Facendo i conti con l'allargamento*

Tito Boeri, Fabrizio Coricelli

I paesi che stanno per entrare nella Ue hanno adottato un modello di transizione che ha assegnato un peso importante a strumenti volti a ridurre i costi sociali della transizione, mostrando di attribuire un ruolo centrale alle politiche redistributive. È così avvenuto che questi Stati hanno trasformato le loro economie, creando molta disoccupazione, ma anche contenendo relativamente le disuguaglianze. I divari di reddito sono inevitabilmente aumentati, a seguito della transizione ad una economia di mercato, ma non sono esplosi in questi paesi com'è invece avvenuto nelle ex Repubbliche sovietiche. Queste politiche redistributive hanno indubbiamente favorito le riforme strutturali che hanno consentito l'ingresso di tali paesi nell'Unione europea, ma, al tempo stesso, hanno lasciato una pesante eredità in termini di squilibri fiscali. La correzione di tali squilibri è uno dei problemi più complessi che i nuovi paesi membri dovranno affrontare in un contesto di regole fiscali della Ue che sono state ideate per paesi a livelli di sviluppo molto più avanzato.

Introduzione

Nel maggio 2004 entreranno a far parte dell'Unione europea dieci nuovi paesi, provenienti per lo più dall'ex blocco sovietico. Altre due ex economie pianificate, Bulgaria e Romania, dovrebbero entrare nella Ue nel 2007.

Le nazioni che facevano parte precedentemente dell'orbita sovietica hanno trasformato profondamente le loro economie nell'ultimo decennio da quando è caduto il muro di Berlino. Lo hanno fatto, però, seguendo delle traiettorie tra di loro molto diverse. Questi paesi si sono posti il problema di trasformare un'economia pianificata in un'economia di mercato, ma nel farlo, hanno adottato strumenti e metodologie molto diverse. In particolare, i paesi che stanno per entrare nella Ue hanno adottato un modello di transizione che ha assegnato

* Questo saggio è in parte basato su Boeri T. e Coricelli F., 2003, *Europa: più grande o più unita?*, Laterza, Bari.

un peso molto importante a strumenti volti a ridurre i costi sociali della transizione, mostrando di attribuire un ruolo centrale alle politiche redistributive. Queste avevano come obiettivo la prevenzione delle condizioni di povertà estrema, la riduzione dei costi della disoccupazione, necessariamente comportata dai processi di ristrutturazione innescati dal cambio di regime e dalla rimozione dei sussidi alle imprese. È così avvenuto che questi Stati hanno trasformato le loro economie, creando molta disoccupazione, ma anche contenendo relativamente le disuguaglianze. I divari di reddito sono inevitabilmente aumentati, a seguito della transizione ad una economia di mercato, ma non sono esplosi in questi paesi com'è invece avvenuto nelle ex Repubbliche sovietiche.

In questo saggio ci proponiamo di documentare queste differenze nelle traiettorie della transizione e di guardare in avanti, chiedendoci cosa potrà accadere in questi paesi nei prossimi anni. In prospettiva, un ruolo centrale sarà svolto dal peso degli squilibri fiscali ereditati anche a seguito delle politiche redistributive effettuate nel periodo di transizione.

1. Transizione e allargamento

La transizione ad un'economia di mercato dei paesi ad economia pianificata ha comportato radicali cambiamenti strutturali. Questi sono avvenuti tanto nella composizione settoriale del prodotto interno lordo (con lo sviluppo dei servizi e la riduzione del peso dell'industria pesante), che nella privatizzazione delle imprese di Stato, che, infine, nello sviluppo di un tessuto, un *Mittlestand*, di piccole imprese.

La letteratura sulla transizione ha messo in luce come questi mutamenti siano stati attuati nei diversi paesi seguendo almeno due distinte traiettorie d'aggiustamento. Da un lato, vi sono i paesi dell'Europa centrale e orientale (Peco), con un andamento del Pil a «U» (declino e poi ripresa), riduzioni marcate e persistenti dei tassi di occupazione, un rapido incremento della disoccupazione, presto divenuta di lunga durata. Dall'altro, vi sono le ex Repubbliche dell'Unione Sovietica (a parziale eccezione dei paesi baltici) in cui l'andamento del Pil assomiglia piuttosto ad una «L» (forti riduzioni iniziali del prodotto e poi stagnazione dei volumi di attività economica), marcate riduzioni della produttività del lavoro e dei salari, una crescita più graduale della disoccupazione con un più forte *turn-over* nel bacino delle persone in

cerca di lavoro che nei Peco e, infine, uno spostamento meno rapido di lavoratori dall'agricoltura e dall'industria pesante verso i servizi, dalla grande verso la piccola impresa e dal settore statalizzato a quello privato. Soltanto negli ultimi anni le economie dell'ex Urss hanno cominciato a crescere.

Malgrado le marcate diminuzioni nella produzione verificatesi nella regione, l'ex Urss ha conosciuto una diminuzione nell'occupazione molto più lenta rispetto ai Peco. Questo è confermato da analisi microeconomiche, a livello di singola impresa: l'elasticità dell'occupazione rispetto alla produzione per i primi tre anni della transizione viene stimata nei Peco in circa mezzo punto, mentre in Russia non è significativamente diversa da zero. In altre parole, mentre nei Peco un punto percentuale di diminuzione dell'attività economica si è accompagnato ad una riduzione di circa mezzo punto percentuale dell'occupazione, in Russia l'occupazione non ha mostrato di reagire al crollo della produzione, con conseguenti forti cali nella produttività. In Russia e in molte altre ex Repubbliche sovietiche sono stati i salari – anziché l'occupazione – a diminuire durante la cosiddetta «recessione da transizione».

Il cambiamento strutturale è stato molto più lento nei paesi dell'ex Unione sovietica che nei Peco. Nella maggior parte dei paesi una volta appartenenti all'Urss, ad esempio, la quota di occupazione nel settore agricolo è aumentata negli anni novanta, dal momento che piccoli lotti coltivabili hanno offerto sussistenza a molte famiglie povere.

Come possiamo spiegare queste differenze nelle traiettorie di transizione tra i Peco e i paesi dell'ex Unione sovietica? Le condizioni di partenza erano simili in questi due gruppi di paesi: i mercati operavano quasi solo nell'economia sommersa, la struttura del prodotto non rifletteva le preferenze dei consumatori, l'industria pesante era ipersviluppata, il commercio al dettaglio, al contrario, era estremamente contenuto, mancavano imprese di piccole e medie dimensioni e l'iniziativa privata era consentita quasi esclusivamente nel settore agricolo. All'inizio della transizione, sia i Peco che i paesi dell'ex Urss sono stati esposti al crollo dell'interscambio nell'ambito del Consiglio di Mutua assistenza economica (Comecon) e alla stessa serie di shock internazionali (dalla guerra successiva all'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq allo sbriciolamento della Jugoslavia).

È, dunque, probabile che queste diverse «traiettorie di transizione» siano attribuibili a diverse scelte di politica economica e ad asimmetrie istituzionali tra i Peco e l'ex Urss. Le differenze nelle politiche eco-

nomiche, specialmente nel modo con cui sono stati imposti vincoli di bilancio alle imprese di Stato, sono state ampiamente discusse dalla letteratura teorica sulla transizione e documentate dai numerosi studi che ne hanno seguito l'evoluzione. La diversità nelle traiettorie di transizione di Peco e Fsu sembra aver poco a che vedere con la rapidità e l'asprezza delle riforme economiche intraprese all'inizio del processo di transizione. Anche all'interno dei Peco esiste una forte difformità nei tempi di attuazione delle riforme. Ci sono, infatti, paesi come la Polonia in cui i sussidi alle imprese statali sono stati soppressi rapidamente e paesi, come l'Ungheria, che hanno adottato un approccio più graduale nell'imporre una disciplina finanziaria alle imprese di Stato. L'alternativa, dunque, tra transizione tipo *big-bang* e gradualismo, ampiamente discussa nell'ambito dei modelli della cosiddetta «velocità ottimale della transizione», non riesce a spiegare i due diversi *pattern* di transizione di cui sopra. Non sarebbero attribuibili, in altre parole, ai diversi tempi e modalità con cui sono stati imposti vincoli di bilancio stringenti alle imprese nei diversi paesi.

All'inizio della transizione si sono avuti forti flussi dall'occupazione all'inattività in gran parte dei Peco, spesso causati da decisioni spontanee dei lavoratori. In questi paesi, la componente dominante dei flussi in uscita dall'occupazione è stata orientata verso l'inattività anziché la disoccupazione. Le riduzioni dell'occupazione nel settore statale sono quindi state solo parzialmente causate dai licenziamenti dalle industrie di Stato. Si è trattato, in grande misura, di rinunce spontanee, e abbandoni del lavoro stimolati da schemi che hanno scientemente ridotto l'offerta di lavoro in questi paesi, quali i prepensionamenti, l'accesso a maglie larghe alle pensioni d'invalidità, la fornitura di assistenza sociale, e, come nel caso della Polonia agli inizi della transizione, sussidi di disoccupazione senza limiti di tempo. Questi trasferimenti – assieme al ridimensionamento delle prospettive salariali di molti lavoratori con qualifiche non adatte per le nuove condizioni di mercato e all'aumento delle responsabilità famigliari (data la soppressione di molti servizi in passato garantiti dalle imprese di Stato ai propri dipendenti) – hanno messo molte persone in condizioni di preferire il non-lavoro al mantenimento di un'occupazione nel settore pubblico. Questi stessi trasferimenti hanno anche ridotto gli incentivi alla ricerca di un impiego alternativo o hanno messo «fuori mercato» i lavoratori con produttività più bassa.

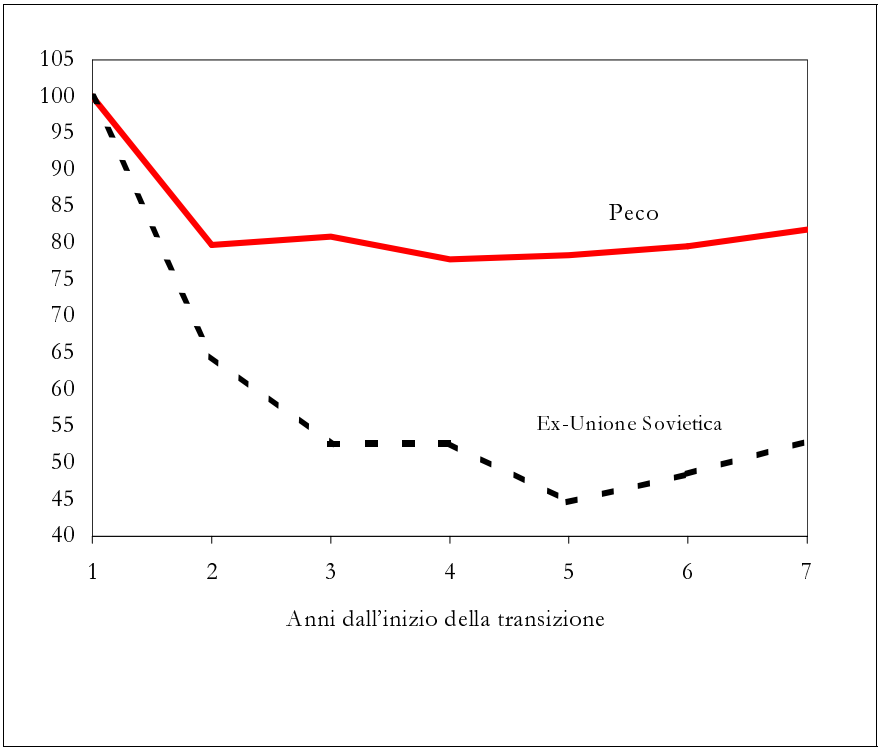
La disoccupazione e, soprattutto, la non-occupazione sono rapidamente aumentate nei Peco non a causa delle grandi masse di lavorato-

ri licenziati dalle imprese di Stato, ma come conseguenza di tassi di uscita dalla non-occupazione molto contenuti. Al contrario, nelle ex Repubbliche sovietiche si sono avuti sempre alti tassi di *turn-over* con forti uscite dalla disoccupazione verso l'occupazione, spesso legati a riassunzioni da parte di grandi imprese di Stato (o in via di privatizzazione), pur magari nell'ambito di contratti di breve durata e a salari molto bassi (molte imprese non hanno pagato salari ai loro dipendenti per molto tempo in Russia). Come evidenziato dalla figura 1, in Russia, si è registrato un forte declino dei salari (con una perdita cumulativa dei salari reali del 57% nel periodo 1990-95) e un aumento dei differenziali retributivi a tutti i livelli. Nei Peco, il declino medio dei salari reali è stato assai più contenuto (mediamente attorno al 20%) e le disuguaglianze nella distribuzione dei salari sono aumentate molto meno che in Russia.

Tutto ciò ci fa pensare che i programmi di spesa sociale nei due gruppi di paesi abbiano, in effetti, giocato un ruolo molto importante nel determinare diverse traiettorie di transizione. I Peco hanno speso comparativamente di più nella protezione sociale e attribuito maggiore importanza ai sussidi di non occupazione nel loro sistema di protezione sociale. La Russia e i paesi dell'ex Urss, di contro, pur pagando pensioni relativamente basse, hanno destinato alla previdenza una quota maggiore della spesa sociale. I disoccupati russi potevano avere accesso a sussidi con tassi di rimpiazzo (ammontare della pensione rispetto all'ultimo salario) pari a circa 1/6 di quelli forniti nei Peco. I paesi dell'ex Unione sovietica hanno inoltre dato a questi programmi un taglio assicurativo anziché redistributivo. I trasferimenti non-pensionistici in Russia, ad esempio, hanno *contribuito ad aumentare le disuguaglianze* di reddito mentre altrove sono serviti a ridurle. I sussidi di disoccupazione in paesi come Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia sono stati, invece, prioritariamente destinati alle fasce più svantaggiate: una relativamente ampia frazione dei cittadini al di sotto della soglia di povertà in età lavorativa beneficia di questi sussidi.

Queste asimmetrie nell'entità delle politiche redistributive hanno inciso profondamente sulle traiettorie di transizione. Ad esempio, l'assenza virtuale di sussidi di non occupazione in Russia, dunque di *plafonds* alle rivendicazioni salariali, aiuta a spiegare il basso aumento della disoccupazione osservato in questo paese nonostante la caduta verticale della produzione. In Russia, i salari, piuttosto che l'occupazione, hanno reagito al crollo della produzione. I Peco, al contrario, hanno registrato un'elasticità dell'occupazione rispetto alla produzione

Figura 1 - Salari reali (Inizio transizione = 100, aggiustati per l'inflazione al consumo)



Note: Inizio transizione: 1989 per la Polonia e 1990=100 per tutti gli altri Peco, che qui includono Bulgaria, Rep. Ceca, Ungheria, Polonia, Slovacchia e Romania.
1991 = 100 per i paesi della ex Unione sovietica (Fsu), che qui includono: Russia e Lituania, che contano per il 69,5% del totale del Pil dei paesi Fsu.

Fonte: Unicef-Cee-Cis, 1999, *Baltics Regional Monitoring Report*, p. 141.

in linea con quella di diversi paesi dell'Europa occidentale, data la presenza di «reti di sicurezza sociale» che, in qualche modo, pongono dei limiti inferiori alle rivendicazioni salariali.
Ma perché questi paesi hanno adottato modelli distributivi così diversi tra di loro? Perché i Peco hanno speso di più della Russia in politiche sociali? Perché hanno dato un contenuto più marcatamente redistributivo a pensioni, sussidi di disoccupazione e agli altri programmi del loro stato sociale? Le differenze nella composizione e nella destina-

zione della spesa sociale non sembrano avere a che fare con fattori storici, eredità del passato, dal momento che i sussidi di disoccupazione sono stati creati ex novo in tutti i paesi (la disoccupazione non era legalmente tollerata prima dell'inizio della transizione).

2. Il ritorno in Europa

Tre le possibili spiegazioni che si possono offrire di questi tre diversi modelli di transizione, almeno per quanto riguarda l'intensità delle politiche redistributive:

- differenze tra paesi nel grado di avversione alle disuguaglianze;
- differenze nel grado di sviluppo e accesso al mercato dei capitali che avrebbero reso più difficile il finanziamento di schemi di protezione sociale a paesi come la Russia;
- il richiamo del «ritorno in Europa» e, in particolare, la condizionalità del cosiddetto «modello sociale europeo».

La prima spiegazione lascia molti punti interrogativi. È vero che le ex Repubbliche sovietiche avevano all'inizio della transizione disuguaglianze più forti dei paesi del Centro-Est Europa. È anche vero che fattori culturali e religiosi – come la presenza della Chiesa cattolica in Polonia – possono avere giocato a favore di un maggiore contenimento delle disuguaglianze in alcuni paesi. Ma l'incremento delle disuguaglianze in Russia è stato il frutto di fenomeni avvenuti negli anni '80 e non, invece, una asimmetria storica e consolidata fra l'Urss e gli altri paesi del Comecon. Inoltre, quelle disuguaglianze erano nascoste dall'ideologia marxista e non rivelate ai cittadini anche in epoca di *glasnost*. Per questo è difficile pensare che i cittadini russi accettassero un maggior grado di disuguaglianza dei cittadini degli altri paesi ad economia pianificata. Inoltre, anche qualora si ritenesse davvero che il grado di disuguaglianza ereditato dal regime comunista fosse un riflesso delle preferenze dei cittadini, basta analizzare gli sviluppi successivi per rendersi conto che c'è qualcosa che non va in questa spiegazione. In non pochi casi, infatti, sono proprio i paesi con più forte disuguaglianze iniziali ad avere subito minori incrementi dei divari di reddito dopo la caduta del muro di Berlino: le condizioni iniziali spiegano non più di un quinto delle differenze nelle disuguaglianze registrate nella seconda metà degli anni novanta e vi sono stati molti cambiamenti nell'ordinamento dei paesi in quanto a intensità delle disuguaglianze in quel decennio.

Non convince nemmeno la tesi secondo cui la Russia e le ex Repubbliche sovietiche non avessero risorse per finanziare programmi di spesa sociale più generosi. Ci sono, indubbiamente, differenze significative tra i paesi nella capacità di raccogliere contributi sociali e, più generalmente, ampie asimmetrie nel volume delle entrate fiscali. Ad esempio, le entrate fiscali alla fine degli anni novanta raggiungevano circa il 35% del Pil nei Peco contro circa il 18% nelle ex Repubbliche sovietiche. A questo si aggiunga che la redistribuzione è costosa: si è calcolato che la rimozione della povertà assoluta in Russia avrebbe richiesto nel 1993-94 trasferimenti dell'ordine di 6 miliardi di dollari all'anno, cioè, circa il 3,5% del Pil russo.

Inutile dire che questo è molto più delle risorse destinate alle misure anti-povertà in Russia negli anni '90: la spesa in assistenza sociale durante la transizione non ha mai superato lo 0,4% del Pil di questo paese. Tuttavia, le attuali differenze nell'entità delle entrate fiscali tra i Peco e la Russia sono, in gran parte, il risultato di sviluppi intercorsi dall'inizio degli anni '90. Mentre le entrate fiscali in percentuale del Pil sono diminuite in tutta la regione, la caduta è stata più marcata in Russia e nelle ex Repubbliche sovietiche che nei Peco. Inoltre, la diminuzione delle entrate ha coinvolto solo marginalmente i contributi sociali che sono, dopotutto, la principale fonte di finanziamento delle politiche sociali. Le tasse sul monte salari erano, in realtà, generalmente destinate ai vari fondi fuori-bilancio creati all'inizio della transizione: questo ha ridotto la possibilità da parte dei governi di usare i contributi sociali per altri scopi. Ad esempio, il Servizio pubblico per l'impiego federale russo (responsabile del pagamento dei sussidi di disoccupazione e delle politiche attive del lavoro in Russia) ha accumulato un surplus consistente per diversi anni. Pertanto, sarebbe stato possibile per la Russia finanziare sussidi di disoccupazione ben più generosi di quelli accordati ai disoccupati senza il ricorso a nuovi prelievi. Inoltre, il forte declino delle entrate fiscali nei paesi dell'ex Unione sovietica è stato, in gran parte, dovuto ai ritardi con cui questi paesi si sono adattati alle condizioni di mercato – spostando il baricentro della struttura della tassazione dalle imprese alle persone fisiche e ai beni e servizi scambiati – piuttosto che un'eredità del passato. In altre parole, i problemi sul lato delle entrate non possono essere utilizzati come giustificazione per una bassa spesa sociale, principalmente una bassa spesa a favore dei non occupati in età lavorativa, dato che una migliore raccolta delle entrate era tra le opzioni possibili dei governi piuttosto che essere un'esterna, esogena costrizione.

Restiamo quindi con la terza spiegazione per la maggiore importanza delle politiche redistributive nei Peco, quella che attribuisce questa asimmetria istituzionale alla prossimità all'Europa e al richiamo dei suoi «modelli sociali». Viene spesso sostenuto che la prospettiva dell'ingresso nell'Unione europea sia un «fattore istituzionale» in quanto tale e vi sono valide ragioni per condividere questa opinione. La condizionalità del «modello europeo» è stata molto forte per tutti quei paesi che avevano fin dall'inizio una legittima aspirazione ad entrare nella Ue e un'alta probabilità di vedere questa aspirazione materializzarsi in tempi relativamente brevi. Significativamente i paesi inizialmente ritenuti idonei a entrare nella Ue al «primo turno» sono quelli che hanno speso di più nelle politiche sociali, soprattutto hanno speso nei sussidi di disoccupazione, durante la transizione. Inoltre, i memoranda preparati dalla Commissione europea per valutare i progressi compiuti dai vari paesi nell'adottare l'*Acquis Communautaire* hanno spesso fatto riferimento alla necessità di accompagnare i licenziamenti collettivi con un'adeguata copertura di schemi di assicurazione contro la disoccupazione.
In conclusione, l'allargamento non è uno sbocco inevitabile del processo di transizione. Semmai, la prospettiva dell'ingresso nella Ue ha spinto i Peco ad adottare politiche che si sono rivelate funzionali nell'accelerare i cambiamenti strutturali richiesti dalla transizione ad un'economia di mercato. Mentre sinora l'attrazione fatale della Ue ha giocato un ruolo positivo, inducendo questi paesi ad adottare un modello di politica sociale che ha favorito la riallocazione del lavoro, non è affatto scontato che questo avvenga ancora in futuro. L'altra faccia della medaglia del modello adottato dai Peco è una bassa partecipazione al mercato del lavoro e un forte cuneo fiscale sul lavoro, che sembra aver grandemente favorito la crescita dell'economia sommersa in questi paesi e potrà rivelarsi un freno alla crescita negli anni a venire.

3. Una pesante eredità: gli squilibri fiscali

Se, da un lato, il modello di transizione seguito da molti dei nuovi paesi membri ha favorito l'attuazione delle riforme necessarie per entrare nell'Unione europea, dall'altro lato ha lasciato un'eredità negativa in termini di squilibri fiscali, che può pesare sulle prospettive di crescita di tali paesi. Ma la traiettoria di transizione non è l'unico motivo degli squilibri fiscali. Sembra che la prospettiva dell'ingresso nella

Ue abbia attenuato i vincoli per molti governi dei paesi entranti, soprattutto in quelli più grandi. È infatti plausibile che i paesi più piccoli fortemente dipendenti dai flussi di capitale dall'estero, siano soggetti ad un più stringente vincolo esterno che favorisce la disciplina fiscale. Va inoltre notato che, ad eccezione della Slovenia, tali paesi piccoli facevano parte della ex Unione sovietica (i paesi baltici).

La prospettiva dell'ingresso nella Ue ha condizionato i conti pubblici attraverso tre canali:

- riduzione dei tassi di interesse, sia correnti che quelli attesi, con una riduzione del servizio del debito che è stata più che compensata dalla crescita delle spese primarie;
- l'aspettativa dei flussi in entrata dalla Ue, che potrà raggiungere un tetto del 4% del Pil, ha attenuato i vincoli al deficit;
- collegato al secondo, vi è stato probabilmente un costo per «pagare» il sostegno all'ingresso nella Ue. I governi dei paesi più grandi, tipicamente caratterizzati da una maggiore instabilità politica, avrebbero trovato politicamente difficile conquistare il consenso per l'ingresso nella Ue in un contesto di austerità fiscale, che avrebbe peraltro accompagnato una fase di relativo rallentamento dell'economia dovuta alla recessione a livello mondiale.

Il risultato è che i più grandi paesi si apprestano ad entrare nella Ue con deficit pubblici estremamente elevati. La tabella 1 mostra come per i più grandi paesi entranti il deficit pubblico sia molto distante dal tetto del 3% richiesto dall'Unione europea per tutti i paesi membri. Va infatti ricordato che contrariamente a quanto spesso affermato, il tetto del 3% sul deficit pubblico si applica a tutti i paesi membri e non soltanto ai membri dell'area dell'euro. Ai paesi che non appartengono all'unione monetaria non sono applicate le stesse sanzioni che riguardano i membri della zona euro. Vi è però la possibilità per i nuovi paesi entranti di perdere temporaneamente l'accesso ai fondi di coesione. L'aggiustamento dei conti pubblici è quindi uno dei problemi centrali per i nuovi paesi membri. Ciò pone dei seri rischi.

Come potrà avvenire questo aggiustamento? È fenomeno piuttosto generale che la spesa pubblica corrente sia estremamente rigida e i paesi entranti non fanno eccezione. Una forte riduzione della spesa corrente richiede riforme strutturali. Il rischio è quindi che una riduzione rapida del rapporto spesa/Pil avvenga con un forte taglio degli investimenti pubblici, a detrimento delle prospettive di crescita dei nuovi paesi membri.

Un significativo aumento del rapporto entrate/Pil appare improbabile e

Tabella 1 - Settore pubblico allargato, in % del Pil, 2002

	Deficit pubblico	Spesa	Entrate
Bulgaria	-0,7	39,4	38,7
Estonia	1,2	38,4	39,6
Lettonia	-2,7	38,8	36,1
Lituania	-1,2	31,4	30,2
Polonia	-6,7	44,1	37,4
Romania	-2,2	38,6	36,4
Repubblica Ceca	-6,7	46,6	39,9
Slovacchia	-7,2	48,4	41,2
Slovenia	-3,2	42,6	39,4
Ungheria	-9,2	53,5	44,3

Fonte: Bers, Transition Report 2003, Londra.

peraltro non auspicabile. Il peso dell'imposizione fiscale sull'economia è già molto elevato e un suo aumento non farebbe che accrescere ulteriormente gli incentivi per l'economia sommersa.

Un secondo aspetto negativo dell'aggiustamento è dato dalle difficoltà che i paesi con elevati deficit avranno nell'utilizzare i fondi strutturali della Ue. Tali fondi, infatti, richiedono un co-finanziamento locale per i progetti di investimento e ciò produrrebbe un aumento del deficit pubblico.

Infine, gli elevati deficit pubblici impongono necessariamente tempi più lunghi per l'ingresso nell'euro. Per essere ammessi nell'Unione monetaria, infatti, i nuovi paesi entranti devono soddisfare i criteri di Maastricht, tra i quali vi è anche quello del deficit pubblico. Molti dei paesi entranti, soprattutto le loro banche centrali, hanno espresso una preferenza per un rapido ingresso nell'area euro, individuando in tale ingresso significativi benefici nel campo della stabilità macroeconomica, nella riduzione dei tassi di interesse e quindi nello stimolo alla crescita. La presenza di elevati deficit pubblici imporrà necessariamente tempi più lunghi per l'ingresso nell'euro. L'esperienza dei paesi emergenti, soprattutto dell'America latina, ha mostrato come elevati deficit pubblici accrescano i rischi di crisi valutarie. Tali rischi si applicano anche ai nuovi paesi entranti, i quali per accedere all'Unione europea hanno dovuto liberalizzare completamente i movimenti internazionali di capitale, esponendosi quindi al rischio di repentine inversioni dei flussi di capitale dall'estero.

In sintesi, la pressione per un aggiustamento dei conti pubblici rap-

presenta uno dei problemi più delicati per molti dei nuovi paesi entranti. C'è poi da sottolineare che anche nel caso di una correzione del deficit pubblico, la struttura delle regole fiscali dell'Unione europea, sintetizzata nel Patto di stabilità e crescita, non sarà di facile applicazione ai nuovi paesi membri. Abbiamo già notato come gli investimenti pubblici tendono ad assorbire una quota del Pil decisamente più elevata in questi paesi. Ciò suggerirebbe l'esigenza di obiettivi di bilancio diversi per questi paesi. L'adozione della cosiddetta *golden rule*, che escluderebbe le spese per investimento dal calcolo del deficit pubblico verrebbe incontro a tale esigenza. Vi è un ulteriore differenza fra vecchi e nuovi paesi entranti che renderà difficile il rispetto del tetto sul deficit pubblico per i nuovi paesi entranti. Dato un livello di reddito pro capite estremamente basso, i nuovi paesi membri sono caratterizzati da un tasso di crescita del reddito molto più elevato degli attuali membri della Ue. Il tetto del 3% sul deficit pubblico viene considerato sufficiente ad assorbire l'impatto sul deficit pubblico delle oscillazioni cicliche dell'economia. Se ipotizziamo, però, che il tasso di crescita potenziale dei nuovi paesi membri sia perlomeno di tre punti percentuali superiore a quello medio degli attuali paesi della Ue-15, è inevitabile che anche l'ampiezza delle oscillazioni cicliche sarà superiore per i nuovi paesi membri. Ciò implica effetti molto più elevati del ciclo economico sui conti pubblici e quindi una maggiore probabilità di superare il tetto del 3% del Pil del deficit pubblico durante una recessione. Le attuali regole fiscali della Ue porranno quindi dei vincoli maggiori per i nuovi paesi membri. Tali vincoli rischiano di interagire con i processi di riforma dei loro sistemi fiscali e con la necessaria riduzione della pressione fiscale sulle loro economie che ha finora generato una forte crescita dell'economia sommersa.

L'Unione europea allargata dovrà probabilmente affrontare con più attenzione il funzionamento dell'attuale sistema di regole fiscali. È quindi auspicabile che il dibattito sul Patto di stabilità consideri non soltanto la situazione congiunturale degli attuali paesi membri ma anche le implicazione di un'Europa allargata e più eterogenea.

L'Europa sociale vista dagli Usa*

Joshua Cohen, Charles F. Sabel

Ai margini della discussione sorta in seno agli Stati membri dell'Unione Europea per elaborare i principi di una Carta costituzionale, i due autori statunitensi analizzano i processi di elaborazione delle norme attualmente utilizzati nell'Unione, evidenziandone gli elementi di democraticità. Definendola come «poliarchia concertata», essi interpretano la prassi decisionale europea come un processo in cui la soluzione dei problemi è fondata sullo squilibrio permanente tra le motivazioni e gli interessi e sull'esplorazione organizzata e collettiva delle differenze che ne derivano. L'assunzione delle decisioni è «poliarchica» poiché l'analisi e l'approvazione dipendono entrambe da un controllo reciproco da parte degli operatori decentrati, facilitato dall'esistenza di una struttura centrale. In questo senso, pur non essendo la poliarchia concertata di per sé intrinsecamente democratica, essa stimola, così concepita, l'esplorazione della diversità in modo da esporre i «decisori» ad una piena verifica, trasformando l'ostacolo della diversità in uno strumento per accelerare e ampliare la ricerca delle soluzioni.

Introduzione

In un mondo che ha sempre considerato sacri i principi della democrazia, ma che si strappa regolarmente i capelli per il modo in cui vengono applicati, l'assetto politico che sta emergendo nell'Unione europea costituisce un banco di prova cruciale. Sarà possibile estendere l'ideale di sovranità a questa nuova struttura, malgrado le numerose commissioni di studio, le procedure, i gruppi di lavoro che sembrano

* Versione adattata del capitolo «Sovereignty and Solidarity: EU and US», scritto dagli autori e apparso nel volume *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments* curato da Jonathan Zeitlin e David Trubek, per la Oxford University Press (Oxford, Oup), pp. 345-375. Già apparsa su «Semaine sociale Lamy», supplemento n. 1095, ottobre 2002, numero speciale curato da Alain Supiot dal titolo *Regards croisés sur le droit social*. Ringraziamo gli autori e gli editori per aver concesso la pubblicazione in italiano.

svolgersi al di là di ogni controllo e al di fuori di ogni responsabilità nei confronti dei cittadini? Cosa ci insegna la prospettiva di questa estensione in materia di sovranità popolare e di solidarietà sociale, in un momento in cui improvvisamente la politica esce fuori dai confini nazionali? E che cosa ci insegna questa stessa prospettiva rispetto alle possibilità offerte dalla democrazia stessa?

Per illustrare tali questioni cominceremo con una descrizione schematica del funzionamento istituzionale dell'Unione europea. Pur non essendo immuni da critiche, gli elementi di questa descrizione riscuotono un livello di consenso sufficiente a renderli indispensabili a ogni presentazione teorica di quello che è l'Unione europea e di cosa potrebbe diventare.

1. Della democrazia nell'Unione europea

Se la si giudica semplicemente in base alla sua capacità di sopravvivere, l'Unione europea è un successo. «Unità impossibile, ma crollo improbabile»: questa è l'ammissione, resa quasi a malincuore, di un osservatore britannico euroscettico (Garton Ash, 2001, pp. 60-67). In un ambiente dinamico nel quale le condizioni di base di una collaborazione restano incerte, ma dove la paralisi condurrebbe ben presto alla rottura, il solo fatto di esistere è già un successo. In particolare, l'Unione europea è riuscita a conciliare due obiettivi molto ambiziosi. Da un lato, essa è riuscita a creare un mercato unico rimuovendo gli ostacoli al commercio interno, in particolare mediante il riconoscimento reciproco e l'armonizzazione delle normative commerciali, secondo le raccomandazioni espresse dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee[1]; dall'altra parte, ha tutelato la sicurezza e la sanità pubbliche, evitando un livellamento delle norme verso il basso e avviando su alcuni punti un processo di uniformità verso l'alto. Certamente i risultati differiscono a seconda del settore considerato, e l'armonizzazione è più ampia e più ambiziosa in materia di norme di sicurezza dei prodotti di quanto non lo sia in materia di trasporti su strada o ferroviari, e lo è di più in materia di trasporti che in materia fiscale. Ma alcuni settori che sembravano improponibili dieci anni fa

[1] Sentenza 120/78 Rewe-Zentrale AG c/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon) (1979) ECR 649; sentenza C-212/97 Centros Ldt c/ Erhvervs-og Selkskabsstyrelsen (1999) ECR I-1459.

(come i trasporti, la scuola, l'immigrazione o il diritto di asilo) ora non lo sono più. Allo stesso modo, alcune materie, come la fiscalità, che sembravano irrimediabilmente legate alle tradizioni e alle pratiche di ciascuno Stato membro, costituendo uno degli strumenti indispensabili per la loro competitività, appaiono ora, almeno in linea di principio, delle aree di possibile armonizzazione. Quale che sia la misura esatta della regolamentazione, i fatti hanno smentito le cupe previsioni dell'instaurazione di un nuovo «*laissez-faire*» economico, destinato a svilupparsi al di fuori del controllo dei sistemi normativi nazionali esistenti.

Passando dai principi all'azione, l'Unione europea ha messo in atto il quadro regolamentare del mercato interno attraverso nuovi sistemi di definizione delle norme che portano a regole non definitive, ma in evoluzione. Ne è un esempio ben noto la «comitatologia», un sistema di comitati di esperti, nominati dagli Stati membri, che lavorano di concerto con la Commissione e che elaborano proposte di regolamentazione nei settori più svariati: dalle telecomunicazioni, al settore agro-alimentare, fino a quello dei cosmetici o dei contenitori a pressione. In linea di principio, tali commissioni assumono decisioni con voto a maggioranza qualificata. In pratica, cominciano un dibattito mirante al consenso, dibattito attraverso il quale i partecipanti discutono le proposte avanzate e sono aperti alla possibilità di variare le loro opinioni di partenza. Le discussioni sono alimentate dal raffronto delle differenze tra le legislazioni vigenti negli Stati membri. Tali raffronti consentono di individuare quali sono le migliori prassi, che fungono poi da base per un'armonizzazione più approfondita. Ma poiché la Commissione è formalmente incaricata dell'attuazione delle decisioni del Consiglio, e poiché i comitati sono formalmente incaricati di assistere la Commissione, il sistema della «comitatologia» preserva – anche se con difficoltà – l'apparenza che sia un legislatore sovrano – l'Unione europea, e quindi la Commissione e il Consiglio – a legiferare (Joerges e al., a cura di, 1997; Joerges e Vos, a cura di, 1999; Van Schendelen, 1998; Christiansen e Kirchner, a cura di, 2001).

Il sistema del «Metodo aperto di coordinamento» – un metodo decentrato di definizione delle norme, fondato su raffronti sistematici – costituisce una versione più recente e più globale di questo tipo di procedimento. Aderendo al Metodo aperto di coordinamento, gli Stati membri si impegnano a formulare dei piani di intervento a livello nazionale al fine di promuovere, ad esempio, l'occupazione. Tali piani integrano e ritoccano le politiche perseguite in settori tradizional-

mente distinti, ma che hanno comunque determinati punti in comune con l'occupazione, quali la formazione, il funzionamento del mercato del lavoro, il sistema tributario e alcuni aspetti della previdenza sociale. Tali programmi sono esaminati periodicamente da un *panel* di esperti di altri paesi, e i risultati ottenuti da ciascun paese sono valutati in funzione dei suoi stessi obiettivi, dei risultati degli altri Stati membri e delle soluzioni trovate alle difficoltà indicate nel corso delle sessioni precedenti. I meccanismi di attuazione di tale Metodo variano a seconda dei settori, soprattutto per quanto riguarda l'accuratezza dell'esame degli esperti, e delle sanzioni in caso di inerzia degli Stati membri ai rilievi espressi in precedenza. A parte queste variazioni (a volte importanti), l'obiettivo qui, come del resto nei comitati, non è l'uniformità, quanto i progressi reciproci e il modo in cui le consultazioni tra esperti sfociano in un processo di consultazione più ampio. Ciononostante, la misura della diffusione e penetrazione di tale consultazione nella società – cioè la misura nella quale queste decisioni si basano su un dibattito democratico più ampio – continua ad essere una questione aperta. Il Metodo aperto di coordinamento rende ufficiale un processo decisionale che l'Unione europea ha applicato per incoraggiare, al livello degli Stati, un approccio globale di sviluppo economico e, a livello locale, per promuovere l'inserimento sociale nelle zone più povere. Per quel che riguarda l'inserimento sociale, ad esempio, l'Unione europea finanzia frequentemente, a livello comunale, partenariati pubblico-privato, i cui membri provengono da organizzazioni non governative e dalle amministrazioni interessate (uffici di intervento sociale, istituti di formazione, ecc.). Organizzati nella forma di associazioni senza fini di lucro, questi partenariati portano avanti proposte per combattere l'esclusione sociale presso gruppi locali, che possono anch'essi formare delle partnership pubblico-privato sotto forma di associazioni senza fini di lucro. Le proposte più interessanti sono selezionate ed esaminate periodicamente alla luce della loro capacità di conseguire obiettivi e alla luce di quanto hanno realizzato in passato nel settore di attività dell'associazione mandataria. Oltre ai fondi versati dall'Unione europea, i finanziamenti di questi progetti spesso comprendono sovvenzioni attribuite formalmente alle amministrazioni stesse, sovvenzioni che queste ultime mettono a disposizione delle partnership locali dopo l'approvazione da parte del ministero da cui dipendono. I risultati dell'associazione finanziatrice sono valutati in linea di massima raffrontando ciò che essa è riuscita a realizzare con quanto hanno fatto associazioni omologhe a livello nazio-

nale ed europeo. Ma da questo punto di vista i principi c'entrano poco con la pratica. Come nel caso del Metodo aperto di coordinamento, i programmi interni che riflettono i particolarismi dei propri interessi emergono attraverso il raffronto critico ripetuto delle iniziative locali (Sabel, 1996; Geddes e Benington, a cura di, 2001).

La Corte di Giustizia delle Comunità europee ha tollerato queste nuove procedure di definizione delle norme malgrado il debole legame che hanno con l'attuale struttura costituzionale dell'Unione europea (o, del resto, di qualsiasi altra democrazia avanzata nel mondo). In particolare, la Corte di Giustizia delle Comunità europee non ha limitato in modo significativo la devoluzione dei poteri «a cascata», dall'Unione o dagli Stati membri agli esperti o alle partnership miste e poi ancora da questi ultimi agli operatori della società civile. Al contrario, la Corte di Giustizia ha persino cercato di avallarle, o addirittura di costituzionalizzarle. Così, essa richiede che le delibere dei comitati siano per principio pubbliche, che rispettino l'insieme delle regole di un dibattito in contraddittorio misurato e che applichino rigorosamente le altre regole procedurali. Si può addirittura affermare che la Corte di Giustizia abbia incoraggiato una forma simile di definizione delle norme servendosi di tali decisioni per definire le strutture di intervento nelle quali gli Stati membri, dopo aver attentamente considerato tutti gli interessi in gioco, debbano elaborare soluzioni concrete. Tale collaborazione di fatto tra la Corte di Giustizia e la Commissione è un matrimonio d'interesse, un'espressione di deferenza o di sconfitta del potere giudiziario nei confronti di quello esecutivo o il presagio dell'emergere di una nuova concezione del costituzionalismo democratico?

L'Unione europea, quindi, ha un certo successo nel coniugare mercato economico interno e tutela sociale, nel creare soggetti regionali e locali e nel promuovere delle procedure di formulazione delle norme basate sulla concertazione. Inoltre, la Commissione e la Corte di Giustizia delle Comunità europee (di fatto una Corte Costituzionale) convivono in armonia.

Tuttavia l'Unione europea soffre chiaramente di un «deficit democratico». È assolutamente evidente che non è riuscita a suscitare l'interesse di un elettorato europeo. La partecipazione alle elezioni legislative europee è passata dal 60% degli aventi diritto dieci anni fa al 50% di oggi, e diminuirà ulteriormente senza le leggi sul voto obbligatorio. Non è neanche riuscita a destare, al di là delle formalità delle elezioni, l'impegno di un'opinione pubblica o di un popolo europeo che discuta del futuro di una politica europea.

In effetti, l'Unione europea non è riuscita a dare alle sue istituzioni politiche neanche la parvenza delle caratteristiche della costituzionalità. Ad esempio, non è facile sapere chi, tra il Consiglio, che comprende i rappresentanti degli Stati membri e il Parlamento, composto dai deputati, sia il vero legislatore. Più precisamente, è chiaro che ogni volta che si applica il principio della co-decisione – che è l'ipotesi più frequente – Consiglio e Parlamento svolgono uno stesso ruolo nell'ambito del processo legislativo (si veda l'art. 251 Ce). Un'ulteriore complicazione è dovuta al potere, attribuito alla Commissione, di stabilire l'ordine del giorno. Essa ha natura amministrativa o fa parte del potere esecutivo? È del resto normale, e giusto, far notare che l'Unione non approverebbe neanche la sua stessa candidatura di adesione alla Comunità, non avendo essa stessa quei criteri democratici che i Trattati esigono dai candidati.

Tuttavia, e nel frattempo la schematizzazione acquista complessità – diventando quindi più interessante – nell'Unione europea, pur dovendo affrontare un deficit democratico, i meccanismi di responsabilità politica non sono del tutto inesistenti. Non si tratta soltanto di una responsabilità a livello nazionale, che poi si sarebbe trasmessa a livello europeo. In effetti, nel corso degli anni '90, gli Stati membri si sono riuniti quasi continuamente in occasione delle conferenze intergovernative (Cig) e in occasione delle sessioni semestrali del Consiglio d'Europa. Tali riunioni sono state integrate dagli incontri periodici dei gruppi di riflessione di alto livello. Questi meeting, susseguendosi gli uni con gli altri, potrebbero forse passare per un'assemblea costitutiva permanente, se il risultato – o lo scopo – fosse stato di redigere un documento che gettasse le basi di una costituzione (Smith, 2002). Invece, se ci si orienta secondo criteri tradizionali, i principali risultati sono stati o sovracostituzionali, e infracostituzionali, o addirittura semplicemente funzionali. Sul piano sovracostituzionale, le conferenze intergovernative e le loro vicissitudini hanno esplicitamente autorizzato l'Unione europea a estendere le proprie competenze a settori quali la sanità, la scuola, la lotta alle discriminazioni, anche se tali materie non sono presenti nei suoi Trattati costitutivi. Con la Carta dei diritti fondamentali (che d'altronde non vincola gli Stati) queste Conferenze hanno posto la prima pietra sulla quale si potrà costruire in futuro un diritto e una giurisprudenza europea fondata sul rispetto dei diritti dell'uomo, che possa dar corpo all'idea di «Europa sociale». Sul piano infra o extracostituzionale, le conferenze sono all'origine, tra l'altro, del Metodo aperto di coordinamento (Craig e de Burca, 1999/2003).

Si tratta di un ostacolo politico o dell'intuizione dei limiti del concetto classico della separazione dei poteri che blocca i progressi sul piano propriamente costituzionale? Le ragioni per le quali gli Stati membri, nonostante l'incessante concertazione, non sono riusciti ad arrivare ad un accordo sui fondamenti di una Costituzione restano ancora un mistero.

Le parti sociali tradizionali – i sindacati e i datori di lavoro – sembrano anche acconsentire espressamente al nuovo ordine europeo e così facendo ne rafforzano la legittimità. Una tale affermazione sembra quantomeno sorprendente se si considerano le esperienze della Germania, della Gran Bretagna e della Francia. In questi grandi paesi l'Europa, e più in generale la globalizzazione, è considerata un fenomeno che indebolisce i movimenti sindacali. Ma nei paesi più piccoli, come l'Irlanda, il Portogallo, l'Olanda o la Danimarca, i sindacati partecipano a diversi patti sociali che li rendono, parimenti alle grandi imprese, partner indispensabili per l'adeguamento dei loro paesi al nuovo contesto europeo. È vero che noi non sappiamo se questi accordi dureranno nel tempo, se creeranno davvero degli «intermediari nuovi» a livello regionale e locale, come abbiamo già ricordato, oppure se si limitano a rinnovare i tradizionali accordi neo-corporativisti.

A parte qualche compensazione alla vastità del deficit democratico, resta comunque il fatto che l'Europa in generale, e il successo del suo processo di elaborazione delle norme in particolare, dipendono entrambi dall'intervento degli esperti che operano senza essere esposti ai tradizionali metodi di controllo legislativo o giudiziario. È vero che gli esperti tecnici svolgono un ruolo cruciale nell'ambito delle commissioni e del processo del Metodo aperto di coordinamento. Tuttavia, è bene sottolineare che il loro ruolo evolve. Ora sono tenuti, date le difficoltà della conciliazione delle pratiche molto eterogenee nell'ambito delle nuove istituzioni nazionali e locali, a mettere a confronto le loro certezze con l'esperienza dei loro omologhi in discipline analoghe. I comitati, esponendo gli esperti a pratiche diverse che un bagaglio di conoscenze professionali apparentemente omogenee – la loro specialità – garantisce, insegnano anche che un sapere rigidamente diviso in diverse materie è ambiguo e insufficiente. Invece ancora non si sa se tale apertura dei comitati di esperti a persone esterne al processo di discussione si estende fino a far partecipare i non addetti ai lavori («clienti» molto informati della materia o «consulenti»). Un altro nodo più complesso da sciogliere è sapere se tale apertura, supponendo che essa esista, incida sufficientemente sulla nostra comprensione della partecipazione democratica e della responsabilità politica.

Esasperate dalla versatilità e dalla mancanza di trasparenza del dibattito sulla responsabilità politica dell'Unione europea, motivate dal timore di un controllo popolare, o semplicemente ansiose di prevenire il rigetto dell'unificazione in una determinata area, le élite europee sono finalmente giunte ad attuare a Bruxelles un accordo sul futuro delle istituzioni europee. L'Unione, molto attenta alle proposte della convenzione, ma non potendo fare a meno di vedere le prassi esistenti al margine di questa, rivela la coesistenza ambivalente di un ardente desiderio di formalismo e di un attrazione persistente verso il pragmatismo.

Fino a questo momento i dibattiti in seno alla convenzione hanno cercato di normalizzare l'Unione europea conferendole i due attributi classici di una Costituzione democratica che rispetti il modello della Rivoluzione francese e di quella americana: una carta dei diritti fondamentali (stilata recentemente con il nome di Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) e un elenco di competenze (*Kompetenzkatalog*) che definisca i poteri e i privilegi dei diversi rami e livelli di governo. La proposta tedesca è quella più importante: essa propone di strutturare l'Europa sul modello della *Bundesrepublik*, con un parlamento bicamerale, costituito da un'assemblea di deputati europei, eletti a suffragio universale diretto, e da un senato, i cui membri sarebbero nominati dai governi degli Stati membri[2].

Ma ufficiosamente, si discute anche con interesse di altri due tentativi di riforma costituzionale, già indicati in precedenza: le Conferenze intergovernative (Cig) e il Metodo aperto di coordinamento (Mac). Queste prassi sono in effetti di natura costituzionale nella misura in cui consentono agli Stati, che continuano ad avere il controllo dei Trattati di fondazione, di estendere la competenza dell'Unione e di trasformare il suo processo di definizione delle norme al di là di ciò che avevano previsto fino a quel momento i Trattati. Ma queste due prassi, in particolare il Metodo aperto di coordinamento, sono delle anomalie costituzionali, poiché incoraggiano una confusione dei poteri e dei rami di governo: riuniscono ciò che un *Kompetenzkatalog* separerebbe. Ancora più preoccupante, almeno da un punto di vista classico, è il modo in cui il Metodo aperto di coordinamento potrebbe giungere a definire il senso preciso di certi diritti, invece di accontentarsi di met-

[2] Il discorso del ministro degli Esteri tedesco, Joschka Fischer, di apertura dell'attuale dibattito costituzionale il 12 maggio, fa riferimento all'obiettivo di una «federazione europea» fin dalla prima fase.

terli in pratica; ad esempio, il diritto d'asilo, oggetto di trattati internazionali, potrebbe essere interpretato in Europa anche attraverso la procedura del Metodo aperto di coordinamento e non solo con le sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee.
Tuttavia, i legami tra il dibattito classico e l'interesse suscitato da questi metodi costituzionali iconoclasti, sono più stretti di quanto non appaia a prima vista. I politici esperti che partecipano alla convenzione sanno che anche una democratizzazione superficiale delle relazioni formali tra le istituzioni dell'Unione potrebbe bastare a limitare l'efficacia dei metodi attraverso i quali si assumono attualmente le decisioni. Autorizzare il Parlamento europeo ad aumentare il proprio controllo sulla Commissione mediante l'elezione di una certa percentuale dei suoi membri, ad esempio, rischierebbe di introdurre delle manovre strategiche in grado di compromettere l'indispensabile neutralità della Commissione in seno ai comitati e in tutte le procedure amministrative. Più in generale, e a parte tutte le altre conseguenze involontarie, i politici sanno che anche una riforma superficiale comporterebbe un grave svantaggio. In effetti, e sempre in un'ottica classica, il difetto fondamentale dell'Unione europea sta nel delegare, ovvero nella dispersione dell'autorità statuale dagli organi formali di governo ai vari soggetti della società civile. Riformare il quadro costituzionale generale, senza toccare questa «anomalia» cambierà soltanto le apparenze. Ma l'«anomalia» è anche all'origine del successo del processo legislativo. Eliminarla, trasformando ad esempio gli attuali comitati in ministeri di un nuovo Stato europeo costituzionalizzato, potrebbe dunque far perdere in termini di efficacia ciò che si acquisterebbe rispetto al principio di democrazia. In ogni caso, dati i pericoli di una riforma superficiale, nonché il persistere delle divergenze tradizionali sul modo di effettuarla (è ben noto che i francesi sono allergici alla parola «federalismo» quando a pronunciarla è un tedesco)[3], è molto probabile che la convenzione riuscirà al massimo ad arrivare ad un correttivo istituzionale e non ad una vera e propria Costituzione.
Che cos'è esattamente l'Unione europea? Se ne avremo il tempo, daremo quattro risposte a questa domanda, ciascuna delle quali basata sulle diverse concezioni dottrinali espresse fino ad oggi. L'Europa sa-

[3] Rispondendo al discorso di J. Fischer al Bundestag il 27 giugno 2001, Jacques Chirac usa la parola «federale» solo con riferimento al titolo ufficiale di uno dei suoi ospiti: il *Bundespräsident*. Per il testo del discorso si veda V. Dehousse (a cura di), 2002b.

rebbe o una tecnocrazia (Majone, 2000), o un'associazione di associazioni (Schmitter, 2000), o ancora un'eurodemocrazia fondata su una sfera pubblica transnazionale (Habermas, 1996; 2001), o infine una poliarchia concertata (Cohen e Sabel, 1997). Ognuna di queste concezioni lega «la ricerca delle soluzioni attraverso la discussione» e le «possibilità democratiche». Tutte si ispirano ad una idea diversa del rapporto tra sovranità e solidarietà. Tale rapporto a sua volta presuppone una comprensione particolare dell'idea di regolazione e di quella di re-distribuzione, nonché dell'interazione di queste due idee. Esso si accompagna ad una diversa concezione della democrazia. Infine ciascuna di queste letture implica una differente interpretazione dell'esperienza americana. In quest'articolo ci limiteremo a esporre l'interpretazione che preferiamo: l'Europa come poliarchia concertata. Avrete certamente già capito che noi riteniamo che questa interpretazione corrisponda meglio delle altre agli elementi ricordati in precedenza. Ma siamo consapevoli che gran parte delle nostre affermazioni – in particolare quelle relative al potenziale democratico della poliarchia concertata – dipendono dalle risposte che saranno date alle domande poste sopra.

2. L'Europa, poliarchia concertata

Immaginate un mondo nel quale la sovranità – in quanto legittima autorità politica – non è né unitaria, né rappresentata da una persona, e nel quale la politica consiste nel risolvere problemi pratici e non questioni di principio, e tanto meno questioni di *performance* o d'identità. In un simile mondo, il *pubblico* (elemento base di ogni legittimazione democratica)[4] è semplicemente un gruppo in evoluzione di soggetti attivi appartenenti alla sfera pubblica o privata, un gruppo che si forma in vista della risoluzione di un dato problema e che si trasforma a seconda degli sforzi necessari alla risoluzione del problema. Il regime politico è costituito dall'insieme di questi soggetti pubblici, la sua portata non si limita ad un elenco di compiti funzionali (poteri di polizia) pre-definiti; il suo ruolo consiste piuttosto nel dare ai suoi membri il potere di affrontare tutte le questioni che richiedono le loro competenze messe insieme.

[4] Il «pubblico» è, secondo l'espressione di John Dewey (1928), un gruppo che si forma in vista della soluzione di un problema dato.

La solidarietà non si basa qui né su un sentimento di identità, né su una complementarità che ha le sue radici nella divisione del lavoro. Essa è piuttosto di ordine morale e pratico. Di ordine morale in quanto tutti si riconoscono reciprocamente come soggetti morali che hanno il diritto di essere trattati su un piano di parità; d'ordine pratico in quanto ciascuno è legato all'altro dalla presa di coscienza che è più facile determinare i mezzi per la risoluzione di un problema collaborando con delle persone le cui esperienze, i cui orientamenti o obiettivi sono diversi dai propri: una consapevolezza che esprime e ribadisce un senso di comunità che supera le solidarietà esistenti. Simili legami sono incoraggiati da un ambiente sempre più incerto, dove anche i più forti hanno dei motivi per preferire la divisione del lavoro di ricerca, invece di assumersi da soli il rischio della scelta e dell'attuazione di una decisione. In un simile ambiente, i vantaggi pratici che derivano da un riesame costante delle proposte stimolano molto gli interessi a partecipare a tale processo di risoluzione dei problemi su un piede di parità. Al contrario, in un ambiente instabile, l'omogeneità culturale e la chiusura intellettuale di ogni gruppo di lavoro ostacolano quella cooperazione che è invece possibile in ambienti più stabili. La solidarietà, nel senso di una delega reciproca di potere, non corrisponde ad alcuna delle sfumature di una gamma che va dal calcolo egoista alla negazione totale di sé, perché i soggetti coinvolti e il loro parere cambiano anche durante la loro collaborazione. Le discussioni prevedono pragmaticamente i problemi da risolvere piuttosto che discuterne i grandi principi generali, a differenza della tradizione del repubblicanesimo civico o del più alto grado della democrazia come la intendeva Madison.

Mentre la sovranità consiste di un «*pubblico*» composto a sua volta di una pluralità di «*pubblici*» che agiscono, e la solidarietà facilita tale azione, il processo legislativo è aperto – esso crea delle strutture nelle quali chi interviene è incoraggiato a sperimentare soluzioni locali, a condizione che comunichi ciò che apprende agli altri – e la redistribuzione segue l'assunzione delle decisioni. Se gli attori di questo processo potessero concepire regole precise, anche delegando il potere discrezionalmente, potrebbero riunirsi con dei loro omologhi in campi identici o contigui, a seconda della difficoltà, e risparmiarsi lo svantaggio di dover discutere delle differenze. Ma il mondo non funziona così. Quindi il massimo che possono fare è autorizzare la ricerca di prassi migliori – la soluzione più promettente – da parte di coloro che sono nella posizione di giudicare il loro valore e il loro campo di ap-

plicazione, nonché rivedere periodicamente il quadro generale della ricerca in base a quanto indicano i primi risultati.

Se il processo decisionale serve principalmente ad autorizzare i «pubblici» ad esplorare e a sperimentare soluzioni, lo stesso vale per la redistribuzione. Il modo più sicuro di evitare le conseguenze inaccettabili delle leggi del mercato è di esplorare insieme le fonti dei rischi e di ridurle riorganizzando di conseguenza i mercati. Questi metodi di riduzione dei rischi si integrano alle norme di controllo e diventa praticamente impossibile distinguere le une dagli altri quando tali norme sono considerate attuative di un mercato che deve assicurare la tutela della sanità e della sicurezza pubbliche in senso lato. La rete di connessioni risultante da questo tipo di regolazione potrebbe portare (e molto probabilmente ciò avviene già) ad una redistribuzione delle risorse da un gruppo ad un altro. Ma una simile redistribuzione non sarebbe che la conseguenza di una soluzione adottata prima di tutto per risolvere problemi di ordine generale – primo fra tutti il mantenimento della capacità di affrontare insieme, su un piano di parità, le difficoltà impreviste – e non per correggere l'una o l'altra ingiustizia sociale. Le direttive che richiedono che i cittadini beneficino di un'adeguata tutela, dati gli «attuali» progressi della scienza in materia di ambiente, politica delle assunzioni, sanità e sicurezza sul posto di lavoro, istruzione e formazione – e dove il significato di «adeguata» e «attuali» è ridefinito alla luce dell'esperienza nei rispettivi settori – avrebbero questo risultato.

Il Metodo aperto di coordinamento, attuato per lo sviluppo di una Strategia europea dell'occupazione, mostra che la formazione di un *«pubblico»*, deriva, ma sconvolge e rimodella incessantemente, gli enti pubblici e le entità che operano nella società civile. Essa suggerisce anche quale sia l'architettura generale delle istituzioni, che, sullo sfondo, rendono possibile la creazione di nuovi «pubblici».

Per comprendere in che modo la genesi di un «pubblico» è interdipendente dalle entità che lo costituiscono, prendiamo ad esempio la Strategia europea per l'occupazione attuata dal Trattato di Amsterdam, e il Vertice per l'occupazione organizzato a Lussemburgo nel novembre 1997. All'inizio vengono proposte delle ipotesi di lavoro dalla Commissione che agisce principalmente attraverso il Comitato per l'occupazione, organo consultivo composto da due rappresentanti di ogni Stato membro e due rappresentanti della Commissione.

Per formulare le sue proposte, il Comitato per l'occupazione consulta le parti sociali europee (le principali organizzazioni che rappresentano

i lavoratori e i datori di lavoro), il Parlamento europeo, il Consiglio economico e sociale e il Comitato delle Regioni. La Commissione invia poi le proposte al Consiglio, che deve adottarle a maggioranza qualificata. Ogni Stato membro elabora ogni anno un Piano nazionale di azione per l'occupazione seguendo queste direttive generali. Idealmente questi programmi integrano e correggono gli orientamenti adottati nei settori più disparati, quali la formazione di base e continua, il sistema tributario, la raccolta di dati statistici, ecc. La Commissione raffronta ed esamina tutti i piani, mentre gli Stati, agendo mediante il Comitato per l'occupazione, sottopongono i loro risultati in materia di occupazione all'esame dei loro colleghi. Un Rapporto generale congiunto sull'occupazione, redatto dalla Commissione e dal Consiglio, confronta gli orientamenti adottati dagli Stati membri in materia di occupazione e individua i migliori modelli di riferimento. Il Consiglio può, con un voto a maggioranza qualificata, richiedere che gli Stati che hanno ottenuto i risultati peggiori conformino i loro orientamenti alle direttive proposte. Tali direttive vengono anch'esse riesaminate ogni anno e l'intera procedura viene ritoccata ogni quattro o cinque anni secondo quello che indica l'esperienza passata.

È chiaro che gli interessi che la Strategia europea per l'occupazione minaccia tentano di manipolare la procedura stessa. Gli Stati membri e i loro governi non gradiscono le critiche dei loro omologhi, soprattutto quando le critiche potrebbero provocare dei rimpasti dell'ordine interno. Quindi, una procedura così formale come la Strategia europea per l'occupazione offre numerose opportunità all'emergere del protezionismo: la formulazione delle ipotesi di lavoro e la scelta dei membri che esaminano ne sono opportunità evidenti. I primi rapporti delle attività della Strategia europea per l'occupazione in atto fanno pensare che alcuni stiano in effetti cercando di proteggersi in questo modo.

Un'altra conseguenza prevedibile della formulazione delle direttive generali e dei piani d'azione nazionali, nonché della loro revisione in funzione l'una dell'altra, è… l'imprevedibilità! Gli Stati membri, nell'obbligo di giustificare le scelte che operano e i risultati che ottengono, e di fronte alle giustificazioni degli altri che affrontano circostanze analoghe, devono esser pronti a vedere la loro struttura (vale a dire il rapporto che hanno con i loro elementi costitutivi principali, con gli altri Stati, nonché con i diversi obiettivi che perseguono) esposta a sfide dall'interno e dall'esterno.

Alcune di queste sfide emergeranno a seguito delle risposte di routine alle questioni della Strategia europea dell'occupazione: in che modo i

programmi di formazione di base di uno Stato membro si coordinano con la sua struttura fiscale e con il sistema pensionistico? Che fare in caso di incongruenza? Altre sfide emergeranno a seguito della procedura stessa e dei suoi effetti più generali: in che modo la partecipazione alla formulazione e alla revisione dei Piani annuali nazionali incide sulle federazioni sindacali a livello nazionale e come incide sul modo in cui i lavoratori vedono lo Stato assistenziale? Quali sono i suoi effetti sulle strategie dei sindacati a livello locale e sui loro rapporti con le loro federazioni?

È praticamente certo che le reazioni varieranno all'interno di ogni Stato e tra gli Stati stessi. È del resto difficile immaginare un meccanismo capace di assicurare l'uniformità in un ambiente così instabile come quello attuale. Ma è comunque probabile che certe reazioni si articoleranno secondo i modelli tradizionali delle parti sociali e della rappresentanza dei gruppi di interesse.

Nei nuovi accordi sociali che stanno emergendo in Irlanda, ad esempio, le federazioni centrali che rappresentano i sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro sono meno polarizzati sulle questioni dei salari e degli orari di lavoro di quanto non lo fossero in passato. Invece, tendono a fornire informazioni e servizi alle branche locali per aiutarli nella riorganizzazione costante delle imprese, a guidare i loro membri nelle proprie carriere sul mercato del lavoro o ancora a partecipare a programmi locali d'inserimento sociale – e il tutto comporta delle nuove combinazioni politiche che potrebbero in futuro ridefinire il significato della parola «lavoro» (O'Donnell e O'Reardon, 2000).

La Strategia europea per l'occupazione certamente non garantisce tale risultato né ne garantisce altri. Ma ne facilita il conseguimento per i paesi che desiderano questi cambiamenti, permettendo loro di apprendere attraverso il confronto dei punti di vista, confronto che, analogamente, rende più difficile l'ostinazione di quei paesi nei quali sono i governi in carica, piuttosto che i cittadini, ad opporsi a tali cambiamenti. Almeno è questo il risultato che sarà raggiunto se i *«pubblici»* o gli attori pubblici si costituiscono secondo le indicazioni della nostra interpretazione.

La Strategia europea dell'occupazione si articola a sua volta secondo un'architettura che ricorda quella che è stata indicata in precedenza a proposito dei comitati e dei programmi di inserimento sociale: attori locali, o più precisamente, di livello infraeuropeo (Stati o varie associazioni, regioni, province o organizzazioni infranazionali al loro interno, e via di seguito fino agli enti locali capaci di risolvere un dato

problema) dispongono di un campo libero di sperimentazione delle loro soluzioni a problemi definiti in modo generale. Poi, di rimando trasmettono a gruppi di lavoro di livello più elevato le informazioni raccolte, nonché i progressi realizzati. Accettano anche di rispettare i principi democratici di fondo e formali nel corso della sperimentazione stessa. La regolare raccolta dei risultati rivela i difetti di alcune decisioni isolate e permette di elaborare dei criteri che misurino i diversi risultati ottenuti sul piano locale, esponendo chi è riuscito meno bene alle critiche interne ed esterne, e promuovendo invece chi ha ottenuto i risultati migliori al livello di modelli di riferimento (provvisori) al fine di incoraggiarli.

È la diffusione di questa nuova architettura dell'Unione europea, nonché la sua dipendenza da un centro – che comunque non ha niente in comune con i vertici di una gerarchia – che ci induce a parlare di una poliarchia concertata diretta, piuttosto che, ad esempio, di una nuova forma di anarchia. In anarchia, la convergenza degli interessi e delle motivazioni tra i vari soggetti sfocia in una coordinazione spontanea, senza che ci sia bisogno di una autorità centrale obbligata a fornire le informazioni, rende più facile mettere in comune le informazioni fornite o disciplina coloro che abuserebbero dell'autorità che è stata loro delegata per approfittare, nei loro settori di competenza, di operatori inferiori che agiscono in buona fede. Ne sono esempi classici il mercato del manuale neoclassico o la federazione proudhoniana, nei quali «le industrie sono sorelle» (Proudhon, 1863, p. 113). Mentre abbiamo versioni contemporanee nella Legge sociale di George Gurvitch, che chiama in causa direttamente Proudhon (Gurvitch, 1932), nonché certe versioni della teoria dei sistemi, nella quale i «sottosistemi» giuridici ed economici creano «attrito» reciproco provocando un adattamento spontaneo (Teubner, p. 2000).In una poliarchia concertata, la soluzione dei problemi non è fondata sull'armonia né sulla coordinazione spontanea, ma sullo squilibrio permanente tra le motivazioni e gli interessi e sull'esplorazione organizzata e collettiva delle differenze che ne derivano. Le assunzioni delle decisioni europee sono «poliarchiche» poiché l'analisi e l'approvazione dipendono entrambe da un controllo reciproco da parte degli operatori decentrati, controllo facilitato dalla messa a disposizione dell'infrastruttura centrale necessaria (si tenga presente il processo di controllo dei Piani nazionali annuali). Ma se si considera che l'Europa è una democrazia, che tipo di democrazia potrà essere o diventare? La democrazia è consensuale quando le decisioni collettive sono basate non soltanto sulla semplice giustap-

posizione degli interessi, ma sul dibattito di coloro sui quali va ad incidere tale decisione o dei loro rappresentanti. In ogni caso, ogni discussione in quanto riflessione sul miglior modo di affrontare un problema, non è intrinsecamente democratica: decisioni cruciali possono essere assunte da entità assolutamente chiuse alle opinioni o agli interessi di un gran numero di parti interessate, entità che non hanno legami con il dibattito pubblico o la «base». Pertanto, la poliarchia concertata è democratica soltanto se la discussione stessa è democratica. Ma come arrivarci?

È difficile rispondere a questa domanda perché c'è una sorta di «pensiero unico» su ciò che dovrebbe essere una democrazia (che sia fondata sulla discussione o sull'adesione, minimalista o elettoralista, o basata su una concezione più ambiziosa della sfera pubblica): un'autorità centrale che governa un territorio definito, che abbia il monopolio della forza pubblica su tale territorio, e che disponga di un'ampia competenza politica in materia di occupazione, ambiente, sanità, sicurezza dei prodotti, sicurezza interna, ricerca e sviluppo, e via di seguito. In una simile concezione, la democrazia esiste solo se i politici sono chiamati a rispondere ai loro cittadini attraverso le elezioni, in un contesto che rispetti le libertà fondamentali, quali la libertà d'espressione e d'associazione, e nel quale i cittadini discutono i problemi e scelgono i loro rappresentanti e i rappresentanti, a loro volta, definiscono i grandi orientamenti politici e controllano il modo in cui il governo articola e mette in atto tali orientamenti. Ma l'architettura politica della poliarchia concertata è differente, e la sua democratizzazione ne deve dunque adottare il carattere non convenzionale.

Scostandosi dunque dalle componenti tradizionali della democrazia, esiste una forma democratica di poliarchia concertata quando il processo decisionale è sottoposto a ciò che Frank Michelman chiama *full blast* (confronto pieno, *n.d.r.*) delle opinioni e degli interessi più svariati nella società (Michelman, 1999). Rispettare il criterio del *full blast* presuppone che si discutano in modo aperto e consapevole le decisioni assunte da ognuna delle unità e dall'autorità centrale che le coordina. Ma ciò che costituisce la democrazia non è il fatto di discutere in sé e per sé, ma il fatto che le discussioni informano poi le decisioni che ne derivano. Per rispettare le esigenze del *full blast* la poliarchia concertata deve dunque essere elaborata in un ambiente che soddisfi cinque condizioni. Prima di tutto la discussione politica che rispetta la teoria del *full blast* esige che si garantisca la tutela delle libertà fondamentali di espressione, di associazione e di partecipazione alla vita pubblica.

Secondo, la discussione e l'assunzione della decisione devono essere condotte con trasparenza, affinché un grande pubblico si senta invitato a partecipare in modo informato al dibattito. Terzo, la discussione deve presentare contenuti adeguati, il che significa che deve essere attenta al coordinamento tra le unità e alle decisioni prese dalle diverse unità. Nel caso del Metodo aperto di coordinamento, ciò implica il coordinamento degli orientamenti generali a livello dell'Unione e il coordinamento delle politiche nazionali (al livello degli Stati membri). Quindi, la condizione di *full blast* non si soddisfa soltanto con delle semplici discussioni isolate sulla politica nazionale, anche se queste sono sostenute da un coordinamento amministrativo tra gli Stati. Quarto, la forma democratica della poliarchia concertata presuppone poi che si mettano in atto dei meccanismi di responsabilità che raccordino le decisioni assunte in campi particolari al dibattito pubblico più ampio su questi stessi argomenti. Infine per garantire che una simile responsabilità rispetti l'uguaglianza di coloro che sono interessati da tali decisioni, una poliarchia concertata democratica deve proporre un diritto individuale di contestazione.

Una poliarchia concertata che assolva tali condizioni non realizza soltanto l'ideale di responsabilità e di ascolto nei confronti di coloro sui quali andranno a incidere le decisioni. (Anche se qui non lo dimostreremo, la poliarchia concertata corrisponde certamente più ad una forma di democrazia «in formazione» o epistemologica piuttosto che ad una trasposizione della relazione committente-incaricato – dove i cittadini sono considerati dunque come gli «azionisti» dello Stato, delegatari del potere – o ad una concezione corporativista – per cui la democrazia è un luogo di mercanteggiamento e il risultato di tale mercanteggiamento tra lavoro, capitale e altri gruppi strategici – o ad un'Eurodemocrazia fondata su una sfera pubblica nella quale i cittadini discutono di questioni di principio). È bene ricordare che ciò che caratterizza un'interpretazione concertata e poliarchica dell'Europa è la sua capacità di trasformare l'ostacolo della diversità e della differenza in uno strumento per accelerare e ampliare la ricerca delle soluzioni. Il raffronto dei diversi progetti da parte di gruppi che sono essi stessi di varia composizione (analisti omologhi, enti di normazione, e così via fino alle città e ai quartieri) consente di esaminare ogni idea di volta in volta nello specchio degli altri, e secondo le varie angolazioni presentate dai diversi modi di vedere. È stato dimostrato che, in numerose ipotesi, questo genere di confronto mette in luce le anomalie profonde dei singoli progetti che non sarebbero altrimenti state indi-

viduate con un approccio isolato, così come rivela nuove soluzioni, altrimenti sconosciute quando numerosi progetti sono portati avanti contemporaneamente ma in un'indifferenza reciproca volontaria. Quindi, pur non essendo una poliarchia concertata intrinsecamente democratica, essa sembra, se realizzata con spirito pratico, essere fatta apposta per stimolare l'esplorazione della diversità in modo da esporre i «decisori» alla sua piena verifica (*full blast*).

Inoltre, visto come metodo di verifica dei concetti alla luce della possibilità di realizzarli, è facile comprendere perché la poliarchia concertata si adatti particolarmente a tale funzione. Supponiamo che i fini e i mezzi si definiscano a vicenda: che comprendere il contenuto degli obiettivi richieda la ricerca dei mezzi per conseguirli, e che comprendere il contenuto dei mezzi richieda la ricerca degli obiettivi ai quali tendono. La poliarchia concertata passa in rassegna dunque i fini in funzione dei mezzi e viceversa. Essa fornisce un modello generale, e, a giudicare dai due esempi, completo e allo stesso tempo ampiamente applicabile per mettere in pratica la promessa epistemologica della democrazia consensuale.

Ma qual è la portata di questo modello? È certo che non copre l'insieme dei campi d'applicazione, né comprende l'insieme degli interessi potenzialmente in gioco in un determinato settore. Si sospetta, spesso a ragione, che la democrazia concertata sia selettiva o d'élite e, quando la discussione rientra nel campo di competenza di un'élite professionale, preposta alla risoluzione di problemi (legislatori, alti funzionari o giudici), essa diventerebbe di loro esclusivo appannaggio.

La diffidenza nei confronti della decisione riflette dunque quella suscitata dal privilegio che hanno alcuni professionisti, abilitati o meno. Essa sembra giustificata, nella misura in cui la fonte stessa dell'indipendenza professionale – la capacità del professionista di apportare la propria competenza su alcuni punti precisi e complessi – sembra legata ad un certo margine di irresponsabilità nei confronti dei «clienti», per non parlare poi dei cittadini.

In effetti, l'apprendimento di un mestiere, come quello di un'arte, avviene applicando delle tecniche tradizionali a difficoltà ben note sotto il controllo di professionisti esperti. Il vero apprendimento del diritto o della medicina non avviene nelle aule, ma nel corso degli *stage* – un po' come l'officina per l'apprendista – o durante i primi anni di lavoro in qualità di medico interno all'ospedale o di giovane avvocato.

Una volta presa la mano, l'apprendista affronta dei problemi nuovi, e si impadronisce egli stesso del mestiere quando riesce a risolverli da

solo. La conoscenza delle tecniche acquisite in questo modo è tacita: i professionisti, come gli artigiani, sono capaci di giudicare con competenza la qualità di un lavoro, senza saper dire con precisione come sia stato realizzato. Poiché la dignità del professionista è legata alla sua autonomia, e la sua autonomia all'assenza di supervisione: controllare le attività di un professionista può apparire facilmente come un'accusa velata di incompetenza, o peggio ancora.
Quindi l'autonomia del professionista – la capacità di risolvere dei problemi complessi senza il sostegno o il giogo di una gerarchia – si accompagna ad una certa distanza nei confronti dei clienti, delle altre professioni e anche nei confronti degli stessi colleghi.
Con la tecnica del raffronto dei risultati e la formulazione delle diverse soluzioni ai problemi rivelati dal raffronto, la poliarchia concertata trasforma potenzialmente la professionalità: essa riduce la sua supponenza tecnocratica e rivela la dipendenza del giudizio degli esperti dalla valutazione dei fini e dei mezzi. Rendendo esplicita o comprensibile la tattica tacita della risoluzione dei problemi, in un modo che rompe con la gerarchia tradizionale delle competenze, essa può riuscire ad aprire le frontiere che la separano da un pubblico più vasto.
È evidente che non si tratta che di un'ipotesi. Gli elementi che consentono di misurare la vocazione democratica della poliarchia concertata sono equivoci, poco probanti o contraddittori. Ad esempio, non si conosce il grado di ramificazione della poliarchia concertata nella società civile al di là di un'élite tecnica. Un altro dato importante è che il successo normativo dell'Unione è stato accompagnato dalla moltiplicazione di autorità parallele. Quindi, la democratizzazione della poliarchia concertata è ancora allo stadio di progetto, la cui attuazione non è ancora all'ordine del giorno. Essa comporta, secondo le condizioni del *full blast*, che essa sia molto aperta per quanto concerne sia il processo decisionale che i meccanismi di responsabilità pubblica. La poliarchia concertata deve anche essere ufficializzata, riconosciuta pubblicamente come rientrante nel processo legittimo attraverso il quale un popolo sovrano elabora le proprie leggi.
Un altro elemento necessario della democratizzazione della poliarchia concertata (e forse anche una delle sue condizioni) è la concezione del costituzionalismo come valutazione permanente delle applicazioni di una politica alla luce dei suoi impegni profondi e viceversa. Il costituzionalismo così inteso non dà origine ad una costituzione che elenca i poteri e i diritti, quanto piuttosto a un movimento, un'attività. Infatti, nella misura in cui questo costituzionalismo rispetta il criterio della

definizione reciproca dei mezzi e dei fini, secondo gli standard tradizionali, esso è anticostituzionale. Non consente di determinare anticipatamente la separazione dei poteri tra le branche e i livelli di governo, né di assegnare loro una determinata autorità, come avviene ad esempio tra uno Stato federale e gli Stati federati. Procedere significherà quindi stabilire dei mezzi formali senza preoccuparsi degli obiettivi concreti. Analogamente, questo costituzionalismo non consente di prestabilire l'insieme dei diritti. Procedere significherà quindi determinare i fini senza badare ai mezzi per raggiungerli. Questo genere di costituzionalismo potrà garantire la responsabilità del governo? L'efficacia dei diritti? La questione della responsabilità sembra abbastanza facile da risolvere, almeno rispetto al compito che consiste nel giustificare i diritti consolidati dall'esperienza. La poliarchia concertata rende in effetti i soggetti pubblici trasparenti e responsabili sia tra loro che nei confronti del pubblico, in un modo che limita rigorosamente l'impunità. La nostra costituzione madisoniana considera i rami e i livelli di governo come dati naturali e trae vantaggio dalla loro rivalità per tutelarci contro l'auto-promozione di un governo che accentrerebbe a sé tutti i poteri. Il costituzionalismo concertato e poliarchico potrebbe esser considerato neo-madisoniano nella misura in cui utilizza per lo stesso scopo la concorrenza poliarchica tra le unità che determinano gli obiettivi da un lato e quelle preposte alla risoluzione evolutiva dei problemi dall'altro.

Se la responsabilità non è dunque un problema insormontabile, è sicuro che il costituzionalismo poliarchico possa stabilire dei valori costituzionali sufficientemente precisi per inquadrare i comportamenti, pur lasciandoli abbastanza vaghi perché possano essere poi ridefiniti con dei mezzi pratici (in senso proprio)? In linea più generale, dal punto di vista della teoria del *full blast*, la democrazia stessa evolve a partire dalla definizione degli impegni originari e progredisce sotto la pressione del *full blast* della diversità sociale. *A fortiori,* se si segue sempre questo punto di vista, i diritti particolari, o i gruppi dei diritti particolari, che formano e definiscono la democrazia nel suo insieme, hanno anch'essi questo processo di formazione. In altri termini, il senso preciso dei diritti è in perpetuo divenire: ad esempio, senza libertà d'espressione, non c'è democrazia, ma la definizione del contenuto preciso di questo diritto, rispetto ad altre norme, fa parte del «lavoro» democratico.

Prendiamo di nuovo l'esempio del Metodo aperto di coordinamento. È possibile prevederlo come una sorta di costituzionalismo senza costituzione o in sostituzione di una costituzione. Quindi, gli Stati

membri dell'Unione europea, invece di creare una Costituzione sul modello francese o americano, mettono in atto delle riforme in materia di occupazione, di previdenza sociale, di istruzione o in materia fiscale in base allo schema del Metodo aperto di coordinamento. Ma in ultima analisi, considerati nel loro insieme, questi interventi politici costituiscono il cuore stesso delle attività di uno Stato. Forse questo metodo, che consiste nel tracciare dei paralleli a un livello sempre più alto, è una nuova via di costituzionalizzazione o quanto meno di rendere legittima la carta dei diritti che garantiscono la democrazia? O forse questo metodo non ha mai uno scopo, e le forme di discussione concreta che tale metodo comporta diventano sia un mezzo di risoluzione dei problemi che una nuova tecnica di articolazione dei valori costituzionali? Questa lettura del costituzionalismo europeo non intende soltanto teorizzare gli avvenimenti, si tratta di un'interpretazione con un retro-pensiero concreto: essa indica i tipi di partecipazione democratica che noi dovremmo cercare, dove potremmo trovarla, e una volta trovata, come ufficializzare il meccanismo.

3. Della poliarchia concertata negli Stati Uniti

In ultimo, questa lettura focalizza l'attenzione su alcuni aspetti dell'esperienza americana che legano in modo curiosamente simile i metodi «fluidi» di soluzione dei problemi alle nuove forme di responsabilità. Noi abbiamo presentato la poliarchia concertata come una modalità di strutturazione, di lettura dei dati grezzi, una lettura che chiarisce completamente un modello che si oppone alle interpretazioni convenzionali, pur presentando anch'essa le sue difficoltà. Avremmo anche potuto dire che essa rappresenta la scoperta accidentale di una brillante soluzione a un largo spettro di difficoltà attuali, rispetto alle quali è inaccettabile non intervenire e le soluzioni classiche sono impraticabili. C'è un gran numero di difficoltà simili negli Stati Uniti e molte delle soluzioni proposte ricordano le grandi linee di un'Europa «letta» come poliarchia concertata.

Qui ci interesseremo principalmente delle evoluzioni in materia di istruzione, ma senza dimenticare la riorganizzazione della polizia, degli organismi sociali, nonché di tutti quei settori che sono il nucleo centrale del grande movimento (ora però apparentemente più contenuto) a favore di una riforma istituzionale generalizzata, movimento che Chayes aveva chiamato trent'anni fa «*public law*» (Chayes, 1976; 1982).

Le differenze tra questo *public law* e quello che chiameremo, giocando apposta con le parole, il «nuovo *public law*» sono equivalenti a quelle che esistono tra il costituzionalismo tradizionale dello Stato amministrativo e il costituzionalismo in movimento perpetuo del tipo Metodo aperto di coordinamento. Le giurisdizioni che erano attente al movimento del «diritto pubblico» intendevano stabilire i criteri minimi di inquadramento dell'azione amministrativa – fino alla potenza delle lampadine che illuminano le celle delle carceri, per fare un esempio estremo, ma in pratica affatto straordinario.

Oggigiorno i giudici del movimento del «nuovo *public law*» s'impegnano piuttosto a favore dei principi costituzionali fondamentali, in evoluzione, o a favore delle iniziative legislative. Quindi le Corti Supreme del Texas e del Kentucky, invocando la loro Costituzione interna, ricordano con forza che le scuole devono fornire un'istruzione «adeguata» a tutti gli allievi, anche se ciò comporta che quasi tutte le scuole, tutte le accademie e i ministeri dell'Istruzione debbano esser ristrutturati per soddisfare tale criterio.

Nel caso di alcuni errori della polizia, i tribunali, invocando le recenti norme federali, affidano direttamente ai dipartimenti di polizia il compito di individuare e correggere «un modello o una prassi» di comportamento improprio.

Tale difesa dei valori in senso lato, i cui contorni non sono definiti, diventa un mezzo efficace di «disciplinare» riforme ampie perché essa è accompagnata da uno scivolamento di responsabilità nella valutazione dell'intervento pubblico. Secondo le regole del *public law*, l'istanza convocava un gruppo *ad hoc*, composto dalle parti e da esperti, che aveva il compito di controllare periodicamente l'istituzione oggetto della riforma. Tale gruppo inviava poi al giudice un rapporto che presentava una valutazione dettagliata del modo in cui l'istituzione rispettava gli standard minimi. Attualmente tale controllo è continuo e non puntuale. Tale controllo di routine è un compito permanente affidato all'istituzione stessa, e non alle varie istanze e ai loro addetti. Il controllo si effettua in funzione di indicatori chiave della *performance* complessiva delle amministrazioni oggetto della riforma, con un interesse particolare per i gruppi i cui diritti fondamentali sono minacciati, e non in funzione di una valutazione generale del progresso della riforma. E i risultati di questo *audit* sono trasmessi almeno con la stessa frequenza al personale, agli utenti dell'amministrazione in questione, ad un pubblico ampio, fino ai giudici stessi.

Ad esempio, rientra nelle responsabilità del Ministero dell'Istruzione

del Texas redigere un rapporto regolare sul profitto degli allievi che frequentano le scuole pubbliche in lettura e in matematica alla fine della scuola elementare e delle medie. I risultati, suddivisi per scuola, che sono poi a loro volta scomposti nuovamente secondo l'appartenenza etnica e socio-economica, e presentati in modo tale da consentire il raffronto tra i 39 istituti scolastici dello Stato secondo i criteri indicati, sono oggetto di un rapporto pubblico. Si trasmettono versioni più dettagliate dello stesso rapporto alle scuole e alle accademie che a loro volta le fanno pervenire agli insegnanti. I genitori, il personale amministrativo, le accademie e i servizi centrali possono quindi seguire i progressi di qualsiasi altra scuola o qualsiasi altra accademia dello Stato. La Corte Suprema del Texas può anche decidere se il Ministero dell'Istruzione e inoltre il legislatore svolgano i loro adempimenti di seguire il livello di ogni scuola e di intervenire nel caso in cui le più deboli si arenino nell'avviare un miglioramento sufficiente. (La legge federale denominata «No Child Left Behind Act» approvata dal Congresso nel 2001 obbliga gli Stati – se intendono percepire le sovvenzioni federali per le scuole frequentate da allievi indigenti – ad adottare una versione simile a quella del sistema texano.)

Quindi, malgrado il loro attaccamento ai valori fondamentali e la loro reticenza a delimitare il campo delle riforme, i tribunali attualmente sono molto meno coinvolti nella gestione delle ristrutturazioni amministrative di quanto non lo fossero i loro predecessori, seguaci del *public law*. Mentre il movimento del *public law* incentivava le giurisdizioni di quel tempo a creare delle commissioni pubbliche *ad hoc*, con il compito di definire standard e procedure applicabili per effettuarle, le giurisdizioni attuali delegano ai principali soggetti interessati il compito di elaborare le norme costituzionali di fondo nonché i mezzi per farlo. In tal senso, i nuovi movimenti di riforma, a differenza di quello del *public law*, non ruotano intorno ai giudici. Imponendo ai principali istituti interessati dalla riforma l'obbligo di autocontrollarsi costantemente, i tribunali inducono nuove forme di cooperazione autocritica tra questi e gli altri soggetti pubblici o privati. Le linee direttrici della riforma si svincolano da tale cooperazione e dalla capacità dei giudici di valutarla. È questa nuova ripartizione dei compiti tra le varie branche di governo, nonché tra queste e la società civile – una nuova separazione dei poteri – che riesce a trasformare una dichiarazione di principio dei giudici, ancorché generale e vaga come quella dell'esistenza di un diritto ad un'istruzione adeguata, in un diritto effettivo e sancito di vagliare i modelli attuali e di cercarne di migliori in modo trasparente.

Oppure, per «chiudere il cerchio» della nostra argomentazione, i tribunali americani stanno creando l'equivalente del Metodo aperto di coordinamento costituzionale. La poliarchia concertata sarebbe un'alternativa da prendere seriamente sulle due sponde dell'Atlantico? Un'interpretazione simile, direte voi, abusa della libertà di speculare consentita dalle questioni rimaste senza risposta. Ma la democrazia, come la Storia dimostra, è una sorta di licenza collettiva di rispondere, con mezzi che affermano i nostri diritti e i nostri doveri gli uni verso gli altri, a domande che noi non avremmo mai immaginato che si sarebbero poste.

Riferimenti bibliografici

Barenberg M., 1994, *Democracy and Domination in the Law of the Workplace Cooperation: From Bureaucratic to Flexible Production*, «Columbia Law Review», n. 3/94, pp. 753-983.

Beaud O., 1999, «La notion de pacte fédératif. Contribution à une théorie constitutionnelle de la Fédération» in J-F. Kervégan e H. Mohnhaupt (a cura di), *Liberté sociale et lien contractuel dans l'histoire du droit et de la philosophie*, V. Klostermann, Francoforte, pp. 197-270.

Chayes A., 1976, *The Role of the Judge in Public Law Litigation*, «Harvard Law Review», n. 7/89, pp. 1281-316.

Chayes A., 1982, *Public Law Litigation and the Burger Court*, «Harvard Law Review», n. 9611, pp. 4-60.

Christiansen T. e Kirchner E. (a cura di), 2000, *Committee Governance in the European Union*, Manchester University Press, Manchester.

Cohen J. e Sabel C. F., 1997, *Directly-Deliberative Polyarchy*, «European Law Journal», n. 314, pp. 313-40.

Craig P. e de Búrca G. (a cura di), 1999 (prima edizione), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford.

de Búrca G. e Weiler J.H.H. (a cura di), 2001, *The European Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford.

Dehousse R., 2002a, *Misfits : EU Law and the Transformation of European Governance*, Jean Monnet Working Paper n. 2/02, disponibile sul sito http://www.jeannmonnetprogram.org/papers/O21020201.rtf

Dehousse R. (a cura di), 2002b, *Une constitution pour l'Europe?*, Presses des Sciences Po., Parigi.

Dewey J., 1927, *The Public and Its Problems*, H. Holt and Company, New York.

Dorf M. C. e Sabel C. F., 1998, *A Constitution of Democratic Experimentalism*, «Columbia Law Review», n. 9812, pp. 267-473.

Dworkin R., 1997, *In Praise of Theory*, «Arizona State Law Journal», n. 2912, pp. 353-76.

Dworkin R. M., 1986, *Law's Empire*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Dworkin R. M., 1985, *A Matter of Principle*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Garton Ash T., 2001, *The European Orchestra*, «New York Review of Books», n. 48/8, pp. 60-67.
Garrett B., 2001, *Remedying Racial Profiling*, «Columbia Human Rights Law Review», n. 3311, pp. 41-148.
Geddes M. e Benington J. (a cura di), 2001, *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union*, Routledge, Londra.
Gerstenberg O. e Sabel C. F., 2002, «Directly Deliberative Polyarchy: An Institutional Ideal for Europe?», in Ch. Joerges e R. Dehousse (a cura di), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford University Press, Oxford, pp. 289-341.
Goldstein L., 2001, *Constituting Federal Sovereignty: The European Union in Comparative Context*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
Green-Pedersen C., van Kershergen K., Hemerijck A., 2001, *Neo-liberalism, the «Third Way» or What? Recent Social Democratic Welfare Polices in Denmark and the Netherlands*, «Journal of European Public Policy», n. 812, pp. 307-25.
Gurvitch G., 1932, *L'idée du droit social*, Recueil Sirey, Parigi.
Habermas J., 1989, *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, trad. Th. Burger, Mit Press, Cambridge, Mass.
Habermas J., 1996, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, trad. W. Rehg, Mit Press, Cambridge, Mass.
Habermas J., 2001, *On the Pragmatics of Social Integration: Preliminary Studies in the Theory of Communicative Action*, trad. B. Fultner, Mit Press, Cambridge, Mass.
Hall P. A. e Soskice D., 2001, *Varieties of Capitalism: Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.
Héritier A., 1999, *Policy-Making and Diversity in Europe: Escaping Deadlock*, Cambridge University Press, Cambridge.
Iversen T., Pontusson J., e Soskice D., 2000, *Unions, Employers, and Central Banks: Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies*, Cambridge University Press, New York.
Joerges C., Ladeur K.-H. e Vos E. (a cura di), 1997, *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making: National Traditions and European Innovations*, Schriftenreihe des Zentrums fuer Europaeische Reehtspolitik an der Universitaet Bremen (Zerp), Volume 23, Nomos, Baden-Baden.
Joerges C. e Vos E. (a cura di), 1998, *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Hart, Oxford.
Kagan E., 2001, *Presidential Administration*, «Harvard Law Review», n. 11418, pp. 2245-2315.
Liebman J. e Sabel C. F., 2003, *A public Laboratory Dewey Never Imagined*, «New York University Review of Law & Social Change», in corso di pubblicazione.
Ljphart A., 1999, *Patterns of Democracy*, Yale University Press, New Haven, Ct.
Magnette P., 2000, *L'Europe, l'État et la démocratie*, Éditions Complexe, Bruxelles.
Majone G., 1998, *Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards*, «European Law Journal», n. 411, pp. 5-28.
Majone G., 2000, *The Credibility Crisis of Community Regulation*, «Journal of Common Market Studies», n. 3812, pp. 273-302.
Michelman F. I., 1999, *Brennan and Democracy*, Princeton University Press, Princeton, Na.
Moravcsik A., 2001, «Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality», in K. Nicolaidis e R. Howse (a cura di), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the European Union and the United States*, Oxford University Press, Oxford, pp. 161-87.

Moravcsik A., 2002, *If It Ain't Broke, Don't Fix It! Beware Europe's rhetoric (and America's fears) about what it wants to be - Focus on what it is*, «Newsweek», 4 marzo, p. 15.

O'Dannell R. e O'Reardon C., 2000, «Social Partnership in Ireland's Economic Transformation», in G. Fajertag e P. Pochet (a cura di), *Social Pacts in Europe, New Dynamics*, European Trade Union Institute, Observatoire Social Européen, Bruxelles, pp. 237-256.

Proudhon P.-J., 1863, *Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution*, È. Dentu, Parigi.

Sabel C. F., 1996, *Local Partnerships and Social Innovation: Ireland*, Ocse, Parigi.

Scharpf F. W., 1999, *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press, Oxford/New York.

Schmitt C., 1985, *The Crisis of Parliamentary Democracy*, trad. Kennedy E., Mit Press, Cambridge, Ma.

Schmitter Ph. C., 2000, *How to Democratize the European Union and Why Bother? Governance in Europe*, Rowman & Littlefield, Lanham, Md.

Schmitter Ph. C., (a cura di), 1977, *Corporatism and Policy-Making in Contemporary Western Europe*, «Comparative Political Studies», n. 10/1.

Scully R., 2001, *The European Parliament as a Non-Legislative Actor*, «The Journal of European Public Policy», n. 811, pp. 162-169.

Smith B., 2002, *Constitution Building in the European Union: The Process of Treaty Reforms*, Kluwer, L'Aja.

Te Brake W. P., 1998, *Shaping History: Ordinary People in European Politics, 1500-1700*, University of California Press, Berkeley CA.

Teubner G., 2000, *Contracting Autonomies: The Many Autonomies of Private Law*, «Social and Legal Studies», n. 913, pp. 399-418.

Tsebelis G. e Garrett G., 2001, *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union*, «International Organization», n. 5512, pp. 357-390.

Van Schendelen M.P.C.M. (a cura di), 1998, *EU Committees as Influential Policymakers*, Ashgate, Aldershot.

Weiler J. H. H., 1999, *The Constitution of Europe: «Do the New Clothes Have an Emperor?» and Other Essays on European Integration*, Cambridge University Press, Cambridge.

Weiler J. H. H., 2001, *The Commission as Euro-sceptic: A Task-Oriented Commission for a Project-Based Union, A Comment on the First Version of the White Paper*, disponibile sul sito http://www.jeannmonnetprogram.org/papers/O21020201.rtf.

Ue: la politica sociale e dell'occupazione

Anna Colombo

L'articolo delinea il percorso dell'Europa sociale e descrive in particolare la situazione attuale, soffermandosi sulle conseguenze delle decisioni del Consiglio europeo di Lisbona, del marzo 2000, nel quale i Capi di Stato e di governo hanno deciso di dotare l'Unione europea di un nuovo ambizioso obiettivo: divenire l'economia della conoscenza più competitiva del mondo, basata sulla piena e buona occupazione, con un'accresciuta coesione sociale. Vengono esaminati in dettaglio la strategia comune per l'occupazione, la nuova agenda sociale, gli sforzi di maggiore cooperazione in materia di inclusione e protezione sociale. L'articolo offre altresì uno sguardo verso il futuro, esaminando i risultati della Convenzione in ambito sociale, e concludendo sulle prospettive della Conferenza intergovernativa.

Introduzione

Il trattato istitutivo della Comunità economica europea elencava fra gli obiettivi dell'integrazione il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. Tuttavia, gli unici strumenti allora individuati per raggiungere lo scopo si limitavano al Fondo sociale europeo e al coordinamento fra le politiche degli Stati membri. È solo a partire dagli anni '70 che l'Europa sociale sembra iniziare il suo (faticoso) cammino, con l'adozione del primo programma di azione sociale (1974), che conteneva principalmente disposizioni sulla salute e sicurezza dei lavoratori, sulle pari opportunità e sull'inserimento di gruppi svantaggiati nel mondo del lavoro. I programmi in materia sociale continuavano a basarsi su disposizioni generiche del trattato, senza poter contare su una vera base giuridica *ad hoc*. Ciò comportava, fra l'altro, l'adozione all'unanimità in sede di Consiglio.

Occorre però aggiungere che, nonostante l'unanimità, le pesanti e drammatiche conseguenze degli shock petroliferi degli anni '70 indussero gli Stati membri ad adottare direttive molto significative quali quelle relative ai licenziamenti collettivi, all'insolvenza, o ai trasferimenti di imprese.

L'Atto unico europeo non amplia in modo significativo i poteri della Ce in campo sociale, limitandosi a prevedere un nuovo articolo relati-

vo a disposizioni minime in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, da adottarsi a maggioranza qualificata. Non c'è quindi da stupirsi se i maggiori progressi in campo sociale siano stati registrati negli anni seguenti solo in questa materia (è del 1989 l'adozione di un'importante direttiva quadro, alla quale sono seguite svariate direttive legate a rischi e tutele specifici, nonché la direttiva 104/93 sull'orario di lavoro).

Durante i negoziati precedenti il varo del trattato di Maastricht, il governo conservatore britannico rifiutò con veemenza qualsiasi progresso verso un'Europa sociale. Il compromesso che fu trovato nel dicembre 1991, meglio noto come «*opt-out* britannico» apre la strada alle «velocità differenziate»: il trattato resta immutato in materia sociale, ma viene aggiunto ad esso un protocollo firmato da 11, successivamente 14, Stati membri, e relativo a nuove basi giuridiche in materia sociale. Gli Stati firmatari si impegnano così a decidere a maggioranza qualificata prescrizioni minime in materia di ambiente di lavoro, condizioni di lavoro, informazione e consultazione dei lavoratori, integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro e parità di trattamento sul lavoro fra uomini e donne.

Tuttavia, restano soggette all'unanimità (ciò che ha significato in pratica l'inazione) le disposizioni relative alla sicurezza sociale e alla protezione sociale dei lavoratori, alla protezione in caso di licenziamento, alla rappresentanza e difesa dei diritti dei lavoratori, alle condizioni di impiego dei cittadini di paesi terzi. Sono esplicitamente esclusi dal protocollo le retribuzioni, il diritto di associazione, sciopero e serrata.

Per la verità, i progressi registrati grazie al protocollo sociale sono stati molto timidi. Vale la pena ricordare comunque alcune direttive varate negli anni '90 e relative alla costituzione dei Comitati aziendali europei, all'inversione dell'onere della prova in casi di discriminazione di genere, al congedo parentale e al part-time (un'altra direttiva sui contratti a tempo determinato si aggiungerà più tardi). Queste due ultime disposizioni sono state adottate attraverso la procedura inserita nel protocollo e relativa alla possibilità per il Consiglio di «ratificare» accordi intervenuti fra le parti sociali a livello europeo e sulla quale torneremo.

1. La situazione attuale

Con il trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel maggio 1999, e grazie alla firma del nuovo governo laburista apposta in calce al pro-

tocollo sociale, tale allegato entra a pieno titolo nel corpus del trattato. Immutato, fatta salva l'estensione della codecisione alle materie decise a maggioranza, che sono (art. 137):

- miglioramento dell'ambiente di lavoro per proteggere la salute e sicurezza dei lavoratori, condizioni di lavoro;
- informazione e consultazione dei lavoratori;
- integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro;
- parità fra uomini e donne per quanto riguarda il mercato del lavoro e il trattamento sul lavoro.

Sono attualmente quindi ancora soggetti all'unanimità i seguenti settori:

- sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori;
- protezione in caso di risoluzione del contratto di lavoro;
- rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione;
- condizioni di impiego dei cittadini di paesi terzi.

Restano esplicitamente esclusi dal trattato le retribuzioni, il diritto di associazione, sciopero e serrata. Questa esclusione appare peraltro sempre meno giustificata, data l'importanza delle prospettive del dialogo sociale a livello europeo.

A questo proposito, il trattato riprende anche le disposizioni relative al dialogo sociale, in particolare quelle relative alla possibilità per le parti di concludere accordi nel settore della politica sociale, accordi che possono anche essere attuati, a richiesta delle parti firmatarie, in base ad una decisione del Consiglio. È proprio ciò che è avvenuto in particolare nel settore del lavoro atipico e della conciliazione fra vita familiare e professionale, dove gli accordi quadro europei sul part-time, sul lavoro a tempo determinato e sul congedo parentale sono diventati direttive comunitarie.

Il trattato introduce inoltre una nuova base giuridica volta a permettere l'adozione a maggioranza qualificata e in codecisione con il Pe di misure volte a combattere l'esclusione sociale, nonché una base giuridica, all'unanimità in Consiglio, per lottare contro ogni forma di discriminazione (basata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali).

Al Vertice di Nizza, nel dicembre 2000, in occasione dei negoziati per un'ulteriore revisione del trattato, viste le grandi difficoltà in campo istituzionale e il tempo consacrato ai negoziati per risolverle, il risultato finale in materia sociale è stato molto al di sotto delle aspettative. Non ci sono state novità importanti neppure nell'ampliare la maggioranza qualificata e i poteri del Pe in materie come la lotta alla discri-

minazione o la sicurezza sociale dei lavoratori migranti (art. 42, curiosa ma non isolata combinazione di codecisione con unanimità in Consiglio, che potrebbe essere rimossa durante la prossima conferenza intergovernativa).
L'art. 137, che racchiude le competenze più importanti in materia sociale, viene semplicemente razionalizzato. L'aggiunta più importante riguarda la possibilità di adottare misure per incoraggiare la cooperazione fra gli Stati membri in tutti i campi della politica sociale, compresa la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale. Da notare che nel caso dell'esclusione sociale e della protezione sociale, questo metodo è l'unico possibile, non avendo l'Ue alcuna competenza di armonizzazione legislativa in materia.
L'adozione, sempre a Nizza, della Carta europea dei diritti fondamentali apre una fase nuova anche per i diritti sociali. L'inclusione della Carta nella futura Costituzione, così come raccomandato dalla Convenzione, potrebbe essere molto significativa per il rafforzamento della dimensione sociale dell'Ue: i valori contenuti nella Carta sono indivisibili: i diritti sociali sono quindi parte integrante della cittadinanza europea.

2. Il capitolo occupazione

Il trattato contiene dal 1999 anche un'importante novità: l'introduzione di un nuovo titolo sull'occupazione (che viene simbolicamente inserito dopo quello relativo all'Unione economica e monetaria).
Tale capitolo prevede l'elaborazione da parte degli Stati membri e delle istituzioni dell'Ue di una strategia coordinata a favore dell'occupazione, in particolare con l'adozione di linee direttrici, e il sostegno all'attività degli Stati attraverso azioni di incoraggiamento: gli Stati membri debbono insomma d'ora in poi guardare alla promozione di politiche per il lavoro come materia di interesse comune.
Per fronteggiare l'emergenza occupazione, i 15 intendono così dotarsi di politiche di coordinamento e di iniziativa a livello europeo. È infatti illusorio pensare di dare risposte al problema della disoccupazione esclusivamente sul piano nazionale: con l'entrata in vigore della terza fase dell'unione economica e monetaria e l'introduzione dell'euro e un mercato unico sempre più integrato, le politiche sociali e del lavoro debbono assumere a loro volta una dimensione sovranazionale.
Gli Stati membri e la Comunità debbono quindi dotarsi di una stra-

tegia coordinata per raggiungere l'obiettivo di un elevato livello di occupazione nell'Ue, così come ormai sottolineato negli articoli introduttivi del trattato, che sanciscono gli obiettivi e compiti fondamentali dell'Unione. Nel fare ciò, gli Stati membri debbono essere coerenti con le linee direttrici economiche europee, approvate annualmente. Inoltre, tutte le politiche europee dovranno essere messe al servizio della promozione di occupazione (è auspicabile peraltro che il peso della politica per l'occupazione a livello europeo venga rafforzato, insistendo anche per un coordinamento delle politiche economiche, fiscali e di bilancio, al fine di promuovere in particolare una strategia europea per gli investimenti in ricerca e sviluppo, grandi opere infrastrutturali, formazione e così via).

La procedura verso una competenza europea per l'occupazione, che affianca e integra le competenze nazionali, coinvolge tutte le istituzioni europee. In particolare, il Consiglio e la Commissione hanno il compito di predisporre annualmente un rapporto congiunto sulla situazione dell'occupazione in Europa. Questo rapporto è sottoposto all'attenzione dei Capi di Stato e di governo (Consiglio europeo), che adottano conclusioni su una strategia per l'anno seguente. Il Consiglio, su proposta della Commissione europea e dopo aver consultato il Parlamento europeo (Pe), il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni, predispone le linee direttrici annuali per l'occupazione. Gli Stati membri debbono trasporre queste linee programmatiche in piani nazionali per il lavoro, e attuare interventi e misure per ottenere risultati significativi.

Il Consiglio segue passo passo la realizzazione degli obiettivi fissati dalle linee guida in ogni Stato membro, e ogni anno la Commissione redige un rapporto sui risultati ottenuti. Se tali risultati si rivelano insoddisfacenti per questo o quel paese, il Consiglio, su proposta della Commissione e deliberando a maggioranza qualificata, adotta raccomandazioni da rivolgere allo Stato membro «inadempiente».

Sulla base dell'esame relativo alle misure concretamente adottate, la Commissione e il Consiglio elaborano il rapporto congiunto per l'anno successivo, da sottoporre nuovamente al Consiglio europeo di fine anno. Il Consiglio può inoltre stimolare lo sviluppo di una politica europea per l'occupazione tramite misure positive, da adottarsi in codecisione con il Parlamento europeo, su proposta della Commissione. Queste misure di incentivo, volte ad incoraggiare la cooperazione fra Stati membri e sostenerne l'azione nel campo dell'occupazione, mirano allo scambio di informazioni e analisi comparative, nonché alla

promozione di progetti pilota particolarmente innovativi, i cui risultati più significativi saranno poi disseminati a livello europeo come migliori pratiche.
Dal 2003 la procedura di adozione delle linee direttrici per l'occupazione è sincronizzata con quella relativa alle grandi direttrici macroeconomiche, in uno sforzo di coerenza che si vorrebbe rivolto ad una maggiore considerazione delle politiche per l'occupazione nelle politiche economiche dell'Ue, in modo da applicare appieno il *policy mix* deciso a Lisbona, che si affronta nel capitolo successivo. Inoltre, pur restando annuali, le linee direttrici saranno completamente riviste solo ogni tre anni. Negli anni intermedi dovranno, in linea di principio, servire ad un più puntuale monitoraggio sui risultati.

3. Il Consiglio europeo di Lisbona

Il 23 e 24 marzo 2000 si è svolto a Lisbona durante la Presidenza portoghese un importantissimo Consiglio europeo, dedicato a «Occupazione, riforme economiche e coesione sociale». I Capi di Stato e di governo (all'epoca in grande maggioranza espressione di governi di sinistra o di centrosinistra), di fronte alle nuove sfide dettate dalla mondializzazione e dalle tecnologie d'avanguardia, comprese quelle legate alla comunicazione e informazione, hanno approvato un nuovo obiettivo strategico: la piena occupazione in una nuova società della conoscenza e dell'innovazione, per vincere la sfida della competitività mondiale rispettando le prerogative del modello sociale europeo, creando occupazione di qualità e promuovendo la coesione sociale.
La strategia che sottende le decisioni di Lisbona, peraltro caratterizzate da un certo numero di obiettivi concreti nei vari settori da raggiungersi secondo precise scadenze, è volta a preparare appunto la transizione verso la nuova economia e la nuova società basate sulla conoscenza, attraverso politiche di ricerca e sviluppo tecnologico, l'accelerazione delle necessarie riforme strutturali in particolare nel settore dei servizi per completare il mercato interno, la modernizzazione del *welfare*, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale, il sostegno ad una economia in fase di ripresa, con un tasso di crescita del 3% come prospettiva realistica per i prossimi anni.
Dal punto di vista operativo, dall'anno 2000 viene organizzato ad

ogni primavera un vertice dei Capi di Stato e di governo per controllare i progressi dell'Ue e dei singoli Stati rispetto agli obiettivi di Lisbona, sulla base di un «rapporto di sintesi» predisposto dalla Commissione.

Le Presidenze francese, svedese e belga hanno contribuito in maniera rilevante alla procedura. La Presidenza francese (seconda metà 2000) ha adottato a Nizza la nuova agenda sociale basata sulla qualità del modello (vedi capitolo successivo). La Presidenza svedese (primo semestre 2001) ha organizzato il primo vertice di primavera di verifica rispetto a Lisbona confermandone e rafforzandone l'orientamento nel *policy mix* virtuoso, e aggiungendo ad esso in particolare l'aspetto dell'ambiente e dello «sviluppo sostenibile». La successiva Presidenza belga ha adottato ambiziosi indicatori di qualità per l'occupazione (fra i quali spiccano quelli legati all'istruzione e formazione durante tutto l'arco della vita, alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, all'equilibrio fra flessibilità e garanzie, al conciliare vita familiare e professionale), indicatori per la lotta all'esclusione sociale (inteso come fenomeno multidimensionale) e alcuni importanti obiettivi per preservare l'universalità e il carattere sociale dei sistemi pensionistici, rispettando il principio di sussidiarietà. I belgi hanno inoltre saputo valorizzare notevolmente il dialogo sociale europeo organizzando alla vigilia di Laeken un importante Summit sociale, che è stato recentemente formalizzato in una Decisione del Consiglio (Decisione relativa alla costituzione di un Summit sociale tripartito), e che precede adesso i rilevanti vertici europei. È essenziale sottolineare il ruolo che le parti sociali possono e debbono avere nell'attuazione degli obiettivi di Lisbona.

Ci troviamo ora in un momento molto delicato: il rallentamento dell'economia Ue sembra fare dimenticare a molti gli impegni presi a Lisbona. Rischia di sfuggire e di perdersi l'obiettivo centrale: il *policy mix* di tutte le politiche verso la piena occupazione basata sulla conoscenza, uno sforzo accresciuto per competere in termini di qualità anche e soprattutto grazie a ricerca e sviluppo, al rilancio degli investimenti pubblici e privati, e a un modello sociale moderno ed equo. Si osserva in vari paesi il tentativo di utilizzare l'attuale fase di rallentamento economico come pretesto per ripristinare un programma ultraliberista e distruggere l'idea positiva di sviluppo economico. Questo modello a «bassa qualità» genera ancor più diseguaglianze, esclusione sociale e precarietà, perché il costo del lavoro diventa il solo elemento su cui si basa la concorrenza.

Pare quindi necessario ribadire che la situazione attuale richiede un

impegno ancora maggiore, soprattutto da parte degli Stati membri, nella realizzazione a livello nazionale e locale, che garantisca l'adempimento degli obiettivi di Lisbona, in cui le politiche macroeconomica, occupazionale e sociale siano interdipendenti. Le soluzioni al declino economico e alla lotta per la giustizia sociale non debbono escludersi a vicenda. Al contrario, è possibile creare una sinergia.
In particolare, vanno raddoppiati gli sforzi per stimolare la crescita economica e la creazione di occupazione. Occorre riproporre con forza, e a maggior ragione con l'introduzione dell'euro, un efficiente governo economico europeo per ottenere una gestione efficiente dell'economia a livello comunitario. In un mercato integrato, che conterà 450 milioni di persone dopo l'allargamento, l'Europa deve essere in grado di migliorare il suo «motore di crescita» e stimolare la sua domanda interna. Il patto di stabilità e di crescita deve divenire il quadro di riferimento di un pacchetto di misure economiche e occupazionali volte a incrementare gli investimenti, quali strumenti di coordinamento economico positivo, e ad assicurare l'attuazione dell'agenda di Lisbona verso la valorizzazione delle competenze, la lotta all'esclusione e la modernizzazione e il potenziamento del modello sociale europeo.

4. La nuova agenda sociale

Il vertice di Lisbona aveva anche dato mandato ai ministri per gli Affari sociali di avviare una riflessione sul futuro della politica sociale europea, e di adottare una nuova agenda sociale al vertice europeo di fine anno a Nizza. Appare sempre più necessario un equilibrio fra politiche economiche e sociali a livello europeo, anche in vista di sfide imminenti per l'Ue, prima fra tutte quella dell'allargamento: il nostro modello sociale, come più volte è stato detto, dev'essere senz'altro rinnovato e meglio adattato ad una società globale in mutazione, ma non può essere smantellato. Il nuovo Commissario per gli affari sociali, l'occupazione e le pari opportunità, la socialista greca Anna Diamantopoulou, parla da tempo del modello sociale europeo come di un triangolo equilatero, del quale le politiche macroeconomiche, quelle per occupazione e la politica sociale costituiscono i lati uguali.
In passato, i programmi d'azione sociali (Sap) hanno risposto a ciò che la Commissione riteneva necessario sviluppare nel breve termine nella sfera sociale. Così, i Sap sono spesso intervenuti a colmare lacu-

ne legate principalmente all'assenza di armonizzazione, a standard particolarmente bassi, a ineguaglianze sociali o per compiere obblighi derivanti dal trattato. Già nell'iter che ha portato all'adozione del Sap 1998-2000, il Parlamento, assumendo l'iniziativa di una proposta, aveva disegnato una vera strategia a medio termine per la politica sociale europea, in modo da dotare l'Ue di un unico quadro di riferimento strategico che sottendesse gli interventi futuri. Ciò ha permesso di meglio giustificare l'esigenza delle singole iniziative (legislative e non), ma anche di costituire un riferimento certo sul lungo periodo per le politiche sociali e del lavoro, al centro della costruzione europea.
È proprio per questo che l'idea, maturata a Lisbona, di dotare l'Ue di una vera e propria «agenda sociale» è stata accolta con grande favore, e concretizzata in tempi brevi. Su proposta della Commissione, che ha lavorato in stretta cooperazione con il Parlamento europeo, il vertice di Nizza ha adottato la «Nuova agenda sociale» 2000-2005.
Fra le fondamentali sfide future per l'Europa sociale ricordiamo:

- il progresso tecnico e tecnologico, che offre enormi opportunità, ma che dovrà tradursi in un miglioramento delle condizioni di vita per tutti;
- la possibilità di ritorno alla piena occupazione, se vengono attivate le politiche necessarie ad accrescere il tasso di attività, promuovere la formazione continua, migliorare la coesione sociale e lottare contro l'esclusione;
- la situazione demografica e l'invecchiamento della popolazione;
- l'allargamento, ma anche la dimensione sociale della globalizzazione.

La nuova agenda sociale dovrà avere come obiettivo «l'attivazione di un circolo virtuoso attraverso l'articolazione fra le azioni comunitarie relative all'occupazione, la protezione sociale, l'integrazione sociale, il dialogo sociale, le pari opportunità e la lotta contro la discriminazione». L'accento dovrà essere posto sulla qualità del modello, e in particolare su:

- la qualità del lavoro, intesa anche come organizzazione del lavoro adatta ai bisogni dell'impresa ma anche a quelli dei lavoratori, una remunerazione equa e una protezione sociale che non penalizzi il lavoro;
- la qualità delle relazioni industriali, ossia la capacità e volontà delle parti sociali di concludere intese relative alle necessarie modernizzazioni, sapendo in particolare reagire in modo adeguato alle ristrutturazioni e mutazioni industriali in atto;

- la qualità sociale, che comporta un elevato grado di protezione sociale e servizi sociali accessibili a tutti i cittadini dell'Ue, nonché un livello di inclusione sociale tale da offrire a tutti reali opportunità.

La Commissione ha già ampiamente dibattuto e dimostrato che standard elevati di qualità sociale rappresentano un fattore produttivo (è questa la filosofia di Lisbona), in un corretto *policy mix* economico, sociale e del lavoro.

Tutti gli strumenti a disposizione dovranno essere utilizzati: nuovo metodo di coordinamento aperto fra gli Stati membri, legislazione comunitaria, dialogo sociale, programmi, *mainstreaming*, ricerca e utilizzo più efficace dei fondi comunitari a disposizione, in particolare del Fondo sociale europeo.

La Commissione intende presentare proposte specifiche durante i prossimi anni per:

- più lavoro e lavoro di qualità, anche per i lavoratori atipici, o interinali;
- anticipare e governare le mutazioni industriali;
- sfruttare le opportunità della nuova economia basata sulla conoscenza;
- promuovere la mobilità nell'Ue (compresa la revisione del regolamento 1408/71 sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti, di grande rilevanza per gli italiani all'estero);
- modernizzare e migliorare la protezione sociale;
- promuovere l'inclusione sociale;
- promuovere le pari opportunità;
- rafforzare i diritti fondamentali e combattere le discriminazioni;
- promuovere la qualità nelle relazioni industriali;
- prepararsi all'ampliamento;
- promuovere la cooperazione internazionale.

Il Parlamento europeo, che ha ampiamente contribuito all'adozione dell'agenda sociale, ne ha già chiesto il rafforzamento, in particolare attraverso:

- un piano d'azione per l'economia sociale e il settore dei servizi;
- iniziative per regolamentare le nuove forme di lavoro, come il telelavoro;
- nuove iniziative sui rischi, vecchi e nuovi, per la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro;
- il rafforzamento a livello europeo dei diritti collettivi e individuali dei lavoratori;

- il rafforzamento del diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori;
- il sostegno agli Stati membri affinché si riconosca in tutti i paesi Ue il diritto a reddito, salario e pensioni minimi;
- iniziative per ridurre il tempo di lavoro durante tutto l'arco della vita lavorativa, e conciliare vita professionale e familiare.

Il Parlamento europeo ha però anche criticato negli ultimi tempi a varie riprese e in modo assai vigoroso la mancanza di risultati e la timidezza della Commissione nel realizzare gli impegni presi, e ha insistito, in particolare in vista dell'allargamento, sulla necessità di raddoppiare gli sforzi per il recepimento nei nuovi paesi dell'*acquis communautaire* in materia sociale, dalla legislazione alla cooperazione accresciuta in materia di occupazione, inclusione sociale, promozione e sviluppo del dialogo sociale.

5. La lotta all'esclusione sociale

Al Vertice di Lisbona, una delle questioni chiave poste per avvicinarsi all'obiettivo di una maggiore coesione sociale in Europa, era stata quella di una lotta incisiva alla povertà e all'esclusione sociale, fenomeni purtroppo crescenti. A Nizza sono stati poi tracciati obiettivi comuni.

Nel quadro del metodo aperto di coordinamento tra gli Stati membri, al fine di eliminare la povertà e l'esclusione sociale nell'Unione europea entro il 2010, il Consiglio Affari sociali del 3 dicembre 2001 ha adottato, sulla base di una relazione del comitato per la protezione sociale, una serie di indicatori (18), che traducono il carattere pluridimensionale del fenomeno della povertà e costituiscono la base di azione e di analisi per le politiche nazionali e per la cooperazione tra gli Stati membri (10 indicatori primari relativi agli aspetti fondamentali della povertà e dell'esclusione sociale – quali il basso reddito, la disoccupazione a lungo termine – e 8 indicatori secondari. Tali indicatori dovranno servire a descrivere e valutare con precisione e in modo comparativo l'esclusione sociale nei diversi Stati membri e a seguirne l'evoluzione. Questa prima serie di indicatori tiene conto di quattro dimensioni dell'esclusione sociale: povertà economica, occupazione, sanità e istruzione).

La Commissione ha inoltre sottoposto a Consiglio e Pe una relazione congiunta basata su piani di azione nazionali che gli Stati membri si

erano impegnati a predisporre a Nizza. I Piani nazionali sono stati aggiornati al luglio 2003 e la Commissione è attualmente impegnata nella stesura di una nuova relazione di valutazione.
Il metodo aperto di cooperazione in questo settore comincia in tal modo a configurarsi. È un metodo sul quale si è insistito molto a Lisbona, e che si basa sull'adozione di linee direttrici e/o obiettivi comuni, da raggiungersi secondo scadenze determinate, e che gli Stati membri dovranno trasporre a livello nazionale secondo specifici piani d'azione. Si tratta di un metodo in parte simile a quello utilizzato per l'occupazione nel trattato, che lascia quindi intatte le prerogative e i poteri degli Stati membri nelle materie in esame, ma tende a far fronte alle sfide secondo una logica comune. A differenza del settore occupazione, tuttavia, il ruolo del Parlamento europeo non è stato definito. Ciò pone alcuni problemi di carattere istituzionale (il *follow-up* di Lisbona in taluni campi rischia di trasformarsi in un esercizio intergovernativo, con un mero ruolo di sostegno da parte della Commissione), che il Pe ha già chiesto in più occasioni di risolvere, eventualmente attraverso un accordo interistituzionale per avere un ruolo attivo nel metodo aperto di coordinamento. Inoltre, il meccanismo non è un classico metodo legislativo ed è quindi privo di sanzioni in caso di mancata realizzazione negli Stati membri. E i governi, dopo aver sottoscritto impegni ambiziosi in numerosi campi nel quadro della strategia di Lisbona, spesso tendono a dimenticarli al ritorno nelle rispettive capitali. È quindi fondamentale la mobilitazione di tutti gli attori interessati, dalle istituzioni comunitarie, ai parlamenti nazionali, alle parti sociali e alla società civile.
Alla fine del 2001 è stato anche adottato un programma di azione comunitaria di supporto alla strategia comune per la lotta all'esclusione sociale, in codecisione con il Pe, che prevede scambio di informazioni e migliori pratiche e promozione di esperienze innovative, così come stabilito dal trattato.

6. Il futuro della protezione sociale

Con una raccomandazione approvata nel 1992 su una graduale convergenza dei sistemi di protezione sociale, l'Europa inaugura un importante dibattito che ha acquisito recentemente una straordinaria importanza per il futuro del *welfare* in Europa. I sistemi di protezione sociale nei vari paesi dell'Ue differiscono certo in termini di organizzazione e di finanziamento e derivano da elaborazioni politiche, stori-

che e culturali che hanno sfumature diverse, anche cronologicamente. Tuttavia, come fa rilevare la Commissione, i sistemi sono simili per quanto riguarda gli obiettivi e la copertura assicurativa, hanno insomma una comune natura. È questa comune natura che ci consente di parlare di un modello europeo di società, almeno nelle finalità, che è distinto da modelli quali quello statunitense o quello giapponese. La caratteristica più evidente è data dall'elevato ammontare della spesa sociale (intorno al 27,3%, anche se le variazioni fra un paese e l'altro sono significative, sia dal punto di vista assoluto che dal punto di vista dei dati disaggregati relativi alla composizione della spesa).

A seguito delle raccomandazione del 1992, la Commissione è stata incaricata di predisporre ogni due anni un rapporto sullo stato della protezione sociale dei diversi Stati membri: livello e composizione della spesa, progetti di riforma, difficoltà incontrate e così via. Nel 1995 la Commissione ha accompagnato questo esercizio con un primo documento di riflessione sulle comuni difficoltà dei sistemi nazionali legate principalmente a:

- la disoccupazione crescente;
- la dinamica della situazione demografica europea;
- i cambiamenti sociali e in particolare delle strutture familiari.

Pur rispettando le prerogative e le peculiarità dei differenti sistemi nazionali (ricordiamo fra l'altro che l'Ue non ha una competenza specifica in questo campo), la Commissione si chiedeva tuttavia se una riflessione comune sulla riforma del modello non avrebbe potuto rivelarsi utile al fine della ricerca di soluzioni a lungo termine. A questo documento hanno fatto seguito varie comunicazioni volte ad alimentare il dibattito. Da allora, il Pe ha approvato numerose risoluzioni che di fatto rilanciano con forza l'esigenza di un processo di convergenza in materia di protezione sociale. Per assicurare il successo di questa strategia, la Commissione fissa alcuni grandi obiettivi per l'azione futura degli Stati membri:

- rendere i sistemi di protezione sociale più favorevoli all'occupazione;
- affrontare l'invecchiamento della popolazione;
- lottare contro l'esclusione sociale;
- garantire un livello elevato e sostenibile dei sistemi sanitari.

È indubbio che in relazione alla riforma dello Stato sociale manca ancora un ruolo pregnante dell'Ue. E invece l'integrazione economica e dei mercati, compreso quello del lavoro, rende evidente l'esigenza di un maggior coordinamento fra i paesi dell'Unione, ponendosi come obiettivo la definizione di un percorso che individui le responsabilità

rispettive degli Stati e dell'Ue, e mettendo l'accento sul valore aggiunto che una tale politica potrebbe rappresentare, anche in vista della costruzione di una reale cittadinanza europea. È questo il modo giusto, equilibrato, di impostare il dibattito sul futuro del modello europeo: si tratta infatti di ridisegnare e modernizzare un *welfare* che è stato e deve continuare ad essere garanzia di progresso, stabilità e benessere, tenendo conto in particolare della piena e buona occupazione necessaria a finanziarlo, delle nuove esigenze legate alle strutture familiari e all'occupazione femminile (mettendo fra l'altro in cantiere riforme significative per l'assistenza all'infanzia, agli anziani e alle persone dipendenti, come giustamente ribadito al vertice di primavera a Stoccolma), della crescente esclusione sociale e delle nuove forme di protezione che dovranno necessariamente essere collegate ad un aumento della flessibilità. Sulle pensioni, in particolare, il Consiglio nel dicembre 2002 ha adottato obiettivi e metodi di lavoro per l'applicazione del metodo aperto di coordinamento all'ambito pensionistico (ancorché in modo meno impegnativo rispetto ad altri settori, limitandosi per ora alla conoscenza delle situazioni nei singoli paesi e alla diffusione di approcci innovativi). Poiché tutti gli Stati membri devono affrontare sfide demografiche analoghe, la cooperazione a livello europeo si propone di coadiuvarli nella elaborazione delle loro strategie in questo settore, senza ovviamente intervenire sull'attuale ripartizione delle competenze tra livello nazionale e livello comunitario.

È importantissimo notare come questo approccio abbia l'ambizione di riequilibrare una visione fortemente riduttiva del dibattito sulle pensioni in Europa, costantemente guidato da preoccupazioni di ordine meramente finanziario legate al compimento dei parametri di Maastricht. Il Pe si è da sempre pronunciato a favore di una visione più equilibrata, che metta *in primis* l'accento sulla funzione sociale dei sistemi pensionistici, e tenda a garantire regimi pensionistici sostenibili e universali, basati sulle nozioni di solidarietà e coesione sociale.

La Commissione ha inoltre lanciato un procedimento simile a quello per le pensioni nel campo dei servizi sanitari e dell'assistenza agli anziani al fine di garantire accessibilità, qualità e sostenibilità finanziaria.

7. La Convenzione e le prospettive sul futuro dell'Europa sociale

Immediatamente dopo il secondo conflitto mondiale i padri fondatori avevano trovato dei cittadini stremati dalle guerre e dalle sofferenze, e

che avevano aderito con entusiasmo al progetto europeo, perché rappresentava una chiara speranza per il loro futuro. Se i valori di allora sono immutati e vanno costantemente ricordati, è però innegabile che l'Unione europea di oggi deve trovare una nuova spinta per alimentare gli stessi entusiasmi, per essere agli occhi dei suoi cittadini (vecchi e nuovi) e delle nuove generazioni un punto di riferimento.

Per questo tante aspettative, anche in campo sociale, sono state riposte nella Convenzione, per dare risposte alle due funzioni che ancora non sono assolte appieno dall'Unione europea: la difesa del modello sociale (equilibrio tra libertà individuali e responsabilità collettive, tra efficienza economica e giustizia sociale) e la costruzione di un mondo più giusto. È chiaro come queste due priorità siano strettamente collegate: senza un'Europa politica forte, ancorata alla sua tradizione di elevato grado di *welfare*, sarà impossibile costituire un punto di riferimento anche per una globalizzazione diversa.

Questo, in un momento in cui il modello europeo è messo in discussione non solo dall'interno, ma anche dall'esterno, e non può più essere garantito soltanto nel contesto nazionale. Gli Stati membri si trovano dunque di fronte alla scelta o di associarsi in modo più stretto, adottando le riforme necessarie per approfondire l'integrazione e per promuovere il modello sociale europeo, o di rischiare l'impotenza e la dissoluzione del progetto, sotto il peso crescente della globalizzazione.

Ciò è tanto più evidente nell'imminente prospettiva dell'allargamento. È per questo che, grazie in gran parte all'iniziativa di taluni parlamentari europei e nazionali, compresi quelli dei nuovi paesi, delle forze sociali e del dialogo civile, la Convenzione ha dato rilevanza a queste problematiche. Il testo della nuova Costituzione per la parte relativa a principi e valori è equilibrato e tiene conto delle nozioni di «uguaglianza», di «economia sociale di mercato», di «piena occupazione», «giustizia sociale», «pari opportunità» e al dialogo sociale e civile è dedicata una parte importante.

La Carta dei diritti fondamentali è adesso parte integrante della Costituzione europea ed introduce, fra gli altri, un principio molto significativo: quello della indivisibilità dei diritti. Anche i diritti sociali ivi enunciati, quindi, sono indissociabili dalla nozione di cittadino dell'Unione.

Gli strumenti per realizzare concretamente questi valori e principi sono stati in parte adattati. In politica sociale, politica sanitaria e altri campi gli Stati membri potranno volontariamente coordinare in modo più approfondito le loro azioni e le loro politiche.

Si aggiunge una base giuridica a livello europeo per i servizi di interesse generale: si riconosce così che l'efficienza dei servizi di interesse generale è parte integrante del modello sociale europeo e riveste un ruolo strategico nel raggiungimento degli obiettivi di solidarietà, sviluppo sociale sostenibile e coesione regionale propri all'Unione, e che le regole della concorrenza e del mercato interno debbono tenere conto delle specificità proprie a questi servizi.
Le norme relative alla sicurezza sociale dei lavoratori migranti saranno, secondo il progetto di Costituzione, decise a maggioranza qualificata. Per quanto riguarda la lotta a tutte le forme di discriminazione, gli Stati membri continuano a decidere all'unanimità, ma il ruolo del parlamento europeo è rafforzato, prevedendo la necessità di un suo consenso.
Certo, si poteva fare di più. In particolare, un sforzo accresciuto sarebbe stato necessario per estendere ulteriormente il voto a maggioranza qualificata (che è sempre associato alla codecisione del Pe) a tutte le materie di politica sociale, ma anche in materia fiscale che invece resta soggetta all'unanimità. L'attuale progetto non rispecchia neppure appieno la necessità di rendere il governo economico e quello sociale compatibili (così com'è stato indicato a Lisbona). Il diritto di associazione, sciopero, le questioni legate ai salari sono ancora escluse dalle competenze comunitarie (un controsenso, visti gli ampi poteri Ue nella politica monetaria, e vista anche l'esigenza riconosciuta di rafforzare il dialogo sociale transnazionale).
Occorre adesso attendere lo svolgimento della Conferenza intergovernativa per vedere se ulteriori progressi saranno possibili. Ma sarà altresì necessario essere estremamente vigilanti, in modo che i positivi risultati già raggiunti non vengano messi in discussione in quella sede.

Riferimenti bibliografici

Agenda sociale: allegato alle conclusioni del Consiglio europeo di Nizza, documenti di aggiornamento Com (2001) 0104, Com (2002) 0416, Com (2003) 0057, Com (2003) 0312, relazioni del Pe Gu C 197 12.7.2001, Gu C 21.11.2002.
Conclusioni dei Consigli europei di Lisbona (3/2000), Nizza (12/2000), Stoccolma (3/2001), Laeken (12/2001), Barcellona (3/2002).
Indicatori comuni: Consiglio Affari sociali 12/2001.
Legislazione comunitaria citata in materia sociale: sito Web della Commissione con eventuali link di riferimento Guce.
Linee direttrici europee per l'occupazione: Gu L 197, 5.8.2003.

Obiettivi comuni: Consiglio europeo di Nizza (12/2000) e aggiornamento Consiglio Affari sociali del 12/2002.
Pensioni e sanità: sito web Commissione europea.
Programma di lotta all'esclusione sociale: Gu L 12.1.2002.
Protezione sociale: Com 1997(102), Com 1998 (243), Com 1999 (347) e sito web Commissione europea.
Rapporto congiunto sull'esclusione 2001: sito web Commissione europea.
Trattati consolidati: Gu C 325 del 24.12.2002.

L'annus horribilis 2003

Marta Dassù

*Il 2003 è stato un anno difficile che si è aperto con le divisioni sull'Iraq e si è concluso con il fallimento della Conferenza intergovernativa di Bruxelles. Ma l'*annus horribilis *è stato meno orribile di quanto non si pensi: sono stati compiuti importanti passi avanti sul problema dell'identità politica dell'Unione allargata, sono stati compiuti progressi in materia di sicurezza e difesa, ma anche in politica estera. Le linee del dibattito sull'Europa allargata appaiono oggi più chiare e non è escluso che un accordo sull'impianto costituzionale venga gradualmente ricostruito nel corso del 2004, anche se è evidente che l'Europa non avrà le caratteristiche di una vera e propria Unione politica. Nel 2003 si è registrato un ritorno del rapporto politico preferenziale tra Francia e Germania, tuttavia le solide linee di accordo non sono riuscite a garantirsi un consenso europeo poiché l'asse franco-tedesco non riesce più a funzionare da motore di integrazione dell'Unione, ma tende anzi ad innescare fattori di divisione. Inoltre il 2003 ha dimostrato che qualunque progresso in materia di politica estera e di difesa ha bisogno dell'apporto della Gran Bretagna. C'è poi il fronte atlantico e quindi le divisioni sui rapporti con gli Stati Uniti che tanto pesano sul futuro dell'Ue e che hanno fatto emergere concezioni molto diverse dell'identità politica dell'Unione come attore internazionale. Con l'allargamento lo scenario non potrà che complicarsi, ma rinunciare al Trattato costituzionale sarebbe per l'Unione allargata altamente dannoso. Gli sviluppi futuri vedranno comunque un aumento della flessibilità interna all'Unione, attraverso le cooperazioni rafforzate e la cooperazione «strutturata» prevista per la Difesa, se il Trattato costituzionale verrà approvato, o attraverso strumenti informali di cooperazione se non lo sarà. In generale l'integrazione differenziata resterà la chiave del futuro. Ma perché ciò non si traduca in un elemento di disgregazione, è indispensabile che le cooperazioni rafforzate restino aperte e vengano gestite in una logica inclusiva; ed è essenziale che i paesi maggiori riconoscano la necessità di accordi politici con i paesi minori.*

Premessa

Il 2003 è stato, per l'Unione europea, un vero e proprio *annus horribilis*, o almeno è sembrato tale: si è aperto con le divisioni sull'Iraq, nel gennaio-febbraio, e si è concluso con il fallimento della Conferenza intergovernativa al vertice di Bruxelles di dicembre. La conseguenza è che l'Unione si avvia al maggiore allargamento della propria storia (il big bang del 2004, con l'ingresso di dieci nuovi paesi) senza potere ancora contare sul Trattato costituzionale elaborato dalla Convenzione presieduta da Giscard d'Estaing.

La realtà delle divisioni politiche fra governi nazionali si è insomma imposta, almeno temporaneamente, sulla retorica della nuova Costituzione europea.

Con una brutalità non molto minore, il 2003 ha segnato anche una crisi di fondo nei rapporti transatlantici – la crisi più grave, secondo la maggior parte degli osservatori, da Suez in poi – e ha prodotto un congelamento di fatto del Patto di stabilità, a seguito della decisione dell'Ecofin (novembre) di esentare Francia e Germania dal rispetto delle sue regole. Che si guardi alle istituzioni, alla politica, all'economia, il 2003 dell'Europa è stato un anno traumatico, per i suoi leader ma anche per i cittadini europei, la cui fiducia nelle istituzioni comuni è apparsa (secondo i dati di fine anno di Eurobarometro) in chiaro declino.

Paradossalmente, tuttavia, il 2003 è stato anche un anno positivo, per tre diverse ragioni. Anzitutto, la crisi politica vissuta dall'Unione è stata in fondo un grande elemento di chiarificazione: dopo anni di dibattiti cifrati: infatti, il problema dell'identità politica dell'Unione allargata e il nodo della sua leadership interna sono stati finalmente discussi e affrontati in modo aperto. Che l'Unione fosse destinata a dividersi – messa di fronte ad una prova della verità – era più o meno scontato; il modo in cui ciò è avvenuto lo era molto di meno e lascia dietro di sé lezioni importanti per il futuro.

Va aggiunto, e questa è la seconda ragione, che il fallimento della Conferenza intergovernativa non deve oscurare l'importanza dei progressi compiuti su altri terreni, in materia di sicurezza e difesa, in particolare: approvazione della prima strategia di sicurezza dell'Unione (il cosiddetto documento Solana, presentato al vertice di Salonicco di giugno e poi approvato con alcuni emendamenti al Consiglio europeo di Bruxelles); definizione di linee-guida importanti per la difesa comune (sulla base del paper a tre messo a punto in autunno da Francia, Gran Bretagna e Germania); varo dell'Agenzia sugli armamenti.

Un ragionamento non troppo diverso, infine, vale per la politica estera: se l'Iraq ha segnato una drammatica divisione dell'Europa, il contributo europeo alla gestione della crisi potenziale con l'Iran in materia di proliferazione nucleare – sulla base del successo della missione autunnale a Teheran dei ministri degli Esteri di Francia, Gran Bretagna e Germania – ne ha invece dimostrato le possibilità di coesione. La curva di apprendimento, in questo caso, è stata rapida: quando Francia e Gran Bretagna si dividono, in materia di politica estera, è l'Europa nel suo complesso a non esercitare nessuna vera influenza. Quando un accordo esiste, l'Europa ha invece possibilità e capacità di azione, e il problema diventa diverso: come esercitare la leadership senza generare esclusione.
L'*annus horribilis*, insomma, è stato forse meno *horribilis* di quanto non si pensi. Le linee del dibattito sull'Europa allargata appaiono oggi – paradossalmente – più chiare; e non è escluso che un accordo sull'impianto costituzionale verrà gradualmente ricostruito nel corso del 2004. Ma è già evidente che l'Unione a 25 o 27, il presente prossimo dell'Europa, non avrà le caratteristiche di una vera e propria unione politica. L'elemento unificante dell'Europa allargata sarà il mercato unico; al suo interno, l'integrazione in nuove aree politiche (sicurezza, politica estera, giustizia) resterà fondata, più di quanto non sia già oggi, su geometrie variabili.

1. La ripresa della coppia franco-tedesca e i suoi limiti

Se gli anni '90 avevano visto divisioni notevoli fra Francia e Germania – fino a fare parlare di fine dell'asse franco-tedesco, quale motore tradizionale dell'integrazione europea – una delle eredità del 2003 è stata la ripresa della coppia Parigi-Bonn.
Il ritorno di Francia e Germania a un rapporto politico preferenziale, sanzionato a gennaio dal quarantesimo anniversario del Trattato dell'Eliseo, si è espresso in tre direzioni diverse:

- la definizione di una posizione comune sui temi costituzionali, poi rispecchiata nell'adesione al testo prodotto dalla Convenzione e nella difesa rigida (più da parte francese che tedesca) del sistema di voto a doppia maggioranza;
- il mantenimento di una linea di avversione all'intervento anglo-americano in Iraq, dalla presa di posizione di gennaio fino alla decisione di non schierare comunque, neanche dopo la Risoluzione

1511 delle Nazioni unite (ottobre), truppe dei rispettivi paesi nella gestione del difficilissimo dopoguerra;

- la decisione di creare un «fronte» comune sia sui problemi del bilancio dell'Unione (dopo l'accordo dell'ottobre 2002 sulla riforma della politica agricola comune) che rispetto alla gestione del Patto di stabilità, sottraendosi di fatto alle regole che proprio Bonn aveva così fortemente voluto.

Le linee di accordo, come si vede, sono state molte e più solide di quanto non si potesse prevedere; ma non sono riuscite a garantirsi un consenso europeo. Il problema reso chiaro dall'evoluzione del 2003, infatti, è che l'asse franco-tedesco non riesce più a funzionare da motore di integrazione dell'Unione nel suo complesso; ma tende anzi ad innescare fattori di divisione.

Stiamo, ancora una volta, ai fatti. La dichiarazione comune sull'Iraq, presentata in gennaio come espressione dell'approccio europeo, ha provocato una reazione simmetrica di opposizione, guidata da Londra e Madrid (la famosa lettera degli 8, seguita dalla dichiarazione di Vilnius fra i dieci paesi dell'allargamento). Il monito successivo del presidente francese Chirac alle posizioni filo-atlantiche dei paesi dell'Europa centro-orientale ha dato tutta l'impressione che la Francia fosse ancora una volta decisa a frenare l'allargamento (mentre la Germania fosse interessata a contenerne i costi). La decisione di sottrarsi alle regole del Patto di stabilità ha determinato una sorta di rivolta dei paesi «piccoli» virtuosi contro l'arroganza dei «grandi».

I nuovi limiti dell'asse franco-tedesco derivano da cambiamenti sistemici e politici. Se fino al 1989, l'accordo fra Francia e Germania era una condizione necessaria ma anche di per sé sufficiente al progresso dell'integrazione europea, dopo la fine della guerra fredda e nel contesto dell'allargamento questo non appare più vero: l'accordo fra Parigi e Bonn resta una condizione indispensabile perché l'Unione faccia dei progressi, ma non è più una condizione sufficiente (Guerot, 2003). Insieme, i due paesi sono ancora in grado di condizionare fortemente gli eventi; ma per raggiungere i loro obiettivi hanno bisogno di attrarre altri partner, e non di respingerli.

Il 2003 ha dato, su questo, lezioni istruttive, dimostrando anzitutto che qualunque progresso in materia di politica estera e di difesa ha bisogno dell'apporto della Gran Bretagna; e chiarendo che il potere naturale di «attrazione» della coppia carolingia è a questo punto molto limitato (i paesi del Benelux), anche perché il paese tradizionalmente più vicino al motore franco-tedesco, l'Italia, ha assunto invece con il

Governo Berlusconi posizioni vicine a Gran Bretagna e Spagna in materia di collocazione internazionale dell'Europa.
Hanno influito nella stessa direzione le questioni economiche: le «resistenze» franco-tedesche sul Patto di stabilità, combinate all'intenzione dichiarata di congelare il bilancio dell'Unione (anche come arma di pressione nei confronti delle posizioni di Spagna e Polonia in materia di voto nel Consiglio), hanno determinato la percezione di un crescente «egoismo» economico da parte dei due «grandi», fatto di pretese unilaterali e di difesa di prerogative nazionali in due economie con una *performance* quanto mai deludente. È probabilmente eccessivo sostenere che la decisione sul Patto di stabilità, osteggiata dalla Spagna assieme ai «piccoli», abbia complicato la vita della Conferenza intergovernativa; ma certo l'Europa che si è riunita a Bruxelles era attraversata da troppe e radicali divisioni.
È anche importante chiedersi fino a che punto Francia e Germania abbiano in effetti una visione identica del futuro dell'Unione europea. Sull'equilibrio costituzionale dell'Unione i due paesi non partivano da posizioni simili, viste le inclinazioni più «comunitarie» di Bonn e la tradizione «sovranista» di Parigi, ma sono riusciti a convergere nel 2003 su un equilibrio di compromesso, che è poi quello espresso nel Testo di trattato costituzionale prodotto dalla Convenzione. Dopo il fallimento del vertice di Bruxelles – attribuito dalla Presidenza italiana non solo alla rigidità di Polonia e Spagna sulla revisione del sistema di voto, ma anche alla inflessibilità della posizione francese[1] – le reazioni francesi e tedesche non sono state univoche. Il presidente Chirac ha parlato chiaramente dello scenario di un'Europa a «due velocità», costruito su una avanguardia di paesi decisi ad andare più avanti nell'integrazione politica, e quindi presumibilmente trainato da Francia e Germania. Il cancelliere Schroder non ha escluso formalmente questa possibilità, ma ha assunto un atteggiamento molto più prudente verso una ipotesi che sposterebbe eccessivamente verso Parigi l'asse di gravità della politica europea della Germania, penalizzando l'influenza tedesca in Europa centro-orientale e i rapporti di cooperazione con Londra[2]. Lo stesso vale per le relazioni con gli Stati Uniti, che in effetti costituiscono l'altra faccia della medaglia del dibattito che si è aperto sulla identità politica dell'Unione: più di Chirac, Schroder ha

[1] Vedi in questo senso anche Hughes, 2003.
[2] *L'Allemagne est prudente sur «L'Union à deux vitesse»*, «Le Monde», 17 dicembre 2003, p. 2.

costantemente cercato, nel corso del 2003, di ricucire la ferita determinata dall'Iraq, ed è chiaro che la Germania non sarebbe in nessun caso disposta a convergere sulla linea «gaullista europea» promossa dalla Francia. È quindi prevedibile che la Germania tornerà, dopo la parentesi dell'Iraq, su una linea meno esposta nei confronti degli Stati Uniti, anche se la politica estera tedesca ha ormai subito un'evoluzione nel segno di una maggiore assertività nazionale.
Per quel che riguarda le questioni economiche, infine, Chirac ha legato qualsiasi ulteriore riforma della politica agricola comune alla denuncia della riduzione di bilancio concessa a suo tempo agli inglesi. Se la Gran Bretagna continuasse ad opporvisi, la Germania si troverebbe a combattere una battaglia solitaria nella scomoda veste di contribuente netto più esposto. È vero che, come si è visto sopra, i due paesi hanno minacciato insieme (con la lettera a 6, dopo il vertice di Bruxelles), di essere pronti a bloccare qualunque aumento futuro del bilancio comunitario. Ma non va trascurata la differenza fra le rispettive posizioni: la Germania versa al bilancio comunitario circa 112 euro pro capite, contro i 20 della Francia, con un'asimmetria che la Germania – in qualche modo sempre più prigioniera della logica nazionale della «repubblica di Berlino» – punterà a correggere *erga omnes*, dichiarandosi sempre meno disponibile ad assumersi da sola l'onere finanziario dell'Europa allargata.
In conclusione, ripresa e limiti, ambizioni e sconfitte[3], della coppia franco-tedesca hanno caratterizzato il dibattito intra-europeo del 2003, aprendo di fatto la strada, come si vedrà ancora poi, ad allineamenti più ampi e flessibili.

2. Il fronte atlantico

Rispetto alle posizioni dell'asse franco-tedesco, il 2003 ha fatto emergere l'esistenza di altre due Europe: i paesi euro-atlantici dell'Unione – guidati dalla Gran Bretagna, con Italia, Spagna, Portogallo e Danimarca – e i paesi «Usa-first» dell'allargamento. Se una rottura drammatica come quella verificatasi sull'Iraq resterà probabilmente un'eccezione, è vero però che le divisioni sui rapporti con gli Stati Uniti hanno fatto emergere concezioni diverse dell'identità politica dell'U-

[3] *Isolé, le couple franco-allemand a subi une deuxième défaite en moins d'un an*, «Le monde», 16 dicembre 2003.

nione come attore internazionale (Lindstrom, a cura di, 2003). Mentre la tesi francese è che il rafforzamento dell'Unione come soggetto autonomo di politica estera debba servire a controbilanciare la potenza americana – e quindi a creare le basi di un sistema internazionale più equilibrato, proprio perché multipolare – la tesi degli «euro-atlantici» è che il rafforzamento dell'Europa serva a rafforzare la coesione interna al polo occidentale. La prima concezione è in qualche modo una concezione «gaullista-europea» aggiornata, secondo cui l'identità del Vecchio Continente è almeno in parte definita per distinzione, se non in opposizione agli Stati uniti.

La seconda posizione può essere invece descritta come «neo-atlantica», nel senso che l'Unione europea allargata viene vista come parte di un «insieme occidentale», che il rafforzamento dell'Europa potrà sviluppare.

Nelle posizioni del fronte «neo-atlantico» emergono altri due elementi importanti. Anzitutto, una diffidenza di fondo per un condominio franco-tedesco sull'Unione, più marcato nei nuovi entranti ma che accomuna ormai, per motivi diversi, anche i vecchi membri dell'Unione: dalla Spagna – per ragioni di status e di difesa delle proprie prerogative di bilancio – all'Italia, che con il Governo Berlusconi ha cercato costantemente di bilanciare il peso della coppia franco-tedesca in Europa con la ricerca di convergenze con Londra e Madrid. E, in secondo luogo, una posizione favorevole al progressivo allargamento dell'Unione. Se guardiamo di nuovo, ad esempio, alle posizioni dell'attuale governo italiano, l'Italia – a differenza della Germania, e in linea invece con le propensioni sia di Washington che di Londra – ha assunto una posizione molto favorevole all'apertura alla Turchia, oltre che al rapido ingresso (2007) di Bulgaria e Romania nell'Unione. Nella percezione francese, come noto, la diffidenza per l'allargamento è invece netta.

Nell'insieme, tuttavia, una frattura netta fra opposti schieramenti, come quella registrata sull'Iraq, non riflette la logica complessiva degli schieramenti intra-europei. Sono prevalsi e prevalgono, piuttosto, allineamenti *ad hoc*. Questo sarà tanto più vero nell'Europa a 25, che moltiplicherà la formazione di alleanze mobili e su questioni singole; e che al tempo stesso – con la partecipazione effettiva dei nuovi paesi membri alla vita dell'Unione – ridurrà la distanza fra «vecchia» e «nuova Europa», riequilibrando prevedibilmente, nei paesi dell'Europa orientale e baltica, priorità atlantiche e priorità europee.

Come si è visto, del resto, proprio le lezioni negative delle divisioni

sull'Iraq, del resto, hanno favorito una ripresa della concertazione a tre fra Francia, Germania e Gran Bretagna, che ha prodotto i risultati più concreti del 2003, e cioè i nuovi accordi in materia di difesa. Se si aggiunge l'iniziativa a tre sull'Iran e se si aggiungono le concertazioni pre-vertici, la conclusione possibile è che si stia in effetti disegnando, alla guida dell'Europa allargata, una sorta di «triumvirato informale». Il vantaggio di uno sviluppo del genere è evidentemente quello di «oltrepassare» le divisioni precedenti e di garantire una leadership in politica estera.

Lo svantaggio è di creare un senso di esclusione, sia fra i paesi potenzialmente maggiori (Italia, Spagna, Polonia) che appoggerebbero un direttorio solo se li includesse; sia fra i paesi minori, che si sentono garantiti soltanto da meccanismi istituzionali comuni.

L'accordo a tre su politica estera e difesa non coincide, peraltro, con gli allineamenti su altri temi: su alcuni aspetti del Trattato costituzionale (la composizione della Commissione, ad esempio), le divisioni essenziali sono state fra «grandi» e «piccoli», così come è accaduto sui problemi della *governance* economica.

Sull'insieme del nuovo impianto istituzionale, le posizioni di Francia, Germania e Italia, ma anche di una parte dei nuovi paesi membri, hanno praticamente coinciso. Spagna e Polonia si sono alleate – e isolate – nella difesa del sistema di voto di Nizza. La Gran Bretagna ha scelto un gioco d'attesa, approfittando dello stallo che si è venuto a creare per raggiungere il migliore risultato possibile per Tony Blair: evitare di dovere approvare la Costituzione europea.

Conclusione: Europa a due velocità o a geometrie variabili?

A chi gli ha chiesto come si sentiva, dopo che il lavoro di 18 mesi della Convenzione è, almeno temporaneamente, fallito a Bruxelles, Giuliano Amato ha risposto: «Né padre né Costituente». La delusione del vice-presidente della Convenzione è comprensibile[4]. Ma, come già si è notato, è forse prematura; non può essere escluso che il Trattato costituzionale venga approvato con delle modifiche (o prevedendo una clausola di *rendez vous* al 2008) nel corso del 2004.

Rinunciare al Trattato costituzionale – che comunque semplifica e rende più trasparente la gestione delle istituzioni europee – sarebbe,

[4] *La saggezza di Amato e le fughe a sue velocità*, «Il riformista», 16 dicembre 2003.

per l'Unione allargata nel suo insieme, altamente dannoso. Ma anche se il Trattato fosse approvato, la questione sollevata nel 2003 – il rapporto fra leadership e coesione in una Europa sempre più diversificata al suo interno – è ormai inevitabilmente sul tavolo.

Il testo del Trattato costituzionale proposto dalla Convenzione e discusso senza successo dalla Conferenza intergovernativa, costituisce più o meno il massimo di integrazione che sia possibile raggiungere in una Europa a 25. Gli sviluppi futuri vedranno comunque un aumento della flessibilità interna all'Unione: attraverso le cooperazioni rafforzate e la cooperazione «strutturata» prevista per la Difesa, se il Trattato costituzionale verrà approvato; o attraverso strumenti informali di cooperazione se non lo sarà (Nestor, Grevi, Durand, 2003).

Ha un reale futuro l'idea di una Europa a due velocità, trainata dall'asse franco-tedesco e da una avanguardia di paesi più disposti ad integrarsi, che si uniscano attorno a quest'asse? Le alterne fortune sperimentate dalla coppia franco-tedesca nel corso del 2003 fanno rispondere negativamente, sia per lo scarso potere di attrazione dimostrato dalle posizioni congiunte dei due paesi, che per le differenze esistenti – o persistenti – fra le rispettive visioni strategiche. Va aggiunto che sembra molto difficile immaginare come potrebbe funzionare un assetto istituzionale fondato su doppi Trattati: per l'Unione allargata e per un *core* più integrato. Dal punto di vista istituzionale, l'unica ipotesi plausibile sembra in realtà quella meno probabile: una vera e propria Unione franco-tedesca.

È pensabile, invece, che l'Europa allargata veda crescere al suo interno sia le cooperazioni rafforzate (euro, difesa, sicurezza interna) che la tendenza alla leadership informale, attraverso rapporti privilegiati fra Francia, Germania e Gran Bretagna.

L'integrazione differenziata, in sostanza, resterà la chiave del futuro. Perché ciò non si traduca in un elemento di disgregazione, è indispensabile che le cooperazioni rafforzate restino aperte e vengano gestite in una logica inclusiva; ed è essenziale che i paesi maggiori riconoscano la necessità di accordi politici con i paesi minori. Perché l'Unione allargata possa funzionare, leadership, coesione e fiducia reciproca dovranno combinarsi. Così non è stato nel 2003.

«Processo di armonizzazione»

Matteo D'Emilione

Questo contributo presenta una serie di riflessioni utili a comprendere se e quanto il processo di armonizzazione con riferimento alle politiche sociali e dell'occupazione in ambito comunitario si sia sviluppato e attraverso quali chiavi di lettura interpretare il suo corso. A tal fine, l'analisi propone alcune considerazioni/definizioni del termine stesso «armonizzazione», focalizzando l'attenzione su due aspetti principali: in primo luogo, il processo di armonizzazione in rapporto alla creazione/stabilizzazione del cosiddetto «modello sociale europeo»; in secondo luogo il processo di armonizzazione in relazione al processo di allargamento dell'Unione europea, indagando in che modo i paesi futuri entranti sono stati aiutati/supportati nell'armonizzare le proprie politiche in ambito sociale e dell'occupazione e in che direzione tale processo di armonizzazione è stato diretto, verso quali valori e modelli di sviluppo e con quali risultati/prospettive.

Introduzione

Parlare di «processo di armonizzazione» con riferimento alle politiche sociali e dell'occupazione in ambito comunitario è un esercizio tanto interessante quanto complesso. La diversità dei temi e degli avvenimenti che ci si trova a dover affrontare, infatti, rende l'argomento ricco di implicazioni, ma nel complesso sfuggente.

Definire i contorni di un processo implica necessariamente l'individuazione di *elementi essenziali* quali gli attori, che giocano un ruolo significativo nel portare avanti il processo stesso, ma anche dei principi, degli obiettivi e degli strumenti che indirizzano e supportano l'attività. La varietà degli elementi indicati aumenta in maniera considerevole, se si considera che il contesto di riferimento è quello dell'Unione europea e, in particolare, di due politiche che impattano in maniera significativa su molteplici aspetti della vita vissuta dei «cittadini comunitari» e della vita politico-istituzionale degli stessi Stati membri e di quelli che si preparano a entrare.

Scopo di questo lavoro è quello di presentare una serie di riflessioni utili a comprendere se e quanto tale processo di armonizzazione si sia sviluppato e attraverso quali chiavi di lettura interpretare il suo corso. A tal fine, l'analisi prenderà in considerazione alcuni aspetti principali del fenomeno, proponendo quindi una selezione degli *elementi* sopra richiamati.
In maniera schematica, il primo *step* dell'analisi sarà quello di proporre alcune considerazioni/definizioni del termine stesso «armonizzazione», in alcuni casi anche attraverso la presentazione di tesi contrapposte. In particolare gli approfondimenti focalizzeranno l'attenzione su due aspetti principali:

- il processo di armonizzazione in rapporto alla creazione/stabilizzazione del cosiddetto «modello sociale europeo»;
- il processo di armonizzazione e il processo di allargamento dell'Unione europea.

Nel primo caso, verrà posta l'attenzione nei confronti di alcune criticità nell'implementazione del modello europeo e si darà una breve descrizione del cosiddetto «Metodo aperto di coordinamento», inteso come strategia alternativa per indirizzare l'azione dei singoli Stati membri verso obiettivi comuni.
Nel secondo caso, si tenterà di dare una risposta, in maniera schematica, a due domande di fondo:

- in che modo, attraverso quali strumenti, i paesi futuri entranti sono stati aiutati/supportati nell'armonizzare le proprie politiche in ambito sociale e dell'occupazione?
- in che direzione tale processo di armonizzazione è stato diretto, verso quali valori e modelli di sviluppo e con quali risultati/prospettive?

1. Prime riflessioni sul concetto di armonizzazione

Le differenti espressioni connesse al tema dell'armonizzazione delle politiche mostrano quali e quante possano essere le sfumature di significato ad essa attribuibili. In realtà, alla stessa espressione potrebbero essere accostate altre nozioni, appartenenti al gergo comunitario, quali «convergenza», «coordinamento», «ravvicinamento», ma anche «integrazione» e «coesione».
Di seguito vengono, dunque, proposte alcune considerazioni intorno al concetto di armonizzazione, come affrontato da vari autori, in relazione a diversi ambiti tematici.

1.1 «Armonizzazione delle politiche» o «armonizzazione degli esiti»?

Una prima riflessione può riprendere quanto scritto non molto tempo fa da Tito Boeri: «troppe volte quando si parla di Europa sociale si tende a mettere sullo stesso piano l'armonizzazione delle politiche con l'armonizzazione degli esiti (tassi di occupazione/disoccupazione, età media) quasi che fossero la stessa cosa» (Boeri, 2000).
In realtà, il problema, una volta fatta l'utile distinzione, è capire chi viene prima e chi viene dopo. In sostanza la domanda che potrebbe essere opportuno porsi è la seguente: uniformare le politiche produrrà come effetto una convergenza verso esiti/obiettivi desiderati?
La tesi che Boeri sostiene per rispondere a tale questione consiste nell'affermare che, stanti le notevoli differenze tra i paesi europei, un'armonizzazione delle politiche sociali renderebbe ancora più complessa l'armonizzazione degli esiti. Sarebbe invece auspicabile ragionare al contrario: lavorando prioritariamente per il raggiungimento di obiettivi comuni condivisi , come quelli indicati al vertice di Lisbona[1], si favorirebbe il successivo coordinamento delle politiche.
Tuttavia ragionare sugli obiettivi implica due ordini di problemi: che questi siano effettivamente perseguibili nei tempi previsti da tutti i soggetti coinvolti e che gli strumenti e le strategie poste in essere per raggiungerli siano adeguati[2].

1.2 «Armonizzazione ex-ante» o fiducia nel mercato?

Il processo di costruzione di quella che oggi viene definita Unione europea[3] ha fatto capo, in linea generale, a due diversi approcci: un approccio cosiddetto *funzionalista* e uno definibile come *minimalista* (Marè e Saracinelli, 1998).
Il primo approccio prevede che, ai fini di una migliore integrazione economica e politica, siano previste precise misure di *armonizzazione ex-ante* attraverso la creazione di specifiche strutture istituzionali e politiche (quali ad esempio la Commissione). Questa impostazione sem-

[1] Vedi *Conclusioni della Presidenza* di Lisbona, in www.europa.eu.int. In particolare si veda la parte dal titolo «Modernizzare il modello sociale europeo investendo nelle persone e costruendo uno stato sociale attivo».
[2] I due approfondimenti proposti in seguito propongono alcuni spunti per cercare di affrontare le questioni sollevate e darvi parzialmente risposta.
[3] Una lucida ricostruzione del complesso percorso fatto per arrivare all'Unione europea è quella di Olivi, 2000.

bra prevedere una sorta di armonizzazione delle regole dall'alto e si inserisce in maniera coerente con quello che viene definito il «metodo Monnet», il quale affida ad un apparato tecnico-burocratico, sensibile il meno possibile agli interessi particolari degli Stati, la gestione/risoluzione dei problemi connessi alla costruzione europea.
Alla base dell'approccio minimalista, è, invece, il mercato. Integrazione economica e politica sono, di fatto, due realtà distinte e il processo di convergenza delle economie nazionali avviene attraverso la concorrenza senza bisogno di creare istituzioni o apparati burocratici ulteriori. In questo caso, essendo l'impostazione fortemente economica, le regole del mercato richiedono un contemperamento con quelle di protezione e sicurezza sociale.
In linea con tale ultimo approccio sembra porsi anche quanto affermato nella parte finale dell'articolo 136 del Trattato sull'Unione europea, nel Capo relativo alle «Disposizioni sociali», in cui si sostiene che: «[il] funzionamento del mercato comune […] favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali».

1.3 «Armonizzazione dall'alto» o «armonizzazione dal basso»?

Il tema dell'armonizzazione delle regole, come richiamato in precedenza, sembra aprire una finestra importante anche nel campo del diritto, in particolare del diritto del lavoro. L'*armonizzazione normativa*, attraverso direttive e regolamenti, rappresenta uno degli strumenti di integrazione a disposizione di quella che alcuni definiscono l'«Europa sociale», insieme allo strumento della contrattazione collettiva (Treu, 2001).
Se tuttavia nel primo caso si genera un processo dall'alto verso il basso (o *top-down* come va di moda affermare negli ultimi tempi), benché bilanciato dal principio di sussidiarietà[4], nel ricorso al secondo stru-

[4] Riportiamo come definizione di base del principio quella contenuta all'art. 5 del T.u.e.: «La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato».

mento si può intravedere un *processo di armonizzazione dal basso*. Tale procedimento coinvolge le parti sociali e trova la sua ragion d'essere nel consenso sociale e, dunque, nel «dialogo sociale europeo» inteso quale strumento essenziale per garantire efficacia e qualità al sistema di relazioni industriali comunitario, in linea con quanto affermato dalla *Nuova Agenda Sociale* europea[5].

2. Il processo di armonizzazione verso la creazione/stabilizzazione del cosiddetto «modello sociale europeo»

Una possibile chiave di lettura del processo di armonizzazione delle politiche sociali e dell'occupazione in ambito comunitario è quella di focalizzare l'attenzione sull'evoluzione del «modello sociale europeo», inteso come sistema in cui competitività economica e coesione sociale possono, o meglio, cercano di convivere e in cui «l'interazione dinamica tra la politica economica, occupazionale e sociale» (Com, 379/2000, p. 14) crea un processo virtuoso di crescita.
Se la prospettiva storica aiuta a cogliere quelli che sono i passaggi più significativi che hanno permesso all'Unione di non perdere di vista la dimensione sociale del suo sviluppo[6], fino ad arrivare all'inserimento della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea all'interno del progetto di Costituzione europea, altre impostazioni cercano di valutare risultati, difficoltà e potenzialità di questo processo.
In uno studio di Anton Hemerijck[7], viene messo in evidenza come, a fronte di elementi comuni dello «stato sociale», nei paesi europei sia sotto il *profilo normativo*, a garanzia di una «giustizia sociale», sia sul *piano cognitivo,* stabilendo una relazione diretta tra efficienza economica e protezione sociale, sia, infine, sotto il *profilo del dialogo sociale*, le risposte politiche a problemi simili non sempre convergono[8].

[5] Il dialogo sociale è infatti inteso: «[…] quale mezzo più efficace per modernizzare le relazioni contrattuali, adattare l'organizzazione del lavoro e sviluppare un corretto equilibrio tra la flessibilità e la sicurezza» in Com, 379/2000.
[6] Vedi articolo di Anna Colombo, *infra.*
[7] A. Hemerijck, 2002. Come specificato in nota all'interno del medesimo articolo, questo si basa su di un lavoro più vasto pubblicato come capitolo di un Rapporto presentato alla Presidenza Belga dell'Ue nel 2001, dal titolo *A new welfare architecture for Europe*.
[8] In relazione a tale argomento vedi anche Regalia, 2002, in cui si afferma che: «[…] negli ultimi vent'anni i paesi europei hanno reagito in modo diverso alla

La difficoltà nell'invertire le politiche sociali applicate nel passato (la cosiddetta *path-dependency*), il ruolo più o meno significativo dei movimenti sindacali e il grado di priorità assegnato a tali politiche all'interno dell'agenda dei singoli governi, sono tutte variabili di cui il modello europeo deve tenere conto e rispetto alle quali l'Unione europea sembra aver trovato una soluzione metodologica di compromesso: il cosiddetto «metodo aperto di coordinamento» (*Open method of coordination*[9], Omc).

Tale metodo, inaugurato con l'avvio della Strategia europea per l'occupazione (Seo) e attraverso il cosiddetto «Processo di Lussemburgo», permette un coordinamento a livello europeo delle politiche degli Stati membri, lì dove le competenze dell'Unione non siano esclusive.

Nel dettaglio, seguendo anche le indicazioni contenute nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona[10], l'Omc si basa su cinque linee guida fondamentali: la sussidiarietà, la convergenza dell'azione rispetto ad obiettivi condivisi, il «*management by objectives*[11]», la sorveglianza reciproca dell'attività dei paesi membri e, infine, l'approccio integrato nel gestire politiche afferenti a settori diversi.

Nei settori specifici della politica sociale e delle politiche del lavoro (e anche dell'immigrazione), il metodo aperto di coordinamento opera complementarmente alle misure di tipo programmatico o legislativo, producendo un «valore aggiunto a livello europeo» nei casi in cui una soluzione strettamente legislativa appare difficilmente raggiungibile (ad esempio nella definizione di obiettivi comuni dei sistemi scolastici nazionali) (Com, 428/2001).

Una riflessione interessante per una migliore definizione del concetto la si ritrova in un documento di lavoro del Parlamento europeo in cui si afferma che «tale strategia di convergenza riconosce implicitamente la responsabilità condivisa degli attori ai vari livelli e aggiunge valore agli sforzi degli Stati membri, delle regioni e degli enti locali» (Parlamento europeo, 2000).

sfida della disoccupazione e alla necessità di riformare le istituzioni nazionali di gestione del mercato del lavoro e protezione dell'occupazione».

[9] Considerazioni interessanti sulla nozione di «Metodo aperto di coordinamento» sono contenute in: Trubek, 2002.

[10] www.lex.unict.it/eurolabor/documentazione/altridoc/speciale/lisbona.htm

[11] Il «Mbo» prevede l'utilizzo di misuratori quantitativi, *targets* e *benchmarks*, per monitorare e valutare in maniera appropriata i progressi compiuti, ai fini di una migliore trasparenza dell'azione pubblica.

Il processo di costruzione delle politiche, dunque, si avvale di strumenti diversi, oltre a quello «classico» rappresentato dal metodo normativo; ciò sta ad indicare uno spostamento della responsabilità d'iniziativa regolamentare dalla Comunità agli Stati membri e da questi, a cascata, ai livelli inferiori di governo. In questo senso si indirizzano alcune comunicazioni della Commissione Europea relative alla valorizzazione della «dimensione locale» nella gestione delle politiche occupazionali[12] come quella più adatta a cogliere le problematiche specifiche dei mercati del lavoro locali nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà.
Come sottolineato da Jeff Kenner (1999) nell'analisi del capitolo sull'Occupazione del Trattato di Amsterdam «[…] sempre più la Comunità si trasforma in soggetto neutrale con funzioni propulsive degli obiettivi di politica sociale […]. L'armonizzazione dei diritti nazionali non costituisce più l'obiettivo principale dell'azione comune e […] il principio di sussidiarietà trova finalmente applicazione concreta», rappresentando così lo *strumento giuridico* adatto a favorire quel processo di decentramento di poteri a favore dei diversi livelli di governo. Secondo questa interpretazione, dunque, l'armonizzazione costituisce un «rimedio di sicurezza» a disposizione in caso di inerzia delle parti e la via prescelta dalla Comunità sarebbe quella di utilizzare strumenti di intervento leggero (o *soft*).

3. Processo di armonizzazione delle politiche e processo di allargamento dell'Unione europea

Il processo di allargamento della Comunità europea, nelle sue varie fasi e rispetto ai nuovi soggetti di volta in volta coinvolti, ha da sempre sollevato dibattiti sulle opportunità e i rischi derivanti da tale cambiamento strutturale della fisionomia comunitaria[13]. Anche nel caso dei paesi che entreranno nella primavera del 2004 le questioni sollevate sono numerose e toccano aspetti diversi sia di ordine economico-sociale sia di ordine politico-istituzionale.

12 Vedi in particolare: Com, 196/2000; Com, 629/2001.

13 Un esempio per tutti è costituito dal travagliato processo di avvicinamento/integrazione della Spagna nei confronti della Comunità, iniziato nel 1964 e conclusosi nel 1986 (con la contemporanea adesione del Portogallo), alla vigilia della firma dell'Atto unico europeo.

Accanto ad un consenso diffuso sulle opportunità di sviluppo derivanti dall'allargamento (sia per gli Stati membri sia per quelli candidati), infatti, numerose sono le preoccupazioni in ordine a differenti questioni:

- un probabile aumento delle disparità all'interno dell'Unione, legato a differenziali di reddito già molto elevati tra chi è dentro e chi, ancora per poco, è fuori;
- la problematica definizione delle soglie per il mantenimento degli aiuti della politica di coesione alle regioni europee con forti ritardi di sviluppo;
- l'ampliamento delle risorse a disposizione del bilancio comunitario (la coperta diventa più stretta per tutti o solo per alcuni?).

Le problematiche appena richiamate si raffrontano poi con un dato significativo che riguarda l'efficacia della politica comunitaria di coesione finora adottata e cioè «il possibile *trade off* fra convergenza a livello nazionale e convergenza fra regioni»[14]. In sostanza, e semplificando, diminuisce il divario tra gli Stati ma contestualmente aumenta quello all'interno degli stessi.

In relazione al tema qui affrontato, è forse opportuno chiedersi se questa è una delle possibili direzioni verso cui l'Europa allargata ha intenzione di dirigersi e se la politica di coesione (anche sociale), per definirsi tale, non debba essere rivista. La linea d'azione attuata dalla Comunità per guidare il processo di convergenza degli Stati candidati verso il modello europeo ha comunque utilizzato strategie e strumenti diversi. In linea generale, si può affermare che, accanto ad un adattamento normativo, attraverso la ricezione delle direttive comunitarie negli ordinamenti interni dei singoli Stati candidati, si è sviluppato un processo di accompagnamento graduale alla comprensione e all'utilizzo di meccanismi propri della macchina comunitaria.

Al fine di raggiungere condizioni di adesione comuni, i cosiddetti «criteri di Copenaghen»[15], infatti, sono stati approntati sia strumenti operativi *ad hoc*, quali quelli predisposti da *Agenda 2000* (Com, 97/2000),

[14] Le considerazioni relative alle problematiche dell'allargamento qui esposte sono tratte da un interessante articolo di Viesti e Prota, 2003.

[15] Nel giugno del '93, vengono definite, in sede di Consiglio Europeo, le condizioni di adesione dei paesi associati dell'Europa centrale e orientale, i quali per poter aderire devono rispettare sia *criteri politici* (stabilità istituzionale) sia *criteri economici* (esistenza di un'economia di mercato funzionante) sia, infine, il *criterio dell'acquis* che prevede la corretta e completa applicazione della legislazione comunitaria.

(in particolare il fondo di preadesione Phare finalizzato allo sviluppo delle istituzioni e al sostegno degli investimenti delle imprese e delle infrastrutture – Varotto, 2001), sia strategie di adattamento alle procedure comunitarie come il cosiddetto *Jap process*. Quest'ultimo esempio fa riferimento ad un'interessante modalità di cooperazione tra Stati membri e paesi candidati nell'ottica di preparare e facilitare l'implementazione della Strategia europea dell'occupazione (Seo) da parte dei nuovi Stati membri. Tale procedura ha previsto la redazione di rapporti congiunti di valutazione (o *Joint Assessment Papers*) che, nell'ambito delle politiche occupazionali, fornissero delle linee di indirizzo verso cui concentrare l'azione in vista della futura redazione dei Piani d'azione nazionali (Nap/Pan)[16].

Tuttavia, come messo in luce da due recenti ricerche della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, rispettivamente sulle condizioni di lavoro (2003a) e sul livello del dialogo sociale (2003b) nei paesi candidati, le realtà analizzate sono caratterizzate da notevoli disomogeneità e da problematiche importanti ancora irrisolte. In particolare, un sistema di relazioni industriali ancora fragile, un organizzazione del lavoro di «stampo industriale», scarsa sicurezza sul luogo di lavoro (elemento percepito in maniera forte dai soggetti intervistati nell'ambito della ricerca) e, come già indicato, differenziali di reddito molto alti rispetto agli Stati membri, sono tutti elementi che indicano come il cammino da fare nella costruzione di politiche sociali e del lavoro eque debba continuare.

A tal riguardo, fu la stessa Commissione Europea che nella relazione dell'ottobre del 2002 dal titolo *Verso un'Unione ampliata* (Com, 700/2002) affermò che: «l'allineamento [dei paesi candidati] con l'*acquis* sulla politica sociale e sull'occupazione procede bene, ma la maggior parte dei paesi deve rafforzare la capacità amministrativa per quanto riguarda, in particolare […] la salute e la sicurezza sul posto di lavoro».

I cambiamenti, dunque, nonostante le difficoltà attuali ci sono stati e ci saranno. Scegliere la direzione di tali cambiamenti è, ovviamente, opera comune e appartiene tanto agli Stati membri che a quelli che lo saranno. In questo senso il coinvolgimento dei rappresentanti dei Parlamenti nazionali dei paesi candidati ai lavori della Convenzione per l'elaborazione della Costituzione europea[17], sembra essere un passo importante.

16 Vedi Com, 663/2003.

17 All'interno della Convenzione sedevano 26 rappresentanti dei Parlamenti dei paesi candidati. Inoltre, all'interno del Praesidium (assemblea direttiva e di co-

Conclusioni

A questo punto, avendo dato cenno della complessità dell'argomento in oggetto (e a conclusione di un percorso a volte tortuoso), una domanda può essere posta all'attenzione del lettore: il processo di armonizzazione è a conti fatti un processo armonico?
La prospettiva storica[18], esaminando le tappe fondamentali attraverso cui le politiche per l'occupazione e le politiche sociali si sviluppano, sembrerebbe fornire una risposta di segno negativo a tale quesito. Anche l'analisi degli strumenti a disposizione mostra come l'impostazione teorico-pratica alla base dell'intervento comunitario sia stata oggetto di modificazioni importanti e continue. Tuttavia, sembra essere stata proprio questa continua spinta al cambiamento, in una direzione piuttosto che in un'altra, dall'alto o dal basso, ad aver reso possibile il mantenere una finestra costantemente aperta sulla dimensione sociale dell'Europa. Ciò ha probabilmente reso l'insieme non sempre omogeneo ma «a conti fatti» il processo è stato innescato, rappresentando per ciò solo, un risultato notevole.

Riferimenti bibliografici

Boeri T., 2000, *Uno Stato asociale. Perché è fallito il welfare in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
Com, 97/2000, *Agenda 2000: Per un'Unione più forte e più ampia.*
Com, 196/2000, *Agire a livello locale in materia di occupazione - Dare una dimensione locale alla Seo*, definitivo.
Com, 379/2000, *Agenda per la politica sociale*, definitivo.
Com, 428/2001, *Libro Bianco sulla Governance europea*, definitivo.
Com, 629/2001, *Rafforzare la dimensione locale della Seo*, definitivo.
Com, 700/2002, *Verso un'Unione ampliata. Documento di strategia e relazione della Commissione europea sui progressi fatti da ciascuno dei paesi candidati verso l'adesione*, definitivo.
Com, 663/2003, *État d'avancement de la mise en œuvre des documents d'évaluation conjointe (Jap) concernant les politiques de l'emploi dans les pays adhérents*, definitivo.

ordinamento dei lavori della Convenzione) sedeva un membro rappresentante dei Parlamenti degli stessi paesi candidati, in qualità di osservatore dei lavori.
[18] Cfr. l'articolo di Anna Colombo, *infra.*

Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, 2003a, *Conditions de travail dans les pays adhérents et candidats*, Office des publications officielles des Communautés européennes.

Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, 2003b, *Social dialogue and Emu in the acceding countries*, Office des publications officielles des Communautés européennes.

Hemerijck A., 2002, *Come cambia il modello sociale europeo*, «Stato e Mercato», n. 65, agosto.

Kenner J., 1999, *Il Capitolo sull'Occupazione del trattato di Amsterdam e le politiche della terza via: quali prospettive per la soft-law?*, «D.r.i», n. 4-1999.

Marè M., Saracinelli M., 1998, *Europa: cosa ci attende? L'Unione europea tra mercato e istituzioni*, Sagittari Laterza, Roma-Bari.

Olivi B., 2000, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 948-2000*, Il Mulino, Bologna.

Parlamento europeo, 2000, *Documento di lavoro sulla nuova agenda sociale a medio termine*, 286.207/A, 12 maggio.

Regalia I., 2002, *Politiche di protezione del lavoro*, «Stato e Mercato», n. 65, agosto.

Treu T., 2001, *L'Europa Sociale: problemi e prospettive*, «D.r.i.», n. 3.

Trubek D. M., 2002, *The Open Method of Coordination: Soft Law in the New Architecture for Governance of Social Policy in the Eu*, Outline of Research, 18 febbraio, Law School & International Institute, University of Wisconsin-Madison.

Varotto M., 2001, *Programmi e risorse comunitarie per gli enti locali dal 2000 al 2006*, Ipsoa.

Viesti G. e Prota F., 2003, *Le prospettive della politica di coesione comunitaria in un'Europa allargata*, «Stato e Mercato», n. 67, aprile.

Il dialogo sociale e l'allargamento dell'Unione

Emilio Gabaglio

Il contributo appunta l'attenzione sull'importanza che può assumere il dialogo sociale nel processo di allargamento dell'Unione europea, inteso come strumento di sostegno alla strategia di convergenza verso una progressiva riduzione dei divari economici e sociali esistenti tra i nuovi paesi aderenti e il resto dell'Unione. Appare chiaro, tuttavia, che l'efficacia del dialogo sociale europeo dipende dall'esistenza di solidi sistemi di relazioni industriali a livello nazionale, e quindi da una più forte legittimazione e rappresentatività delle parti e dallo sviluppo della contrattazione collettiva.

1. Il ruolo del dialogo sociale nella strategia di convergenza

Il primo maggio prossimo dieci nuovi paesi entreranno a far parte dell'Unione europea portando a compimento una tappa fondamentale, anche se non l'ultima, di un processo di allargamento destinato a sfociare in una vera e propria unificazione dell'Europa. Si tratta di un avvenimento di straordinaria rilevanza non solo politica, come è del tutto evidente, ma anche perché l'allargamento offre all'economia europea, in prospettiva, nuove opportunità di sviluppo. Tuttavia esso presenta nell'immediato, aspetti problematici sul piano sociale che se non affrontati con tempestività e governati con politiche e strumenti adeguati potrebbero produrre effetti distorsivi e conflitti[1].
Questa esigenza è chiaramente espressa nel rapporto del gruppo di alto livello presieduto dall'ex primo ministro olandese Wim Kok pubblicato nell'autunno del 2002 prima che il Consiglio europeo di Copenaghen dichiarasse conclusi i negoziati con i dieci paesi candidati.

[1] A questo proposito è significativo quanto accaduto in relazione al temuto afflusso di lavoratori dei paesi dell'Europa centrale e dell'Est sul mercato del lavoro europeo a seguito dell'allargamento. La questione enfatizzata oltre misura nel dibattito pubblico è stata poi risolta con l'introduzione di misure transitorie e flessibili di contingentamento dei flussi come del resto si era già fatto al momento dell'adesione di Spagna e Portogallo.

In esso si sottolinea come i divari economici e sociali, anche per quanto riguarda i salari e la protezione sociale, tra questi paesi e i Quindici, restano tali da indurre a temere, una volta realizzatasi la loro integrazione nel mercato unico, il manifestarsi di estesi fenomeni di delocalizzazione produttiva e di *dumping* sociale[2].

Il rapporto ridimensiona però questi rischi confidando sulla progressiva riduzione dei divari esistenti grazie alla più forte capacità di crescita economica dei paesi candidati rispetto all'Unione, già sperimentata del resto nell'ultimo decennio, agli effetti dei trasferimenti di risorse finanziarie a sostegno della convergenza previsti dai trattati di adesione e, infine, all'accettazione da parte dei nuovi paesi membri dell'*acquis communautaire* in materia di regolazione sociale, incluso il dialogo sociale.

Vista l'importanza attribuita a quest'ultimo nella strategia di convergenza è opportuno esaminarne gli sviluppi sul piano europeo e i problemi che si pongono alla sua effettiva estensione nei nuovi paesi membri.

Il dialogo sociale si è ormai affermato come uno degli strumenti della *governance* economica e sociale a livello europeo. Esso è previsto dai trattati in vigore e la Convenzione europea, a cui hanno partecipato anche i rappresentanti dei paesi candidati, ne ha proposto l'inserimento nella Prima parte del Progetto di Trattato conferendogli un riconoscimento di rango costituzionale[3].

Com'è noto il dialogo sociale rappresenta non solo il veicolo per la partecipazione delle parti sociali alla definizione delle politiche comunitarie ma conferisce ad esse, e qui risiede il suo carattere più innovativo, un'autonoma capacità negoziale in materia di rapporti di lavoro. Per questa via è possibile addivenire sia ad accordi-quadro europei da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei ministri per la loro trasformazione in Direttive comunitarie, sia ad altri accordi la cui trasposizione e applicazione negli Stati membri avviene sotto la responsabilità delle parti sociali europee e segnatamente delle loro organizzazioni affiliate nei diversi paesi[4]. La stessa metodologia si applica a livello

[2] Rapporto del gruppo Wim Kok *Allargamento dell'Unione - Risultati e sfide*, Commissione Europea, 2003.

[3] L'art. 47 del Progetto di Trattato costituzionale: «L'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali a livello dell'Unione, tenuto conto delle diversità dei sistemi nazionali; essa facilita il dialogo tra loro rispettandone l'autonomia».

[4] Gli accordi-quadro europei del primo tipo riguardano i congedi parentali, il part-time e i contratti a tempo determinato; quelli del secondo tipo, il telelavoro

categoriale dove operano 25 Comitati settoriali del dialogo sociale. Nell'un caso come nell'altro è evidente che la legittimità del dialogo sociale riposa sull'effettiva rappresentatività delle parti coinvolte[5].
Da questo punto di vista l'allargamento dell'Unione crea una situazione nuova che peraltro le parti sociali europee hanno cominciato ad affrontare già nella fase di pre-adesione dei nuovi paesi membri attraverso la progressiva integrazione nelle proprie fila delle loro organizzazioni sindacali e imprenditoriali più rappresentative e attraverso i molteplici sostegni loro offerti in campo organizzativo e per la formazione dei quadri.
La preoccupazione di rafforzare gli attori sociali nei paesi candidati, di sostenervi lo sviluppo di moderne relazioni industriali e di preservare quindi per questa via anche l'agibilità del dialogo sociale europeo è stata in larga misura comune alle parti sociali europee. Lo provano tra l'altro le due Conferenze sul dialogo sociale organizzate congiuntamente dalla Ces e dall'Unice a Varsavia nel 1999 e a Bratislava nel 2001. Anche la Commissione europea si è mossa nella stessa direzione sia attraverso i programmi di pre-adesione sia considerando, al tavolo dei negoziati, la creazione delle istituzioni del dialogo sociale nei paesi candidati un'esigenza irrinunciabile per il loro ingresso nell'Unione[6].

2. La rappresentatività delle parti come elemento fondante del dialogo sociale

Dopo l'allargamento le organizzazioni sindacali e imprenditoriali dei nuovi Stati membri parteciperanno a pieno titolo al dialogo sociale europeo e saranno anch'esse investite della responsabilità di assicurare che i suoi risultati vengano efficacemente trasposti nei singoli ambiti nazionali. Lo sviluppo e la qualità delle relazioni industriali in questi paesi sono quindi della più grande importanza. La situazione attuale, anche se varia da paese a paese, presenta dei tratti comuni non particolarmente confortanti.

e l'accesso alla formazione. È attualmente in corso un negoziato sullo stress sul posto di lavoro.

[5] La Commissione europea riconosce come organizzazioni rappresentative a vocazione generale: la Ces per i sindacati; l'Unice e il Ceep per gli imprenditori.

[6] Un caso esemplare è rappresentato dall'intervento della Commissione europea nei confronti del governo ungherese nel 1999-2000 a difesa del dialogo sociale.

Un primo elemento critico è costituito dalla debole rappresentatività delle parti. Il tasso di sindacalizzazione si colloca nettamente al di sotto di quello medio dei Quindici (anch'esso peraltro in diminuzione) e presenta marcati squilibri. I sindacati mantengono una presenza significativa nei grandi servizi pubblici ma incontrano difficoltà ad impiantarsi non solo nelle piccole e medie imprese ma anche nelle aziende industriali privatizzate con l'intervento di capitali esteri.
Si scontano qui gli effetti non solo del passaggio dal sindacalismo obbligatorio del periodo comunista a quello basato sulla scelta volontaria e libera dei lavoratori, ma anche l'impatto di radicali trasformazioni economiche. A ciò si aggiunga che il movimento sindacale è in quasi tutti i paesi estremamente frammentato in una pluralità di organizzazioni spesso in competizione tra loro.
Anche il mondo imprenditoriale incontra analoghe se non maggiori difficoltà a darsi organizzazioni rappresentative non solo per la reticenza dei nuovi piccoli imprenditori a conferire mandati negoziali a strutture collettive ma anche perché le imprese multinazionali preferiscono conservarsi piena libertà di manovra nella sfera dei rapporti di lavoro.
In queste circostanze non sorprende che la contrattazione collettiva resti assai limitata. Si stima che in media essa non copra più di un lavoratore su tre nel settore privato. Essa si fonda inoltre essenzialmente su contratti stipulati a livello di impresa mentre i contratti nazionali di categoria costituiscono in tutti i paesi rare eccezioni. Questo insufficiente sviluppo della contrattazione collettiva trova almeno in parte la sua spiegazione anche in un altro fenomeno che caratterizza le relazioni sociali nei paesi dell'Europa centrale e dell'Est.
Per affrontare il passaggio all'economia di mercato e governare le conseguenze spesso drammatiche sul piano sociale delle riforme necessarie a questo fine, i nuovi governi democratici hanno dato vita a strutture tripartite che se hanno effettivamente permesso di gestire, attraverso accordi generali, la transizione, hanno avuto come effetto indotto quello di ridurre gli spazi dei negoziati diretti tra le parti. Superata la fase più difficile della transizione, si può pensare che l'importanza di questi strumenti venga ridimensionata e che si stabilisca un migliore equilibrio tra la concertazione tripartita e la contrattazione collettiva[7].

[7] Un quadro delle relazioni industriali nei paesi candidati si trova in *Industrial Relations in Europe 2002*, Commissione europea. Per il dibattito sul ruolo delle strutture tripartite nell'Europa centrale e dell'Est vedi il *Report* dell'Istituto Sindacale Europeo n. 70/2001 curato da Lajos Héthy.

La possibilità per il dialogo sociale europeo di giocare il ruolo che il citato Rapporto Kok gli assegna per contribuire a colmare i divari sociali tra nuovi paesi aderenti e l'Unione dipende in definitiva da una pluralità di fattori.

Innanzitutto, occorre che esso mantenga il suo dinamismo e la capacità di produrre accordi rivolti a favorire l'occupazione e l'armonizzazione sociale nell'Unione allargata. A questo proposito è da considerare con favore la definizione del programma pluriennale del dialogo sociale a cui le parti sociali europee sono pervenute recentemente e che copre un vasto spettro di questioni correlate alla strategia europea dell'occupazione e all'applicazione dell'Agenda sociale dell'Unione.

In secondo luogo, visto il rilievo che in futuro potranno avere gli accordi volontari (come nel caso del telelavoro) è necessario che le parti sociali dimostrino la capacità di assicurare la loro tempestiva ed effettiva trasposizione nei singoli paesi in modo da garantire credibilità al dialogo sociale autonomo a livello europeo.

Più in generale è evidente che l'efficacia del dialogo sociale europeo dipende dall'esistenza di solidi sistemi di relazioni industriali a livello nazionale. L'allargamento dell'Unione costituisce sotto questo aspetto un problema per le ragioni che sono state qui sia pur brevemente indicate come, a onor del vero, lo è anche il relativo indebolimento delle relazioni sociali e della contrattazione collettiva registratosi in questi ultimi anni nei quindici membri attuali dell'Unione. L'integrazione dei sindacati e delle organizzazioni imprenditoriali dei dieci nuovi Stati membri nelle rispettive strutture europee di rappresentanza è un fatto positivo, ma il dialogo sociale potrà dispiegare pienamente i suoi effetti solo a partire da una più forte legittimazione delle parti e dallo sviluppo della contrattazione collettiva.

Il Metodo aperto di coordinamento nei paesi dell'allargamento

Gianni Geroldi

L'imminenza delle procedure conclusive per l'ingresso nell'Unione Europea ha aumentato l'interesse per l'analisi della situazione presente nei paesi candidati in funzione delle politiche correnti nei paesi membri concernenti la strategia europea per l'occupazione e la «modernizzazione» dei sistemi di protezione sociale. Nel corso degli anni novanta, le nazioni dell'allargamento hanno attraversato fasi molto delicate in cui hanno dovuto far fronte a nuove e difficili problematiche sociali, come la disoccupazione e la povertà, ossia i due fenomeni di più rilevante impatto politico che sono emersi durante la fase di trasformazione. Ma, nello stesso tempo, pur essendo le situazioni di partenza molto differenziate, i paesi candidati hanno accettato l'idea che l'adesione alla Ue avrebbe avuto evidenti conseguenze per gli assetti e le forme di intervento delle loro politiche sociali. In particolare, questi paesi hanno recepito linee di azione per una riforma delle politiche per il mercato del lavoro, per un ampio sistema di sicurezza sociale e per un'azione ben strutturata per ridurre le disuguaglianze. Tuttavia, il modello sociale europeo non è statico ed è ben lungi dall'essere omogeneo. Di fronte a problemi in larga misura simili, come l'invecchiamento della popolazione, la concorrenza su scala globale, i cambiamenti nel mercato del lavoro e nel ruolo della famiglia, i sistemi di protezione sociale dei paesi membri dell'Ue hanno subìto una crescente pressione che li ha spinti a ricercare una via per adattarli al nuovo contesto. Il dibattito in corso sulle riforme dello stato sociale è dovunque molto acceso e passa attraverso tutti gli interventi già effettuati o in corso di attuazione nei diversi paesi, sia che riguardino le pensioni, la sanità o le azioni di contrasto della povertà. Tra sistemi nazionali persistono larghe differenze, che a loro volta sono basate su realtà economiche, sociali e culturali molto diverse. Ma con il procedere della cooperazione, tutti i paesi, che si devono confrontare con problemi simili, hanno convenuto che c'è molto da imparare dalle esperienze degli altri, scambiando informazioni sulle riforme e definendo obiettivi comuni di carattere generale. L'estensione delle procedure proprie del «Metodo aperto di coordinamento» ai paesi candidati appare perciò come una conseguenza naturale dei processi avviati tra i paesi membri per definire gli obiettivi necessari alla costruzione del «modello sociale» con cui si è convenuto di caratterizzare il futuro dell'Europa.

1. Il coordinamento delle politiche per l'occupazione e delle politiche sociali nell'Unione europea

1.1 L'adozione del «Metodo aperto di coordinamento»

A partire dal 1997, i paesi dell'Unione europea hanno deciso di porre la lotta alla disoccupazione tra le priorità del processo per la costruzione europea, impegnandosi ad attuare una strategia coordinata, basata su un metodo condiviso di confronto e su azioni fissate in un quadro comune di orientamenti[1].

Con tale procedura, ogni Stato membro è stato chiamato ad elaborare annualmente un «Piano di azione nazionale» (Pan), in cui sono riportate le misure attuate in linea con gli orientamenti comunitari, le risorse finanziarie impegnate nelle azioni di *policy* e la valutazione sul grado di raggiungimento degli obiettivi. La redazione dei Pan prevede una successiva fase di valutazioni incrociate con i rappresentanti di tutti gli Stati membri (*peer review*), al termine della quale la Commissione stende un «rapporto congiunto», in cui sono ripresi i contenuti dei piani nazionali, che è la base su cui il Consiglio formula poi raccomandazioni specifiche per ogni paese[2].

La procedura dei Pan è divenuta un punto di riferimento della cosiddetta «Strategia europea per l'occupazione» e ha contribuito in questi anni a definire una modalità nella gestione delle politiche maggiormente orientata verso un approccio integrato e una «gestione per obiettivi», con un collegamento sempre più stretto con altri ambiti di *policy*. Tale processo, rafforzato dal meccanismo di controllo multilaterale, ha acquisito nel tempo maggiore incisività con l'applicazione di parametri quantitativi nella fissazione degli obiettivi[3] e con la più re-

[1] La base del coordinamento è data dall'art. 128 del Trattato di Amsterdam. I meccanismi sono stati successivamente definiti nel Consiglio di Lussemburgo e denominati «Metodo aperto di coordinamento». Per un approfondimento di queste procedure applicate alle politiche per l'occupazione, si veda: Pierini, 2001. Riguardo agli obiettivi occupazionali nel Trattato di Amsterdam si può vedere Pochet e Goetschy, 1998. Per una valutazione meno ottimistica sull'efficacia del coordinamento delle politiche occupazionali si veda invece Treu, 1998.

[2] Per una più ampia descrizione delle procedure di coordinamento europeo, si veda Geroldi, 2003.

[3] Ad esempio, l'indicazione che i servizi per l'impiego devono essere in condizione di offrire alle persone in cerca di occupazione opportunità di lavoro entro dodici mesi, o colloqui di orientamento ai giovani entro sei mesi.

cente definizione di «indicatori strutturali»[4], necessari per un più efficace sistema di monitoraggio e valutazione delle politiche per l'impiego e delle politiche sociali[5].
Prima della difficile fase ciclica attuale, la situazione occupazionale nei paesi dell'Ue ha dato significativi segni di miglioramento[6]. Dopo un triennio di applicazione del Metodo aperto di coordinamento, nel marzo del 2000, in occasione del Consiglio di Lisbona, la positiva valutazione dei risultati già raggiunti ha perciò indotto i paesi membri a considerare la procedura di cooperazione un modello valido da adottare anche in altri ambiti della politica comunitaria[7], a cominciare dalle politiche per l'inclusione sociale[8].

[4] Commissione delle Comunità europee, 2002a.
[5] La questione dell'effettiva capacità di una procedura come quella del «Metodo aperto di coordinamento» di indirizzare i paesi membri verso linee comuni di azione nel campo delle politiche sociali e dell'occupazione è già stata oggetto di diverse analisi e valutazioni critiche. Anche un riassunto molto sintetico dei contenuti di questa letteratura richiederebbe troppo spazio per essere riportata in questa sede. Per approfondire l'argomento, si può vedere: Mosher, 2000; Hodson e Maher, 2001; Ferrera, Matsaganis e Sacchi, 2002; De la Porte e Pochet (a cura di), 2002; Redaelli, 2003; Ferrrera e Sacchi, 2004.
[6] Grazie anche a un'elasticità dell'occupazione rispetto al reddito, la creazione aggiuntiva di posti di lavoro dal 1997 al 2001 è stata di quasi di 12 milioni di unità, con una discesa del tasso medio di disoccupazione da circa il 10% al 7,5%. Inoltre, sono aumentati i tassi di partecipazione, sia per effetto della minore quota percentuale di giovani in cerca di lavoro che per un significativo incremento dei tassi di occupazione femminili e, ultimamente, anche delle persone oltre i 55 anni di età. Va aggiunto che, con il manifestarsi del ciclo congiunturale negativo, il tasso di disoccupazione è tornato leggermente ad aumentare fino all'8% del 2003.
[7] Di recente l'impianto della procedura di coordinamento aperto ha subito alcune correzioni a seguito di una valutazione del primo quinquennio di funzionamento (Commissione delle Comunità europee, 2002e) e delle conclusioni raggiunte nel 2002 al Consiglio di Barcellona, vedendo però riconfermato la sostanza di un approccio comune e concertato per la politica economica e sociale. Vedi anche i contenuti del recente *Report of the Employment Task Force* (presieduto da Wim Kok), 2003.
[8] L'obiettivo di far interagire le diverse aree delle politiche di intervento è stato figurativamente rappresentato da un triangolo, sui cui lati le azioni di politica economica, per l'occupazione e le politiche sociali si legano in un disegno ideale, avendo ognuna un proprio ruolo ma, soprattutto, una sostanziale equivalenza nel disegnare il modello di sviluppo e la capacità di rinforzarsi a vicenda. Vedi Consiglio europeo di Lisbona, 2000.

Il processo per l'inserimento delle politiche di *welfare* tra le materie di coordinamento era in realtà già iniziato nel luglio del 1999, allorché, con un'apposita comunicazione[9], la Commissione europea aveva proposto una cooperazione tra gli Stati membri in questo ambito, indicando quattro obiettivi chiave su cui concentrare l'attività, ossia:

- combattere la povertà e l'esclusione sociale;
- garantire la sicurezza e la sostenibilità dei sistemi pensionistici;
- rendere il lavoro proficuo (*making work pay*) e offrire un reddito sicuro;
- garantire un'assistenza sanitaria di elevata qualità e sostenibile.

Sulla base di queste linee di azione sono stati individuati una serie di punti programmatici basati su un'idea di interazione dinamica tra le diverse aree di *policy*, che sono divenuti anche il nucleo centrale della nuova «Agenda per la politica sociale», adottata definitivamente dal vertice di Nizza nel dicembre del 2000[10]. Nell'Agenda sono contenute indicazioni per fare dell'Unione europea la «prima economia mondiale in termini di benessere e coesione sociale», entro un arco di tempo relativamente breve. Questa ambiziosa affermazione si fonda sull'idea che, come in passato le politiche sociali avevano permesso alla Ue di effettuare grandi trasformazioni assorbendo gli impatti sociali, anche per i cambiamenti futuri sia indispensabile la funzionalità di uno stato sociale moderno, che dia sicurezza alle persone, in forme attive e orientate all'inserimento lavorativo, che salvaguardino i valori di solidarietà e di giustizia, agevolando anche il raggiungimento dell'obiettivo economico della crescita. Le linee di azione previste dall'Agenda per rendere esplicite queste finalità consistono nel:

- realizzare il potenziale di piena occupazione dell'Europa, creando più posti di lavoro di migliore qualità, anticipando e gestendo il cambiamento, sviluppando l'adattamento ai nuovi ambienti di lavoro, sfruttando il potenziale dell'economia della conoscenza e promuovendo la mobilità;
- ammodernare e migliorare la protezione sociale, combattere l'esclusione sociale, la disparità tra i sessi e la discriminazione arbitraria;
- preparare l'allargamento facendo in modo che il dialogo sociale contribuisca a rispondere a queste sfide.

[9] La comunicazione era intitolata *Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale*, Com 347/1999.

[10] Vedi Commissione delle Comunità europee, Com379/2000a.

Queste considerazioni hanno trovato ampia eco nel programma aggiornato dell'Agenda per la politica sociale[11], dove è stato posto anche un forte accento sul tema della promozione della qualità. Questi obiettivi e il profilo qualitativo della strategia proposta dall'Agenda sociale non possono però prescindere da una valutazione dell'adeguatezza dei sistemi di protezione sociale preesistenti. Tale valutazione rappresenta un punto particolarmente critico, dato che fino a pochi anni fa, specie in alcuni Stati membri, è prevalsa un'impostazione secondo la quale i sistemi di *welfare* dovevano offrire ai cittadini una protezione estesa e poco selettiva. Tutti i sistemi si trovano però oggi a fronteggiare problemi complessi, legati soprattutto all'invecchiamento demografico e alla globalizzazione e necessitano di correttivi che rendano finanziariamente sostenibili alcune funzioni di spesa, in particolare quelle pensionistica e sanitaria.

Le modifiche strutturali della popolazione e la pressione della concorrenza internazionale sono problemi chiave che richiedono più che in passato una grande efficacia delle politiche sociali. Gli sforzi profusi dagli Stati membri per ammodernare le politiche nella seconda metà degli anni novanta hanno indubbiamente contribuito alla sostenibilità della spesa ma, in molti casi, hanno anche comportato un'accentuazione delle differenze in tutti i principali campi di intervento (pensioni, sanità, alloggi, giustizia, comunicazione e mobilità, intrattenimento e cultura). Anche per questo motivo, la decisione di concordare forme di coordinamento e cooperazione a livello comunitario nel campo delle politiche per l'inclusione sociale è risultata molto più convinta di quanto non lo fosse in passato.

L'applicazione del Metodo aperto di coordinamento è stata mutuata, con alcune differenze, da quella per l'occupazione, abbinando ai piani di azione nazionali[12] programmi comunitari volti a sostenere la cooperazione tra Stati membri nell'elaborazione delle politiche. I Piani na-

[11] Consiglio europeo, 2002. Scopo di questo aggiornamento è quello di provvedere gli indirizzi per il secondo ciclo dei Pan per l'inclusione sociale e per la relativa relazione congiunta per il Consiglio europeo che dovrà essere predisposta per la primavera del 2004.

[12] Nella terminologia del coordinamento europeo, i piani per le politiche di inclusione sociale sono denominati Pan/incl. Essi hanno cadenza biennale. Il primo è stato concluso nel giugno del 2001 (per il piano italiano vedi: Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, Italia, 2001); per il rapporto congiunto dei Piani di tutti i paesi europei, vedi: Consiglio europeo, 2001.

zionali per l'inclusione sociale sono arrivati attualmente alla seconda tornata di applicazione, che è ancora in corso di realizzazione, essendo previsti come termine della prima fase (Piani di azione nazionale) l'estate 2003 e la stesura della relazione congiunta per la primavera del 2004[13].

In tema di procedure concordate a livello europeo per cooperare nel campo della protezione sociale, va anche segnalata la recente adozione di uno schema di «coordinamento aperto» in materia previdenziale. Il tema ha avuto una particolare eco nelle conclusioni del Consiglio di Stoccolma del marzo 2001, dove sono state tracciate le linee per l'applicazione del «Metodo aperto di coordinamento» nel settore delle pensioni, varate formalmente dal Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001. La procedura ha previsto l'elaborazione di «Rapporti strategici nazionali», basati su undici obiettivi comuni, inquadrati all'interno di tre principi generali, consistenti nel: «tutelare la capacità dei sistemi di conseguire gli obiettivi sociali prefissati, mantenere la sostenibilità finanziaria e soddisfare le mutevoli esigenze della società»[14].

Questa definizione ha portato nel corso dell'autunno del 2002 alla stesura dei documenti nazionali, seguiti, come vuole la procedura, da un rapporto congiunto, che ha aperto un confronto tra i paesi membri, che si è avvalso di dati quantitativi di comparazione elaborati da un apposito gruppo costituito presso il Comitato di politica economica.

1.2 L'estensione del Metodo aperto di coordinamento ai paesi candidati

Nel giugno del 2001, il Consiglio europeo di Göteborg ha invitato i paesi candidati all'allargamento[15] a incorporare nella loro azione gli

[13] Va rilevato che anche per i Pan/incl. seconda versione la valutazione degli scenari e delle politiche di intervento prevede l'utilizzo di misure quantitative ricavate dal quadro degli indicatori strutturali. Vedi in proposito: Comitato per la protezione sociale, 2001.

[14] Sui lavori relativi al coordinamento aperto in tema di pensioni si veda: Commissione delle Comunità europee, 2002f. Più in generale, sui temi della sfida dell'invecchiamento per la sostenibilità dei sistemi pensionistici si possono vedere: Commissione delle Comunità europee, 2002e; Commissione delle Comunità europee, Ecofin - Commissione di Politica economica, 2001b.

[15] I paesi definiti «candidati» sono in totale tredici. Per dieci di essi è già stata decisa l'adesione all'Unione europea per il 2004 (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia, Ungheria), per altri due paesi (Bulgaria, Romania) è previsto l'ingresso nell'Ue

obiettivi dell'Unione in materia di politica economica, sociale e ambientale. Nella stessa sede, è stato richiesto alla Commissione di iniziare a includere nel Rapporto di sintesi del 2003 i dati sulla situazione economica e sociale di questi paesi[16]. Successivamente, nel dicembre del 2002, al Consiglio europeo di Laeken è stata riaffermata da parte dell'Unione europea la determinazione di concludere i negoziati per l'accesso e i trattati di adesione entro l'anno successivo con i paesi candidati pronti a seguire queste indicazioni, in modo che essi fossero in condizione di partecipare alle elezioni del Parlamento europeo nel 2004. L'imminenza delle procedure conclusive per l'adesione ha dunque aumentato l'interesse per l'analisi della situazione presente nei paesi candidati in funzione della strategia corrente nei paesi membri concernente la strategia europea per l'occupazione e la «modernizzazione» dei sistemi di protezione sociale.
Nel corso degli anni novanta, le nazioni dell'allargamento hanno at-

nel 2007, mentre restano ancora sospese le decisioni per quanto concerne la Turchia.

[16] Il rapporto di sintesi costituisce la base di discussione del Consiglio straordinario di primavera. A norma del trattato, gli Stati membri devono attuare la loro politica economica tesa alla realizzazione degli obiettivi comunitari, basandosi sugli «indirizzi di massima per le politiche economiche» (articolo 98). Gli Stati membri sono anche tenuti a considerare le loro politiche economiche una questione di interesse comune e a coordinarle nell'ambito del Consiglio (articolo 99). Dall'inizio della seconda fase dell'unione economica e monetaria, il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, adotta ogni anno gli «indirizzi di massima per le politiche economiche», che costituiscono il perno del processo di coordinamento delle politiche economiche e il quadro di riferimento per la definizione degli obiettivi generali dell'Unione. Gli indirizzi di massima hanno acquisito maggiore rilevanza dopo le conclusioni del Consiglio europeo straordinario di Lisbona dove si è deciso di tenere ogni anno a primavera una riunione dedicata alle questioni economiche e sociali. A decorrere dal 2001, la procedura per elaborare gli indirizzi di massima è stata modificata, per coinvolgere direttamente i Consigli e i Comitati competenti per i temi dell'occupazione e della protezione sociale. Sulla scorta di questi contributi e del contenuto dei programmi di stabilità e di convergenza, la Commissione prepara il dibattito orientativo per la sessione del Consiglio Ecofin che precede la riunione annuale di primavera del Consiglio europeo dove viene redatto il documento che definisce le tematiche fondamentali per la discussione. Da qui escono le indicazioni che Ecofin inserisce nel progetto sugli «indirizzi di massima per le politiche economiche», che diventa il riferimento per le conclusioni della riunione di giugno del Consiglio europeo.

traversato fasi molto delicate in cui hanno dovuto far fronte a nuove e difficili problematiche sociali, come la disoccupazione e la povertà, ossia i due fenomeni di più rilevante impatto politico che sono emersi durante la fase di trasformazione. Ma, nello stesso tempo, pur essendo le situazioni di partenza molto differenziate, i paesi candidati hanno accettato l'idea che l'adesione alla Ue avrebbe avuto evidenti conseguenze per gli assetti e le forme di intervento delle loro politiche sociali. In particolare, questi paesi, riconoscendo quanto previsto dall'articolo 2 del Trattato circa l'elevato livello di protezione come requisito essenziale della costruzione europea, hanno recepito linee di azione che questo obiettivo presuppone, vale a dire una riforma delle politiche per il mercato del lavoro, un ampio sistema di sicurezza sociale e un'azione ben strutturata per ridurre le disuguaglianze.

Non deve perciò sorprendere se, come indicato da diversi studi[17], i paesi dell'allargamento hanno in genere tenuto conto nelle linee di riforma delle politiche sociali e dei loro sistemi di *welfare* dei principi generali che caratterizzano le strategie europee. Tuttavia, il modello sociale europeo non è statico ed è ben lungi dall'essere omogeneo. Di fronte a problemi in larga misura simili, come l'invecchiamento della popolazione, la concorrenza su scala globale, i cambiamenti nel mercato del lavoro e nel ruolo della famiglia, i sistemi di protezione sociale dei paesi membri dell'Ue hanno subito una crescente pressione che li ha spinti a ricercare una via per adattarli al nuovo contesto.

In tale ricerca, oltre al ruolo centrale assegnato allo sviluppo delle risorse umane, la protezione sociale è stata considerata alla stregua di un vero e proprio fattore produttivo che concorre alla crescita e che rafforza le capacità competitive dei sistemi nel loro insieme. Questo ruolo centrale comporta però che sia garantita la sostenibilità finanziaria dei sistemi e rende altresì necessario modificare alcuni schemi di funzionamento della protezione sociale per adattarli ai mutamenti della società, affinché in particolare non vi siano forme di intervento che ostacolino l'inserimento lavorativo o non promuovano adeguatamente l'inclusione sociale.

Il dibattito in corso sulle riforme dello stato sociale è dovunque molto acceso e passa attraverso tutti gli interventi già effettuati o in corso di attuazione nei diversi paesi, sia che riguardino le pensioni, la sanità o le azioni di contrasto della povertà. Tra i sistemi nazionali persistono larghe differenze, che a loro volta sono basate su realtà economiche,

17 Vedi ad esempio: Phare/Consensus, 1999.

sociali e culturali molto diverse. Per queste ragioni, le politiche del lavoro e della protezione sociale rimangono ancora essenzialmente di competenza degli Stati membri. La cooperazione europea in quest'area, come si è detto, ha però già assunto un ruolo di rilievo ed è percepita come elemento necessario per agevolare la libertà di movimento dei lavoratori e dei loro familiari all'interno della Ue. Inoltre, con il procedere della cooperazione, tutti i paesi, che si devono confrontare con problemi simili, hanno convenuto che c'è molto da imparare dalle esperienze degli altri, scambiando informazioni sulle riforme e definendo obiettivi comuni di carattere generale. L'estensione delle procedure proprie del Metodo aperto di coordinamento ai paesi candidati appare perciò come una conseguenza naturale dei processi avviati tra i paesi membri per definire gli obiettivi necessari alla costruzione del «modello sociale» con cui si è convenuto di caratterizzare il futuro dell'Europa. L'estensione è avvenuta per fasi, a partire dalle politiche occupazionali, considerate un *acquis* comunitario di importanza primaria ai fini dell'adesione, per le quali è stata individuata una forma apposita di cooperazione.

Tale forma, concordata con i paesi candidati nella fase di preparazione delle procedure per l'adesione, ha preso avvio dal 1999, allo scopo di ottenere l'applicazione completa del coordinamento, per gli obiettivi previsti dal Trattato di Amsterdam, fin dal momento dell'accesso[18]. L'adesione ha permesso a questi paesi di ottenere un supporto finanziario e ha rappresentato anche la via per accedere ai programmi del Fondo sociale europeo. La modalità concordata si è basata su una reciproca collaborazione mirante a redigere rapporti congiunti di valutazione («*Joint assessments papers*», da cui la denominazione di *Jap process*), ai quali hanno preso parte i servizi della Commissione, le istituzioni dei paesi candidati e le rappresentanze delle parti sociali.

Sulla cooperazione con i paesi candidati in tema di politiche occupazionali, la Commissione ha approntato un rapporto in cui sono stati rilevati progressi e problemi tuttora aperti[19]. In generale, è risultato

[18] La procedura è stata graduale e gli accordi di collaborazione con alcuni paesi hanno anche registrato qualche ritardo. La fase conclusiva del *Jap process* è consistita in una valutazione degli *implementation reports* prodotti dai singoli paesi, il cui schema, discusso in una serie di seminari tecnici, rifletteva in sostanza le linee guida dei Piani di azione previsti dal Metodo aperto di coordinamento. Vedi in proposito: Commissione delle Comunità europee, 2002h.

[19] Un'analisi ad ampio spettro sulle condizioni di lavoro nei paesi candidati è

che questi paesi hanno fatto importanti progressi nel modificare il funzionamento dei loro mercati del lavoro e nel disegnare politiche orientate in direzione degli obiettivi della strategia europea per l'occupazione. I progressi appaiono però ancora parziali e molto resta da fare per dare definitiva attuazione alle priorità fissate nei *Jap*. L'esito della procedura ha però permesso di identificare alcune aree-chiave verso le quali dovrebbero essere indirizzati i maggiori sforzi in futuro per migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e sostenere gli aggiustamenti strutturali dell'economia. Queste aree riguardano:

- la riforma della tassazione e del sistema degli incentivi per la creazione di lavoro e di forme di autoimprenditoria;
- il ruolo del sistema retributivo nell'incentivare l'investimento in risorse umane, funzione ritenuta essenziale per l'adattamento ai cambiamenti economici e sociali;
- la funzionalità del servizio pubblico per l'impiego a porre in essere un approccio proattivo nel campo delle politiche per il mercato del lavoro;
- le misure per limitare le differenze di genere e per assicurare una maggiore coesione sociale attraverso l'integrazione delle minoranze etniche;
- lo sviluppo del partenariato sociale per aiutare l'ammodernamento del mercato del lavoro;
- il reperimento di adeguate risorse per le politiche occupazionali, per l'investimento in capitale umano e per le infrastrutture sociali.

La cooperazione tra paesi candidati e Commissione è continuata anche nell'ultimo anno, concentrandosi sulla programmazione per il futuro utilizzo dei fondi strutturali e l'impiego del Fondo sociale per sostenere il sistema delle politiche occupazionali. Per i paesi che accederanno all'Unione nel 2004, è stato previsto un monitoraggio degli impegni assunti nei *Jap*[20], con lo scopo di preparare i nuovi Stati membri a iniziare la procedura di coordinamento aperto con la predisposizione per la prima volta di piani di azione nazionale, che dovranno essere presentati nel mese di ottobre del 2004, sulla base delle linee guida da poco adottate dal Consiglio. Le iniziative di cooperazione con Romania e Bulgaria continueranno invece nella forma già

stata svolta tra il 2001 e il 2002 dalla Fondazione europea di Dublino. Per una sintesi si veda: European Foundations for the improvement of living and working conditions, 2002.

[20] Si veda in proposito Commissione delle Comunità europee, 2003b.

sperimentata con il *Jap process*, mentre la stessa procedura dovrà iniziare anche con la Turchia nel momento in cui questo paese avrà ultimato lo studio di base sull'occupazione e il mercato del lavoro.
Partendo dalle più recenti esperienze comunitarie nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, la Commissione e i paesi candidati hanno dato avvio, dalla primavera del 2001, a una procedura di cooperazione mirante a una piena partecipazione di questi paesi alla strategia europea dopo l'accesso. L'esito della cooperazione prevede la firma congiunta della Commissione e di ogni paese di un Memorandum sulle politiche per l'inclusione sociale (*Joint Memorandum on Social Inclusion - Jim*) prima dell'entrata formale nell'Unione. Questo memorandum servirà come base per i primi Pan sull'inclusione sociale che i paesi entranti dovranno approntare nel 2005, ossia nel momento in cui è fissata la scadenza per l'effettuazione della terza tornata delle procedure previste dal Metodo aperto di coordinamento.
In preparazione di questi appuntamenti, sono stati effettuati studi a livello nazionale discussi in seminari, a cui hanno partecipato anche i partner sociali e le organizzazioni non governative, che si sono focalizzati sui punti chiave dell'approccio comunitario al tema dell'esclusione sociale (approccio articolato e integrato, necessità di approntare dati statistici comparabili, importanza di ammodernare il sistema dei benefici sociali e di promuovere l'inserimento lavorativo).
La firma del memorandum ha coinciso anche con l'accesso dei paesi candidati ai fondi del *Community Action Programme* per elaborare uno studio comparativo sui sistemi di protezione sociale di tutti i paesi candidati[21] che, presentato nel dicembre del 2002, costituisce al momento la principale base conoscitiva sull'argomento di cui si possono avvalere le istituzioni competenti per le procedure di coordinamento.

2. Il quadro economico-sociale dei paesi candidati

2.1 Le analisi condotte in prospettiva dell'adesione

Le analisi del quadro economico e sociale dei paesi candidati hanno rappresentato negli scorsi mesi un punto di passaggio obbligato nelle procedure di adesione. Da un lato, infatti, il riscontro sulle variabili economiche ha avuto la funzione di verificare per ogni paese non solo

[21] Gvg - Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und - Gestaltung e.V., 2002.

le condizioni di accesso ma anche le premesse per la futura entrata nell'area della moneta unica. Dall'altro lato, una più approfondita conoscenza delle condizioni sociali e del mercato del lavoro è servita a verificare l'effettiva possibilità che i nuovi Stati membri hanno di intraprendere il percorso verso un modello di sviluppo della società come quello concordemente prefigurato dai documenti dei Consigli per la fine del primo decennio di questo nuovo secolo.
Le analisi sui paesi candidati hanno perciò riguardato gli andamenti macroeconomici e demografici, oltre che le problematiche sociali, con una particolare attenzione per le strutture e il funzionamento dei sistemi di protezione sociale. Per questa attività conoscitiva, si è posto un problema di disponibilità e qualità dei dati statistici. Quelli riportati nel già citato studio d'insieme presentato alla fine del 2002 sono i più aggiornati. Tuttavia il quadro comparativo resta ancora parzialmente carente, anche se la nuova edizione dell'annuario Eurostat sui paesi candidati e l'ampliamento del campo di indagine di *Employment in Europe*, la rassegna dei temi del lavoro della Direzione per l'occupazione e gli affari sociali, rappresentano un importante sforzo per rendere confrontabili gli indicatori statistici.
Anche il monitoraggio previsto per le procedure dell'allargamento ha sicuramente contribuito a migliorare il quadro delle statistiche economiche, mentre per le statistiche sociali, partendo dal già ricordato progetto lanciato nel 2001 per la raccolta sistematica di dati sulla povertà e l'esclusione sociale, sono in corso altre attività finalizzate a migliorare il quadro conoscitivo. Un ambito dove dovrebbero essere fatti ulteriori miglioramenti è quello concernente le statistiche del mercato del lavoro, per il quale, ad eccezione dei censimenti periodici della popolazione e dell'aggiornamento della rassegna annuale sull'occupazione di cui si è detto, c'è ancora una notevole carenza di informazioni per permettere una completa analisi comparativa.

2.2 La spesa per la protezione sociale e l'andamento economico

Per un confronto generale tra la situazione dei sistemi di *welfare* dei paesi candidati e quella dei paesi membri, l'attenzione può essere focalizzata sull'usuale rapporto tra spese per la protezione sociale e prodotto interno lordo. Questi dati, ricostruiti abbastanza di recente, vanno analizzati con una certa cautela, sia perché in molti paesi vi sono ancora lacune di un certo rilievo nelle fonti informative e nella raccolta dei dati, sia per la diversa struttura istituzionale dei sistemi di

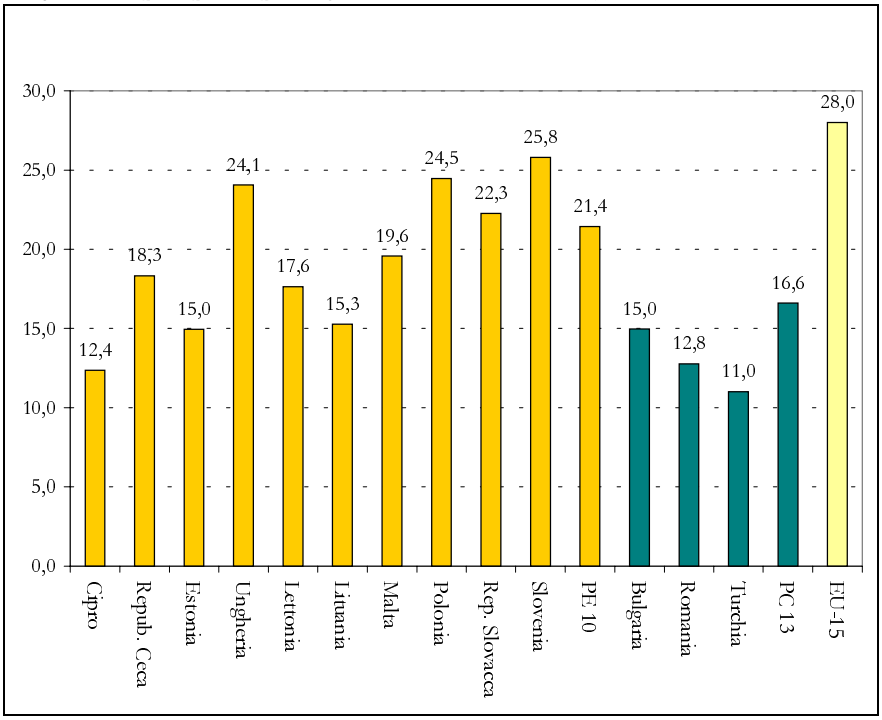
protezione nazionali che si riflette sui criteri di classificazione della spesa.
Il quadro che emerge mette comunque in evidenza una serie di aspetti piuttosto importanti che, inevitabilmente, avranno nei prossimi anni importanti riflessi sul consolidamento del modello sociale europeo e sulle procedure di coordinamento, discusse in precedenza, adottate per muovere le strategie nazionali verso una direzione concordata.
I dati numerici della tabella 1, visivamente sintetizzati nel grafico 1, indicano in primo luogo l'esistenza di una considerevole differenza – oltre il 4% mediamente – tra la quota di spesa per la protezione sociale sul Pil degli attuali paesi membri e dei paesi che stanno per accedere (Pe 10).
Questa differenza è ancora molto più accentuata se si considera l'intero aggregato dei paesi candidati (PC 13), dove la Turchia, con il suo consistente peso e la sua quota estremamente ridotta di spesa sociale (11% sul Pil nel periodo 1996-2000), contribuisce in larga misura a trascinare verso il basso il valore medio complessivo.
Osservando la situazione in modo più puntuale, si può ancora rilevare che nell'ambito dei paesi entranti c'è un gruppo composto da Ungheria, Polonia, Repubblica Slovacca e Slovenia che mostra quote di spe-

Tabella 1 - Spese per la protezione sociale in rapporto % alPil

	1996	1998	2000	Media 1996-2000
Cipro	11,9	12,8	–	12,4
Repubblica ceca	17,4	18,1	19,5	18,3
Estonia	–	14,7	15,2	15,0
Ungheria	24,8	24,2	23,2	24,1
Lettonia	17,5	17,6	17,8	17,6
Lituania	14,2	15,8	15,8	15,3
Malta	19,3	19,6	19,8	19,6
Polonia	25,5	23,9	24,0	24,5
Repubblica slovacca	23,2	21,9	21,7	22,3
Slovenia	25,5	26,1	–	25,8
Pe 10	22,1	21,7	20,5	21,4
Bulgaria	12,1	14,9	17,9	15,0
Romania	10,6	13,8	13,9	12,8
Turchia	–	10,4	11,6	11,0
Pc 13	14,6	17,7	17,5	16,6
Eu 15	28,7	27,7	27,6	28,0

Fonte: Gvg, 2002.

Grafico 1 - Spese per la protezione sociale in % delPil (media 1996-2000)



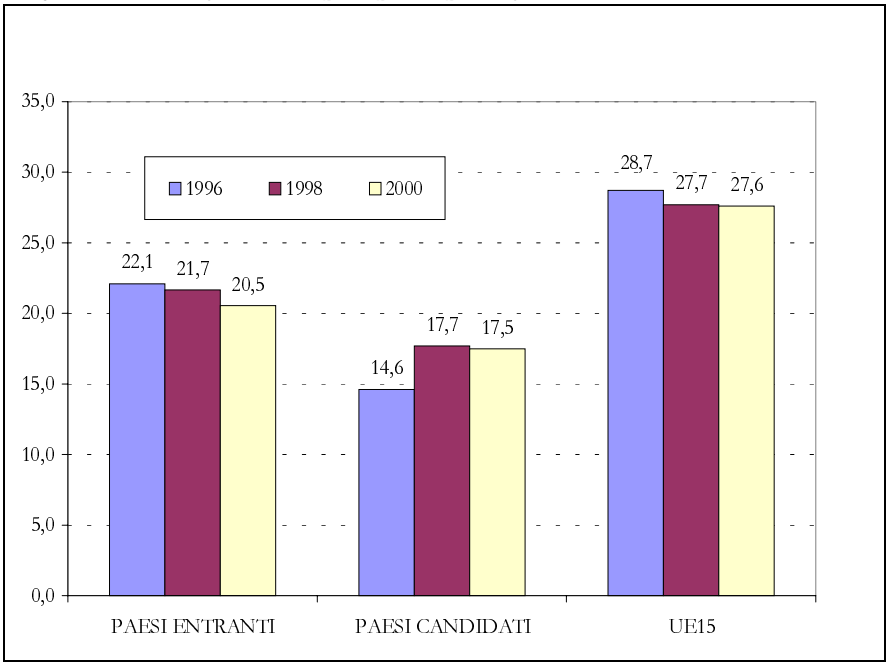
sa non distanti dai valori medi dell'Europa dei 15 e, comunque, più alte di diversi paesi membri[22]. Esistono poi altri paesi che evidenziano valori più prossimi a quelli dell'Irlanda, cioè di un paese da tempo membro attivo dell'Unione europea, per il quale in realtà, in alcune circostanze, sono state sollevate obiezioni a proposito dell'attrazione esercitata dalla sua bassa pressione fiscale, frutto anche di una ridotta dimensione del sistema pubblico di protezione sociale, sulla convenienza a localizzare attività economiche.

[22] Nel 1999, il rapporto tra spesa per la protezione sociale e Pil nei paesi membri è risultato il seguente:

B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
28,2	29,4	29,6	25,5	20,0	30,3	14,7	25,3	21,9	28,1	28,6	22,9	26,7	32,9	26,6

Fonte: Commissione delle Comunità europee, 2002i.

Grafico 2 - Evoluzione della spesa per la protezione sociale sulPil



Circa il differente peso della spesa sociale sul Pil per gruppi di paesi, vi è però anche da registrare che nel periodo preso in esame, ovvero dal 1996 al 2000, emergono segnali di un riavvicinamento delle quote, almeno per quanto riguarda il confronto tra l'insieme dei paesi membri, con percentuali in tendenziale discesa, e il gruppo dei candidati, inclusivo dei tre paesi che non accederanno al primo turno del 2004, che mostra invece una quota in risalita (graf. 2).

Come è noto, l'andamento del rapporto tra spesa per la protezione sociale e prodotto lordo dipende da un insieme di fattori economico sociali che tendono a influenzare direttamente la spesa, da aspetti di natura politico istituzionale e, non ultimo, dall'andamento dell'economia. Rovesciando l'ordine, è utile guardare ad alcuni aspetti recenti dell'evoluzione del quadro macroeconomico dei paesi candidati per trarne indicazioni sulle prospettive di avvicinamento del modello di politica sociale di questi paesi con quello dei paesi già appartenenti all'Unione.

Partendo dalla dinamica del reddito, si deve osservare che nell'ultimo

decennio, i risultati economici dei paesi candidati sono stati influenzati in modo sempre più significativo dagli andamenti dell'economia mondiale. La globalizzazione, infatti, ha legato più strettamente gli ex paesi socialisti ai flussi del commercio internazionale, dato che essi scambiano con le economie occidentali – in particolare con gli Stati membri dell'Unione – quote in aumento del loro prodotto lordo.

Se si guarda all'evoluzione di questi paesi dal momento della liberalizzazione dei mercati in poi, si vede che, durante i primi anni della transizione, la dinamica della crescita è stata fortemente condizionata dal processo di ristrutturazione dell'economia. Successivamente, la pesante crisi russa del 1998 ha rappresentato un forte shock esterno per alcuni paesi. Da ultimo, la recessione mondiale iniziata nel 2001, ha avuto un evidente impatto sui tassi medi di crescita del Pil dei paesi candidati (graf. 2), con un'incidenza che appare maggiore a livello dei tredici candidati rispetto ai dieci paesi che accederanno nel 2004. Ciò è interamente conseguenza della particolare situazione della Turchia, il cui prodotto ha un peso rilevante sull'insieme di questi paesi e che, nel triennio 2000-2002, ha registrato una fluttuazione del tasso di crescita di proporzioni straordinarie.

A seconda del grado di apertura internazionale e del ruolo esercitato dai fattori interni, ogni singolo paese ha reagito al rallentamento congiunturale in modo diverso (tab. 2). Nell'insieme, tuttavia, grazie soprattutto al perdurare di una domanda interna sostenuta e di una maggiore capacità competitiva sui mercati esteri, i paesi candidati hanno mantenuto ritmi di sviluppo apprezzabili, malgrado le difficoltà economiche del quadro internazionale.

È da aggiungere che, in base alle previsioni Ecofin, anche i tassi di crescita attesi per il 2003 e 2004 appaiono sensibilmente superiori a quelli della media dei paesi membri, con valori maggiori in questo caso per l'intero aggregato dei paesi candidati rispetto al sottoinsieme di quelli di prossima accessione. Data la rilevanza dei sostegni monetari nella composizione della spesa per il *welfare*, è naturale che una parte consistente delle politiche di protezione sociale risulti molto condizionata dall'andamento dell'inflazione. Il problema si è posto soprattutto per i paesi ad economia centralizzata, nei quali il valore reale dei trasferimenti monetari è diminuito fortemente nei primi anni della transizione a causa degli alti tassi di inflazione sperimentati. Questa erosione del potere d'acquisto ha richiesto continui interventi di carattere assistenziale per garantire un minimo di sussistenza almeno alle pensioni più basse e ai percettori di sussidi di povertà.

Grafico 3 - Tassi di variazione annua del Pil a prezzi costanti

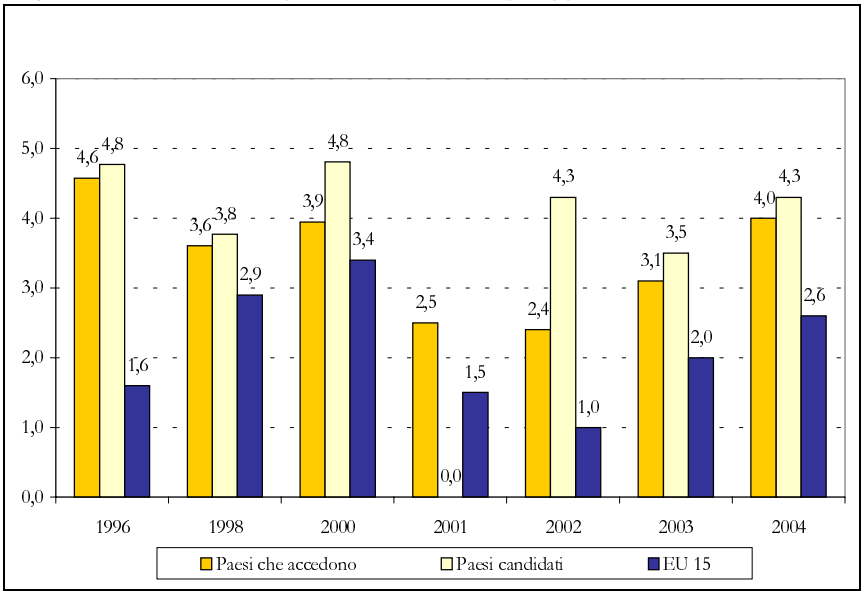


*Tabella 2 - Tassi % annui di variazione del Pil**

	Pil %	1996	1998	2000	2001	2002	2003*	2004*
Cipro	0,9	1,9	5,0	5,1	4,1	2,0	2,0	3,8
Repubblica ceca	10,1	4,3	-1,2	2,9	3,2	2,0	2,8	3,9
Estonia	1,0	4,0	5,0	6,7	5,0	5,6	4,9	5,1
Ungheria	9,1	1,3	4,9	5,2	3,7	3,3	3,7	4,1
Lettonia	1,4	3,3	3,9	6,8	7,9	6,1	5,5	6,0
Lituania	2,3	4,7	5,1	3,8	5,9	5,9	4,5	5,0
Malta	0,4	4,0	3,4	5,2	-0,8	3,0	3,1	3,7
Polonia	26,1	6,0	4,8	4,0	1,0	1,3	2,5	3,7
Repubblica slovacca	4,5	6,2	4,1	2,2	3,3	4,4	3,7	4,5
Slovenia	2,4	3,5	3,8	4,6	3,0	3,0	3,4	3,7
Pe 10	59,2	4,6	3,6	3,9	2,5	2,4	3,1	4,0
Bulgaria	3,9	-10,1	3,5	5,8	4,0	4,3	4,5	5,0
Romania	10,0	3,9	-4,8	1,8	5,7	4,9	4,9	5,0
Turchia	27,9	7,4	7,1	7,4	-7,4	7,8	3,7	4,5
Pc 13	100,0	4,8	3,8	4,8	0,0	4,3	3,5	4,3
Eu 15		1,6	2,9	3,4	1,5	1,0	2,0	2,6

* I dati 2003 e 2004 sono di previsione.

Fonte: Commissione delle Comunità europee, Ecofin, 2002j; Commissione delle Comunità europee, Ecofin, 2003a.

Anche se gli effetti dell'inflazione sul valore reale dei trasferimenti continua a rappresentare un problema molto serio, va rilevato che, nell'ultimo biennio, la riduzione dei prezzi internazionali di alcune *commodities* e il rallentamento dei ritmi di crescita hanno contribuito a rallentare i tassi di inflazione in questi paesi, che già prima, peraltro, avevano mostrato la capacità di riprendere un maggiore controllo sull'andamento dei prezzi rispetto a quanto avveniva nel recente passato.

Tabella 3 - Tassi % annui di variazione dell'indice dei prezzi al consumo

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004*
Cipro	–	3,3	2,3	1,1	4,9	2,0	2,8	4,3	2,2
Repubblica ceca	9,1	8,0	9,7	1,8	4,7	4,7	1,4	1,5	2,8
Estonia	19,8	9,3	8,8	3,1	3,9	5,8	3,6	3,5	4,0
Ungheria	23,5	18,5	14,2	10,0	10,0	9,2	5,3	5,0	4,5
Lettonia	–	8,1	4,3	2,1	2,4	2,5	1,9	2,5	3,0
Lituania	24,7	8,8	5,0	0,7	0,9	1,3	0,3	1,0	2,5
Malta	2,5	3,1	2,4	2,1	2,4	2,9	2,2	2,7	2,4
Polonia	–	15,0	11,8	7,2	10,1	5,5	1,9	1,1	2,3
Repubblica slovacca	5,8	6,1	6,7	10,6	12,1	7,3	3,3	8,8	7,4
Slovenia	9,9	8,3	7,9	6,1	8,9	8,5	7,5	6,0	6,5
Bulgaria	–	1.044,7	18,7	2,6	10,3	7,4	5,8	4,5	4,0
Romania	38,8	154,8	59,1	45,8	45,7	34,5	22,5	16,0	11,8
Turchia	81,2	87,3	81,4	61,9	54,3	54,4	45,0	25,9	18,0

* 2003 e 2004 previsioni.

Fonte: Eurostat, 2002a; Commissione delle Comunità europee, Ecofin, 2003a.

L'andamento dei conti pubblici – debito e saldi di bilancio – rappresenta un ulteriore importante elemento del quadro macroeconomico, con cui identificare i vincoli all'interno dei quali possono essere disegnate le linee strategiche in campo sociale dei paesi candidati nei prossimi anni[23].
Sotto questo profilo, la situazione che presentano i paesi candidati non appare nell'insieme particolarmente critica per quanto riguarda il rapporto tra debito e Pil che, secondo i parametri di ammissione all'a-

[23] È opportuno rilevare che il Capitolo 11 dei negoziati per l'accesso comporta la partecipazione all'unione monetaria. Per i paesi entranti, l'ingresso avverrà individualmente dopo due anni di rapporto di cambio rigido con l'euro e dopo un giudizio nel quale sono considerati i parametri adottati per la procedura di Maastricht, tra cui debito e indebitamento netto della pubblica amministrazione.

rea della moneta unica, deve essere contenuto entro il 60%. Diversa, invece, e molto più preoccupante, appare la situazione dei disavanzi annui che, per la maggior parte dei paesi, si collocano ben al di sopra del valore previsto del 3% in rapporto al Pil.

Tabella 4 - Debito e saldi annui del bilancio pubblico

	Debito/Pil	Saldi annui di bilancio in % del Pil					
	2001	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004*
Cipro	63,0	-3,7	-4,0	-2,7	-3,0	-3,5	-4,0	-3,5
Repubblica ceca	17,0	-4,5	-3,2	-3,3	-5,5	-6,5	-6,3	-5,9
Estonia	5,3	-0,4	-4,1	-0,7	0,5	1,3	-0,5	-0,6
Ungheria	58,2		-5,4	-3,4	-4,2	-9,1	-4,9	-3,7
Lettonia	16,0	-0,7	-5,3	-2,7	-1,9	-2,5	-2,9	-2,6
Lituania	23,6	-3,1	-5,6	-3,3	-2,3	-1,8	-1,9	-2,0
Malta	60,6	-10,8	-7,8	-6,6	-7,0	-6,1	-5,2	-4,1
Polonia	40,9	-2,4	-2,1	-3,5	-3,1	-4,2	-4,2	-4,0
Repubblica slovacca	32,4	-4,9	-5,7	-4,7	-5,4	-7,7	-5,3	-3,8
Slovenia	25,8	-0,8	-1,3	-2,3	-2,5	-1,8	-1,5	-1,2
Bulgaria	76,9	1,3	0,2	-0,7	0,4	-0,7	-0,6	0,5
Romania	22,8	-4,4	-2,1	-3,8	-3,3	-2,6	-2,7	-2,7
Turchia	56,4	-11,9	-18,7	-6,0	-28,9	-13,7	-9,8	-6,9

* 2003 e 2004 previsioni.

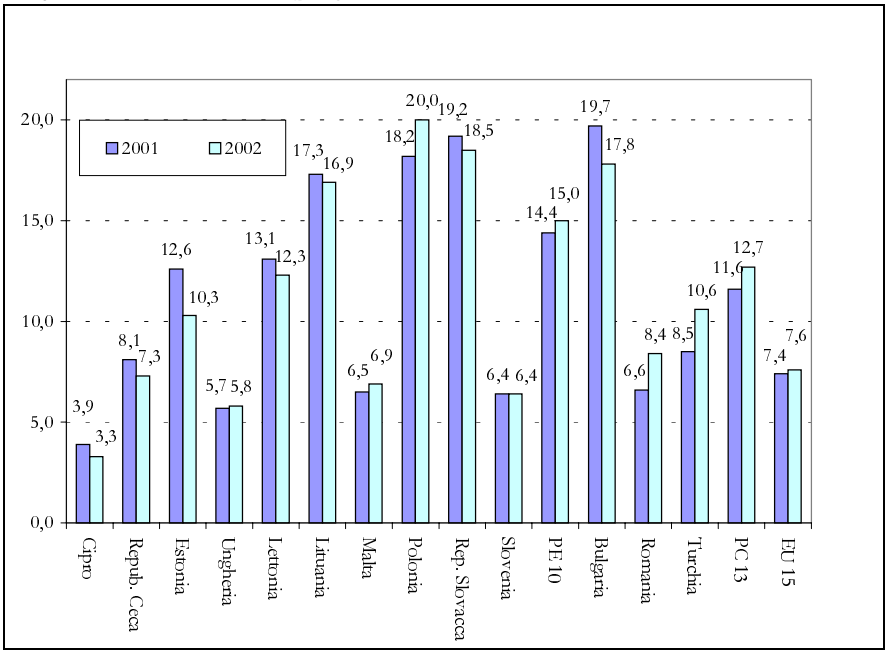
Fonte: Commissione delle Comunità europee, Ecofin, 2002b; Commissione delle Comunità europee, Ecofin, 2003a.

Le ragioni del permanere di disavanzi elevati sono da ricollegare in parte al rallentamento della crescita e in parte al carattere espansivo delle politiche fiscali, dovuto alla molteplicità dei problemi aperti dalla transizione, tra cui la necessità stessa di rafforzare le misure assistenziali. Va però aggiunto che, in alcuni paesi, la situazione abbastanza caotica che si è venuta a creare nella finanza pubblica dopo l'uscita dai sistemi ad economia centralizzata ha determinato una vera e propria crisi delle entrate, legata soprattutto alla fortissima evasione fiscale e contributiva: problema tutt'altro che risolto, che rappresenta una delle priorità per quanto riguarda il processo di effettivo avvicinamento ai modelli economico-sociali indicati dalla strategia europea.

L'andamento del mercato del lavoro è un ulteriore aspetto di rilievo del quadro macroeconomico che influisce direttamente sulla situazione e le prospettive della spesa per la protezione sociale. Ciò vale in

modo particolare per la maggior parte dei paesi candidati, dove – è bene sottolinearlo – le problematiche del mercato del lavoro sono legate in modo molto stretto alle questioni della povertà e dell'esclusione sociale.
Soprattutto per i paesi ex socialisti, la trasformazione della preesistente struttura produttiva verso una economia di mercato ha infatti spinto le nuove imprese a condotte improntate al contenimento dei costi, imponendo vincoli stringenti sui salari e sulla produttività del lavoro. Con la fase di transizione, si sono perciò aperti complessi problemi sia di distribuzione del reddito che occupazionali che, a distanza di anni, mantengono gran parte della loro drammaticità nello scenario economico sociale dei paesi candidati.

Grafico 4 - Tassi di disoccupazione



Come si vede dal grafico 4, un'elevata disoccupazione continua a caratterizzare i mercati del lavoro di questi paesi. Le persone in cerca di lavoro sono infatti andate aumentando nel corso degli anni fino a portare i tassi complessivi di disoccupazione nel 2002 al 15% tra i

paesi entranti e al 12,7% per l'insieme dei candidati, contro un livello medio al di sotto dell'8% dei paesi attualmente membri dell'Unione europea.
Si aggiunga che, nello scorso biennio, la capacità di creare nuova occupazione da parte di questi paesi è risultata assai insoddisfacente, tanto da registrare tassi di variazione negativi dello stock degli occupati (vedi tab. 5), con prospettive ancora mediocri anche per ciò che riguarda le previsioni formulate da Ecofin per l'anno corrente e il prossimo anno, nonostante che la fase più difficile delle ristrutturazioni venga considerata in via di superamento.

Tabella 5 - Tassi annui di variazione del numero totale di occupati

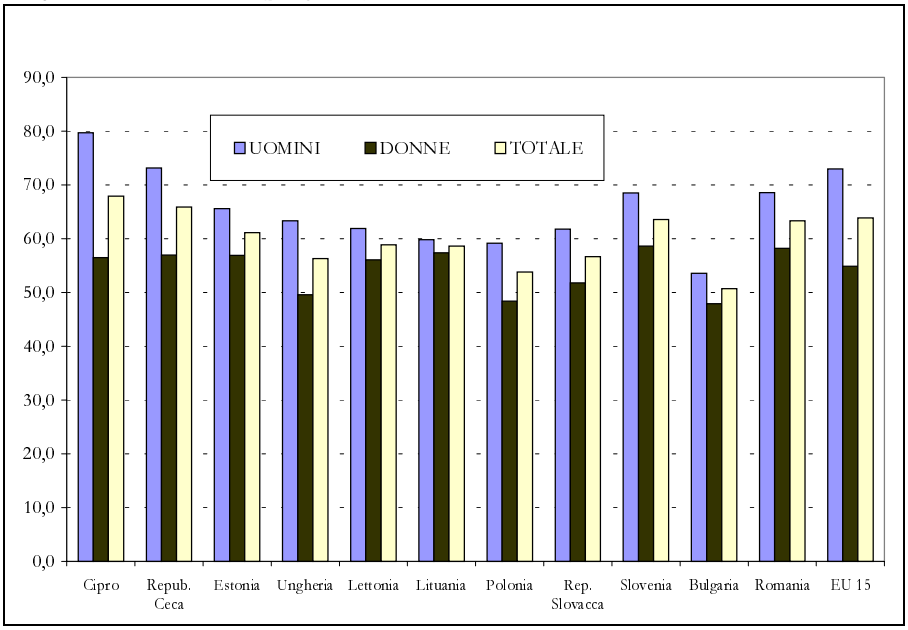
	2001	2002	2003	2004
Cipro	1,9	0,3	0,4	1,0
Repubblica ceca	0,4	1,3	0,5	0,9
Estonia	0,9	1,4	0,5	0,5
Ungheria	0,3	0,1	0,0	0,3
Lettonia	2,2	2,7	2,0	1,5
Lituania	-3,2	0,0	0,5	0,7
Malta	0,3	0,1	0,4	0,8
Polonia	-2,2	-2,9	-0,5	1,3
Repubblica slovacca	1,0	0,2	0,5	1,0
Slovenia	1,7	0,0	0,6	0,8
Pe 10	-0,9	-1,0	0,0	1,0
Bulgaria	-4,4	1,5	1,5	2,0
Romania	-0,6	-8,7	-0,2	0,0
Turchia	-1,0	0,2	1,5	1,8
Pc 13	-1,1	-1,8	0,5	1,2

Fonte: Commissione delle Comunità Europee, Ecofin, 2003a.

Per quanto riguarda la distribuzione in base al genere, i tassi di disoccupazione non mostrano un quadro omogeneo tra i vari paesi. In alcuni di essi (Cipro, Repubblica ceca, Polonia), le donne appaiono infatti molto più colpite dal fenomeno rispetto agli uomini. In altri, la quota appare abbastanza simile e vi sono poi dei casi – Estonia, Ungheria, Romania, sono i più evidenti – in cui i tassi di disoccupazione femminili sono significativamente inferiori a quelli dei maschi.
L'evoluzione dei tassi di attività nell'ultimo decennio mostra un declino della presenza femminile in molti paesi dell'allargamento (Polonia, Ungheria, Paesi Baltici, Bulgaria) con un *gender gap* che si sta accen-

tuando in alcuni di essi. Non sempre le due tendenze risultano però tra loro correlate. In Ungheria e Polonia, ad esempio, malgrado la contrazione dei tassi di partecipazione al mercato del lavoro delle donne, il *gap* di genere si è leggermente ridotto. Come ammontare complessivo, queste differenze, per quanto si mantengano evidenti, specie in alcuni paesi, non sono però particolarmente diverse da quanto si registra tra i paesi membri, dove nel 2002 il divario tra tassi di attività maschili (78,1%) e femminili (60,2%) era ancora prossimo ai diciotto punti percentuali.

Grafico 5 - Tassi di occupazione (2001)



Anche per quanto riguarda il confronto tra i tassi di occupazione, emergono differenze più evidenti nel caso della componente maschile della forza lavoro, per la quale, con l'eccezione di Cipro, tutti i paesi candidati mostrano valori più bassi rispetto a quello medio dei paesi membri. Per le donne, invece, non sembra esservi nessuna differenza sistematica a sfavore dei candidati, anche se esiste in qualche misura il dubbio che i paesi che hanno spinto più rapidamente le riforme verso l'economia di mercato siano anche quelli che stanno pagando più pe-

santemente, in termini di contrazione del tasso di occupazione delle donne, le trasformazioni avvenute.
La disoccupazione giovanile rappresenta un altro problema di dimensioni considerevoli nei paesi candidati, dove per le persone al di sotto dei 25 anni si registra un valore medio dei tassi di disoccupazione doppio rispetto a quello dell'intera popolazione in età di lavoro[24].
Da ultimo, va segnalato che le maggiori difficoltà nel mercato del lavoro di questi paesi sono rintracciabili soprattutto nel fenomeno molto esteso della disoccupazione di lunga durata che, nell'accezione comunitaria, significa una ricerca effettiva di lavoro senza successo prolungata oltre dodici mesi. Questo tipo di disoccupazione, che segnala – come è evidente – le difficoltà di assorbimento dell'offerta di lavoro da parte del sistema economico, è diffusa dovunque e tocca quote superiori alla metà di tutte le persone in cerca di lavoro in diversi paesi, tra cui la Slovenia, Malta, Lettonia, la Repubblica ceca e quella slovacca, la Bulgaria[25].

2.3 La dinamica demografica

È noto che la dinamica demografica sia considerata da tempo l'elemento strutturale che può creare i maggiori problemi per il futuro della protezione sociale. Il calo delle nascite e l'aumento della vita media generano nel tempo due fenomeni, il rallentamento – se non la contrazione – della popolazione totale e l'invecchiamento, con una rilevante variazione dei rapporti strutturali di dipendenza tra popolazione in età anziana e popolazione attiva. La criticità di queste linee di tendenza consiste nel fatto che, mentre la domanda di spesa sociale tende ad aumentare in rapporto diretto con la quota degli anziani sulla popolazione, le risorse per il finanziamento prelevabili dal reddito delle persone attive risultano più vincolate.
Questa evoluzione, che rappresenta una «sfida» per gli attuali paesi

[24] Per i dati sulla disoccupazione giovanile e la disoccupazione di lunga durata si veda, Commissione delle Comunità europee, Dg Occupazione e Affari sociali, 2002h.
[25] Sulle questioni degli alti tassi di disoccupazione e della lunga durata della ricerca di lavoro senza successo si sono concentrate le priorità dei *Joint Assessment Papers* (*Jap*), richiamati in precedenza, ovvero degli strumenti con cui nell'ultimo periodo le istituzioni comunitarie hanno cominciato a inserire i paesi candidati nel percorso previsto dalla strategia europea per l'occupazione.

membri ad affermare la validità del modello sociale europeo, risulta progressivamente caratterizzare anche i paesi candidati all'allargamento. Negli ultimi anni, infatti, molti di questi paesi hanno registrato una contrazione della popolazione totale. Fanno eccezione tra gli entranti la Repubblica slovacca e la Slovenia, più due piccoli paesi come Malta e Cipro. Tra i candidati, invece, l'eccezione più importante è rappresentata dalla Turchia, dove la crescita della popolazione è rimasta piuttosto sostenuta, al punto che gli abitanti di questo paese sono arrivati nel 2001 a rappresentare il 38,4% del totale dei candidati, contro il 30% del 1980. I paesi che hanno invece registrato i cali di popolazione più consistenti sono stati la Bulgaria, l'Estonia e la Lettonia. Altri paesi dell'ex area socialista, come Ungheria, Repubblica ceca e Lituania segnano anch'essi una contrazione della popolazione ma di dimensioni percentuali inferiori, mentre Polonia, Slovenia e Repubblica slovacca restano con una popolazione pressoché stazionaria.

Queste linee di tendenza, che pongono in primo piano il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione, sembrano trovare conferme anche nelle proiezioni per il 2015, che mostrano riduzioni di popolazione, per alcuni paesi anche piuttosto significative, con la notevole eccezione della Turchia, che arriverebbe a raggiungere addirittura il 43,9% della popolazione di tutti i paesi dell'allargamento, e dei due paesi minori Creta e Malta.

Come si può vedere dalla tabella 6, le attuali linee di tendenza hanno già modificato e continueranno a modificare nel prossimo futuro la composizione percentuale della popolazione tra gli Stati membri e i candidati. L'entità di questi cambiamenti non è tuttavia rilevante, se si eccettua il progressivo aumento di peso della popolazione della Turchia, conseguente all'andamento in controtendenza di questo paese rispetto a quasi tutti gli altri, paesi membri o candidati.

Se si risale ai due elementi che determinano la dinamica della popolazione, vale a dire il ricambio per cause naturali e i saldi netti migratori, si rileva che nelle situazioni di maggiore calo della popolazione, o al contrario di maggiore incremento, c'è una concorrenza in negativo (o positivo) di entrambi i fattori, mentre negli altri casi le tendenze sono meno pronunciate.

In generale, comunque, in tutti i paesi dell'allargamento, con la solita importante eccezione della Turchia e dei due piccoli Malta e Cipro (ambedue però con valori in contrazione), la dinamica naturale della popolazione, espressa dal saldo tra nati e deceduti per ogni mille persone (tab. 7), evidenzia una progressiva evoluzione verso valori negativi, in alcuni

Tabella 6 - Popolazione totale in migliaia

	1980	1990	1997	1998	1999	2000	2001	2015*
Cipro	608	–	741	746	752	755	759	900
Repubblica ceca	10.316	10.362	10.309	10.299	10.289	10.278	10.267	10.000
Estonia	1.472	1.572	1.462	1.453	1.446	1.372	1.367	1.200
Ungheria	10.709	10.374	10.174	10.135	10.091	10.043	10.005	9.300
Lettonia	2.509	2.673	2.479	2.458	2.439	2.379	2.366	2.200
Lituania	3.404	3.708	3.707	3.704	3.701	3.699	3.693	3.500
Malta	330	–	374	377	386	389	391	400
Polonia	35.413	38.038	38.639	38.660	38.667	38.653	38.644	38.000
Repubblica slovacca	4.963	5.288	5.379	5.388	5.393	5.399	5.403	5.400
Slovenia	1.893	1.996	1.987	1.984	1.978	1.988	1.990	1.900
Pe 10	71.617	74.011	75.251	75.204	75.142	74.955	74.885	72.800
Bulgaria	8.846	8.767	8.341	8.283	8.230	8.191	8.149	6.800
Romania	22.133	23.211	22.581	22.526	22.488	22.456	22.431	21.400
Turchia	44.016	–	61.992	62.923	63.864	64.815	65.784	79.000
Pc 13	146.612	105.989	168.165	168.936	169.724	170.417	171.249	180.000
Ee 15	337.413	359.771	367.769	368.987	369.834	370.914	372.248	385.186
(Pe 10/EU 15)%	21,2		20,5	20,4	20,3	20,2	20,1	18,9
(Pc 13/EU 15)%	43,5		45,7	45,8	45,9	45,9	46,0	46,7

* Per le proiezioni al 2015: United Nations, Development Programme, 2002; Eurostat, 2002a.

Fonte: Gvg, 2002; Eurostat, 2002a.

Tabella 7 - Tassi di variazione naturale della popolazione (x 1000)

	1980	1990	1997	1998	1999	2000	2001
Cipro	11,1		7,1	6,3	5,2	5,2	4,3
Repubblica ceca	1,8	0,1	-2,1	-1,8	-2,0	-1,8	-1,7
Estonia	2,7	1,8	-4,0	-4,9	-4,1	-3,9	-4,3
Ungheria	0,3	-2,0	-3,8	-4,3	-4,8	-3,8	-3,4
Lettonia	1,4	1,2	-6,0	-6,5	-5,5	-5,1	-5,6
Lituania	4,7	4,6	-0,9	-1,0	-1,0	-1,3	-2,6
Malta	7,4		5,2	4,1	3,1	3,3	2,4
Polonia	9,6	4,2	0,9	0,5	0,0	0,3	0,1
Repubblica slovacca	8,9	5,1	1,3	0,8	0,7	0,4	-0,2
Slovenia	5,8	1,9	-0,4	-0,6	-0,7	-0,2	-0,4
Bulgaria	3,5	-0,4	-7,0	-6,4	-4,8	-5,1	-5,5
Romania	7,6	2,9	-2,1	-1,5	-1,4	-1,0	-1,8
Turchia	22,1		13,9	13,9	13,8	13,8	15,2
Eu 15	2,5					1,0	1,1

Fonte: vedi tab. 6.

casi (Paesi Baltici e Bulgaria) anche di dimensioni notevoli. In ciò si evidenzia una differenza con la media dei paesi membri che, seppure su valori molto modesti, hanno mantenuto in questi anni nel complesso un saldo naturale ancora attivo.

Tabella 8 - Saldi netti migratori della popolazione (× 1000)

	1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Cipro			-1,9	2,0	0,0	1,5	3,1
Repubblica ceca	0,6	10,1	11,1	9,5	8,8	6,5	-8,6
Estonia	0,2	-5,6	-2,5	-1,1	-0,6		0,2
Ungheria	22,6	10,1	10,5	14,0	16,4	12,6	14,0
Lettonia	-0,5	-7,3	-4,8				-1,4
Lituania	-8,8	-0,9	0,1			-0,3	-2,6
Malta							2,3
Polonia	-15,8	-13,1	-11,8	-13,3	-14,0	-19,7	-16,7
Repubblica slovacca	0,1	2,3	1,7				1,0
Slovenia	2,4	6,5	2,4	-2,1	2,3	2,6	4,7
Bulgaria	-217,6	-64,5					-175,8
Romania	-96,9	-19,5	-13,3	-6,3	-2,1	-1,7	-4,9
Turchia		256,0	-287,0	41,0			1144,0

Fonte: vedi tab. 6.

A differenza dei saldi naturali, per ciò che riguarda gli andamenti migratori la situazione appare molto più articolata, con una tendenza in questi ultimi anni che sembra essere nel segno di una sostanziale persistenza dei flussi. Emergono così paesi che, per ragioni varie, spesso anche di natura etnica (alcuni rilevanti flussi di popolazione tra gli stessi paesi candidati si spiegano alla luce delle modifiche di confini e dei rimescolamenti politici e di governo degli ultimi anni), mantengono un seppur modesto afflusso netto dall'estero[26]. Ne sono un esempio l'Ungheria e la Slovenia, la cui dinamica della popolazione appare peraltro penalizzata, soprattutto la prima, dall'andamento dei saldi naturali.

La Bulgaria, in particolare, ma anche la Romania e la Polonia, denota-

[26] Di particolare significato, nella prima metà degli anni novanta, sono stati i flussi determinati dal ritorno ai rispettivi paesi di origine di russi, polacchi, ucraini e bielorussi, provenienti dagli Stati baltici, oltre che le migrazioni dei turchi dalla Bulgaria e la ridistribuzione della popolazione della ex Cecoslovacchia nelle due nuove repubbliche.

no invece saldi negativi di una certa entità che, per i primi due paesi, si accompagna a valori negativi anche del saldo naturale, con un evidente pregiudizio sull'ammontare totale di popolazione. La Turchia gioca anche rispetto ai saldi migratori un ruolo molto particolare, alternando anni di consistenti afflussi netti e anni di saldi negativi, con una variabilità che lascia non poche perplessità sull'affidabilità dei dati, ma che forse si spiega anche alla luce dell'instabilità delle vicende politiche che hanno caratterizzato il paese negli scorsi anni.

È da osservare che il risultato complessivo di questa evoluzione della popolazione ha per tutti i paesi un notevole impatto sulla composizione per classi di età della popolazione, con evidenti implicazione sui tassi di dipendenza e, quindi, sulle prospettive delle diverse funzioni dello stato sociale, in particolare pensioni e sanità.

L'evoluzione della struttura della popolazione per classi di età sta risentendo però in modo sensibile anche della rapida caduta dei tassi di fertilità che, secondo alcuni studiosi della transizione[27], sono in parte attribuibili al clima di incertezza, al cambiamento di ruolo e di indirizzo delle politiche per la famiglia, oltre che alle difficoltà di reddito venutesi a creare in molti paesi dopo la caduta dei precedenti sistemi politici.

Dovunque nascono meno figli (tab. 9), seppure anche in questo caso con alcune differenze tra paesi e con la consistente eccezione della Turchia. Nella media, tuttavia, il continuo declino delle nascite è evidente, specie per i paesi che stanno per accedere all'Unione europea, i quali nel confronto relativo al 2001 rivelano un tasso medio ponderato inferiore a quello già relativamente basso dei paesi membri (graf. 6).

Sul progressivo invecchiamento della struttura della popolazione non è però solo la caduta delle nascite che esercita effetti di rilievo ma anche il continuo aumento delle aspettative di vita della popolazione. Tutti i paesi candidati registrano un significativo allungamento delle aspettative di vita, sia alla nascita che all'età di 65 anni (tab. 10). Cipro, Malta, la Slovenia e la Repubblica ceca sono quelli che hanno sperimentato l'allungamento maggiore e che nel 2000 raggiungono i valori più alti per entrambi i sessi. A questi paesi va aggiunta anche la Polonia per la componente femminile.

Da notare anche che tre paesi – Ungheria, Polonia e Bulgaria – nel corso del primo decennio considerato, dal 1980 al 1990, mostrano un calo delle aspettative di vita alla nascita, di modeste dimensioni ma

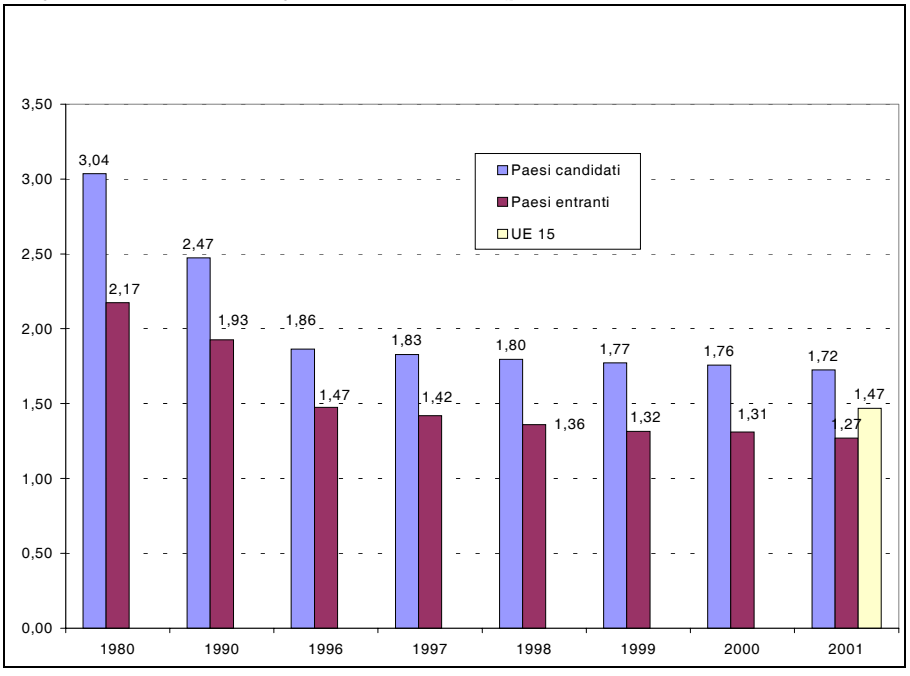
[27] M. Ellman, pp. 351-71.

Tabella 9 - Tassi totali di fertilità

	1980	1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Cipro	2,46	2,40	2,08	2,00	1,92	1,84	1,83	1,79
Repubblica ceca	2,10	1,80	1,18	1,19	1,16	1,13	1,14	1,14
Estonia	2,02	1,90	1,30	1,24	1,21	1,24	1,39	1,34
Ungheria	1,91	1,80	1,46	1,38	1,33	1,29	1,33	1,32
Lettonia	1,90	1,90	1,16	1,11	1,09	1,15	1,24	1,24
Lituania	2,00	1,90	1,42	1,39	1,36	1,35	1,33	1,25
Malta	1,99	2,00	2,10	1,95	1,82	1,81	1,80	1,51
Polonia	2,28	2,00	1,58	1,51	1,43	1,37	1,34	1,29
Repubblica slovacca	2,32	2,00	1,47	1,43	1,38	1,33	1,30	1,21
Slovenia	2,11	1,50	1,28	1,25	1,23	1,21	1,25	1,22
Bulgaria	2,05	1,70	1,24	1,09	1,11	1,23	1,25	1,20
Romania	2,45	1,90	1,30	1,32	1,32	1,30	1,30	1,20
Turchia	4,36	3,40	2,59	2,57	2,55	2,53	2,50	2,50

Fonte: vedi tab. 6.

Grafico 6 - Tassi totali di fertilità (valori medi ponderati)



probabilmente rivelatore di una situazione sociale difficile. Di questi tre paesi, solo la Bulgaria ha continuato ad avere fino a oggi un valore sostanzialmente stazionario, mentre negli altri due – grazie soprattutto alle migliorate condizioni sanitarie – l'aspettativa di vita alla nascita ha ripreso a salire.

Va ancora rilevato che ci sono alcuni paesi con aspettative di vita della componente maschile che si collocano decisamente sotto i valori medi. Tra questi si segnalano le Repubbliche baltiche, la già ricordata Bulgaria, la Romania e la Turchia[28]. Questi ultimi due paesi si trovano sotto la media in modo abbastanza netto anche per ciò che riguarda la durata attesa della vita delle donne.

Nella media dei paesi candidati, comunque, l'aumento delle aspettative di vita appare costante in tutto l'arco di tempo considerato (graf. 7) e, anzi, se si guarda agli analoghi valori all'età di 65 anni – aspetto questo che ha ovviamente una diretta influenza sull'onere della spesa per pensioni e, di riflesso, anche della spesa sanitaria – si registrano aumenti della durata attesa della vita concentrati in un solo quadriennio, dell'ordine del 2% e del 3,2%, rispettivamente per le donne e per gli uomini.

Per quanto le aspettativa medie di vita di donne e uomini siano nei paesi candidati ancora più basse rispetto a quelle medie dei paesi membri, la dinamica emergente negli ultimi anni tende ad avvicinare le due realtà. Questo processo in sé positivo si accompagna però, come detto, a un forte abbassamento della fertilità e finisce perciò per accelerare l'invecchiamento della popolazione, con i conseguenti problemi per la sostenibilità dei sistemi di protezione sociale dei paesi candidati.

L'allungarsi del periodo in cui le persone beneficiano di pensione e l'incremento più che proporzionale degli oneri per le cure sanitarie al progredire dell'età pongono infatti una questione di costi aggiuntivi per i sistemi di protezione rispetto a quelli attualmente sostenuti. A ciò si deve aggiungere che le trasformazioni economiche tuttora in corso in molti paesi, caratterizzate sia dalla ristrutturazione degli impianti produttivi che dalla riorganizzazione dei servizi, hanno spesso la conseguenza di escludere dal posto di lavoro le persone di età più matura, con la conseguente necessità di provvedere pubblicamente a qualche forma per il loro sostentamento.

[28] Per alcuni paesi, dove la differenza di genere nelle aspettative di vita è molto pronunciata, sono ipotizzabili cause sociali, come l'alcoolismo e l'alto numero di suicidi tra i maschi, come fattori che contribuiscono a tale divario.

Tabella 10 - Aspettative di vita alla nascita e a 65 anni di età

	Anni di età	1980		1990		1996		2000	
		uomini	donne	uomini	donne	uomini	donne	uomini	donne
Cipro	0	72,3	77,0	73,9	78,3	75,0	80,0	75,3	80,4
	65					15,6	18,4	16,0	18,9
Repubblica ceca	0	66,8	73,9	67,6	75,5	70,4	77,5	71,6	78,3
	65					13,1	16,6	13,7	17,1
Estonia	0	64,1	74,1	64,8	75,0	64,5	76,0	65,1	76,0
	65					12,2	16,8	12,6	16,9
Ungheria	0	65,5	72,7	65,2	73,9	66,1	75,1	67,1	75,6
	65					12,1	15,9	12,5	16,2
Lettonia	0	63,5	74,2	54,3	74,6	63,9	75,9	64,9	76,0
	65					11,9	17,6	11,9	17,6
Lituania	0	65,5	75,4	66,6	76,4	65,0	76,8	67,6	77,9
	65					13,0	17,3	14,1	18,2
Malta	0	68,5	72,7	73,8	78,9	74,9	80,1	74,3	80,2
	65					14,7	18,4	15,0	18,4
Polonia	0	66,9	75,4	66,6	75,6	68,5	77,3	70,2	78,4
	65					12,9	16,8	13,6	17,5
Repubblica slovacca	0	66,8	74,3	66,8	75,8	68,9	76,7	69,1	77,2
	65					12,9	16,4	12,9	16,4
Slovenia	0	67,4	75,2	70,0	78,0	70,8	78,6	71,9	79,1
	65					13,6	17,6	14,1	17,9
Bulgaria	0	68,7	74,0	68,3	75,0	68,2	74,3	68,2	75,3
	65					12,3	15,1	12,8	15,6
Romania	0	66,5	71,8	66,6	73,1	65,2	73,0	67,0	74,2
	65					12,5	15,0	13,0	15,5
Turchia	0	55,8	60,4	64,4	69,0	66,0	70,6	66,9	71,5
	65					12,7	14,3	12,7	14,4

I difficili equilibri prodotti dall'attuale evoluzione demografica sono messi in chiara evidenza dagli andamenti recenti della quota delle persone più giovani e di quella degli anziani nei paesi candidati, riportate in tabella 11. Come si può vedere, per tutti i paesi, anche quelli con tassi di natalità ancora relativamente elevati, è in corso una notevole contrazione percentuale dei giovani con meno di 15 anni, misurabile in un paio di punti percentuali nonostante l'intervallo per cui sono disponibili i dati sia di soli quattro anni, e contemporaneamente vi è un'espansione anch'essa molto consistente della quota degli ultrasessantenni sull'intera popolazione.

Grafico 7 - Aspettative di vita alla nascita (media ponderata dei 13 paesi candidati)

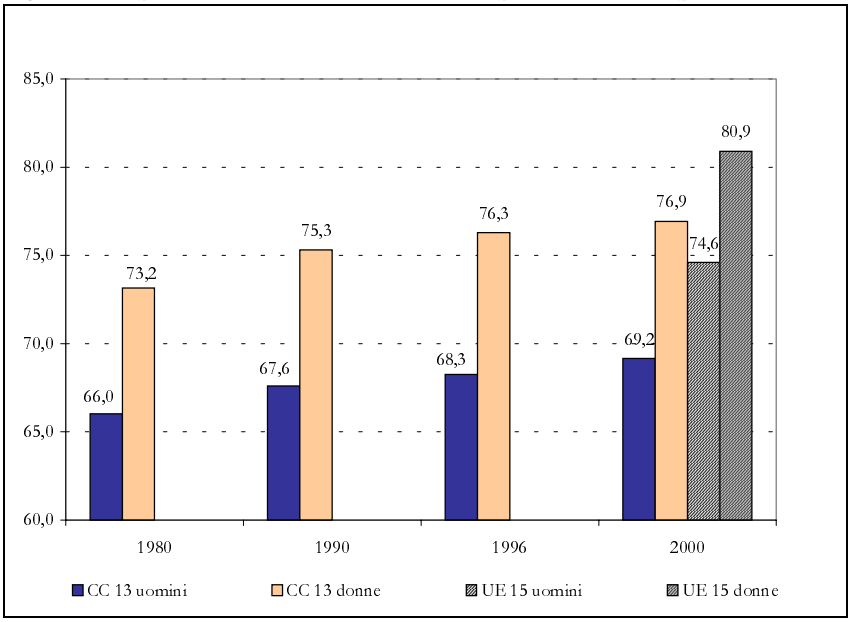


Tabella 11 - Quote percentuali di popolazione

	Meno di 15 anni		Ultrasessantenni	
	1996	2000	1990	2000
Cipro	24,9	23,2	14,8	15,7
Repubblica ceca	18,1	16,6	17,7	18,4
Estonia	20,0	18,3	17,2	20,3
Ungheria	17,8	17,1	19,0	19,7
Lettonia	20,1	17,8	17,7	20,9
Lituania	21,4	19,8	16,1	18,6
Malta	22,1	20,0	14,7	17,0
Polonia	22,1	19,2	14,9	16,6
Repubblica slovacca	22,0	19,8	14,8	18,8
Slovenia	17,8	16,1	17,1	19,2
Bulgaria	17,5	15,9	19,1	21,7
Romania	19,9	18,5	15,7	18,8
Turchia	31,9	29,7	7,1	8,4

Dato che la modifica delle quote dei più giovani e dei più anziani rispetto all'intera popolazione ha finora avuto in una certa misura un andamento compensativo, gli effetti sul tasso di dipendenza totale[29] sono stati abbastanza contenuti. Se però, si guarda solo alla dinamica della quota anziana della popolazione, che individua in modo più immediato i compiti ridistributivi che passano attraverso la finanza pubblica, si vede che i tassi di dipendenza di molti paesi candidati sono ormai prossimi a quello medio dei paesi membri (graf. 8).

Come è evidente, permangono differenze di una certa entità, derivanti non solo dalla diversa dinamica delle aspettative di vita richiamata in precedenza, ma anche dall'andamento dei flussi migratori netti che riguardano soprattutto le persone in età di lavoro.

Nello specifico, comunque, si può vedere come vi siano ormai ben sette paesi (le tre Repubbliche baltiche, Ungheria, Repubblica slovacca, Bulgaria e Romania) che inseguono da vicino il tasso medio di dipendenza dei paesi attualmente membri dell'Unione europea, con valori del rapporto compresi tra il 30% e il 40%. Gli altri paesi sono al momento in una situazione di minore pressione, anche se gli andamenti demografici visti in precedenza prospettano un innalzamento del rapporto in tempi non eccessivamente lunghi. Contrasta ancora con la tendenza generale la Turchia, grazie alla peculiarità delle sue dinamiche demografiche di cui si è detto.

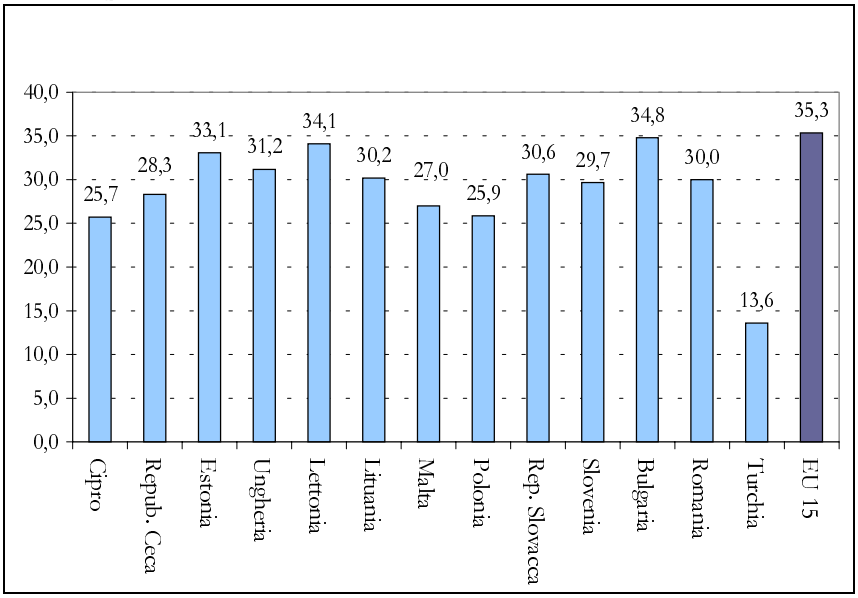
Per chiudere con i problemi derivanti dagli andamenti del quadro demografico, va ricordato un ultimo aspetto relativo alla composizione della popolazione e che in alcuni paesi candidati ha un peso non irrilevante nel determinare fenomeni di povertà e di esclusione sociale. Esso consiste nella presenza di minoranze etniche che in alcuni paesi, come Romania, Bulgaria, Repubblica slovacca e Ungheria ammontano a quote considerevoli dell'intera popolazione[30].

Se è vero che una parte dei problemi riguardanti le minoranze etniche derivano dalle loro abitudini e stili di vita, non facili da includere

[29] Per «tasso di dipendenza totale» si intende il rapporto tra l'intera popolazione in età non di lavoro e quella in età lavorativa. Questo rapporto tende a misurare il peso distributivo delle persone che non hanno autonomamente un reddito su quelle che lo producono e che direttamente (nella famiglia) o indirettamente (con il fisco e i trasferimenti) provvedono al mantenimento delle prime.

[30] Le statistiche sono abbastanza imprecise dato il carattere nomade di alcune di queste minoranze, ma in alcuni paesi la quota registrata supera il 10% della popolazione.

Grafico 8 - Tassi di dipendenza degli anziani nell'anno 2000 (ultrasessantenni in % delle persone in età di lavoro)



in forme istituzionali di protezione della persona dai rischi sociali, è però altrettanto vero che per altre minoranze di etnia turca, ucraina, bielorussa, che rappresentano quote significative della popolazione dei paesi citati[31], esiste un accentuato problema di discriminazione che riguarda soprattutto la ricerca del posto di lavoro e l'accesso ai servizi di cura.

2.4 Gli indicatori della spesa sociale

L'insieme dei fattori economici e demografici fin qui descritti appare molto rilevante ai fini della determinazione del peso e della futura sostenibilità della spesa sociale per i paesi candidati. Tuttavia, nella definizione della dimensione complessiva dei sistemi di *welfare* e del peso delle relative funzioni, concorrono altri fattori di carattere specifico, alcuni di natura istituzionale, come il tipo di governo che decide l'am-

[31] Le Repubbliche baltiche, che all'inizio del processo di transizione erano caratterizzate da una popolazione multietnica, hanno visto ridursi negli anni attraverso l'emigrazione la percentuale di presenza delle altre etnie.

piezza dell'intervento pubblico, altri più direttamente ricollegabili alle problematiche sociali dei singoli paesi.
Si è già visto in precedenza che queste differenze sembrano avere avuto un notevole rilievo nel determinare la dimensione totale della spesa per la protezione sociale in rapporto al prodotto lordo, dal momento che esiste una varietà di valori che va dal 25,8% della Slovenia fino al 12,4% di Cipro, tra i paesi che stanno per accedere all'Unione europea, e all'11% della Turchia, tra i paesi candidati.
Per avere ulteriori indicazioni circa la quota delle risorse economiche disponibili indirizzate verso la protezione sociale, può essere utile guardare ai dati disaggregati in base alle principali funzioni. Come si è anticipato, occorre essere cauti nelle valutazioni, poiché le differenti definizioni di spesa sociale pubblica creano difficoltà, sia nel confronto tra paesi che in quello per serie storiche di ogni singolo paese, in quanto le modifiche istituzionali ai metodi di gestione della spesa (ad esempio, una privatizzazione) possono suggerire l'idea sbagliata che sia avvenuta una variazione del flusso di risorse complessivo, o di quello destinato a una specifica funzione.
Nell'insieme, si è comunque già rilevato che negli ultimi anni per i paesi entranti la quota totale di risorse destinate alle funzioni del *welfare*, in analogia con quanto è avvenuto in media tra i paesi membri, ha segnato una leggera diminuzione, mentre per l'intero aggregato dei paesi candidati, la stessa quota appare invece in aumento. Questi diversi andamenti suggeriscono alcune osservazioni. Infatti, nei primi anni della transizione tutti i paesi hanno registrato un sostanziale aumento delle percentuali di spesa sociale per cui, tenuto conto delle iniziali difficoltà a far ripartire l'economia e lo sviluppo del reddito, si è rafforzata l'idea che questo tipo di spesa fosse caratterizzato da una forte rigidità e che il suo ammontare dipendesse essenzialmente da variabili di domanda, ossia dalle caratteristiche economico-sociali che determinano la richiesta di sostegni e di assistenza. Il diverso andamento dell'ultimo periodo suggerisce invece altre possibili spiegazioni. Da un lato, infatti, vi è la possibilità che l'ancora insufficiente ma progressivo miglioramento delle condizioni economiche in diversi paesi dell'allargamento stia effettivamente riducendo la domanda per i sostegni di tipo assistenziale, in parte legati alle condizioni di emergenza dei momenti più difficili della transizione. Dall'altro lato però, vi è anche la possibilità che alcune riforme intervenute in questi anni negli schemi della protezione sociale abbiano «economizzato» l'ammontare di risorse destinate a queste funzioni. Ciò lascia ovviamente aperto il

quesito se questi risparmi derivino da una maggiore efficienza degli schemi, fatto salvo per i cittadini un equivalente grado di tutela rispetto ai rischi sociali, o se invece i risparmi siano stati ottenuti attraverso la compromissione del livello di protezione; quindi, a scapito della sicurezza delle persone e in una direzione che potrebbe contrastare con gli obiettivi concordati nella strategia europea per qualificare lo sviluppo[32]. La distinzione della spesa per funzioni permette in parte di osservare questi andamenti sugli aggregati più importanti della spesa sociale.

Tabella 12 - Spesa per pensioni in % del Pil

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cipro	–	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	–
Repubblica ceca	–	7,9	8,1	8,8	8,9	9,3	9,4
Estonia	–	7,1	7,6	7,3	7,1	8,5	7,6
Ungheria	10,9	10,4	9,8	9,4	10,0	9,8	9,1
Lettonia	–	–	11,3	11,9	11,4	12,3	11,4
Lituania	–	6,2	6,1	6,4	7,0	7,6	7,3
Malta	–	5,3	5,4	5,4	5,4	5,5	5,5
Polonia	–	15,6	–	–	14,1	14,1	13,5
Repubblica slovacca	6,7	8,3	8,2	8,0	8,2	8,1	7,9
Slovenia	13,8	14,7	14,5	14,4	14,3	14,4	14,5
Bulgaria	–	8,0	6,9	6,2	8,0	8,2	9,5
Romania	–	–	5,2	4,9	6,5	6,7	6,4
Turchia	2,3	3,0	3,5	4,3	4,4	6,7	5,9
Eu 15	–	12,1	12,2	12,4	12,5	12,1	–

Cominciando dalla spesa per pensioni (tab. 12), si può vedere come le quote sul Pil dei paesi candidati, appaiono molto diverse tra loro. Tale difformità non deriva solo dall'incidenza dei fattori strutturali, come il carico demografico o i tassi di occupazione di cui si è parlato in precedenza, ma anche dai diversi regimi e regole di funzionamento dei sistemi pensionistici di ogni paese. I due paesi che emergono su tutti, Slovenia e Polonia, con valori superiori a quello medio dei quindici paesi membri, sono infatti caratterizzati da un rapido processo di invecchiamento della popolazione, ma anche da un esteso sistema pensionistico pubblico che tiene alta nel complesso non solo la quota per

[32] A tale proposito va rilevato che una ricerca dell'Ilo su processi della transizione ha messo in evidenza come vi fosse una forte correlazione inversa tra la spesa per la protezione sociale e la quota di persone che cadevano al di sotto della linea di povertà. Vedi: Hagemejer, Krzystof, 1999, pp. 31-58.

le pensioni ma l'intera spesa per la protezione sociale. Proprio per queste ragioni, ambedue questi paesi hanno attuato in anni recenti riforme importanti dal punto di vista finanziario, al fine di contenere la crescita della spesa nei prossimi decenni[33].

All'estremo opposto si trovano Cipro, Malta e la Turchia, che registrano valori sensibilmente inferiori a quelli di tutti gli attuali paesi membri dell'Ue, fatta eccezione per l'Irlanda[34]. Per questi tre paesi, valgono ragionamenti opposti a quelli precedenti. L'invecchiamento della popolazione è infatti meno incidente, specie per la Turchia, ma essi hanno anche sistemi pensionistici pubblici che prevedono coperture relativamente basse. Nel caso di Malta, ad esempio, l'attuale sistema garantisce solo una pensione di base, con caratteristiche universalistiche (schema Beveridge), mentre il resto della protezione per la vecchiaia è lasciato alle forme complementari private.

Quote più alte sul Pil possono essere osservate per i restanti paesi dell'allargamento, con valori che collocandosi all'incirca tra il 7% e l'11%, risultano molto prossimi a quelli degli attuali paesi Ue.

Nell'intervallo di circa sei anni per i quali si hanno dati abbastanza completi, si vede che quattro paesi hanno contenuto negli ultimi anni la spesa sul Pil, rispetto ai valori massimi raggiunti in precedenza. Altri cinque paesi hanno mantenuto il rapporto sostanzialmente stabile e, infine, i restanti quattro hanno registrato aumenti di varia entità. Questi andamenti divergenti lasciano capire come sia al momento difficile arrivare a una valutazione complessiva circa l'orientamento che sta assumendo questa componente primaria della spesa per la protezione sociale nei paesi candidati. Ma ancora più difficile è giudicare quale potrebbe essere l'andamento dei prossimi anni. Infatti, sebbene anche per i paesi entranti sia prevista un completa partecipazione alle procedure del Metodo aperto di coordinamento, al momento, per questi paesi non sono ancora state sviluppate proiezioni che indichino, in base a una metodologia concordata, quale possa essere l'andamento tendenziale della quota delle spesa pensionistica sul Pil nel medio-lungo termine,

[33] Per quanto riguarda la Slovenia si veda Geroldi e Marano, 2001.

[34] In base ai dati Eurostat, la spesa pensionistica sul Pil dei paesi membri nel 1999 era la seguente:

B	Dk	D	Gr	E	F	Irl	I	L	Nl	A	P	Fin	S	Uk
11,3	10,9	12,0	12,5	9,0	12,7	3,5	15,6	8,8	10,3	13,1	8,7	9,1	12,8	11,7

come invece è stato di recente fatto per i paesi membri[35]. Passando dalla spesa per pensioni a quella per le cure sanitarie (tab. 13), si può vedere come negli ultimi anni essa si mantenga quasi dovunque abbastanza stabile rispetto al prodotto interno lordo, nonostante vi siano anche in questo caso differenze per paese molto pronunciate. In particolare, i tre paesi che non accedono immediatamente all'Unione europea – Turchia, Bulgaria, Romania – mostrano percentuali molto al di sotto della media Ue e inferiori anche ai valori minimi riscontrabili negli Stati membri[36].

Tabella 13 - Spese per malattia e cure sanitarie in % delPil

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Cipro	5,7	5,9	5,6	5,8	–	–
Repubblica ceca	6,5	6,5	6,5	6,5	6,6	–
Estonia	6,1	5,5	5,9	6,6	6,1	–
Ungheria	7,2	6,9	6,8	6,7	6,8	–
Lettonia	4,2	3,7	3,7	3,8	3,5	–
Lituania	6,2	6,6	7,1	7,0	6,6	–
Malta	6,6	6,9	7,1	7,4	7,6	7,9
Polonia	4,8	4,5	4,3	4,3	4,2	–
Repubblica slovacca	8,2	7,7	7,0	7,0	7,1	–
Slovenia	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6	6,9
Bulgaria	2,9	3,6	3,6	3,9	3,7	4,0
Romania	2,7	2,7	3,0	3,6	3,7	–
Turchia	3,9	3,2	2,7	2,8	2,3	–
Eu 15	6,2	7,3	7,5	7,1	–	–

Fonte: Gvg, 2002.

Per quanto riguarda il gruppo dei paesi prossimi all'accesso, il valore medio del rapporto tra spesa sanitaria e Pil si avvicina invece molto di più ai valori degli attuali Stati membri, con l'eccezione della Lettonia e della Polonia che registrano percentuali molto più basse. Alcune di queste differenze trovano spiegazione nel diverso regime di funzio-

[35] Commissione delle Comunità europee, Ecofin - Commissione di Politica economica, 2001.

[36] I rapporti tra spesa sanitaria e Pil (dati Eurostat) per i paesi membri nel 1999 erano i seguenti:

B	Dk	F	D	E	Irl	I	L	Nl	P	Uk	E	A	Fin	S
6,4	5,6	8,1	8,0	6,1	5,7	5,8	5,3	7,6	6,7	6,4	5,7	7,4	6,0	8,2

namento che regola l'accesso ai servizi sanitari. In alcuni paesi ex socialisti, infatti, negli anni della transizione, di fronte alle difficoltà a sostenere pubblicamente i costi crescenti della sanità, sono state introdotte polizze assicurative individuali che si basano su forme contrattuali di tipo privato e che, come tali, nella quantificazione della spesa non vengono rilevate in maniera omogenea.

Gli oneri per l'assistenza rappresentano la terza funzione per ordine di importanza della spesa per il *welfare*. In proposito va rilevato che la lotta alla povertà e all'esclusione sociale sono temi di rilevante interesse per la procedura di adesione all'Unione europea dei paesi candidati. Come già ricordato, infatti, la Commissione europea ha invitato questi paesi a elaborare un Memorandum congiunto sull'inclusione sociale (*Jim*), in collaborazione con la Direzione per l'occupazione e gli affari sociali, al fine di identificare i problemi chiave e le possibili misure da adottare. Inoltre, l'Eurostat ha lanciato un progetto pilota per arrivare ad avere un primo insieme di dati statistici affidabili, con cui costruire indicatori utili al confronto, che permettano ai paesi di nuova adesione di partecipare a tutti gli effetti alle procedure di coordinamento già funzionanti.

In linea generale, va rilevato che dalle prime indagini emerge come siano tuttora quasi del tutto assenti in questi paesi schemi di protezione che assicurino un reddito minimo per i più indigenti e come in molti casi non vi sia neppure una definizione formale delle soglie di povertà, anche se l'utilizzo di livelli minimi di reddito, adottati come criterio di eleggibilità per alcuni servizi, svolge questa funzione in modo indiretto.

Per quantificare gli sforzi sostenuti dai paesi candidati nel sostenere la parte povera della popolazione servirebbero dati statistici sulle diverse misure adottate. Una quantificazione complessiva della spesa per le politiche di inclusione sociale non però è disponibile per almeno due ordini di motivi. Il primo, già più volte ricordato, è la mancanza di un affidabile sistema di rilevazione dei dati. I pochi riscontri esistenti indicano comunque valori di spesa per questa funzione non particolarmente dissimili da quelli medi europei[37]. Vi è poi una seconda ragione,

[37] Dati per funzione relativi al 1999 si hanno per due soli paesi, la Repubblica slovacca e la Slovenia. Considerate le percentuali assegnate alle funzioni «family & children» e «housing & social exclusion» e il relativo peso della spesa per la protezione sociale, si ricavano come percentuali di spesa sul Pil il 3,6% per il primo e il 2,7% per il secondo paese, contro una media Ue nello stesso anno per le identiche funzioni pari al 2,8% del Pil. Cfr. Eurostat, 2002.

peraltro riscontrabile anche negli Stati membri dell'Ue, che rende difficile quantificare l'impegno di risorse per le politiche di inclusione sociale. Essa consiste nell'oggettiva difficoltà a classificare correttamente la spesa destinata a questa funzione, vuoi perché si compone di strumenti monetari ma anche di servizi reali più difficili da contabilizzare, vuoi anche perché diverse misure di sostegno ai redditi sono disperse in altre funzioni del *welfare* (pensioni, sanità, casa, istruzione) o in altre forme di intervento pubblico, come ad esempio le politiche tariffarie.

*Tabella 14 - Finanziamento diretto della spesa per la protezione sociale (aliquote percentuali sulle retribuzioni lorde)**

	Pensioni[a]	Sanità	Disoccupazione	Altro[b]	Totale
Cipro	16,6 (6,3+6,3+4,0)	Tassazione	–	–	16,6
Repubblica ceca	26,0 (19,5+6,5)	13,5 (9,0+4,5)	3,6 (3,2+0,4)	4,4	47,5
Estonia	20,0	13,0	1,5 (1,0+0,5)	–	34,5
Ungheria	22,0 (20,0+2,0)	14,0 (11,0+3,0)	4,5 (3,0+1,5)	Imposta[c]	40,5
Lettonia	33,09 (26,09+7,0) e 3,76[d]	Tassazione	1,9	2,33	37,32
Lituania	25,0 (22,5+2,5)	3,0	1,5	5,5	35,0
Malta	20,0 (10,0+10,0)	(n.d.)	(n.d.)	(n.d.)	(n.d.)
Polonia	29,30 (14,65+14,65)	7,5	2,45	6,52	45,77
Repubblica slovacca	28,0	14,0	3,75	4,8	50,55
Slovenia	24,35 (8,85+15,5)	12,92 (6,56+6,36)	0,2 (0,06+0,14)	0,73	38,2
Bulgaria	27,0 (19,75+7,25)	6,0 (4,5+1,5)	–	3,7	36,7
Romania	(n.d.)	7,0	6,0 (5,0+1,0)	(n.d.)	(n.d.)

* I dati tra parentesi indicano nell'ordine la quota a carico dei datori, dei lavoratori e l'eventuale quota dello Stato.
[a] Solo pilastro pubblico.
[b] Comprende indennità di malattia e infortuni sul lavoro.
[c] Imposta personale in somma fissa.
[d] Aliquota per le pensioni di inabilità.
n.d.= Dati non disponibili.

Fonte: Gvg - *Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries*, cit.

Avendo fin qui delineato l'incidenza della spesa sul Pil per le principali funzioni della protezione sociale nei paesi candidati – nei limiti in cui i dati statistici rendono questo compito possibile – può risultare interessante avere come ulteriore informazione di carattere generale quali siano le principali fonti direttamente finalizzate al finanziamento di tali spese.

Come si può vedere, il quadro di sintesi della tabella 14, pur non essendo completo, offre tuttavia una serie di utili indicazioni. In primo luogo, a livello aggregato, si nota come la partecipazione pubblica diretta al finanziamento della spesa per la protezione sociale appaia molto limitata. Purtroppo, mancando i dati sulle entrate da tassazione generale e sull'ammontare degli eventuali disavanzi di gestione degli istituti per la protezione sociale coperti con risorse pubbliche, non è possibile fare alcun confronto su questo piano con la struttura del finanziamento dei paesi membri.

Alcune informazioni più definite emergono invece riguardo all'ammontare totale degli oneri contributivi che ricadono sui salari e sulla ripartizione delle aliquote tra datori e lavoratori. Utilizzando valori medi[38], si vede che per i paesi di cui si hanno dati, si arriva a calcolare un carico contributivo poco inferiore al 39%[39], non dissimile cioè dai livelli che caratterizzano alcuni importanti paesi dell'Ue. Di questa aliquota media generale, circa il 30% è a carico dei datori di lavoro, con un riparto che grossomodo li tocca per un po' meno di 4/5 della contribuzione totale, mentre il restante quinto spetta ai lavoratori. Questa distribuzione delle aliquote varia a seconda della funzione, con quote più pesanti per i lavoratori nel finanziamento delle pensioni e, a decrescere, su sanità e disoccupazione. Va rilevato che la contribuzione sociale per le pensioni, in diversi paesi, è solo in parte correlata alla prestazione e, quindi, al pari delle imposte, può avere anche la funzione di un parametro ridistributivo.

Più in generale, come accade per gli Stati membri dell'Unione europea, dal quadro emergono anche notevoli differenze nella struttura (mix contributi/imposte) e nel peso del finanziamento contributivo tra i paesi candidati, con aliquote totali che, per restare al gruppo dei

[38] In mancanza di dati, le medie sono ponderate sul reddito totale e non sulla massa retributiva.

[39] Con i valori medi calcolati, le aliquote di finanziamento totali ammontano a circa il 25% per le pensioni, al 10% per la sanità, al 2,8% per la disoccupazione e all'1,1% per le altre funzioni.

paesi ex socialisti, vanno da valori compresi tra il 34% e il 40% per sei paesi, mentre Repubblica ceca, Polonia e, più ancora Repubblica slovacca, mantengono aliquote vicine o superiori al 50%.
A conclusione di questa sintetica rassegna degli indicatori della spesa sociale, si può quindi rilevare che per molti dei paesi candidati – in particolare quelli ex socialisti dell'Europa centro-orientale che hanno dovuto affrontare i difficili problemi della trasformazione dei loro sistemi economici – il quadro generale che emerge appare in qualche modo allinearsi a quello degli attuali paesi membri. I paesi che stanno per accedere al sistema comunitario, in particolare, hanno negli ultimi anni registrato un graduale progresso della capacità di produrre, scambiare e creare reddito, ma anche l'emergere di problemi simili al resto dell'Europa per quanto riguarda l'invecchiamento demografico e le modifiche strutturali che aumentano la quota della popolazione dipendente dalle persone in età di lavoro. Sotto questo profilo, il futuro sembra prospettare per i paesi candidati problematiche in larga parte simili a quelle che devono affrontare anche i paesi membri. Al momento, tuttavia, per i primi le questioni più complesse sono quelle riguardanti il cattivo funzionamento del mercato del lavoro e le condizioni poco favorevoli per aumentare l'occupazione. L'alta e prolungata disoccupazione e i bassi salari, infatti, non solo limitano la base del prelievo contributivo e fiscale necessaria a finanziare i sistemi di protezione sociale, ma risultano essere essi stessi tra le principali cause della povertà e l'origine di meccanismi che generano marginalità sociale.

3. Misure di contrasto della povertà e politiche di inclusione sociale

3.1 Aspetti preliminari

Prima di inquadrare le misure messe in atto nei paesi candidati per contrastare i fenomeni di povertà e per contenerne le conseguenze in termini di marginalità sociale, sono necessarie alcune osservazioni di carattere generale.
Innanzi tutto, in base agli usuali schemi di analisi dei sistemi di *welfare*, i tredici paesi candidati devono essere considerati come due gruppi distinti. Il primo gruppo, quello dei dieci paesi che escono dall'esperienza socialista, nel corso della propria storia aveva posto in modo

esplicito tra le finalità dell'azione di governo un forte impegno per le politiche sociali. Perciò, comunque fosse l'esito di queste politiche – in realtà non sempre soddisfacente per quanto riguarda l'equità distributiva e le condizioni di reddito di intere fasce di popolazione – in questi paesi era comune la tendenza a negare la possibile esistenza di problemi legati alla povertà, poiché tale ammissione avrebbe significato mettere direttamente in discussione la capacità dei preesistenti sistemi politici a raggiungere obiettivi considerati primari. Pertanto, la decisione di «mascherare» i problemi della povertà ha di fatto comportato fino a pochi anni fa uno scarso utilizzo anche degli strumenti di analisi e di misurazione del fenomeno.

Per gli altri tre paesi candidati, gli schemi di politica sociale di riferimento possono invece essere considerati più vicini a quelli dei paesi dell'area «mediterranea», che in realtà non costituiscono un vero e proprio modello di azione definito, bensì sistemi nei quali le politiche di *welfare* hanno livelli di sviluppo e modalità di funzionamento assai differenziate e dove la funzione specifica di contrasto della povertà è di solito poco sviluppata. Ne consegue che anche in questi paesi il quadro delle politiche dirette all'inclusione sociale appare assai limitato, come impiego di risorse e come strumentazione, oltre a evidenziare sostanziali lacune nell'analisi e nella valutazione dei problemi della povertà.

Un secondo aspetto di carattere generale che merita di essere rilevato riguarda l'attitudine dei cittadini dei paesi candidati a considerare la povertà come un effettivo problema di *policy*. A questo riguardo uno studio piuttosto recente ha inteso cogliere la maturazione degli stati d'animo della collettività nei confronti dei poveri, a distanza di oltre dieci anni dall'inizio della transizione[39]. Tale studio ha cercato di classificare con l'impiego di un questionario le convinzioni dei cittadini circa le cause della povertà. Il risultato di questa indagine dice che solo quattro (Polonia, Lituania, Bulgaria, Estonia) su undici paesi rivelano la propensione ad attribuire con decisione la povertà a cause «sociali» (ingiustizia sociale o effetti del progresso moderno) che, come tali, richiedono interventi pubblici correttivi o compensativi. Altri

[39] Halman, 2001. La parte dello studio (in cui ci sono tutti i paesi candidati salvo Turchia e Creta) relativa al questionario chiedeva quali fossero le ragioni per cui vi sono persone che vivono in povertà e prevedeva le seguenti cinque risposte: a) ingiustizia nella società; b) scarsa voglia di lavorare e mancanza di volontà; c) sfortuna; d) conseguenza del progresso moderno; e) nessuna di queste cause.

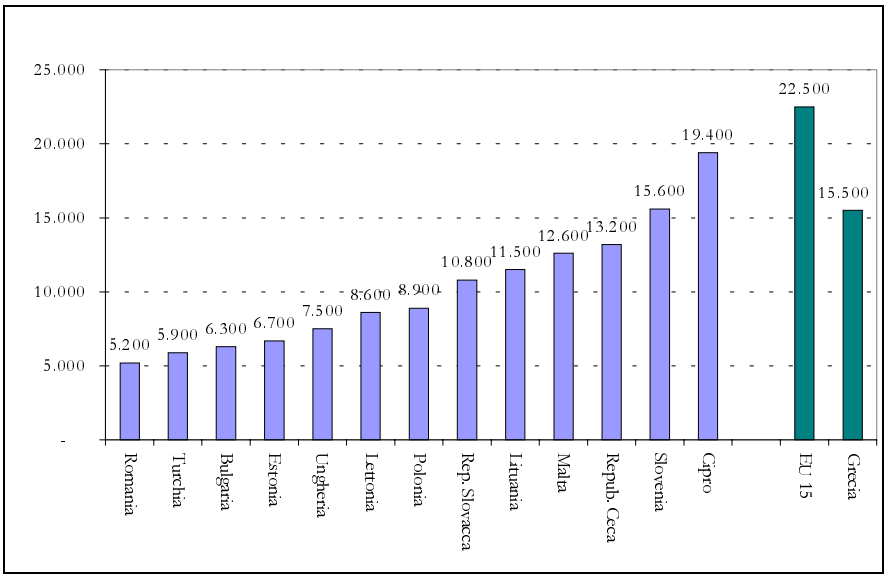
quattro paesi (Romania, Ungheria, Slovenia, Lettonia) sembrano più incerti, mentre tre paesi (Slovacchia, e soprattutto Repubblica ceca e Malta) sono chiaramente orientati a porre in evidenza le responsabilità dei comportamenti individuali (poca voglia di lavorare) o della fatalità, cioè di fattori che indicano più un giudizio morale negativo del fenomeno che non un'effettiva richiesta di intervento pubblico.
Anche se alcune di queste peculiarità, riscontrabili tanto sul lato dei comportamenti dei *policy maker* quanto su quello dei cittadini elettori, possono essere considerate attributi d'origine di questi sistemi politici, esse in realtà sembra che continuino a caratterizzare l'organizzazione dei loro modelli di *welfare*. Da ciò si possono capire anche i ritardi e le disomogeneità che tuttora persistono negli assetti delle politiche per l'inclusione sociale dei paesi candidati.

3.2 La questione degli indicatori

Il lungo periodo di valutazione e assistenza a cui sono stati sottoposti i dieci paesi della transizione da parte delle principali organizzazioni internazionali (World Bank, Undp, Unicef, Unione europea) ha permesso di disporre di un materiale abbastanza consistente sui problemi della povertà in questi paesi. Nello stesso tempo, questa esperienza ha anche messo in luce l'esistenza di oggettive difficoltà nella misurazione statistica del fenomeno, sia per quanto riguarda la coerenza degli indicatori applicati internamente a ogni paese, sia ancor più quando ci si propone di misurare il carattere multidimensionale della povertà in modo comparato.
Ambedue questi aspetti, peraltro, hanno assunto una notevole importanza dal momento in cui i paesi membri dell'Unione europea hanno preso la decisione di applicare i meccanismi di coordinamento aperto alle politiche per l'inclusione sociale. Questa scelta, infatti, ha comportato l'adozione di un metodo per la gestione degli strumenti di intervento che prevede innanzi tutto la misura quantitativa dei diversi attributi che descrivono il fenomeno, compresi gli elementi di contesto e i possibili fattori causali. Di seguito, è richiesta una definizione qualitativa e quantitativa degli strumenti stessi e, da ultimo, la misura e la valutazione dei risultati[40].

[40] A riguardo si vedano: Comitato per la Protezione sociale, 2001; Commissione delle Comunità europee, 2002a.

Grafico 9 - Reddito annuo pro capite 2000 (in euro-Ppa)

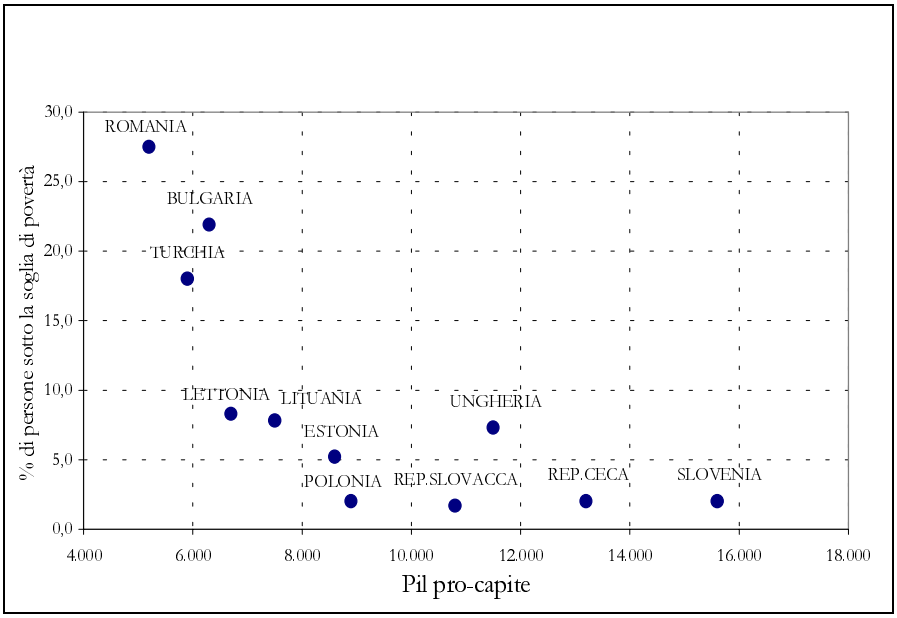


Per i paesi candidati, i problemi che si aprono a questo proposito sono diversi e non sono legati esclusivamente alla qualità statistica dei dati disponibili ma toccano anche aspetti metodologici di un certo rilievo. Il primo di tali problemi riguarda il significato stesso degli indicatori di povertà relativa applicati a paesi dove il reddito pro capite è generalmente piuttosto basso e dove vi è un'ampia diffusione di soggetti – individui e famiglie – in condizioni che si avvicinano ai limiti della sussistenza. Limitando l'attenzione al reddito (graf. 9), si vede chiaramente come tutti i paesi candidati si collochino a livelli decisamente inferiori non solo alla media dei paesi membri ma anche al valore inferiore rappresentato dalla Grecia, con l'unica eccezione della Slovenia che, seppure di poco, la supera.
Con una tale distribuzione, il riferimento a indicatori relativi di reddito per definire la povertà appare poco adeguato, poiché intorno ai valori percentuali solitamente usati[41], si hanno livelli che si collocano

[41] Nella definizione degli indicatori strutturali, la soglia di povertà relativa è stata fissata per un nucleo familiare con un reddito equivalente pari al 60% del reddito mediano equivalente.

al di sotto delle soglie assolute usate dalle Nazioni Unite per i confronti internazionali tra paesi a basso sviluppo. Vi sono esempi molto evidenti di questa sproporzione nella misura della povertà che indicano come la quota calcolata su un indicatore relativo può essere anche inferiore del 40% alla quota di persone o famiglie povere ottenuta con indicatori in valore assoluto.

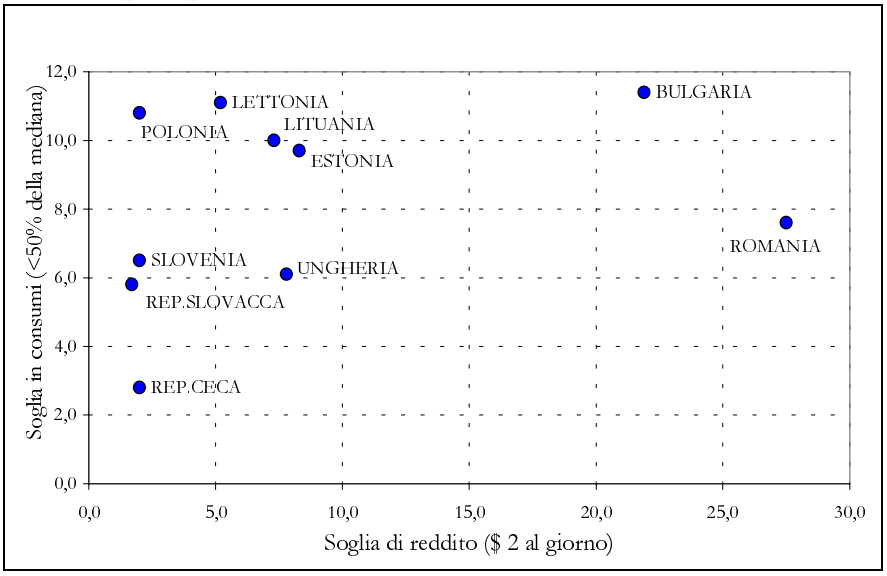
Grafico 10 - Pil pro capite e % di persone sotto la soglia di povertà assoluta ($ 2 al giorno)



Va rilevato che tra le due misure sembra esistere una correlazione negativa (graf. 10), nel senso che i paesi con un reddito pro capite più alto tendono ad avere una percentuale più bassa di persone sotto la soglia della povertà, misurata con un indicatore assoluto quale l'indice delle Nazioni unite che prevede come soglia minima due dollari al giorno per persona (singola o in un nucleo familiare equivalente). Va però anche rilevato che, come mostra il grafico, questa correlazione appare tutt'altro che lineare. Infatti, intorno a un valore di reddito pro capite di circa 8 mila euro si verifica una specie di separazione. Tutti i paesi a reddito più elevato, con l'eccezione dell'Ungheria, tendono ad allinearsi intorno a una percentuale di presenza di poveri abbastanza

simile. Sotto tale livello di reddito pro capite, invece, pur non essendo molto rilevanti gli scarti in termini di reddito, si riscontrano quote di povertà assai eterogenee. Questa distribuzione lascia perciò ipotizzare che, oltre alla crescita e allo sviluppo del reddito in assoluto, tra i fattori che contribuiscono a determinare la percentuale di persone in condizioni di povertà vi siano anche i diversi meccanismi politico-istituzionali sottostanti la distribuzione dei redditi e la maggiore o minore incisività delle politiche di contrasto della povertà.
Un altro aspetto problematico nella costruzione di indicatori adeguati è quello che riguarda l'impiego del reddito come misura del benessere in paesi dove la forte presenza di sommerso e l'insufficiente qualità dei dati amministrativi rende il reddito stesso un indicatore poco significativo che può essere meglio sostituito con altre variabili, come ad esempio i consumi pro capite.

Grafico 11 - Quote % sotto le soglie di povertà in base ai consumi e al reddito pro capite



Applicando questa variante di metodo ai paesi della transizione, si vede (graf. 11) che esce una relazione con il reddito pro capite, ammesso che esista, comunque molto bassa. Inoltre, mentre la distribuzione dei paesi secondo la quota percentuale inferiore alla soglia minima di reddito appare, con poche eccezioni (Bulgaria e Romania), molto rag-

gruppata, la distribuzione in base all'indicatore relativo dei consumi risulta più ampia, confermando forse la capacità di questo secondo indicatore a cogliere con maggiore puntualità le differenze.
Per concludere con i problemi connessi al corretto utilizzo degli indicatori di povertà, va ancora ricordato che, prendendo spunto dalla concezione, maturata in seno ai lavori per attivare le procedure del coordinamento europeo, che l'esclusione sociale è un fenomeno complesso che si manifesta in forme diverse, sono state approntate per i paesi dell'allargamento altre misure. Esse fanno ad esempio riferimento alle condizioni di natalità o rappresentano indicatori compositi come quello delle Nazioni unite (*Undp Human Development Index*), in cui si tiene conto dell'aspettativa di vita, dell'istruzione e del reddito pro capite. Questo lavoro di analisi statistica per la costruzione degli indicatori è tuttora in corso ed è soprattutto finalizzato alla prossima partecipazione al Metodo aperto di coordinamento, prevista per l'anno 2005.

3.3 Il fenomeno dell'esclusione sociale: analisi, politiche e risultati

Le analisi indirizzate ad approfondire le politiche assistenziali nei paesi dell'allargamento hanno comunemente individuato nell'occupazione il fattore più influente nel determinare sia le condizioni di povertà che i percorsi di marginalizzazione sociale. C'è ovviamente un contrasto, comune peraltro a tutti i paesi europei, tra le motivazioni macroeconomiche dell'occupazione e gli strumenti di carattere essenzialmente microeconomico con i quali si è soliti intervenire per combattere la povertà e limitare i fenomeni connessi alla marginalità sociale.
Tuttavia, una serie di obiettivi fissati dalla strategia europea per l'occupazione si prestano a essere strettamente integrati con le politiche per l'inclusione. Il rischio di povertà, infatti, tende a essere legato all'espulsione dal mercato del lavoro, dovuta sia all'elevata disoccupazione che ai problemi di occupabilità di persone con particolari caratteristiche di svantaggio. A tale riguardo, vi è una significativa evidenza che i fattori individuali più critici sono rappresentati dall'età, parzialmente dal genere, dal livello di istruzione e dalle conoscenze professionali.
Fattori di sistema altrettanto importanti sono poi rappresentati dall'andamento dei tassi di occupazione, dalla durata media della disoccupazione – misurata anche dalla quota dei disoccupati di lunga durata – e da quell'insieme di strumenti, sia di politica attiva che basati

sui sostegni monetari, che hanno la funzione di prevenire il distacco delle persone attive dal mercato del lavoro.
Soprattutto nei paesi che provengono dall'esperienza delle economie non di mercato, lungo tutti gli anni della transizione ha inciso pesantemente sugli andamenti del mercato del lavoro anche il basso livello della domanda e la tendenza tuttora presente a recuperare produttività mediante ampie ristrutturazioni che alimentano la massa dei lavoratori in esubero.
Per capire l'interazione tra lavoro e povertà, gli aspetti di funzionamento del mercato del lavoro vanno osservati nel loro insieme. I tassi di disoccupazione da soli si rivelano, ad esempio, un indicatore insufficiente a cogliere queste dinamiche, poiché vi sono paesi, come la Turchia e la Romania, in cui la presenza di un largo settore agricolo a bassissima produttività, offre opportunità d'impiego a una percentuale abbastanza elevata di donne, con il risultato di mantenere comparativamente bassi i tassi di disoccupazione. Tuttavia, dato il reddito molto scarso che può essere conseguito in queste attività, la buona *performance* del tasso di disoccupazione non è sufficiente a prevenire le situazioni di povertà.
Nonostante questi limiti, molti paesi tendono a guardare in modo abbastanza meccanico alla disoccupazione come se essa fosse il fattore più importante nel determinare bassi redditi e la conseguente condizione di povertà.
In realtà, questa relazione è prima di tutto condizionata dalla presenza e dal peso dei sistemi di sostegno al reddito dei disoccupati, nonché dalla qualità dei servizi per l'impiego e dalla loro capacità di reinserire in tempi piuttosto rapidi le persone in un posto di lavoro. Su questi aspetti, occorre rilevare che nel corso degli anni novanta, seguendo un indirizzo comune anche a molte economie di mercato che hanno individuato nei trasferimenti monetari passivi una delle cause della disoccupazione strutturale, in diversi paesi candidati il livello di copertura e la durata degli ammortizzatori sociali sono stati ridotti. Nello stesso tempo, la possibilità di procedere lungo la linea del cosiddetto *welfare to work* è risultata fortemente limitata dall'insufficiente presenza e dalla scarsa qualità dei servizi per l'impiego, oltre che da un sistema di imposte e contributi poco efficiente e inadatto a perseguire finalità di incentivo all'occupazione.
Il secondo importante fattore che condiziona la relazione tra occupazione e rischio di povertà è rappresentato da un mix di cause, che vanno dai bassi salari e dal lavoro irregolare, all'evasione delle norme

di legge e contrattuali, oltre che da altri elementi che caratterizzano l'attività lavorativa nei settori in ripresa e nelle aziende di nuova localizzazione, che insieme concorrono a determinare una cospicua presenza – specie nei paesi ex socialisti – dei cosiddetti *working poor*.
Quest'ultimo fenomeno si collega in modo diretto ad un altro fattore di rischio che è quello derivante dal carico familiare. Infatti, c'è una chiara evidenza che la combinazione di redditi unici, specie se bassi per le ragioni appena dette, e numerosità del nucleo familiare determini una elevatissima probabilità di scivolare sotto la soglia della povertà. Tale fenomeno, come in diversi paesi europei, tende ad essere ancora più pronunciato in caso di presenza di genitori singoli con la responsabilità dei figli a carico.
In tutti i paesi candidati, con un impegno di risorse e modalità di azione assai diversi, una larga parte delle politiche per l'inclusione sociale si è indirizzata verso questi target, con criteri relativamente selettivi, adottati più per ragioni di scarsità di risorse e per la quasi totale assenza di reti universali di sostegno al reddito, che non per un preciso orientamento di *policy*. Nell'insieme, queste azioni hanno comportato trasferimenti monetari, legati in modo diretto al numero dei figli a carico, e agevolazioni sull'accesso ai servizi (asili, scuola, sanità, trasporti) in forme non dissimili da quelle utilizzate in diversi paesi membri dell'Ue.
Altre linee di azione per contrastare i problemi della povertà e migliorare la distribuzione del reddito nei paesi candidati riguardano l'organizzazione di tutti i trasferimenti pubblici alle famiglie che, nelle attuali forme prevalenti (pensioni legate ai salari o ai contributi, detrazioni e altre agevolazioni fiscali, ecc.) svolgono una funzione ridistributiva, limitata però a fasce di reddito al di sopra delle soglie di povertà. Infatti, la condizione di marginalità sociale ed economica in cui vivono le persone o i nuclei familiari appartenenti a quest'ultimo sottoinsieme, può indurre a una vera e propria interruzione di rapporti con le istituzioni, comprese quelle tributarie e previdenziali, che di fatto preclude loro la possibilità di beneficiare dei possibili sostegni. A maggior ragione, questa evenienza occorre quando i sostegni stessi sono conseguenti a un rapporto economico strutturato tra cittadini e amministrazione pubblica, come è il caso delle detrazioni fiscali che, per definizione, non incidono sulle fasce più povere già esentate dall'obbligo fiscale.
Infine, una serie di interventi adottati da tutti i paesi, fino ad ora secondo logiche più interne che di coordinamento comunitario, hanno

mirato a rimuovere o a ridurre alcune barriere che si ritiene possano aumentare il rischio di precarietà sociale e di reddito. In particolare queste misure riguardano l'accesso e la promozione dell'istruzione, la prevenzione degli abbandoni scolastici precoci, i servizi di conciliazione per limitare i fattori di segregazione occupazionale di genere. Più difficile, sempre per ragioni di limitatezza delle risorse, appare la conduzione delle politiche rivolte ad affermare il diritto all'abitazione, che riguarda non solo i senzatetto ma anche le famiglie numerose, i giovani che iniziano a lavorare o si muovono sul territorio, i disabili, nonché le minoranze etniche, assai numerose, verso cui si esercitano varie forme di discriminazione, soprattutto per quanto riguarda il lavoro, l'istruzione e la casa.

Salvo casi abbastanza particolari (il ruolo storico esercitato dalla Caritas a Malta), nella maggior parte di questi paesi non vi è una tradizione di collaborazione con le organizzazioni non governative nella gestione delle politiche per l'inclusione sociale. Il limitato sviluppo della rete di queste organizzazioni determina un carico maggiore anche per l'amministrazione pubblica che, negli anni della transizione, ha vissuto una fase di riorganizzazione molto critica, che la rende tuttora poco adeguata a gestire questa varietà di strumenti, soprattutto nelle aree territoriali più decentrate. Questa enorme diversità nella capacità di gestione, oltre ai numerosi limiti nella disponibilità di risorse e di attivazione di strumenti, rappresenta una delle principali sfide per il coordinamento delle politiche sociali nei paesi dell'Unione europea che sarà sicuramente al centro dell'attenzione all'indomani dell'allargamento.

4. Le pensioni e le politiche della previdenza sociale

4.1 Le linee di tendenza più recenti

Analizzando le linee di tendenza dei sistemi pensionistici dei paesi candidati, la prima sostanziale distinzione che emerge è quella tra paesi ex socialisti, dove alcune importanti riforme sono state già attuate, e i tre paesi dell'area del Mediterraneo. Nel primo gruppo di paesi, infatti, durante il processo di adattamento all'economia di mercato anche i sistemi pensionistici, disegnati per forme di Stato centralizzate, sono stati oggetto di modifiche. In linea generale, le caratteristiche distintive del modello preesistente prevedevano prestazioni pensionisti-

che totalmente fornite dallo Stato, requisiti di accesso poco restrittivi (ridotta età di pensionamento, facile concessione di pensioni di invalidità, ampia possibilità di cumulo) e un ammontare medio delle prestazioni basso e sostanzialmente uniforme. Con questa combinazione – valore medio dei trattamenti limitato e molta facilità di accesso – i costi, misurati in percentuale del Pil, risultavano comunque relativamente alti.

Durante il processo di trasformazione, il costante aumento delle persone che richiedevano di accedere alla pensione e la contemporanea contrazione del Pil hanno reso necessario un profondo ripensamento del modello a gestione solo statale, in direzione di un sistema misto pubblico-privato, dove, anche se in misura diversa, rimane totalmente pubblico unicamente il primo pilastro, mentre passano a gestione pubblico-privata il secondo e a gestione solo privata il terzo pilastro. Il primo pilastro mantiene inoltre le caratteristiche dell'obbligatorietà e di un regime a ripartizione, il secondo può essere nei diversi sistemi sia obbligatorio che volontario, mentre il terzo è sempre volontario e funzionante con meccanismi a capitalizzazione.

Tabella 15 - Diffusione del «secondo pilastro» obbligatorio nei paesi candidati

Paesi e anno di entrata in vigore della normativa:	
Ungheria	1998
Polonia	1999
Lituania	2001
Estonia	2002
Bulgaria	2002
Paesi dove la realizzazione di un secondo pilastro obbligatorio è in preparazione:	
Lituania	c'è solo il disegno di legge
Romania	c'è un Piano di azione del governo; il disegno di legge è stato annunciato
Paesi senza secondo pilastro obbligatorio:	
Slovenia(1)	
Repubblica ceca	
Repubblica slovacca	
Malta	
Turchia	
Cipro(2)	

(1) Ci sono schemi per alcune professioni nei quali il datore è tenuto a pagare contributi maggiori per finanziare il pensionamento anticipato.
(2) C'è uno schema obbligatorio per il settore pubblico.

Prima della caduta dei precedenti regimi, erano invece osservabili combinazioni tra componenti pubbliche e private, tali per cui, nei paesi con schemi pensionistici pubblici con prestazioni basse e sostanzialmente uniformi era presente di regola un secondo pilastro obbligatorio, per legge o regolato da contratti collettivi, mentre nei paesi dove il primo pilastro offriva prestazioni più generose e differenziate, il secondo pilastro aveva in genere carattere di volontarietà.
Come si può vedere dalla tabella 15, sotto impulso della Banca Mondiale che – come è noto – ha avuto un ruolo di grande rilievo nell'indicare i percorsi della transizione, specie in materia previdenziale, cinque dei paesi ex socialisti hanno già realizzato sistemi complementari obbligatori, altri due lo hanno progettato, mentre nei restanti due paesi nei tre del Mediterraneo, tolto il primo pilastro che è obbligatorio, tutti gli altri schemi sono volontari, anche se spesso sussidiati con risorse provenienti dal bilancio pubblico.

4.2 Le difficoltà dei sistemi pensionistici pubblici obbligatori

Al pari degli Stati membri, anche in tutti i paesi candidati l'invecchiamento della popolazione rappresenta un serio problema per la sostenibilità dei sistemi previdenziali, sebbene si possano riscontrare alcune peculiarità in singoli paesi, dovute al fatto che i fattori che incidono negativamente sugli equilibri finanziari sono ricollegabili anche ad altri fenomeni.
Infatti, mentre il tasso di dipendenza demografica (popolazione ultrasessantenne in rapporto alla popolazione di età tra 20 e 60 anni) risulta abbastanza alto e relativamente omogeneo tra i paesi considerati, il «tasso di dipendenza sistemico», ossia il numero dei pensionati che grava su ogni contribuente, mostra notevoli divergenze. All'origine di ciò, vi sono soprattutto le gravi difficoltà economiche sorte durante la fase di transizione e i riflessi che esse hanno avuto sugli andamenti del mercato del lavoro. In particolare, ha pesato il fatto che l'accesso al pensionamento è stato spesso usato come misura di politica sociale, per attenuare l'impatto dei grandi processi di ristrutturazione delle imprese di Stato.
In altri casi, anche quando il flusso dei nuovi pensionati è rimasto relativamente stabile, sono stati gli effetti del drammatico crollo dell'occupazione regolare, cioè degli occupati assicurati alla previdenza, a determinare dinamiche di difficile controllabilità. Sotto questo profilo, un caso emblematico è rappresentato dalla Bulgaria, dove il tasso di

dipendenza sistemico ha raggiunto livelli elevatissimi, con una progressione particolarmente accentuata nel corso degli anni più recenti (tra il 1996 e il 2001) quando, nonostante il numero dei pensionati sia rimasto pressoché costante, una diminuzione del numero degli assicurati pari a circa il 37% ha causato un continuo aumento del tasso di dipendenza che è salito fino ad avere più di un pensionato per ogni iscritto.

Tabella 16 - Bulgaria: rapporto percentuale tra pensionati e assicurati

Anno	Rapporto %
1996	68,6
1997	69,3
1998	71,8
1999	83,1
2000	103,0
2001	108,0

Fonte: Gvg, 2002.

Riduzioni abbastanza consistenti della platea dei contribuenti e della base assicurativa hanno mostrato negli ultimi anni anche altri paesi tra cui Ungheria, Lettonia, Lituania e Romania, mentre questi stessi ultimi due paesi insieme alla Polonia evidenziano, nell'ultimo quinquennio anche un notevole aumento dei pensionati. L'esito di queste tendenze, specie quando entrambe si manifestano in misura elevata spingendo il tasso di dipendenza sistemico a livelli molto alti (vedi ad esempio Romania, Ungheria e Lituania) è riscontrabile anche nell'aumento dela quota della spesa pensionistica in rapporto al Pil, anche se la stessa percentuale varia di molto nei paesi, da meno del 6% per Turchia e Malta a più del 14% per la Slovenia nel 2000.

4.3 Tendenze nello sviluppo degli schemi pensionistici obbligatori

Durante gli ultimi anni si possono osservare diverse tendenze simili nei paesi ex socialisti. Mentre le riforme delle pensioni realizzate recentemente ed etichettate come «strutturali», mostrano spesso un chiaro rifiuto delle regole precedenti, le riforme cosiddette «parametriche» indicano uno sviluppo ulteriore di istituti preesistenti, anche se prendere tale distinzione troppo alla lettera può essere fuorviante; infatti, paesi come la Bulgaria e l'Ungheria hanno sia introdotto un pilastro

obbligatorio a capitalizzazione sia hanno ridisegnato lo schema preesistente a ripartizione.
Un elemento degno di nota è rappresentato dal passaggio a schemi a contribuzione definita. Mentre prima tutti i paesi avevano schemi a beneficio definito, finalizzati ad una ridistribuzione del reddito interpersonale, la Lituania e la Polonia hanno trasformato lo schema pensionistico obbligatorio in uno schema a contribuzione definita, sempre finanziato a ripartizione, sul modello svedese e italiano, realizzando così uno stretto legame tra contributi e prestazioni, (il sistema è stato chiamato Schema a contribuzione definita virtuale) e al contempo hanno dato il via ad un secondo pilastro obbligatorio a capitalizzazione. Il primo paese ad introdurre tale riforma è stata la Lituania nel 1996, parzialmente modificata nel 1998, che ha copiato la riforma svedese, non ancora attiva nella stessa Svezia. La Polonia ha introdotto il nuovo sistema nel 1999 con l'esclusione di coloro che erano impiegati nel settore agricolo. In tali schemi viene usato un coefficiente di trasformazione solitamente unisex (Polonia), dando così luogo ad un trattamento più favorevole per le donne.
Gli altri tre paesi che hanno introdotto un secondo pilastro privato obbligatorio a capitalizzazione, Ungheria, Bulgaria ed Estonia non hanno però trasformato il primo pilastro, che rimane a prestazione definita. In Romania è stato presentato a tal fine un disegno di legge.
Un ulteriore aspetto che influisce sulla sostenibilità finanziaria è l'indicizzazione delle prestazioni: in Polonia gli importi sono rivalutati secondo l'indice dei prezzi al consumo e il 20% della crescita dei salari, mentre la crescita dei contributi è legata alla crescita dei salari. Inoltre il nuovo sistema non si applica alle pensioni di invalidità, che finora non sono state riformate, anche se lo dovranno essere nel futuro per evitare che vengano usate come strumento di pensionamento anticipato.
L'introduzione di un secondo pilastro gestito privatamente ha prodotto un cambiamento nel ruolo dello Stato da fornitore a regolatore, a controllore dei mercati finanziario e bancario.
Per diminuire la ridistribuzione interpersonale all'interno delle gestioni pensionistiche, oltre all'introduzione di sistemi a contribuzione definita, sono stati utilizzati anche altri meccanismi, tra i quali, uno molto utilizzato è l'aumento degli anni presi in considerazione come base pensionabile; ad esempio in Romania la nuova modalità di calcolo introdotta nel 2000 prende in considerazione l'intera vita lavorativa. Ciononostante molti paesi hanno ancora formule di calcolo molto redistributive: ad esempio la formula di calcolo della Slovacchia e

dell'Ungheria sono non lineari, mentre altri paesi hanno una combinazioni di elementi *flat rate* e legati alle retribuzioni. Inoltre, la previsione di pensioni minime o integrate al minimo su base reddituale opera anch'essa una ridistribuzione interpersonale. Ci sono inoltre stati tentativi di riduzione dei benefici goduti da gruppi specifici.
Al fine di aumentare sia la trasparenza sia una più stretta correlazione tra contributi e prestazioni, molti paesi prevedono una separazione contabile e contributi separati per differenti rischi e parti della sicurezza sociale. Sono un'eccezione la Repubblica ceca, dove però si ha in previsione di introdurre una separazione contabile a partire dal 2004, e Malta.

4.4 Regole transitorie e il finanziamento dei costi di transizione

L'introduzione di un secondo pilastro a capitalizzazione oltre al primo a ripartizione implica oneri fiscali o contributivi aggiuntivi. In tutti i paesi, tranne l'Estonia, il livello della contribuzione dato dai due sistemi non supera però il vecchio livello del sistema a ripartizione. Lo storno di una parte delle entrate contributive dal primo al secondo pilastro tende a generare un disavanzo da finanziare tramite la fiscalità generale, o con ricorso all'indebitamento. Nel primo caso il finanziamento deve far leva su un aumento delle entrate fiscali, anche mediante il ricavato delle privatizzazioni, o su una riduzione delle spese, mentre il ricorso all'indebitamento è reso in qualche misura più agevole dall'istituzione del secondo pilastro obbligatorio a capitalizzazione che, dovendo per un lungo periodo solo accumulare riserve senza pagare prestazioni, può investire in titoli di Stato.
I paesi in esame non hanno scelto una soluzione univoca, anche se spesso inizialmente il finanziamento è venuto da sussidi statali, come in Bulgaria nel 2002 o in Ungheria e in Estonia, e le fonti possono variare nel tempo. Rimane sempre il «rischio politico» che il *deficit* nel sistema a ripartizione sia finanziato riducendo le prestazioni.
Per ridurre la spesa pensionistica sono attivabili diversi strumenti, tra i quali l'innalzamento dell'età di pensionamento, e la modifica dei criteri di indicizzazione delle prestazioni. Il *deficit* futuro dipende però anche dal numero di persone che si iscrivono ai nuovi schemi obbligatori o volontari.
La tabella 17 descrive la copertura per i cinque paesi che finora hanno introdotto un elemento a capitalizzazione nel sistema pensionistico. In Ungheria l'accesso obbligatorio è stato limitato a coloro che stanno

Tabella 17 - Criterio di adesione ai nuovi sistemi a capitalizzazione

Paese	Copertura		Non coperti
	Obbligatoria	Volontaria	
Bulgaria	a) lavoratori subordinati con condizioni di lavoro insalubri b) lavoratori nati dopo il 1960		
Estonia	Nuovi iscritti (nati dopo il 1983)	Tutti coloro che nel 2002 avevano più di 19 anni (c'è la possibilità di aderire anche negli anni futuri, salvo per i nati tra il 1942-56 che potevano aderire solo fino al 1° novembre 2002)	Dopo novembre 2002 tutti i lavoratori nati tra il 1942-56
Ungheria	Tutti i nuovi iscritti	Gli altri lavoratori devono decidere entro 20 mesi(1)	
Lettonia	a) Tutti i nuovi iscritti b) Gli iscritti con meno di 30 anni a luglio 2001	Coloro con 30-49 anni nel 2001	Coloro con più di 50 anni
Polonia	a) Tutti i nuovi iscritti b) Gli iscritti con meno di 30 anni nel 1999	Coloro con 31-50 anni nel 1999	Coloro con più di 51 anni

(1) Fino alla fine del 2002 c'è la possibilità di tornare nello schema a ripartizione puro.

Fonte: Gvg, 2002.

entrando nel mercato del lavoro per la prima volta, con la possibilità di ritornare al sistema a ripartizione puro. In Lettonia e in Polonia l'accesso riguarda invece i lavoratori fino a 30 anni, mentre in Bulgaria fino a 42 anni. In Estonia è stata prevista l'opzione più ampia, aperta a tutti i lavoratori.
Mentre per i decisori pubblici calcolare il numero delle persone che si iscrivono obbligatoriamente è abbastanza semplice, assai più complessa risulta la stima di coloro che lo fanno volontariamente. In Un-

gheria, ad esempio, il numero di coloro che hanno deciso di iscriversi optando volontariamente è stato di circa il 100% superiore al previsto, e gli effetti sul possibile disavanzo del primo pilastro sono stati limitati solo dal fatto che la quota di contributi stornata in favore del secondo pilastro è rimasta al 6% invece di aumentare come previsto all'8%.

Tabella 18 - Tassi di contribuzione nelle gestioni pensionistiche obbligatorie

Paese	Aliquota di contribuzione complessiva			Primo pilastro a ripartizione			Secondo pilastro a capitalizzazione
	Somma	Datore	Lavoratore	Somma	Datore	Lavoratore	
Bulgaria	29,00	21,75	7,25	27,00	19,75	7,25	2,00
Estonia	22,00	20,00	2,00	16,00 20,00[2]	16,00[1] 20,00	–	4,00 + 2,00[1]
Ungheria	28,00[3]	20,00	8,00	22,00	20,00	2,00	6,00
Lettonia	35,09[3]	26,09	9,00[4]	33,09	26,09	7,00	2,00
Polonia	36,60	9,76	9,76	29,30	14,65	14,65	7,30

[1] Riduzione al 16% dei contributi sociali del datore e canalizzazione allo schema a capitalizzazione. Contributo aggiuntivo (2%) del lavoratore.
[2] Per coloro che non sono iscritti allo schema a capitalizzazione.
[3] Nel 2001.
[4] Ci sono progetti per aumentare i contributi dei lavoratori e ridurli ai datori.

Fonte: Gvg, 2002.

La tabella 18 mostra i diversi tassi di contribuzione che si versano alle singole gestioni. In Bulgaria e Lettonia, all'inizio della fase di introduzione di uno schema a capitalizzazione obbligatorio, sono stati dirottati due punti percentuali del tasso di contribuzione verso il secondo pilastro e, nel frattempo, è in programma un'ulteriore riduzione dei contributi totali congiunta a un aumento della quota destinata alla capitalizzazione. L'Estonia, invece, è il solo paese in cui l'introduzione di uno schema a capitalizzazione obbligatorio è stata accompagnata dall'aumento del 2% nel livello complessivo di contribuzione.
In Ungheria, il piano originario di introdurre un elemento a capitalizzazione avrebbe dovuto nelle intenzioni consentire di mantenere il livello di contribuzione costante al 31%; nei fatti, in quattro anni c'è stato un abbassamento di cinque punti del livello di contribuzione, riguardanti quasi solo il sistema a ripartizione, che lascia supporre una futura riduzione del livello delle prestazioni. Un altro elemento importante è la stima dei costi di transizione dal precedente sistema pensionistico pubblico al nuovo si-

stema misto, che solitamente si basa su diverse assunzioni, tra cui lo sviluppo dei fondi pensione, oltre allo sviluppo generale dell'attività economica del paese. Sul finanziamento dei costi di transizione, le notizie sono abbastanza imprecise. In ogni modo l'affermazione che essi si esauriranno nel giro di dieci anni suona ottimistica. In Lituania i costi di transizione, stimati intorno allo 0,9% del Pil per 15 anni, sono considerati l'ostacolo principale allo sviluppo di un secondo pilastro a capitalizzazione a causa del livello di contribuzione già alto. Poiché l'unica soluzione, basata sul trasferimento di una parte dei contributi del sistema a ripartizione verso quello a capitalizzazione, causerebbe un disavanzo nel primo pilastro, è presumibile che tale riforma non potrà essere introdotta nel breve periodo.
Lo sviluppo di sistemi a contribuzione definita, sia che siano finanziati a ripartizione o a capitalizzazione, è anche legato al problema della raccolta dei contributi. A tale riguardo, emergono aspetti critici, dovuti non solo alla presenza di una forte economia sommersa, circa il doppio della media dei paesi Ocse (anche se la situazione è differente nei diversi paesi, in Bulgaria il fenomeno è circa il doppio della Repubblica ceca e della Slovacchia), ma anche al fatto che il debole legame esistente in un sistema a beneficio definito tra contribuzione e prestazioni, rende indifferente per il lavoratore il versamento dei contributi. L'introduzione di un sistema a contribuzione definita, perciò, ha nelle intenzioni dei legislatori anche lo scopo di incentivare i lavoratori a versare contributi.
In linea teorica, il passaggio a schemi a contribuzione definita ha significative conseguenze sul piano della distribuzione personale del reddito tra assicurati. In realtà sono in corso altre modifiche che producono effetti simili. Tra queste, oltre alle restrizioni dei criteri di eleggibilità, la più utilizzata è l'allungamento degli anni contributivi presi a riferimento per il calcolo della pensione. In Romania, ad esempio, dal 2000 si è passati a considerare l'intera carriera retributiva.
Va tuttavia considerato che, in molti paesi, esistono tuttora formule di calcolo per la pensione pubblica con forte impatto ridistributivo. Per esempio, in Ungheria e nella Repubblica slovacca la formula di calcolo dei benefici non è lineare e favorisce le carriere più deboli, mentre altri paesi (Lituania e Estonia) hanno criteri di calcolo che, oltre alla durata assicurativa e al riferimento alla retribuzione, contengono una quota di tipo *flat rate*.

4.5 Le politiche pensionistiche e il problema della povertà

Nell'Europa centrale e dell'Est la povertà è stato un problema grave durante il periodo di transizione, a causa principalmente degli alti tassi

di inflazione e della mancata o parziale indicizzazione di salari e pensioni. In Romania dove solo nel 2001 è iniziato un sistema di indicizzazione piena ai prezzi, il valore reale medio delle prestazioni pensionistiche nel 2000 era circa la metà di quello del 1990. Inoltre, mentre i pensionati che lavoravano erano un fenomeno comune nelle economie socialiste, le possibilità di impiego sono ora diminuite drasticamente. Ad esempio in Slovacchia, mentre prima del 1990 circa un terzo dei pensionati ancora lavoravano, nel 2000 tale percentuale era scesa all'8%.

La povertà degli anziani è un problema in molti paesi, anche se in alcuni, quali la Romania e la Polonia, il tasso di povertà tra gli anziani è oggi inferiore a quello dell'intera popolazione. Esistono differenze notevoli tra la campagna e la città, e gioca un ruolo importante la struttura familiare; i dati di Cipro mostrano, ad esempio, come la povertà si annidi tra coloro, divorziati o *single*, che sono esclusi dai *network* familiari.

Alcuni paesi hanno schemi speciali per coloro che ricevono pensioni basse o che non hanno completato il minimo di contributi; l'Estonia ha una «pensione nazionale» *flat rate* per persone anziane a cui mancano i requisiti minimi di anni, che è al di sopra del livello di sussistenza, mentre coloro che hanno un tasso di invalidità inferiore al 50% ricevono una pensione inferiore a tale soglia. In Lettonia più della metà dei nuovi trattamenti erogati nel 2000 e nel 2001 sono pensioni minime.

Un altro strumento abbastanza utilizzato consiste nelle integrazioni al minimo *means-tested* per pensionati o disabili, presenti ad esempio in Slovenia (circa il 10% della popolazione) o in Ungheria, dove l'integrazione fornisce una prestazione complessiva pari all'80% della pensione minima, 95% se la persona è *single*. In Polonia è previsto un pagamento speciale per i disabili che non hanno diritto alla pensione di vecchiaia. Nella Repubblica ceca c'è solo una indennità *means-tested* non specifica per i pensionati.

In generale, si può comunque dire che le riforme «sistemiche» in diversi paesi candidati hanno posto particolare attenzione sulla capacità di fornire un reddito adeguato nel futuro.

Dal punto di vista dei problemi di genere, è da notare che, mentre negli schemi obbligatori a contribuzione definita sono di solito usate tavole di mortalità unisex, in quelli volontari sono adottate quelle specifiche per sesso. A causa dell'aspettativa di vita più alta, le donne sono pertanto costrette a pagare di più o ad avere prestazioni inferiori. Negli schemi obbligatori con tassi di contribuzione fissi e tavole di mortalità unisex, la prestazione pensionistica dipende dai redditi su cui è basata la contribuzione, dall'età di pensionamento e dal rendimento

degli investimenti. Se, come in Polonia, l'età di pensionamento femminile è più bassa, le prestazioni saranno di media inferiori per le donne, anche in caso di retribuzioni uguali a quelle degli uomini. Gli schemi a contribuzione definita, che tengono conto della differenza nelle tavole di mortalità automaticamente abbasseranno le prestazioni in caso di aumento dell'aspettativa di vita, a meno che non si preveda ad alzare prima il livello della contribuzione. L'introduzione di schemi a contribuzione definita è però nella maggior parte dei casi legata all'idea di stabilizzare il livello della contribuzione nel corso degli anni. Se l'età di pensionamento non viene alzata, l'effetto sarà una riduzione delle prestazioni, spesso inconsapevole.
L'invecchiamento della popolazione porrà un ulteriore pressione politica sulla riduzione delle prestazioni, che andrà a scontrarsi con l'obiettivo di ridurre la povertà. Per alcuni paesi, come la Polonia, questo problema minaccia di diventare particolarmente serio nel prossimo futuro.

4.6 Problemi e tendenze

Nella maggior parte dei paesi, la tendenza più visibile è rappresentata dalle misure per migliorare la situazione finanziaria degli schemi pubblici, riducendo il tasso di crescita della spesa pensionistica (aumento dell'età di pensionamento, taglio dei privilegi, modifiche all'indicizzazione delle pensioni) e aumentando le entrate.
Un'altra linea di azione riguarda la modifica nella distribuzione delle quote contributive tra la parte datoriale e i lavoratori, intesa sia come incentivo per i lavoratori a versare contributi, sia come contenimento del costo del lavoro, anche se misurare questo costo solo in base all'incidenza dei tassi di contribuzione può essere fuorviante.
Esiste poi un problema generalizzato di sostenibilità politica delle riforme, che soffrono di approcci legislativi poco lineari a causa dei frequenti cambiamenti nel panorama politico. Estremamente importanti dal punto di vista del consenso sono anche i risultati del processo di riforma: l'introduzione di un secondo pilastro obbligatorio a capitalizzazione, ad esempio, è stata accompagnata da notevoli aspettative riguardo ai suoi effetti sui mercati finanziari e sulla crescita economica. In Lettonia, i fondi pensione e le pensioni personali sono stati introdotti in un primo momento su base volontaria per acquistare esperienza e per preparare il terreno a progetti molto più ambiziosi. Con le prime esperienze, però, si sono manifestati anche seri problemi. Molti dei paesi candidati, se presi singolarmente, hanno ad esem-

pio una popolazione piccola, e questo può aumentare i rischi di accordi, con inefficienze di monopolio dal lato dell'offerta, specialmente se non ci sono fornitori competitivi di prodotti pensionistici. Nei paesi che hanno introdotto schemi a capitalizzazione obbligatori si sono già verificati rilevanti processi di concentrazione. In Polonia il numero dei fondi pensione nel 1999 era di 21, ma già nel 2001 essi si erano ridotti a 17; in Ungheria nel 1998 erano partiti 36 fondi, ridottisi a 21 nel 2001.
A ciò si aggiunga che nel corso dei primi anni di esperienza sono emersi problemi di tipo amministrativo, specialmente per lo sviluppo dei conti individuali richiesto dai sistemi a contribuzione definita virtuale. Altri problemi potrebbero probabilmente sorgere in futuro quando, successivamente all'adesione e all'andata a regime delle regole di coordinamento con gli altri paesi dell'Unione, si dovrà valutare in concreto la sostenibilità dei diritti pensionistici maturati nel secondo pilastro.
Va ancora rilevato che per quasi tutti i paesi, con l'eccezione della Turchia, il problema demografico peggiorerà nel futuro, e che il rimedio ipotizzato di un innalzamento dell'età di pensione, ottenuto anche con meccanismi incentivanti (in Estonia per esempio la pensione viene ridotta del 4,8% per ogni anno di anticipo e aumentata del 10,8% per ogni anno di posticipo) richiederà necessariamente di essere coordinato con il perdurante problema degli alti tassi di disoccupazione. Per trovare una possibile via d'uscita, la Slovenia ha introdotto forme di ritiro parziale, ma l'efficacia di queste formule nell'innalzare l'età di pensionamento effettiva dipenderà anche dalle condizioni del mercato del lavoro.
Infine, la tendenza verso lo sviluppo di forme pensionistiche complementari a capitalizzazione mostrata negli ultimi anni da quasi tutti questi paesi, dopo il loro accesso all'Unione, quando essi saranno diventati a tutti gli effetti Stati membri, diventerà un elemento non irrilevante della struttura dei sistemi pensionistici europei, la cui portata, soprattutto per quanto concerne la trasferibilità dei diritti di *welfare*, renderà sempre più necessario un sistema di monitoraggio che ne segua gli sviluppi.

Riferimenti bibliografici

Busse R., 2002, *Health Care systems in Eu Pre-Accession Countries and European Integration*, «Arbeit und Sozialpolitik», n. 5-6, pp. 40-49.

Comitato per la protezione sociale, 2001, *Relazione sugli indicatori nel campo della povertà e dell'esclusione sociale*, ottobre, Bruxelles.

Commissione delle Comunità europee, Direzione generale occupazione e Affari sociali, 1999, *Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale*, Com 347/1999, Bruxelles.

Commissione delle Comunità europee, 2000a, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni - Agenda per la politica sociale*, Com 379/2000, 28 giugno, Bruxelles.

Commissione delle Comunità europee, 2000b, *Comunicazione della Commissione - Structural Indicators*, Com 594/2000 definitivo, 27 settembre, Bruxelles.

Commissione delle Comunità europee, Direzione occupazione e Affari sociali, 2001a, *Occupazione e politica sociale 1999-2001 dell'Ue. Occupazione, posti di lavoro, produttività*, Bruxelles.

Commissione delle Comunità europee, Ecofin - Commissione di politica economica, 2001b, *Budgetary Challenges Posed by Ageing Populations. The Impact on Public Spending on Pensions, Health and Long-term Care for the Elderly and Possible Indicators of the Long-term Sustainability of Public Finances*, Epc/Ecfin/655/2001, 24 ottobre.

Commissione delle Comunità europee, 2002a, *Comunicazione della Commissione - Structural indicators*, Bruxelles.

Commissione delle Comunità europee, Ecofin, 2002b, *Report on Macroeconomic and Financial Sector Stability Developments in Candidate Countries*, Enlargement papers n. 8.

Commissione delle Comunità europee, Ecofin, 2002c, *Economic Forecasts for the candidate countries Spring 2002*, Enlargement papers n. 9.

Commissione delle Comunità europee, 2002d, *La risposta dell'Europa all'invecchiamento della popolazione mondiale. Promuovere il progresso economico e sociale in un mondo che invecchia*, Com 143/2002, 18 marzo, Bruxelles.

Commissione delle Comunità europee, 2002e, *Taking stock of five years of the European employment strategy*, Com 416/2000, 17 luglio, Bruxelles.

Commissione delle Comunità europee, 2002f, *Joint report by the Commission and the Council on Adequate and sustainable pensions*, (dattiloscritto preparato dalla Commissione), Dg Empl., 7 novembre, Bruxelles.

Commissione delle Comunità europee, Direzione generale occupazione e Affari sociali, 2002g, *Employment in Europe 2002. Recent Trends and Prospects*, Lussemburgo.

Commissione delle Comunità europee, Direzione generale occupazione e Affari sociali, 2002h, *Cooperation with the Candidate Countries on Employment and Social Policy*, dicembre, Bruxelles.

Commissione delle Comunità europee, Direzione generale occupazione e Affari sociali, 2002i, *Social Protection in Europe 2001*, Lussemburgo.

Commissione delle Comunità europee, Ecofin, 2002j, *European Economy 2002*, n. 6,/2002.

Commissione delle Comunità europee, Ecofin, 2003a, *Economic Forecasts for the Candidate Countries*, marzo.

Commissione delle Comunità europee, 2003b, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Progress on the Implementation of the Joint Assessment Papers on Employment Policies in Candidate Countries*, Com 37/2003, 30 gennaio, Bruxelles.

Consiglio europeo di Lisbona, 2000, *Conclusioni della Presidenza*, 23-24 marzo, SN100/2000.

Consiglio europeo, 2001, *Relazione congiunta sull'integrazione sociale*, 15223/2001, 12 dicembre, Bruxelles.

Consiglio europeo, 2002, *Lotta contro la povertà e l'esclusione sociale: obiettivi per il secondo ciclo dei piani nazionali d'azione*, 14164/1/2002, 25 novembre, Bruxelles.

Consiglio europeo, Comitato per la protezione sociale, 2003, *Profilo comune per i Pan/incl. 2003/2005*, febbraio, Bruxelles.

De la Porte C. e Pochet P. (a cura di), 2002, *Building Social europe through the Open Method of Coordination*, P.I.E. - Peter Lang, Bruxelles.

Ellman M., «Transformation as a demographic crisis», in S. Zecchini (a cura di), *Lessons from the Economic Transition. Central and Eastern Europe in the 1990s*, Kluwer, Londra, pp. 351-71.

European Foundations for the Improvement of Living and Working Conditions, 2002, *Working conditions in Candidate Countries and the European Union*, «Resumé», 4 novembre.

Eurostat, 2002a, *The Social Situation in the European Union, Third Annual report*, Lussemburgo.

Eurostat, 2002b, *Statistical Yearbook on Candidate and South-east European Countries, Theme 1, General Statistics*, Lussemburgo.

Eurostat, 2002c, *Statistics in focus. Population and Social Conditions*, *Theme 3*, Lussemburgo.

Ferrera M., Matsaganis M. e Sacchi S., 2002, *Open Coordination against Poverty: the New Eu "Social inclusion process"*, «Journal of European Social Policy», n. 12(3)/2002.

Ferrera M. e Sacchi S., 2004, *The Open Method of Coordination and National Institutional Capabilities*, Urge Working Paper, n. 2/2004.

Geroldi G., 2003, «Le politiche di inclusione sociale nell'Unione Europea», in Aa.Vv., *1983-2003 Vent'anni di politica locale del lavoro, XVIII Rapporto sull'occupazione*, Provincia autonoma di Trento, Agenzia del lavoro, pp.163-174.

Geroldi G. e Marano A., 2001, *The Pension System and the Pension Reform in Slovenia*, World Bank - Iiasa Conference, «Learning from the Partners» Papers, aprile 2001, http ://worldbank.org.

Gvg - Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V., 2002, *Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries. Country Reports and Synthesis Report*, commissionato dalla Commissione europea, D.G. Occupazione e Affari sociali, novembre, Colonia.

Hagemejer K., 1999, «The Transformation of Social Security in Central and Eastern Europe», in K. Müller, A. Ryll and H.J. Wagener (a cura di), *Study on the Social Protection Systems in the 13 CC*, Physica, Heidelberg, pp. 31-58.

Halman L., 2001, «The European Values Study: A Third Wave», in D. Narayan, R. Chambers, M. Kaul Shah e P. Petesch, *Crying Out for Change: Voices of the Poor*, Oxford University Press, Oxford.

Hodson D. e Maher I., 2001, *The Open Method of Coordination as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Coordination*, «Journal of Common Market Studies», n. 39/2001.

Klugman J., Micklewright J. e Redmond G., 2002, *Poverty in the Transition: Social Expenditures and the Working-age poor*, Innocenti Working Papers n. 91, Firenze.

Kok W. (a cura di), 2003, *Jobs, jobs, jobs: Creating more employment in Europe, Report of the Employment Task Force*, (presieduto da Wim Kok), novembre, Bruxelles.

Livre Blanc sur la gouvernance, Chantier n. 4, 2001, *Cohérence et coopération dans une Europe en Réseau, «Expertiser les Processus de Coordination des Politiques Nationales»,* Rapporto del Gruppo di lavoro 4A.

Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale (Italia), 2001, *Piano nazionale per l'inclusione sociale*, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, giugno, Roma.

Mosher J., 2000, *Open Method of Coordination: Functional and Political Origins*, «Ecsa Review», n. 13/2000.

Phare/Consensus, 1999, *The Evolution of Social Protection in Central and Eastern Europe*.

Pierini F., 2001, *Expertiser les processus de coordination des politiques nationales, Livre Blanc sur la gouvernance, Chantier n. 4, «Cohérence et coopération dans une Europe en réseau»*, giugno, Bruxelles.

Pochet P. e Goetschy J., 1998, *L'occupazione e la politica sociale tra il Trattato e l'unione monetaria*, «Europa Europe», anno VII, n. 1.

Redaelli C., 2003, *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?*, Sieps (Swedish Institute for European Policy Studies), 1/2003.

Ringold D., 2000, *Roma and the Transition in Central and Eastern Europe: Trends and Challenges*, The World Bank, Washington.

Schmähl W. e Horstmann S. (a cura di), 2002, *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.

Treu T., 1998, *Sviluppo e occupazione: un problema europeo*, «Info/Quaderni», anno IV, n. 21, 15 novembre.

Unicef, 1999, *Women in Transition. The Monee Project Cee/Cis/Baltics, Regional Monitoring Report n. 6*, Firenze.

Unicef, 2001, *Trans Monee database.*

United Nations Development Programm, 2002, *Human Development Report 2001. Making New Technologies work for Human Development*, Oxford University Press, New York.

Word Health Organisation, 2001, *World Health Report 2001*, Ginevra.

World Health Organisation, *Regional Office for Europe. European Health for all Database* (http://www.who.dk/hfadb).

Gli effetti dell'allargamento a Est sull'immigrazione e sul mercato del lavoro

Holger Hinte, Klaus F. Zimmermann

Le politiche dell'immigrazione europee si trovano davanti a grandi sfide. Dopo molti anni di afflusso per lo più non regolato di stranieri (poco qualificati) nell'Ue è ora giunto il momento di impostare la questione in modo diverso, concentrandosi sui criteri economici e tenendo conto delle nuove realtà sociali ed economiche esistenti nell'Unione europea. Il reperimento di «potenzialità elevate» – che fino a questo momento hanno preferito l'Australia, il Canada e gli Stati Uniti – deve diventare una pietra angolare della nuova politica dell'immigrazione dell'Ue. In vista dell'allargamento a Est, l'Unione deve concordare nuove normative o quote d'immigrazione per le persone altamente qualificate dell'Europa orientale. Chiudere le frontiere ai cittadini dei nuovi Stati membri per altri sette anni – come la maggior parte degli attuali Stati membri intende fare – comporterebbe una perdita di capitale umano importante necessario a rafforzare ulteriormente la competitività di un'Unione europea più grande nell'economia mondiale. Non ci sono dati empirici che confermano i timori diffusi che l'immigrazione di manodopera proveniente dall'Europa orientale porterà ad un aumento significativo dei rischi di disoccupazione o ad una diminuzione dei salari delle popolazioni locali. Anzi, tutti gli approfondimenti teorici ed empirici disponibili indicano che i fenomeni migratori da Est a Ovest previsti aumenteranno notevolmente il benessere dei paesi verso i quali tali fenomeni sono diretti. La Germania potrebbe stimolare la discussione nell'ambito dell'Ue su una politica economica comune per l'immigrazione, approvando una legge nazionale sull'immigrazione che sia articolata e completa.

Introduzione

La politica d'immigrazione europea si trova davanti a grandi sfide. Dopo molti anni di immigrazione per lo più non regolata è giunto il momento di operare una svolta, che si orienti maggiormente a criteri economici, tenendo conto anche del mutato contesto sociale ed economico dell'Ue. Da un lato, la scarsità di manodopera qualificata ri-

chiede una strategia convincente per soddisfare la domanda del mercato del lavoro a breve e a medio termine, dall'altro, l'imminente allargamento a Est dell'Unione europea comporterà l'emergere di un potenziale d'immigrazione non direttamente controllabile, che rende ancora più urgente una regolazione affidabile dell'immigrazione da paesi terzi.

La disoccupazione, che continua a rimanere elevata, costituisce solo apparentemente un argomento contro un'immigrazione mirata e controllata. Questo è stato affermato ancora una volta recentemente da uno studio dell'Istituto Iza (*Institut zur Zukunft der Arbeit* - Iza)[1]. La questione da risolvere politicamente a livello nazionale ed europeo è quella di organizzare in modo attivo l'immigrazione attraverso meccanismi di controllo e selezione e di fare in modo che venga consentito l'ingresso soprattutto a quei soggetti, provenienti da paesi terzi, per i quali si può prevedere con ampia probabilità l'integrazione nel mercato del lavoro e che possono addirittura contribuire alla riduzione della disoccupazione locale. Dovremo imparare ad affrontare a livello politico e responsabilmente una situazione caratterizzata da una domanda crescente di manodopera nonostante un'elevata disoccupazione.

Contestualmente l'argomento demografico si pone al centro dell'attenzione delle varie riflessioni: l'immigrazione è un elemento importante di una strategia volta a superare positivamente nei prossimi decenni le conseguenze economiche e sociali della recessione che avanza e dell'invecchiamento della popolazione dell'Europa occidentale. È bene però tenere conto che l'immigrazione da sola non può in alcun modo risolvere i problemi del mercato del lavoro e della previdenza sociale dovuti alla dinamica demografica. Se affrontata male, può addirittura acuirli.

Un cauto controllo dell'immigrazione dovrebbe semplicemente affiancarsi ad interventi in altri settori, quali ad esempio la promozione del lavoro femminile, o interventi strutturali a favore della famiglia o un leggero prolungamento dell'età lavorativa. Solo così l'immigrazione può apportare il proprio contributo al miglioramento del preoccupante invecchiamento demografico di fronte al quale si trovano quasi tutti gli Stati dell'Ue.

[1] Cfr. Zimmermann e al., 2001. Il volume rappresenta la versione aggiornata di un ampio studio redatto per la Commissione indipendente immigrazione del governo federale della Repubblica tedesca.

1. L'Europa si avvia alla normalità migratoria?

Con l'introduzione – si spera rapida – di meccanismi legislativi sistematici per il controllo dell'immigrazione, come quelli di cui si discute da anni in Germania, in quanto Stato dell'Ue con la più forte immigrazione nell'ambito della comunità, l'Unione europea collettivamente si muoverebbe su un terreno di innovazione. Si avvierebbe così il cammino verso la normalità, di concerto con gli altri paesi meta d'immigrazione, poiché una iniziativa in tal senso della Germania indurrebbe di conseguenza altri Stati dell'Unione europea ad adottare misure legislative analoghe e quindi porterebbe avanti la dinamica dell'armonizzazione giuridica nell'Ue.

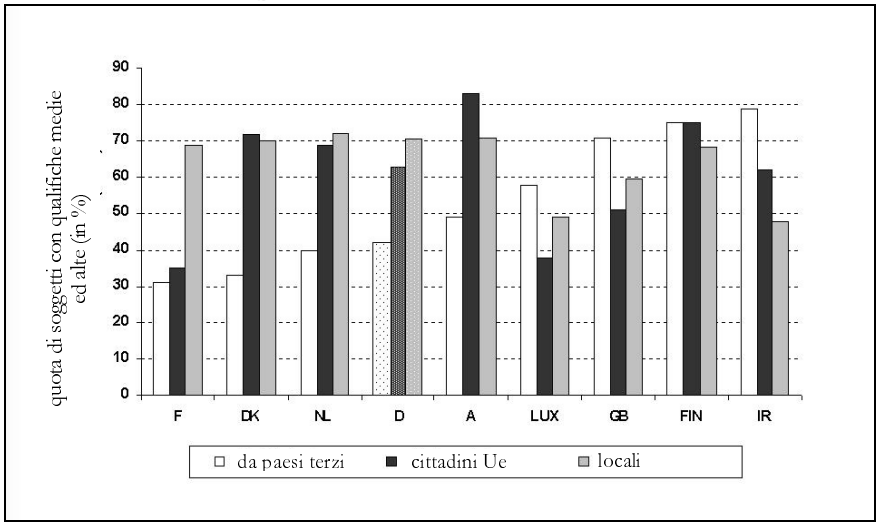
L'Europa si trova in concorrenza con questi altri Stati nella ricerca di capitale umano, che diviene sempre più scarso, e deve quindi impostare una politica d'immigrazione. Particolare importanza assume a questo punto il fatto che la prima legge tedesca sull'immigrazione è fallita poco prima del traguardo per dissidi politici. La portata dell'afflusso di immigrati in Germania impedisce di vedere che la decisione rispetto a dove emigrare proprio dei lavoratori specializzati troppo spesso esclude la Germania, o perché si aspira direttamente ad entrare negli Stati Uniti, in Gran Bretagna, in Canada o Australia, o perché la Germania viene considerata soltanto come paese di transizione fino a quando non si ottenga un posto di lavoro come immigrato in uno dei suddetti paesi. Lo stesso discorso vale per l'Europa nel suo complesso. Malgrado le cifre notevoli dell'afflusso, l'Europa non è considerata il continente migliore verso il quale emigrare dai soggetti con «elevate potenzialità», la qualcosa potrebbe rivelarsi fatale in vista dell'ormai imminente allargamento a Est.

La politica d'immigrazione della Germania, che si può definire piuttosto restrittiva, ha fatto sì che la quota di familiari che ha seguito gli immigrati e quella dei richiedenti asilo è aumentata rispetto al totale dell'immigrazione, mentre la componente economica, che all'inizio delle assunzioni dei lavoratori stranieri era ancora quella centrale, è passata sempre più in secondo piano. Anche per questo il livello delle professionalità dei soggetti immigrati in Germania, ma anche in altri paesi, provenienti da paesi terzi, è ben al di sotto di quello della popolazione locale.

L'esempio della Gran Bretagna mostra però che l'immigrazione – in questo caso per lo più di soggetti con qualifiche migliori provenienti dai paesi del Commonwealth – può portare ad un innalzamento del

livello professionale dell'intera popolazione. In Germania la percentuale di qualifiche elevate degli immigrati interni all'Ue è pari a quella della popolazione locale – la qual cosa è anche legata ai sempre migliori risultati della formazione dei cittadini dell'Ue, che ormai vivono nella Repubblica Federale come seconda generazione. In alcuni Stati dell'Ue il livello professionale dei lavoratori migranti dell'Ue è addirittura superiore a quello della popolazione locale. Questo stato di cose già dà un'indicazione del possibile effetto a medio termine di un allarga-

Figura 1 - Professionalità dei paesi terzi, dei cittadini dell'Unione e della popolazion
e locale nell'Unione europea 1996



Fonte: Gruppo di studio del bilancio dell'Ue.

mento a Est dell'Ue: una forte mobilità dei soggetti con elevate qualifiche professionali.

L'assenza di un'alternativa economica all'immigrazione ha chiaramente limitato l'utilità politico-economica dell'immigrazione in Germania e in altri Stati dell'Ue. Lo sforzo volto a mettere al riparo i mercati del lavoro dell'Ue dalla migrazione di manodopera nel corso degli anni ha contribuito ad un'evoluzione sfavorevole, che si sarebbe potuta evitare attraverso una organizzazione attiva di un canale d'immigrazione economico. Il compito di una legge sull'immigrazione è quello di mo-

dificare questa costellazione e di ampliare il canale d'immigrazione economico in misura limitata ma sempre più sistematica. Nell'assolvere tale compito si deve tenere debito conto di fattori quali la globalizzazione e l'imminente allargamento a Est dell'Unione europea. La globalizzazione farà aumentare la domanda di mobilità internazionale dei più qualificati, come ha indicato un sondaggio delle imprese europee condotto dall'Iza[2]. Non è quindi una contraddizione adoperarsi per migliorare l'attrattiva dell'Ue quale regione d'immigrazione, eliminando contestualmente le barriere esistenti che ostacolano la mobilità della manodopera. Nel contempo bisognerà sfruttare le opportunità d'immigrazione che emergeranno dall'allargamento a Est dell'Unione europea. Perché una cosa deve essere chiara: il nuovo flusso migratorio da Est ad Ovest – almeno per un periodo di tempo limitato – raggiungerà una portata tale da rendere inevitabile un controllo dell'immigrazione dai paesi terzi.

2. Dimensioni e condizioni dei flussi migratori Est-Ovest

All'obiettivo dell'allargamento a Est dell'Ue si accompagnano sia grandi speranze economiche che notevoli timori. I nuovi mercati promettono ottime prospettive di profitto, mentre nel contempo il timore di salari più bassi e di un aumento della disoccupazione per la manodopera locale scatena una serie di riserve. Dato che il livello della disoccupazione continua a rimanere elevato in Germania e negli altri paesi dell'Unione europea, non sorprende che ci si domandi quali siano le conseguenze negative che potrebbero risultare dall'allargamento a Est dell'Unione europea e dall'ulteriore immigrazione dai nuovi paesi membri[3].

2.1 Immigrazione e mercato del lavoro nella teoria economica

Dal punto di vista della teoria economica con l'immigrazione si prevedono nel complesso degli aumenti di reddito per le regioni e i paesi nei quali giungono i flussi migratori, tuttavia in determinate condizioni l'immigrazione può anche portare ad una minore retribuzione del

[2] Cfr. Winkelmann e al., 2001.

[3] Per un'analisi dei precedenti movimenti migratori Est-Ovest cfr. anche Layard e al., 1992.

fattore lavoro e ad una distribuzione del reddito sempre meno uniforme nei paesi d'immigrazione. Ciò avviene soprattutto quando si rinuncia a controllare l'immigrazione in base a criteri plausibili e nel paese d'immigrazione entrano soggetti stranieri che non possono essere assorbiti dal mercato del lavoro locale.

Tuttavia non vi sono dati empirici a sostegno dei timori diffusi secondo i quali l'immigrazione porterà ad un sensibile aumento del rischio di disoccupazione e ad una riduzione dei salari per la popolazione locale[4]. Le analisi dell'esempio tedesco indicano piuttosto che un aumento dell'1% del numero di stranieri aumenta il rischio di disoccupazione per la popolazione locale al massimo dello 0,2%[5]. Si prevedono effetti altrettanto limitati anche per la dinamica salariale. Mentre alcuni studi non rilevano effetti degni di nota o meglio solo un leggero effetto positivo dell'immigrazione sui salari della manodopera locale[6], l'aumento dell'1% del numero di stranieri secondo altre ricerche porta ad una riduzione del salario della popolazione locale che arriva sino allo 0,1%[7].

La teoria e i dati empirici disponibili, indicano che i previsti flussi migratori Est-Ovest in ultima analisi non avranno ripercussioni negative sul reddito e l'occupazione dei paesi verso cui sono diretti tali flussi. È piuttosto probabile che ci sia invece un certo aumento della prosperità generale.

Gli effetti in termini di prosperità delle migrazioni nelle economie nazionali con mercati del lavoro non in equilibrio dipendono dalla struttura della manodopera immigrata. L'immigrazione di manodopera le cui qualifiche apportino effetti complementari, ne aumenta la domanda contribuendo anche alla riduzione della disoccupazione dei meno qualificati. Questo risultato dapprima sorprendente è la conseguenza di semplici nessi economici. Normalmente la produttività di un fattore di produzione, la sua retribuzione di mercato e la domanda di tale fattore da parte degli imprenditori aumentano, quando aumenta l'uso di un altro fattore di produzione. Se nel processo produttivo si impiega un maggior numero di soggetti qualificati, si utilizzano – per effetto di un mix ottimale di fattori – anche un maggior numero di persone con qualifiche minori.

[4] Cfr. al riguardo la sintesi in Bauer, 2000.
[5] Cfr. anche Velling, 1995. Un quadro riassuntivo in Brücker, Weise, 2001, p. 480.
[6] Cfr. anche Brücker e al., 2003.
[7] Cfr. Brücker, Weise, 2001, p. 480.

Viceversa si può verificare un calo dell'occupazione, se i salari non reagiscono ai cambiamenti delle condizioni della domanda e dell'offerta, o soprattutto se i lavoratori migranti poco qualificati entrano in un segmento già di per sé caratterizzato da un'elevata disoccupazione. L'immigrazione aumenta la disoccupazione in questo segmento a meno che una mobilità settoriale e spaziale della manodopera locale non neutralizzi l'effetto di sostituzione.
Pertanto i timori che l'immigrazione di manodopera possa portare a perdite di reddito e ad un maggior rischio di disoccupazione non sono poi così anomali. Rappresentano però soprattutto una perorazione indiretta di normative per l'immigrazione, che possano limitarne o addirittura eliminarne gli effetti negativi.

2.2 La decisione individuale rispetto all'emigrazione

La decisione di emigrare assunta dai lavoratori dal punto di vista della teoria economica può essere interpretata come una decisione d'investimento, che si verifica in un momento di notevole incertezza rispetto alle entrate future[8]. Poiché emigrare all'estero comporta costi e rischi di disoccupazione relativamente alti, ci deve essere – supponendo che si sia effettuato un calcolo razionale – un'elevata aspettativa rispetto al rendimento totale dell'investimento, prima che tale decisione di emigrare sia effettivamente assunta.
Le caratteristiche individuali come l'età, il grado di istruzione, l'esperienza di lavoro, lo stato di famiglia e il sesso entrano in gioco nella decisione quanto il grado di informazioni sulle differenze salariali esistenti e le parità di potere di acquisto tra paese di provenienza e paese d'immigrazione. In base alle esperienze sinora raccolte, all'aumentare della convergenza del reddito pro capite si accompagna una diminuzione costante dell'immigrazione[9].
Sul calcolo che l'individuo fa rispetto all'emigrazione incidono inoltre i vari tassi di occupazione e disoccupazione sia della regione di provenienza che di quella d'immigrazione nonché i relativi potenziali di sviluppo attesi. I fenomeni migratori influiscono nel complesso positivamente sulle fluttuazioni congiunturali[10]. Inoltre si devono tenere presenti le diverse restrizioni amministrative (che potrebbero produr-

[8] Cfr. al riguardo anche Burda, 1995; Sjastaad, 1962; Stark, 1991.
[9] Cfr. Brücker e al., 2003.
[10] Cfr. *ibidem*, Harris, Todaro, 1970; Brücker e al., 1999.

re un effetto «scoraggiante») ma anche l'importanza dei flussi di informazioni. Considerando costi di inserimento prevedibilmente più bassi anche i migranti economici si inseriscono in reti già esistenti, dove si sono già stabiliti dei gruppi etnici e i processi di inserimento sono quindi più semplici e meno costosi. Che la popolazione proveniente da Stati terzi nell'Ue provenga da un numero veramente limitato di paesi conferma quanto sia rilevante l'immigrazione verso reti già esistenti[11].

In regioni ad alta densità, dove si concentrano un maggior numero di industrie e servizi, i migranti economici possono contare su salari più elevati e formare reti più agevolmente. Quindi già a livello teorico si può prevedere – e viene anche confermato in pratica – che le regioni con mercato del lavoro diversificato sono quelle verso le quali si emigra maggiormente. E sarà così anche con l'allargamento a Est dell'Ue.

Inoltre nel valutare ciò che un paese d'immigrazione può offrire incidono anche le prospettive di un soggiorno prolungato in tale paese. E alla decisione concorrono anche le prospettive di integrazione e di ascesa sociale non solo della prima, ma anche della seconda generazione di immigrati[12]. Sarebbe un errore non considerare tutto ciò nel definire una politica attiva d'immigrazione e non approntare un'idonea offerta d'integrazione.

Inoltre si deve supporre che per ogni decisione relativa all'emigrazione entrino in gioco motivazioni che non si possono classificare chiaramente in modo razionale. La teoria economica non vuole in alcun modo dire che in caso di motivi sufficienti ad emigrare si assuma in effetti una decisione in tal senso. In ultima analisi emigra solo una piccola percentuale delle persone disposte a farlo. Infatti, nell'ambito dell'Ue i flussi migratori interni si sono ampiamente esauriti nonostante ci siano ancora notevoli differenze di reddito.

Le prognosi sul comportamento migratorio devono quindi fare i conti con la difficoltà che comporta tenere presenti in modo opportuno tutte queste motivazioni. Nel contempo anche il processo di prognosi più accurato non riesce ad impedire che un mutamento del contesto – ad esempio con eventi economici imprevisti, guerre civili o catastrofi naturali – porti a sviluppi migratori nettamente diversi.

[11] Cfr. Zimmermann, 1995; Massey e al., 1993.
[12] Cfr. Dustmann, 2002.

2.3 Insegnamenti da trarre dall'allargamento a Sud dell'Ue?

Tra le condizioni elementari in relazione all'allargamento a Est dell'Ue c'è la concessione della libera circolazione. È interessante notare che a seguito dell'allargamento a Sud dell'Ue con l'ingresso della Grecia (1986), della Spagna e del Portogallo (1992) non c'è stato un aumento degno di nota dell'immigrazione netta in Germania e in altri Stati dell'Ue[13]. Tale circostanza indica che gli scenari che prospettavano una marea migratoria in vista dell'allargamento a Est dell'Ue sono fuori luogo, ma, analogamente, essa non deve indurci a trarre conclusioni sbagliate.
Infatti, le condizioni iniziali dell'allargamento a Sud erano fondamentalmente diverse da quelle dell'allargamento a Est. Ad esempio, anche prima dell'allargamento a Sud dell'Ue, circa il 3% della popolazione dei paesi allora aderenti viveva già nell'Unione europea – una percentuale relativamente elevata, che si venne a creare nella fase in cui si assumevano i lavoratori stranieri e che ha ridotto sensibilmente il potenziale di migrazione. Invece, attualmente solo lo 0,8% della popolazione dei paesi candidati dell'Europa centro-orientale vive nei paesi dell'Ue, la qual cosa lascia presumere un potenziale di migrazione maggiore dopo l'allargamento a Est[14]. D'altra parte, questa limitata presenza di cittadini dell'Europa centro-orientale, in base all'argomentazione delle reti esistenti, fa pensare che non ci sarà un afflusso di immigrati superiore a quello determinatosi con l'allargamento a Sud dell'Unione europea.
La disparità di reddito oggi esistente tra Est e Ovest – con un prodotto interno lordo pro capite (a parità di potere d'acquisto) dei paesi candidati dell'Europa centro-orientale che è pari al 40% circa del livello corrispondente dell'Ue di oggi – è molto più evidente di quella che c'era tra la Comunità e i paesi aderenti dell'Europa meridionale. Ciò, ancora una volta, fa supporre che ci saranno flussi migratori più forti una volta che sarà concessa la libertà di circolazione ai paesi dell'Europa centro-orientale.
Un possibile parametro di orientamento è dato dal raffronto tra la disparità in termini di prosperità esistente oggi tra Est e Ovest con quella più o meno identica esistente tra Nord e Sud al tempo dell'assunzione dei lavoratori stranieri negli anni sessanta. In quell'epoca, circa il 3% della popolazione dell'Europa meridionale emigrava verso

[13] Cfr. Brücker e al., 1999.
[14] Cfr. Brücker e al., 1999.

il Nord dell'Europa[15]. I lavoratori migranti tuttavia trovavano in quei paesi presupposti fondamentalmente diversi – una situazione di fatto di piena occupazione con un tasso di disoccupazione tra l'1 e il 3%. In quel periodo l'assorbimento di immigrati avveniva agevolmente nei mercati del lavoro della Comunità europea, mentre oggi la situazione è completamente diversa.
In altre parole: la portata e la struttura dell'immigrazione che si prevede dai paesi aderenti dell'Europa centro-orientale sono cariche di notevoli fattori di incertezza. L'attenzione dovrebbe esser rivolta meno all'ordine di grandezza assoluto dell'immigrazione prevista e più alla struttura del flusso migratorio da Est a Ovest e al momento in cui inizierà.

2.4 Risultati delle ricerche scientifiche

In molti studi scientifici è stata effettuata una valutazione dei flussi migratori potenziali dai paesi aderenti all'Unione europea. Malgrado notevoli differenze di metodo, queste ricerche esprimono tutte l'idea che non è ragionevole che sussista il timore che l'allargamento a Est dell'Ue possa portare ad un esodo in massa dai paesi di nuova adesione[16]. Bauer e Zimmermann (1999) e Boeri e Brücker (2000) valutano che in un arco di tempo di circa 15 anni migreranno al massimo due o tre milioni di persone dai paesi di nuova adesione ai paesi occidentali dell'Ue. Nell'effettuare tale valutazione è stata ipotizzata sia la concessione di un'immediata libertà di circolazione per i nuovi cittadini dell'Ue, che il contestuale ingresso della Romania e della Bulgaria.
Ma si è visto dopo le recenti decisioni che le due ipotesi non si verificheranno. Secondo Boeri e Brücker (2000), soprattutto il rinvio dell'adesione della Romania e della Bulgaria provvederà a ridurre nettamente il numero degli immigrati. Solo per la Germania, che è la meta principale dei nuovi migranti provenienti dall'Est europeo, questo studio ha calcolato un numero di immigrati ridotto di 100.000 persone l'anno. Bauer e Zimmermann (1999) inoltre ipotizzano che i migranti per lo più resteranno solo temporaneamente in Occidente e che si tratterà esclusivamente di manodopera qualificata, che probabilmente sarà ben assorbita dai mercati del lavoro dell'Ue.

[15] Cfr. al riguardo anche Layard e al., 1992.
[16] Cfr. anche Bauer e Zimmermann, 1999; Boeri e Brücker, 2000 e Sinn e al., 2000.

2.5 I pro e i contro della tempistica della transizione

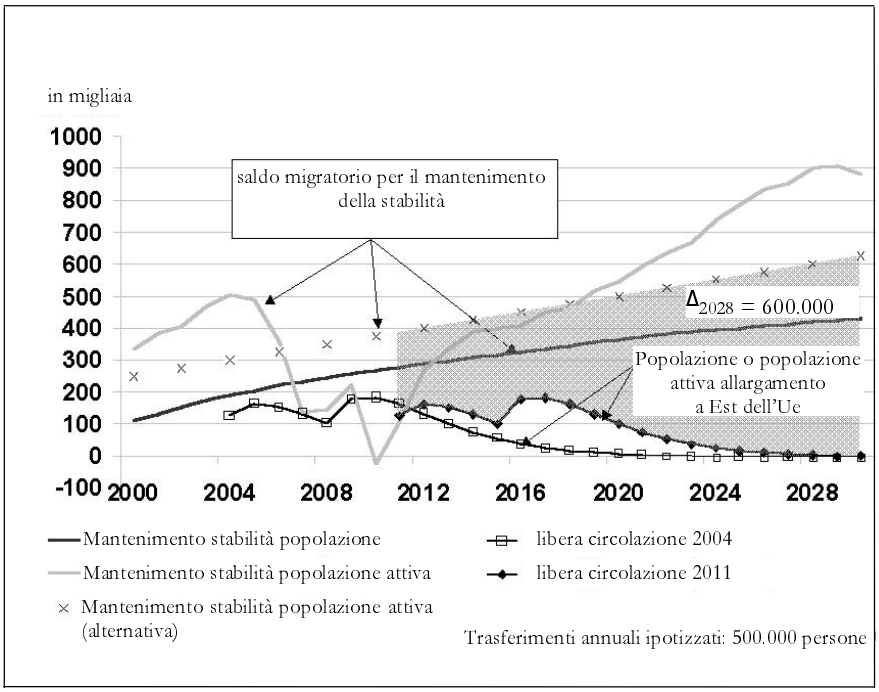
Ciò ci porta alla importante questione dei pro e dei contro delle scadenze previste per la transizione fino alla concessione di pieni diritti di libera circolazione per i nuovi cittadini dell'Ue. Alla luce delle gravi riserve nei singoli Stati dell'Ue, i vecchi Stati dell'Unione hanno concordato delle norme che lasciano loro aperte tutte le possibilità. Già oggi con il Trattato dell'Unione europea è sancito il diritto dei cittadini dell'Europa centro-orientale sia di venire a risiedere come lavoratori autonomi che di fondare imprese nell'Unione europea. Altrimenti il periodo di attesa sino alla concessione della piena libertà di circolazione può arrivare fino a sette anni. Per prima cosa si sospende per due anni la libera circolazione dei lavoratori provenienti dai paesi aderenti. Su richiesta di un paese membro la scadenza per questo paese può esser rinviata dapprima di tre e poi ancora di altri due anni. A quei paesi membri, cui si concederà la libera circolazione prima dello scadere dei sette anni, viene riconosciuto il diritto di sospendere tale libertà di circolazione o temporaneamente o permanentemente fino alla scadenza del termine qualora essa crei inconvenienti al mercato del lavoro.

Ai vecchi Stati dell'Ue certo non mancano le alternative di sfruttamento dei termini di transizione da loro stessi previsti. Tra queste c'è anche la possibilità di limitare l'immigrazione definitiva dai paesi aderenti ai familiari che si ricongiungono alla famiglia e di concedere permessi di lavoro a tempo determinato per i lavoratori stagionali o per i lavoratori a contratto d'opera.

Un'altra possibilità consiste nell'estendere il numero dei permessi di lavoro a tempo determinato, escludendo però nel contempo determinati settori o determinate regioni. In ultima analisi è da notare che la fissazione di quote nazionali come possibile alternativa di intervento è stata prevista espressamente, la qual cosa rende possibile una immigrazione di manodopera specializzata orientata alla domanda del mercato.

Certo c'è da considerare, esaminando queste riflessioni, che la portata dell'immigrazione dai nuovi Stati dell'Ue non basterà a soddisfare la domanda che sarà sempre maggiore nei prossimi anni e decenni. Il calo demografico interesserà più o meno tutti i vecchi Stati dell'Ue e la Germania ne sarà particolarmente colpita. L'esempio tedesco illustra bene anche gli effetti della migrazione da Est ad Ovest in vista dell'incombente diminuzione del potenziale di popolazione attiva.

Figura 2 - Domanda d'immigrati ed effetti della migrazione determinati dall'allargamento ad Est dell'Ue sul mercato del lavoro tedesco



Fonte: Zimmermann e al., 2001, p. 128; Brücker e al., 2001, p. 478.

Anche se l'allargamento a Est dell'Ue dovesse procedere nel 2004 con l'immediata libertà di circolazione per tutti i paesi candidati, la qual cosa non è però prevista, il livello di questa nuova immigrazione si troverebbe nettamente al di sotto del fabbisogno della Germania. L'adesione rinviata della Bulgaria e della Romania farebbe di nuovo aumentare l'immigrazione dall'Europa centro-orientale, ma fino ad un punto in cui i flussi migratori dagli altri nuovi Stati dell'Ue già ricominciano a ridursi. Se la libertà di circolazione fosse concessa con il massimo consentito di proroghe, vale a dire solo nel 2011, sette anni dopo l'ingresso, la forbice tra portata della migrazione dai paesi aderenti e fabbisogno sarebbe ancora più ampia.

Visti in questa luce ci sarebbero motivi fondati perché la Germania (e l'Ue?) preveda già oggi, in anticipo rispetto alla libera circolazione,

con opportune norme sull'immigrazione, disposizioni speciali o quote per un'immigrazione mirata dall'Europa orientale. Più si rimanda la libera circolazione, più aumenta la probabilità che i più motivati e volenterosi tra coloro che hanno deciso di emigrare scelgano un'altra meta e accettino l'offerta senz'altro allettante degli Stati Uniti, del Canada o dell'Australia. Con l'allargamento a Est dell'Ue, incide anche l'aspetto della concorrenza internazionale che vuole assicurarsi la disponibilità di capitale umano altamente qualificato. È assolutamente probabile che ad un certo momento, poiché alla fine sarà concessa la libertà di circolazione, i «lavoratori migranti migliori» si saranno già ben integrati nei mercati del lavoro dei classici paesi d'immigrazione.
Inoltre ci sono altri argomenti a favore di una rapida concessione della libera circolazione illimitata: nell'Est europeo con l'apertura di nuovi mercati si creeranno nuovi sbocchi per beni e servizi. L'interscambio dell'Ue con gli Stati dell'Europa centro-orientale negli ultimi dieci anni si è praticamente triplicato; l'attivo delle esportazioni tedesco è prova del grande potenziale di sviluppo, che può essere ancora sfruttato una volta che l'allargamento a Est sarà diventato una realtà. Gli immigrati dai futuri Stati dell'Ue apporteranno anche capitale culturale e conoscenze linguistiche, che saranno necessarie in una prima fase proprio per poter meglio aprire i mercati dell'Est dell'Ue allargata e per poter migliorare la competitività delle imprese dei vecchi Stati dell'Ue.
A ciò si aggiunge poi la reazione del calcolo imprenditoriale: se le persone, malgrado un evidente e crescente fabbisogno di manodopera specializzata, non potranno migrare da Est ad Ovest, allora saranno in particolare le produzioni ad alta intensità di manodopera ad emigrare da Ovest a Est, il che avrà conseguenze negative durature per i mercati del lavoro occidentali. Già oggi una condizione di questo tipo potrebbe generare un'inutile disoccupazione.
Se le frontiere continueranno a rimanere chiuse per i lavoratori, aumenterà anche la portata dell'immigrazione clandestina. Mentre molti europei altamente qualificati dell'Europa centro-orientale non hanno bisogno di ricorrervi e sceglieranno altre alternative di migrazione legittima, rimane comunque lo stimolo per i meno qualificati ad immigrare clandestinamente nei relativi settori del mercato del lavoro della Germania e di altri Stati dell'Ue, in quanto dopo il periodo di transizione ci sarà sicuramente una sanatoria automatica.
Ciò significherebbe che ci potrebbe essere un «mix d'immigrazione» sfavorevole durante la fase di transizione alla completa libera circola-

zione. Questo tipo d'immigrazione farebbe ulteriormente aumentare la disoccupazione nei settori a bassi salari dell'Ue. Sarebbe quindi meglio cercare di attrarre subito e in modo mirato i soggetti particolarmente qualificati dell'Europa dell'Est, e quindi puntare su quegli impulsi positivi e anche complementari per l'economia e per il mercato del lavoro, da cui poi possono trarre vantaggio anche i meno qualificati.
Perché dunque aspettare fino a quando queste «potenzialità elevate» non sceglieranno alternative migratorie diverse? La rapida introduzione di quote per chi è disposto ad emigrare dai paesi aderenti all'Ue potrebbe già all'inizio produrre informazioni preziose sulla portata del potenziale migratorio dopo l'avvio della libera circolazione completa e inoltre servire a collaudare gli strumenti giuridici per l'immigrazione, ai quali soprattutto la Germania non potrà rinunciare per molto altro tempo.

3. Conseguenze per la politica d'immigrazione europea

Inoltre, con un'iniziativa tedesca per un'immigrazione anticipata e limitata dall'Europa centro-orientale si potrebbe dare anche il segnale di partenza di una europeizzazione della politica dell'immigrazione. Sarebbe controproducente se oggi e poi ancora domani gli Stati dell'Ue facessero a gara a chi adotta le norme d'immigrazione più restrittive, per poi avviare successivamente una concorrenza intensa per conquistarsi la manodopera tanto ambita. L'Europa anche in tale contesto competitivo dovrebbe cercare di affermarsi come area economica comune rispetto ai classici paesi d'immigrazione.
L'allargamento a Est dell'Ue richiederà necessariamente una reazione politica nel campo dell'immigrazione dai cosiddetti paesi terzi. Poiché la nuova migrazione da Est a Ovest, dal momento in cui andrà a regime la libera circolazione, non sarà più controllabile con leggi, un meccanismo di controllo per l'ingresso di cittadini provenienti da altri paesi è ancora più necessario. Ciò che conta, poi, non è principalmente l'obiettivo della limitazione, ma anche e soprattutto la possibilità di incidere sulla qualità dell'immigrazione. L'allargamento a Est dell'Ue rende a questo punto assolutamente necessari dei meccanismi di selezione.
È vero che in ultima analisi un'armonizzazione giuridica nell'ambito dell'Ue non potrà mettere in dubbio la sovranità dei singoli Stati nelle questioni relative all'immigrazione, ma è ormai giunto il momento di porre fine all'attuale gara «sui varchi che tengono di più». Essa do-

vrebbe lasciare il posto ad iniziative serie volte a definire una strategia europea comune per affrontare la questione dell'immigrazione, che tenga presente i legittimi interessi di controllabilità e prevedibilità nonché dell'aumentata concorrenza per assicurarsi il capitale umano. Tale strategia dovrà anche prevedere standard unitari per l'integrazione degli immigrati sia per la previdenza sociale sia per la concessione di asilo ai perseguitati. Viceversa sarebbe anomalo voler definire criteri di selezione unitari o criteri di distribuzione valevoli per l'intera Ue. L'analisi del fabbisogno dato e la relativa definizione dei meccanismi di selezione – pur in presenza di una regia che fa capo ad una politica d'immigrazione comune – dovrebbe rimanere una questione di competenza dei singoli Stati. Ciò non è in contrasto con l'esortazione ad agire come spazio economico comune anche nel campo della politica dell'immigrazione.

In linea generale, per quanto riguarda l'immigrazione da paesi terzi, l'attenzione dovrà incentrarsi per quanto possibile sulla limitazione o addirittura l'impedimento dell'immigrazione dei soggetti meno qualificati. Fatte salve le norme necessarie per il ricongiungimento familiare o per l'ingresso di gruppi particolari (ad esempio per i cosiddetti *Spätaussiedler* in Germania – immigrati di origine tedesca provenienti dall'Europa orientale), proprio qui dove non hanno efficacia i diritti di libera circolazione, sarà importante ottenere lavoratori migranti ben qualificati con un sistema di criteri di selezione e di quote. La politica di immigrazione attiva non deve smentire né gli interessi nazionali né quelli comuni europei, se si vuole che sia accettata socialmente. Al rimprovero che la selezione solo dei «migliori» possa portare ad un *brain drain* nei paesi di provenienza si può rispondere affermando che viceversa si può verificare un *brain gain*. Viviamo in un'epoca di crescente mobilità del capitale umano: diventerà sempre più normale che chi emigra per lavoro non emigri solo una volta ma, per così dire, in modo circolare, con una pendolarità tra il proprio paese d'origine e il paese d'immigrazione o dopo aver effettuato una serie di tappe migrando ritornerà sempre alla base. Il *know-how* di questi soggetti migra con loro ritornando anche nella patria d'origine.

Più è restrittiva la nostra politica d'immigrazione, più aumenta il pericolo della «migrazione virtuale», che nell'era delle reti che collegano i cicli di lavorazione in tutto il mondo acquista sempre maggiore importanza. Là dove manca un'offerta convincente di immigrazione, la carenza di manodopera specializzata rappresenta uno stimolo potenziale a politiche *labour saving*, che sono facilmente consentite dal livello

della tecnica. Per giunta i capitali vengono investiti per la produzione di beni e servizi all'estero. Le conseguenze sono evidenti: si perde potere d'acquisto, ci si sottrae alle norme contrattuali, fiscali e di diritto e tutela del lavoro e alla fine i posti di lavoro vengono «rapiti» per esser condotti là dove c'è la manodopera che non si vuole far entrare nel paese.
Abbiamo urgente bisogno di un salto di qualità a livello di politica d'immigrazione: occorre abbandonare una strategia d'isolamento, ormai superata. Una politica d'immigrazione attiva può anche contribuire alla massimizzazione dei vantaggi economici dell'allargamento a Est dell'Unione europea.

Riferimenti bibliografici

Bauer T., 2001, *Arbeitsmarkteffekte der Zuwanderung nach Deutschland*, «Diw-Wochenbericht», n. 21/2000, pp. 327-333.

Bauer T., Zimmermann K.F., 1999, *Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe*, Iza Research Report, n. 3, Bonn.

Boeri T., Brücker H., 2000, *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*, European Integration Consortium - Diw Berlino, Cepr/Londra, Fief/Stoccolma, Igier/Milano, Ihs/Vienna, con la collaborazione dell'Iab, Norimberga, Berlino/Milano.

Brücker H., Trabold H., Trübswetter P., Weise C., 2003, *Migration: Potential und Effekte für den deutschen Arbeitsmarkt*, Baden-Baden.

Brücker H., Trübswetter P., Weise C., 1999, *Migrationseffekte der Europäischen Integration: Lehren aus der Süderweiterung für eine Osterweiterung der Europäischen Union*, Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (Vienna), Berlino.

Brücker H., Trübswetter P., Weise C., 2000, *EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten*, «Diw-Wochenbericht», n. 21/2000, pp. 315-326.

Brücker H., Weise C., 2001, *EU-Osterweiterung: Abschottung oder regulierte Öffnung? Zu den Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit*, «Diw-Wochenbericht», n. 31/2001, pp. 473-481.

Burda M.C., 1995, *Migration and the Option Value of Waiting*, «Economic and Social Review», pp. 1-19.

Dustmann C., 2002, *Arbeitsmarktverhalten, Integration und Rückkehr von Einwanderern*, «Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung», fascicolo 2, pp. 272-285.

Harris J.R., Todaro M.C., 1970, *Migration, Unemployment and Development: A Two-Secot Analysis*, «American Economic Review», n. 60, pp. 126-142.

Layard R., Blanchard O., Dornbusch R., Krugman P., 1992, *East-West Migration. The Alternatives*, Cambridge, MA.

Massey D.S., Arango J., Hugo G., Kouaouci A., Pellegrino A., Taylor J.E., 1993, *Theories of International Migration: A Review and Appraisal*, «Population and Development Review», n. 19, pp. 431-466.

Sinn H.W., Flaig G., Werding M., Munz S., Düll N., Hofmann H., 2000, *EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte*, studio dell'Istituto Ifo su commissione del Ministero federale del Lavoro e dell'Ordinamento sociale, Monaco.

Sjastaad L., 1962, *The Costs and Returns of Human Migration*, «Journal of Political Economy», n. 70, pp. 80-93.

Stark O., 1991, *The Migration of Labor*, Cambridge, MA.

Velling J., 1995, *Immigration und Arbeitsmarkt: Eine empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden.

Winkelmann R., Kunze A., Locher L., Ward M., 2001, *Die Nachfrage nach internationalen hochqualifizierten Beschäftigten*, Iza Research Report, n. 4, Bonn.

Zimmermann K.F., 1995, *Tackling the European Migration Problem*, «Journal of Economic Perspectives», n. 9, pp. 45-62.

Zimmermann K.F., Bauer T.K., Bonin H., Fahr R., Hinte H., 2001, *Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit. Ein ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland*, Berlin/Heidelberg/NewYork.

L'allargamento a Est e le ambiguità della nuova frontiera

Antonio Lettieri

Con il 2004 l'Unione europea compie un passo decisivo in direzione della nuova frontiera orientale: si apre una fase nuova destinata a cambiare radicalmente la geografia politica ed economica dell'Unione europea. Ma vi sono grandi difficoltà del processo in corso e rischi di deragliamento che lo insidiano. Il fallimento della conferenza intergovernativa che lascia irrisolti i problemi di riassetto istituzionale è stato un segnale allarmante. Inoltre il 2003 ha messo in luce dissensi politici che tagliano trasversalmente la vecchia e la nuova Unione, e che rendono profondamente incerto lo scenario dell'allargamento. Che la riforma non fosse un compito facile era del tutto scontato poiché dietro i dilemmi istituzionali, con una parvenza spesso tecnica, serpeggiano divergenze di prospettiva politica non meno significative. Con l'apertura della nuova frontiera orientale, mentre fallisce il tentativo di dare all'Europa un assetto istituzionale più efficace e credibile, lo scenario si complica. Si ripropone lo schema di un'Europa a due velocità, di un blocco trainante, in alternativa alla dilatazione di un'area che, lungi da una fisionomia politica comune, è attraversata da rivalità e conflitti fra gruppi di paesi. La nuova frontiera orientale può costituire uno stimolo in questa direzione o, al contrario, può avere un effetto boomerang. Senza una Costituzione adottata da chi vuole partecipare alla costruzione di un'Unione degna di questo nome, la nuova frontiera orientale rischia di aprire la strada a uno spazio sempre più grande, ma selvaggio, nel cui ambito saranno ammesse alleanze più o meno provvisorie e contrastanti.

Con il 2004 l'Unione europea compie un passo decisivo in direzione della nuova frontiera orientale. Oltre alle due piccole isole mediterranee, Malta e Cipro, otto paesi del vecchio blocco sovietico entreranno a maggio nell'Unione. Si compie così una promessa e in un certo senso un obbligo morale e politico. Si tratta, infatti, di paesi che si sono misurati con un difficile processo di transizione dai vecchi regimi comunisti puntando al traguardo dell'Unione europea. L'ampliamento a 25 è peraltro solo il primo passo. Altre tappe sono già definite, come

l'ingresso della Romania e della Bulgaria nel 2007, in attesa della Turchia e dei paesi dell'ex Jugoslavia. Mentre in una prospettiva più lunga la frontiera orientale dell'Unione potrebbe espandersi fino ai confini della Russia, includendo Ucraina, Bielorussia e Moldavia.

Si apre, in sostanza, una fase nuova destinata a cambiare radicalmente la geografia politica ed economica dell'Unione europea con una prospettiva di unificazione continentale che cambia anche la geografia politica globale. I 370 milioni di abitanti dell'attuale Unione passano a 450 milioni nel 2004, a oltre 480 nel 2007, per avviarsi a superare abbondantemente il mezzo miliardo entro uno o due decenni. Finora non esiste nessun'area che, economicamente e commercialmente, raggiunga questa dimensione. Il Nafta, che mette insieme Stati Uniti, Canada e Messico, presenta dimensioni minori, e il disegno di una grande area di libero scambio che comprenda l'intero subcontinente americano appare ben lontano dalla possibilità di realizzarsi, considerate le riserve dei paesi che, guidati dal Brasile, puntano sul rafforzamento del Mercosur.

Nella nuova dimensione continentale, l'Europa può confrontarsi con la globalizzazione da posizioni meno fragili. Non dobbiamo dimenticare che nei prossimi decenni la demografia giocherà un ruolo importante nel ridefinire i rapporti fra le nazioni e i continenti. A metà del XXI secolo, la popolazione in declino dell'Europa conterà intorno al 7-8% della popolazione mondiale. La Cina è già oggi circa tre volte più grande dell'Unione a 25, e il divario tenderà ad ampliarsi. È vero che la vecchia Unione ha un forte distacco, insieme con Stati uniti e Giappone, dal punto di vista della ricchezza nazionale. Ma si tratta di un primato che tende ad attenuarsi di fronte a ritmi di crescita, come quelli della Cina (e, in minor misura, dell'India) che portano al raddoppio del reddito nazionale ogni dieci anni.

Vogliamo dire che la dimensione dell'Europa allargata può apparire a noi, provenienti da una storia di piccoli e medi Stati-nazione, come una prospettiva rivoluzionaria, ma nel futuro di un mondo globalizzato, la nostra collocazione demografica ed economica si presenta ben diversamente. In sostanza, la grande Unione europea potrebbe essere la dimensione appena sufficiente a scongiurare il rischio di declino di un'area dove ciascun paese considerato isolatamente apparirebbe come un'antica provincia confinata in un angolo del pianeta, ricco di storia, ma povero di incidenza nel futuro del terzo millennio. Queste e altre – come i rapporti internazionali sui temi della pace e degli assetti internazionali – sono le ragioni per le

quali non possiamo non guardare alla frontiera orientale, come alla nuova frontiera storica dell'Europa.
Ma se così è, possiamo dire che vi prestiamo l'attenzione che merita? Certamente, no. Soprattutto se si riflette sulle grandi difficoltà del processo in corso e sui rischi di deragliamento che lo insidiano. Il fallimento della conferenza intergovernativa che lascia irrisolti i problemi di riassetto istituzionale è stato un segnale allarmante, ma non è l'unico. Il 2003 ha messo in luce dissensi politici che tagliano trasversalmente la vecchia e la nuova Unione, e che rendono profondamente incerto lo scenario dell'allargamento.
Le istituzioni già carenti nell'Unione a 15, prive di quell'approfondimento su cui si è dibattuto dagli anni '90, dovrebbero reggere il peso di un'Unione a 25, 27 paesi e oltre. Basti ricordare che la presidenza del Consiglio europeo continuerà a ruotare ogni sei mesi. Perché torni all'Italia bisognerà aspettare almeno dodici anni. Il che, di per sé, potrebbe non essere motivo di rimpianto, visto l'andamento del semestre appena finito sotto la Presidenza Berlusconi. Ma, in termini generali, si tratta di un non-senso, dal momento che avremo sullo stesso piano presidenti provenienti da paesi con le dimensioni di una piccola provincia italiana e altri da grandi paesi con una dimensione internazionale di carattere globale. Non ci sarà un presidente del Consiglio europeo stabile per un periodo significativo da due anni e mezzo a cinque, secondo lo schema costituzionale elaborato dalla Convenzione guidata da Giscard d'Estaing. Come non avremo un Ministro degli Affari esteri, in grado di tentare una sintesi delle posizioni dell'Unione di fronte ai grandi problemi internazionali, a quelli della pace e della guerra e ai rapporti col resto del mondo. Dal suo canto, la Commissione europea conserverà gli attuali poteri, ma difficilmente potrà acquisire maggiore efficienza e autorevolezza in una condizione pletorica di 25 membri, e in un quadro sempre più conflittuale con l'ala intergovernativa delle istituzioni europee, come ha dimostrato la vicenda del Patto di stabilità.
Che la riforma non fosse un compito facile era del tutto scontato. Ma il paradosso è che tutta la complessa architettura costituzionale sia esplosa in relazione a un punto, il sistema di votazione, che si presentava come una soluzione semplificatrice, trasparente e ragionevole. Assumere le decisioni (per le materie escluse dal voto all'unanimità) in seno al Consiglio dei ministri con la maggioranza degli Stati membri, rappresentanti almeno il 60% della popolazione dell'Unione (criterio della «doppia maggioranza») non poteva non essere considerata una

soluzione ragionevole. Come si spiega, allora, l'ostinata, irriducibile, opposizione di Spagna e Polonia, con la pretesa di mantenere il criterio di Nizza, basato su un voto con un peso convenzionale, in base al quale la Polonia o la Spagna hanno pressappoco lo stesso peso di un paese con una popolazione doppia come la Germania?

Questione di prestigio nazionale, si è detto. Ma se il prestigio entra in conflitto con regole minime di funzionamento dell'Unione non si tratta più di una pura difesa dell'identità nazionale – cosa del tutto comprensibile – ma di una diversa concezione del processo di integrazione. Sotto questo profilo, più ancora che la Spagna, è stata la Polonia a sorprendere. In tutto il dibattito sull'allargamento, sulle condizioni e i tempi, i paesi più influenti sul processo, a cominciare dalla Germania, hanno sempre avuto in mente l'esigenza di accelerare l'ingresso della Polonia, quasi come un atto riparatorio del grande dramma storico che aveva segnato con le sue nefandezze la storia del XX secolo, a cominciare dai paesi dell'Europa centro-orientale. Ma, alla prima occasione, è stata proprio la Polonia ad attestarsi su una posizione intransigente e di rottura.

Dietro i dilemmi istituzionali, con una parvenza spesso astrusamente tecnica, serpeggiano divergenze di prospettiva politica non meno significative e, probabilmente, in grado di illuminare anche i dissensi di carattere istituzionale, come ci ricorda la guerra all'Iraq. Nel mezzo della più eclatante delle crisi nei rapporti fra Europa e Stati Uniti, quattro dei paesi dell'Est candidati, fra i quali la Polonia, si sono schierati apertamente a favore dell'amministrazione Bush, sottoscrivendo la lettera di adesione alla guerra di Blair, Aznar e Berlusconi. Anche in questo caso più che stupirsi c'è bisogno di comprendere l'intreccio fra la spinta indiscutibile a entrare nell'Unione e una concezione dell'Unione intesa non come identità specifica, ma come parte di un'area che dai confini della Russia si allarga al di là dell'Atlantico verso quella che rimane la vera potenza egemone del vecchio blocco occidentale. Verso l'America, non a caso vissuta, dopo Yalta, come la vera alternativa al blocco sovietico. Del resto, l'ingresso nella Nato, congiuntamente sollecitata da alcuni dei paesi entranti come dagli Stati uniti, corrisponde, al di là del puro aspetto militare ormai scarsamente rilevante, a un modello ideale e politico di un indistinto blocco occidentale.

Non è detto che questo sia l'itinerario obbligato della nuova frontiera. Molto dipenderà dal percorso della transizione economica e sociale dei paesi dell'allargamento: percorso al quale si presta in generale scar-

sa attenzione. I rapporti economici e commerciali dell'Unione europea con i paesi dell'Est si sono intensificati a partire dalla seconda metà degli anni '90, a prescindere dalla formalizzazione dell'allargamento. Gli investimenti diretti dei paesi dell'Unione verso i paesi dell'Est candidati sono progressivamente cresciuti, passando, secondo i dati Eurostat, da 6,5 miliardi nel 1996 a 20 miliardi di euro nel 2001. L'interscambio commerciale è parimenti in crescita, e le esportazioni dei paesi dell'Europa centro-orientale sono dirette per circa il 70% verso l'Unione europea. Questi dati testimoniano la possibilità di creare un circuito virtuoso nei rapporti intraeuropei. Al tempo stesso non si può ignorare che si tratta di rapporti con paesi che provengono da oltre un decennio di profonda ristrutturazione economica, imposta dal passaggio dalla vecchia economia centralizzata ad un'economia di mercato, e che accusano divari profondi rispetto ai paesi della vecchia Unione.

I paesi di nuova adesione (comprese Romania e Bulgaria) accresceranno la popolazione dell'Unione del 28%, apportando un aumento del prodotto interno lordo del 5,5%. Il reddito pro-capite annuo di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca oscilla (2002) fra 5.200 e 7.200 euro (contro circa 24.000 nella media europea), mentre in Romania e Bulgaria si attesta poco sopra 2.000 euro. Si tratta di situazioni di partenza significativamente diverse. È comune, tuttavia, lo sforzo di accelerare il passaggio ad un'economia di mercato con il conseguente processo di ristrutturazione e privatizzazione. Lo smembramento dei vecchi apparati produttivi, inefficienti soprattutto se misurati sulla base dei parametri «occidentali» anche quando si trattava delle aree più avanzate del vecchio blocco sovietico, come la Germania orientale, la Cecoslovacchia, l'Ungheria, ha imposto rilevanti costi sociali. L'occupazione in Polonia ancora nel 2000 risultava di 13 punti al di sotto del 1989, mentre in Ungheria la caduta dell'occupazione era arrivata intorno al 30% fra il '96 e il '97. La disoccupazione era nel 2002 al di sopra della media dell'Unione nei tre paesi baltici, compresa fra il 10 e il 14% della popolazione attiva, molto alta in Slovacchia, Bulgaria e Polonia (fra il 18 e il 20%), mentre un andamento più positivo facevano registrare Ungheria, Slovenia e Repubblica ceca (6-7%).

Considerate la profondità e la relativa ristrettezza di tempo delle trasformazioni «post-89», questi dati non sono di per sé stupefacenti. Ma, dal punto di vista del futuro dell'allargamento, è molto importante la qualità del modello economico e sociale che accompagna la transizione. Il modello prevalente, ispirato ai canoni neoliberisti del

Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale, si basa, oltre che sulle privatizzazioni, sulla deregolazione del mercato del lavoro e la riduzione della rete di protezione sociale che aveva un carattere universale, sia pure povera, nel passato regime. In questo contesto, le relazioni industriali non riescono ad esercitare una funzione effettiva nella regolazione dei salari e delle condizioni di lavoro. La privatizzazione e la liberalizzazione hanno dato spazio in parte alle imprese multinazionali, in parte ad una rete di piccole aziende: in ambedue i casi, per ragioni diverse, i sindacati, sia nuovi sia derivanti dalle vecchie formazioni, difficilmente riescono a esercitare una funzione di intervento, controllo e negoziato.

La crescita media dei paesi dell'Est registra andamenti diseguali, ma mediamente superiori a quelli dell'Unione a 15, e potrebbe attestarsi, secondo le previsioni, intorno al 4-5% l'anno. Anche con una crescita più sostenuta della media dell'Unione, secondo i calcoli dell'*Economist Intelligence Unit,* l'aggancio alla media del reddito pro-capite dell'Unione a 15 esige un tempo oscillante intorno a 30 anni per i paesi economicamente più avanzati (Slovenia, Estonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia) e fra 50 e 80 anni per Polonia, Bulgaria e Romania. Ma al di là degli esercizi previsionali, più o meno significativi dal punto di vista dell'integrazione europea, non meno importante dei ritmi di crescita sono le politiche economiche e sociali adottate. Sotto questo profilo, si assiste in una misura preoccupante, ad una gara al ribasso diretta a creare condizioni di *dumping* a scapito dei vicini. La politica fiscale ne offre un esempio eloquente. «Gli otto paesi pronti a entrare nella Ue – scrive «Il Sole - 24 Ore» – si stanno sfidando a chi riduce di più l'imposta sulle imprese» (15 ottobre 2003). La Repubblica ceca annuncia una riduzione progressiva dell'imposta sui profitti dal 31 al 24% entro il 2006; la Slovacchia reagisce con un'imposta *flat,* unica su tutti i tipi di reddito (dirette e indirette, imprese e persone) del 19%. E il ministro delle finanze Miklos dichiara trionfante: «la Slovacchia sarà saturata da investimenti esteri» («International Herald Tribune», 14 gennaio 2004). Auspicio corroborato dal livello dei salari che collocandosi in Slovacchia sui 250 euro al mese sono la metà di quelli della confinante Repubblica ceca. Le banche accrescono i loro investimenti all'Est, e quelle austriache, quasi in un ritorno alla geografia del vecchio impero austro-ungarico, sono le più presenti. Gli investimenti diretti delle multinazionali e lo sviluppo del settore finanziario contribuiscono a creare, di fianco a sacche importanti di disagio sociale e di povertà, uno strato sociale privilegiato che sostiene l'integrazione, ap-

poggiandone la spinta neoliberista. E in alcuni slogan pubblicitari, diretti ad attrarre i capitali esteri, si parla con entusiasmo di una nuova «frontiera selvaggia a oriente».

L'allargamento a Est è, per molti aspetti, iscritto nella storia dell'Unione europea, e abbiamo visto all'inizio come offra l'opportunità di fronteggiare le sfide del futuro economico del mondo globalizzato con una piattaforma ampliata a livello continentale. Ma non si può non vedere il rovescio della medaglia. La retorica dell'unficazione non porta lontano. I dilemmi circa la natura dell'Unione rimangono tutti aperti. Nella costruzione della nuova Europa sono stati adottati due approcci. Il primo caratterizzato da una fiducia teologica nel primato dell'assetto istituzionale. Nella visione istituzionalista, i profondi divari economici, le diverse tendenze politiche, talvolta radicate nei processi storici di ciascun paese, diventano secondari, accidentali. Nella visione istituzionalista, le regole assolverebbero il compito di risolvere automaticamente divergenze e conflitti. La loro natura federalista assurge a un valore quasi ontologico. Poi quando, com'è successo nelle ultime tre conferenze intergovernative, da Amsterdam, a Nizza, a Roma, il disegno istituzionale urta contro gli scogli di visioni diverse se non opposte, si cercano capri espiatori più o meno accidentali. Si confondono le delusioni della retorica con l'analisi delle difficoltà che sarebbe salutare affrontare in un dibattito aperto. «I cittadini (europei) – dichiaravano due convinti europeisti come Pascal Lamy e Jean Pisani-Ferry alla vigilia della Convenzione che doveva elaborare la bozza di nuova Costituzione – vogliono sapere non solo quali cambiamenti istituzionali sono necessari, ma anche che tipo d società e che genere di economia il continente intende costruire» («Financial Times», 7 marzo 2002).

Il paradosso sta anche nel fatto che per mesi si è criticata come timida, arretrata, non abbastanza federalista, la bozza di Costituzione preparata dalla Convenzione con 18 mesi di lavoro. In effetti, si trattava di un passo avanti di grande ambizione. Ma quando il castello è crollato al cospetto di un contrasto abbastanza paradossale come il rifiuto di accettare un sistema di votazione (la doppia maggioranza) ragionevolmente equo, l'Unione è rimasta senza nulla in mano. Nessuna alternativa era stata predisposta. Perfino nessuna alternativa, nel caso in cui uno solo dei 25 paesi coinvolti avesse rigettato con un referendum la nuova Costituzione.

Il fallimento della Cig (Conferenza intergovernativa) non significa che l'Unione sia destinata al fallimento o che l'allargamento a Est debba

fermarsi. Quest'ipotesi non ha corso, almeno per ora. Il punto non riguarda il se, ma il come. Quale Unione? Venuto meno l'ambizioso progetto costituzionale disegnato dalla Convenzione, il rischio è che rimanga sul campo, ancora una volta senza un dibattito aperto, un progetto non dichiarato di un'Unione come un'area di libero scambio, nella quale merci, capitali e servizi circolano liberamente in uno scenario competitivo nel quale ciascun paese opera in un quadro il più ridotto possibile di regole comuni.

Questo secondo schema minimalista, ma anche attraente, aborrisce ovviamente le catene dei vincoli istituzionali. Alla testa di questo progetto vi è da sempre la Gran Bretagna. E non è un caso che sia rimasta fuori dell'Unione monetaria e si sia opposta di volta in volta con pervicace ostinazione agli avanzamenti della politica sociale o a regole comuni di politica fiscale. Ma se la Gran Bretagna è sempre stato il paese con più forza schierato su questa posizione, ora con l'allargamento lo schieramento si allarga in modo consistente. Alla vigilia della Conferenza intergovernativa un editoriale del «Times» si compiaceva dell'opposizione della Spagna e della Polonia «tacitamente sostenute dalla Gran Bretagna» (25 novembre 2003). E, più esplicitamente, Lord Howell, autorevole esponente del Partito conservatore, scriveva che finalmente i paesi dell'Est possono guardare al Regno unito come «il campione della loro indipendenza e dei loro interessi» («International Herald Tribune», 3 dicembre 2003).

Ma non si tratta solo dei conservatori inglesi. L'idea di un'Europa come segmento della più vasta geometria che comprende l'intero blocco occidentale è sostenuta con forza nel campo progressista. Scriveva, a proposito del dibattito sull'euro, Thimoty Garton Ash, prestigioso intellettuale inglese di scuola liberal-democratica: «come paradigma della politica europea la nozione di unificazione è inconsistente (*flawed*) […]. Se l'unità non è stata realizzata da un piccolo numero di Stati dell'Europa occidentale dotato di forti elementi storici comuni e nelle condizioni paradossalmente favorevoli determinate della guerra fredda, come possiamo aspettarci di realizzarla in un'Europa infinitamente più ampia e più diversa – l'intero continente – col quale abbiamo a che fare dopo la fine della guerra fredda?» («Foreign Affaires», marzo-aprile, 1998). La sua risposta non era il rifiuto dell'integrazione, su una falsariga euroscettica, bensì l'aperta adozione di un progetto considerato più realistico ma non meno importante: «la costruzione di un ordine liberale» che è in se stesso un «grande successo», un'alternativa a una storia continentale tragicamente segnata dal con-

trasto fra «disordine violento» ed «egemonia», a sua volta alimentata dalla violenza e dalla negazione della democrazia. Si tratta di una visione liberale e democratica del futuro dell'Europa tutt'altro che banale. Ma è altrettanto chiaro che siamo di fronte a una visione rovesciata rispetto a quella di un'Unione politica, in grado di realizzare un'inedita mediazione fra Stati-nazione, non cancellabili per decreto, e una sovranità sovranazionale che costituisce l'essenza della costruzione comunitaria.

Ma di queste due opposte concezioni non si discute apertamente. È un altro dei dibattiti interdetti che, confusamente, tornano alla luce solo quando scoppia la crisi: il Patto di stabilità paralizzato e la Commissione europea che denuncia i governi di fronte alla Corte di giustizia, o il fallimento della Cig che doveva approvare la nuova Costituzione. Discuterne significa porre un discrimine fra le due frontiere. Quella più facile da conquistare, consistente nella formazione di un grande mercato, dominato da una politica neo-liberista, sul modello americano. L'altra frontiera, molto più complicata, ma verso la quale ci siamo incamminati, realizzando non disprezzabili successi, per quasi mezzo secolo: la costruzione di una federazione di tipo nuovo di Stati che senza scomparire, rinunciano a parti importanti di sovranità, com'è già accaduto per la sovranità monetaria.

Per andare in questa direzione è necessario darsi una Costituzione. Su questo, non può esserci dubbio, con un bilanciamento dei poteri e con un sistema di voto che riduce lo spazio dei veti, quando, e in misura crescente, il potere decisionale è esercitato a maggioranza. Per realizzare quest'obiettivo è necessario che la Costituzione stessa possa essere adottata da coloro che sono d'accordo, mantenendo un rapporto più lasco con i paesi che decidono di restarne permanentemente o provvisoriamente fuori. La Costituzione è il quadro istituzionale di base per regolare i rapporti tra i paesi aderenti, siano essi 20, 25 o 30. Una volta costituito questo quadro di riferimento unitario, non si può escludere che alcuni vadano avanti, facciano da pionieri di una frontiera ancora più avanzata su terreni altamente sensibili come la politica estera e di difesa e la politica economica, a cominciare dai paesi che vivono sotto la bandiera dell'euro.

La clausola delle «cooperazioni rafforzate», caldeggiata fortemente dalla Francia nella Conferenza intergovernativa di Nizza, ebbe nel governo italiano un sostegno forte e convinto. Si trattava di una scelta concreta per consentire accordi che avrebbero interessato un gruppo di avanguardia deciso a sviluppare politiche comuni, senza incorrere

nel rischio di veti paralizzanti. La Germania con Fisher, ministro degli Affari esteri, si era spinta anche più avanti, ventilando l'ipotesi di un trattato nuovo fra gli Stati decisi a percorrere una linea apertamente federale. In quella fase, il governo di centro sinistra italiano contribuì a delineare un blocco europeo significativamente legato alla storia dei paesi fondatori, rappresentato dal triangolo Francia-Germania-Italia. Come sappiamo, le cose cambiarono radicalmente con l'avvento del Governo Berlusconi. L'azione di rovesciamento iniziò subito. Non fu necessario attendere il semestre italiano e il fallimento della conferenza intergovernativa per capirlo. L'«Economist» scrisse all'inizio del 2002 che il Governo Berlusconi era considerato a Bruxelles «un'aberrazione europea» e che le sue posizioni erano sempre più vicine a quelle britanniche (26 gennaio 2002). E il «Financial Times» con un'analisi preveggente di James Blitz scriveva: «Egli [Berlusconi] ha ripetutamente mostrato nei mesi passati di avere molte più affinità con gli Stati uniti che non con l'Unione europea» (4 gennaio 2002).

La fuga dell'Italia dal disegno d'integrazione politica europea non si è più arrestata. La scelta di affiancare Bush nell'avventura della guerra in Iraq ha inciso profondamente sulla geografia politica dell'Unione europea, spezzando il triangolo continentale formato da Francia, Germania e Italia. L'isolamento di Parigi e Berlino ha accentuato la frattura fra Unione europea e Stati uniti, rafforzando la linea dell'amministrazione Bush tendente a trattare di volta in volta con singoli paesi europei, prescindendo dall'Unione in quanto tale. Gli Stati uniti hanno maturato una posizione sempre più scettica sulla costruzione dell'Unione europea, considerata peraltro marginale nei nuovi rapporti internazionali dopo il collasso del blocco sovietico.

Negli ambienti neo-conservatori americani si ironizza sull'idea che l'Europa allargata possa diventare un contropotere sulla scena globale. In effetti, il problema non è quello velleitario di un'alternativa alla potenza imperiale americana ma, come afferma Guy Verhofstadt, primo ministro belga, si tratta più semplicemente di una questione di «emancipazione internazionale dell'Unione europea, insieme inevitabile e desiderabile». Dopo aver appoggiato con convinzione l'amministrazione americana, è lo stesso Blair ad accusare i colpi di una guerra senza sbocchi e la delusione per non essere riuscito a stemperare l'unilateralismo dell'amministrazione americana e le mancate promesse di un intervento attivo e risolutivo nel conflitto israelo-palestinese. L'accordo su una politica comune di difesa fra Germania e Francia da una parte e Gran Bretagna dall'altra costituisce una novità importante

e significativa. Dimostra ancora una volta che la Gran Bretagna continua in un atteggiamento, ormai storico, di rifiuto di ogni avanzamento politico prima della Comunità, poi dell'Unione europea, ma nella consapevolezza di non potersene distaccare.

Con l'apertura della nuova frontiera orientale, mentre fallisce il tentativo di dare all'Europa un assetto istituzionale più efficace e credibile, lo scenario si complica. Prima ancora delle divergenze tra Stati uniti e Unione europea, il problema è quello di un conflitto sul futuro dell'Europa all'interno della stessa Europa. Lo schema, niente affatto nuovo, di un'Europa a due velocità, di un blocco trainante, di avanguardia o di pionieri, o comunque lo si chiami, è l'alternativa alla dilatazione di un'area che, lungi da una fisionomia politica comune, è attraversata da rivalità e conflitti fra gruppi di paesi di volta in volta alleati sulla base di particolari interessi nazionali o di collocazione internazionale rispetto agli Stati uniti.

L'asse franco-tedesco con la partecipazione belga ha solide radici storiche per impedire la deriva verso una lenta disgregazione. Ma il ritiro dell'Italia da un'attiva politica europea, indebolisce l'asse Parigi-Berlino, a cui si rimprovera una vocazione egemonica che sarebbe stemperata dalla ricostituzione del blocco dei paesi fondatori, a cui non si potrebbe rimproverare altro che il disegno di continuare nella costruzione di un'Unione in grado di presentarsi nel mondo sempre più complesso della globalizzazione con una propria fisionomia politica e un proprio modello sociale.

La nuova frontiera orientale può costituire uno stimolo in questa direzione o, al contrario, può avere un effetto boomerang. Senza una Costituzione adottata da chi vuole partecipare alla costruzione di un'Unione degna di questo nome, e senza la spinta di un gruppo di paesi deciso ad andare avanti, la nuova frontiera orientale rischia di aprire la strada a uno spazio sempre più grande, ma selvaggio, nel cui ambito saranno ammesse alleanze più o meno provvisorie e contrastanti. Un'*Europe à la carte* è il fallimento della lunga marcia verso una nuova frontiera, intesa come una diversa organizzazione della politica, dell'economia e della società.

L'insuccesso della conferenza intergovernativa ha reso scoperte le alternative che ingenuamente, o colpevolmente, si è a lungo cercato di offuscare.

Il processo costituzionale europeo e la Conferenza intergovernativa

Raffaello Matarazzo

Questo articolo analizza l'evoluzione che il processo di riforma costituzionale dell'Ue ha compiuto nel corso dell'ultimo anno. Prende in esame le innovazioni introdotte nel progetto di Trattato costituzionale approvato nel luglio 2003 dalla Convenzione europea e le proposte del governo e dei rappresentanti italiani; ripercorre il dibattito della Conferenza intergovernativa e il ruolo svolto dalla Presidenza italiana dell'Unione (luglio-dicembre 2003); individua i nodi istituzionali sui quali si è consumata la rottura del negoziato della Conferenza intergovernativa e le ragioni politiche che l'hanno determinata; indica infine le tappe per la ripresa della trattativa in vista delle elezioni del Parlamento europeo del prossimo giugno 2004.

Introduzione

Il processo di riforma costituzionale dell'Unione europea è in mezzo al guado, e con esso anche l'ambizioso progetto di realizzare quell'Europa politica di cui il contesto internazionale sembra avere ogni giorno più bisogno.

Eppure, dopo le divergenze che lo scorso 12 e 13 dicembre hanno portato, a Bruxelles, al fallimento del vertice di capi di Stato e di governo che avrebbe dovuto varare il nuovo trattato costituzionale europeo, alcuni segni di schiarita si intravedono all'orizzonte. Anche se è bene mantenere una certa cautela.

La Presidenza irlandese, che dal primo gennaio 2004 è succeduta a quella italiana assumendo l'impegno di riprendere i negoziati della Conferenza intergovernativa, ha annunciato che il prossimo marzo presenterà al Consiglio europeo una relazione sullo stato della trattativa e sulle sue prospettive. L'ambizione condivisa da molti paesi è quella di giungere entro il primo maggio – data dell'accesso dei dieci nuovi paesi nell'Unione – o al più tardi entro le elezioni europee di giugno, ad un accordo sul progetto di trattato, affinché quest'ultimo possa essere ratificato entro la fine del 2004. In questo modo i temi

della riforma costituzionale dell'Unione entrerebbero nel dibattito della campagna elettorale promuovendone la conoscenza da parte dei cittadini europei.

1. Il progetto di trattato costituzionale approvato dalla Convenzione europea

L'esito negativo del vertice di Bruxelles è in netta controtendenza rispetto al risultato soddisfacente conseguito dalla Convenzione europea, che nel luglio del 2003 ha consegnato alla Presidenza italiana dell'Unione un progetto di trattato costituzionale che contiene molti elementi innovativi rispetto ai trattati vigenti. La Presidenza irlandese ha dichiarato che cercherà di difendere il più possibile l'integrità del testo della Convenzione, come del resto aveva già cercato di fare la Presidenza italiana (luglio-dicembre 2003).

La Convenzione europea, organo a rappresentanza mista composto di 105 membri[1] e 13 osservatori, aveva aperto i propri lavori il 28 febbraio del 2002 con il duplice obiettivo di far avanzare il processo di integrazione europea rispetto al non soddisfacente esito del Trattato di Nizza e di preparare le istituzioni dell'Unione all'imminente allargamento a dieci nuovi paesi. Dopo 18 mesi di intensi lavori e accesi dibattiti, essa ha compiutamente adempiuto al mandato che le era stato conferito[2] e per alcuni aspetti si è spinta anche oltre, giungendo ad elaborare un progetto di rinnovamento complessivo dei fondamenti costituzionali dell'Ue. L'esperienza della Convenzione ha costituito una importante innovazione nel metodo di revisione dei trattati europei, tradizionalmente caratterizzato dalle chiuse e opache trattative fra i governi. Anche se la Convenzione non è riuscita nell'impresa di rendere noti al grande pubblico i temi istituzionali dell'Unione (a causa della loro complessità), essa ha certamente ampliato la sfera di dibattito sul processo di riforma costituzionale, accrescendone la legittimità e la trasparenza.

La dialettica politica fra i governi nazionali all'interno della Convenzione è stata caratterizzata da almeno due contrapposizioni fondamentali:

[1] 28 rappresentanti dei governi dei paesi membri e di quelli candidati all'adesione, due rappresentanti della Commissione europea, 16 rappresentanti del Parlamento europeo, 56 rappresentanti dei Parlamenti nazionali degli Stati membri e di quelli candidati.

[2] *Dichiarazione sul futuro dell'Unione Europea*, approvata al Vertice di Laeken, 14-15 dicembre 2001.

- fra paesi grandi (favorevoli, ad esempio, alla creazione di una Presidenza stabile del Consiglio e ad una Commissione di massimo quindici membri) e paesi piccoli (che invece si sentivano più garantiti dal mantenimento della Presidenza a rotazione semestrale e da una Commissione di 25 membri, ovvero con un rappresentante per Stato);
- fra Stati membri più disposti a cessioni di sovranità e altri più cauti (per motivi storico-politici, oppure per aver da poco recuperato la piena sovranità nazionale).

Questa dinamica politica vivace e articolata non ha comunque impedito al Presidium della Convenzione[3] di svolgere un decisivo ruolo di impulso e coordinamento che ha permesso di giungere all'approvazione finale di un unico testo.

Il progetto di Trattato costituzionale licenziato dalla Convenzione ha una struttura fondamentale più semplice di quella dei precedenti trattati e consta di quattro parti introdotte da un preambolo: nella prima, quella più propriamente costituzionale, si trovano in sessanta articoli la definizione dell'Unione, i suoi valori, i suoi obiettivi, la ripartizione delle competenze fra Stati membri e Unione, l'assetto istituzionale, gli strumenti d'azione, il quadro finanziario e le disposizioni per l'appartenenza all'Unione; la seconda include la Carta dei diritti fondamentali; la terza disciplina le politiche dell'Unione, mentre la quarta contiene le clausole finali, il diritto di recesso dall'Unione e alcuni protocolli.

Sotto il profilo del merito il progetto di Trattato contiene almeno cinque importanti novità:

- L'abolizione della complessa struttura in pilastri e la comunitarizzazione delle attuali disposizioni in un unico quadro giuridico (anche se rimangono delle procedure differenziate per alcune materie) e il conferimento all'Unione di un'unica personalità giuridica.
- L'incorporazione della Carta dei diritti e la sua «giuridicizzazione» e vincolatività per tutti gli Stati dell'Unione, il che garantirà una maggiore tutela dei diritti dei cittadini europei.
- L'estensione della procedura di codecisione e della maggioranza qualificata ad un consistente numero di aree di intervento, con un potenziamento del ruolo del Parlamento europeo.

[3] Il Presidium era composto di 12 membri, fra cui il Presidente della Convenzione Valèry Giscard d'Estaing e i vicepresidenti Giuliano Amato e Jean Luc Dehaene.

- Una più chiara ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri anche attraverso una riorganizzazione degli atti e degli strumenti d'azione dell'Unione, con l'introduzione di una vera e propria gerarchia delle fonti.
- L'inserimento dei Parlamenti nazionali nei processi decisionali dell'Unione tramite la loro partecipazione al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà.

Una parte rilevante del dibattito della Convenzione si è poi sviluppata intorno alla questione del rinnovamento degli assetti istituzionali, su cui si è riproposto lo storico scontro fra le due anime dell'Unione, quella intergovernativa e quella federalista. La soluzione introdotta nel progetto di Trattato prevede la sostituzione dell'attuale Presidenza del Consiglio a rotazione semestrale fra i governi degli Stati membri, con una ben più stabile Presidenza di due anni e mezzo rinnovabili, che garantirebbe all'azione dell'Unione maggiore continuità e coerenza, soprattutto sulla scena internazionale. Un'altra novità importante in questo senso è la creazione della nuova figura del ministro degli Esteri dell'Unione[4]: responsabile davanti al Consiglio, e dunque ai governi, ma al tempo stesso vicepresidente della Commissione, egli potrà promuovere uno sviluppo significativo della politica estera europea grazie all'ampio potere di iniziativa che gli viene attribuito dal Trattato. Per la composizione della Commissione è stata invece approvata la proposta di un collegio formato dal presidente, dal ministro per gli Affari esteri e da 13 Commissari con diritto di voto nominati a rotazione in condizione di parità tra gli Stati membri.

Da non sottovalutare la nuova regolamentazione delle cooperazioni rafforzate, che più che come strumento per aggirare gli stalli decisionali, sono ora concepite come mezzo privilegiato per promuovere maggiore integrazione. Deludente è stata invece la scelta di mantenere il voto all'unanimità in Consiglio nell'ambito di materie decisive come la politica fiscale e la politica estera e di sicurezza, a causa dell'intransigente opposizione inglese dietro cui, tuttavia, si sono spesso nascosti anche i governi di altri paesi.

[4] La nuova figura unifica le competenze oggi divise fra l'Alto rappresentante per la Pesc e il Commissario per le relazioni esterne.

2. Le posizioni del governo e dei rappresentanti italiani alla Convenzione

Nel primo semestre del 2003, il governo italiano ha tenuto all'interno della Convenzione europea una linea di cautela sui principali temi della riforma costituzionale dell'Unione, in vista del ruolo di mediazione che avrebbe dovuto svolgere durante il suo turno di presidenza dell'Unione. L'obiettivo italiano era infatti quello di ottenere il consenso degli altri paesi allo svolgimento della Conferenza intergovernativa durante il semestre di Presidenza italiana.
Il vicepresidente del Consiglio Gianfranco Fini, che ha rappresentato il governo italiano all'interno della Convenzione, ha sostenuto la proposta di istituire una Presidenza stabile dell'Unione. Per stabilire una mediazione con i paesi più piccoli, favorevoli invece al mantenimento della Presidenza di turno semestrale, Fini ha proposto che alla Presidenza stabile venisse affiancato un *bureau* di Presidenza e che le Presidenze dei Consigli settoriali rimanessero a rotazione. Il governo italiano si è inoltre dichiarato a favore di una drastica riduzione del numero delle formazioni del Consiglio dei ministri e della creazione di un Consiglio Affari legislativi nel quale venissero discusse e approvate, in modo finalmente trasparente, tutte le proposte legislative. Nei suoi interventi Fini ha confermato inoltre il sostegno al rafforzamento del metodo comunitario e al mantenimento dell'equilibrio di poteri fra il Parlamento europeo, la Commissione e il Consiglio. Il governo italiano si è infine schierato a favore sia dell'estensione del voto a maggioranza qualificata nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, sia dell'inserimento nel preambolo della Costituzione di un riferimento alle «comuni radici giudaico-cristiane», considerate «valori fondanti» del patrimonio dell'Unione.
Nel complesso le posizioni del governo italiano all'interno della Convenzione, pur favorevoli al rafforzamento di alcuni aspetti del metodo e delle istituzioni comunitarie, sono state ispirate ad una maggiore selettività, rispetto al passato, nel sostegno a nuovi trasferimenti di sovranità a Bruxelles. Questa cautela, certamente nuova rispetto alla tradizionale politica europea dell'Italia, è per molti aspetti ascrivibile alle divisioni che all'interno della maggioranza si sono manifestate in più occasioni sui temi delle riforme istituzionali europee.
Le posizioni del governo hanno trovato punti di convergenza e di divergenza con gli altri rappresentanti italiani in seno alla Convenzione.

I rappresentanti del Parlamento italiano Marco Follini (della maggioranza) e Lamberto Dini (dell'opposizione), hanno sostenuto la proposta di fusione delle presidenze di Consiglio e Commissione in un'unica Presidenza dell'Unione, promossa dal vicepresidente della Convenzione Giuliano Amato, ma giudicata da Fini «politicamente prematura». Anche la creazione del Consiglio Affari Legislativi e l'estensione del voto a maggioranza qualificata alla Pesc, due punti qualificanti della posizione del governo, hanno avuto il sostegno degli altri membri italiani della Convenzione.

3. La Conferenza intergovernativa e il ruolo della Presidenza italiana

Ricevendo dalle mani di Valéry Giscard d'Estaing il progetto di Trattato costituzionale, il Consiglio europeo riunito a Salonicco il 19 e 20 giugno ha valutato il lavoro della Convenzione europea «un passo storico verso la realizzazione degli obiettivi dell'integrazione europea» e, definendolo «una buona base su cui avviare la Conferenza intergovernativa», ha affidato alla Presidenza italiana il mandato di aprire il negoziato nell'ottobre successivo. Il Consiglio ha esortato inoltre la Conferenza intergovernativa «ad approvare il Trattato costituzionale il più presto possibile, e in tempo utile affinché sia conosciuto dai cittadini europei prima delle elezioni del Parlamento europeo del giugno 2004»[5].

Alla luce di questa indicazione la Presidenza italiana ha fin dall'inizio puntato a difendere il testo elaborato dalla Convenzione e a fare in modo che esso venisse approvato entro la fine dell'anno senza subire modifiche radicali. Per perseguire questo obiettivo il ministro degli Esteri Franco Frattini prima dell'inizio della Conferenza intergovernativa ha affermato di voler condurre il dialogo negoziale solo «al più alto livello politico» (con i ministri degli Esteri e i capi di governo) e di voler sostituire il tradizionale metodo emendativo di revisione del testo con il metodo del «dissenso costruttivo»[6]. Questa scelta era fondamentalmente volta ad evitare il rischio che il moltiplicarsi di propo-

[5] Consiglio europeo di Salonicco, *Conclusioni della Presidenza*, 19 e 20 giugno 2003.

[6] In base al quale le proposte di modifica avanzate da ciascuna delegazione sarebbero state discusse solo se accompagnate da proposte alternative su cui fosse possibile trovare il consenso. Cfr. intervista di Frattini all'Ansa del 28 agosto 2003, www.ueitalia2003.it.

ste di modifica facessero saltare gli accordi maturati all'interno della Convenzione compromettendo così gli esiti del negoziato. Al termine della Convenzione, il Parlamento europeo e vari convenzionali avevano espresso il timore che nelle mani dei governi la bozza di Trattato potesse essere spogliata delle sue riforme più significative, perdendo efficacia e impatto sul processo di integrazione. Condividendo questo timore, la presidenza italiana ha quindi espresso la ferma intenzione di appoggiare solamente un accordo di «alto profilo», rifiutandosi di avallare qualsiasi «compromesso al ribasso» rispetto a quanto concordato dalla Convenzione. Se i sei paesi fondatori dell'Unione hanno condiviso e sostenuto questo approccio della presidenza italiana, alcuni governi vi si sono opposti, vedendovi invece il «tentativo di conferire alla Convenzione europea un potere costituente a posteriori»[7].

Se quindi, da un lato, il lavoro della Convenzione ha permesso di considerare acquisite un notevole numero di riforme, la Conferenza intergovernativa ha di fatto dovuto ridiscutere alcune delle proposte centrali della bozza di Trattato. Nella scelta di riaprire il negoziato e, in particolare, di rivedere la soluzione sulla definizione del voto a maggioranza qualificata in Consiglio, vanno individuate le ragioni principali del fallimento del negoziato. I rappresentanti di Spagna e Polonia, del resto, avevano avanzato forti riserve sulla nuova definizione della maggioranza qualificata già nel corso dei lavori della Convenzione, insistendo per il mantenimento del sistema concordato a Nizza. Il compromesso raggiunto in quel vertice, infatti, aveva garantito ai due paesi una posizione particolarmente favorevole. Durante i lavori di que-st'ultima Conferenza intergovernativa, Francia e Germania si sono invece opposte al mantenimento del sistema approvato a Nizza, giudicandolo squilibrato rispetto alle reali dimensioni demografiche dei due paesi, e hanno difeso con fermezza la proposta di «doppia maggioranza» elaborata dalla Convenzione, che per la prima volta introduce il principio democratico del calcolo anche della popolazione. La Presidenza italiana, pur difendendo la posizione franco-tedesca, si è per diversi mesi spesa nella ricerca di un accordo su questo nodo che prevedesse o il rinvio della data di entrata in vigore del nuovo sistema di voto (il 2014 invece del 2009), o un riequilibrio della ponderazione approvata a Nizza in favore della Germania (ipotesi respinta dai tedeschi), o una correzione della proposta della Convenzio-

[7] Cfr. «Corriere della Sera», 3 ottobre 2003. Vedi anche Ana Palacio, 2003.

ne (non accettata dalla Spagna).
Il dibattito ha affrontato anche la spinosa questione della composizione della Commissione rispetto alla quale il negoziato, allontanandosi dal testo della Convenzione, si è orientato ad accogliere le istanze dei paesi piccoli e della stessa Commissione, favorevoli ad un Collegio composto da un commissario con diritto di voto per Stato membro.
Da non sottovalutare, infine, la rilevanza politica degli accordi in tema di difesa grazie alla sintonia raggiunta da Francia, Germania e Regno unito.
A seguito del fallimento del vertice di Bruxelles, questi dossier sono rimasti aperti e su di essi dovranno lavorare le successive presidenze dell'Unione: Irlanda e Paesi Bassi.

Conclusioni

Il progetto di Trattato costituzionale elaborato dalla Convenzione europea costituisce un significativo avanzamento del processo di integrazione dell'Unione e la sua presentazione al Consiglio europeo di Salonicco prima dell'estate aveva fatto sperare che potesse essere ufficialmente approvato dalla Conferenza intergovernativa entro la fine dell'anno.
Il mancato raggiungimento dell'accordo al vertice di Bruxelles del 12 e 13 dicembre costituisce una preoccupante battuta d'arresto del processo di riforma costituzionale e si colloca in un quadro di generale deterioramento del clima politico europeo. Le forti divisioni emerse in occasione del conflitto iracheno e la recente crisi del Patto di stabilità[8] ne sono la testimonianza. Il perdurare di una situazione economicamente stagnante in tutto il continente spinge infatti i governi nazionali ad atteggiamenti più attenti alle proprie compatibilità interne, e questo ha nuociuto molto nel momento in cui proprio ai governi era richiesto quello «scatto di reni» in senso europeista che è invece clamorosamente mancato.
Se durante il negoziato della Conferenza intergovernativa la Polonia e soprattutto la Spagna hanno voluto difendere un avvicinamento allo

[8] Crisi sancita dalla decisione del Consiglio Ecofin del 25 novembre 2003 di sospendere le procedure di deficit eccessivo richieste dalla Commissione europea contro Francia e Germania.

status degli altri quattro grandi dell'Unione da lungo tempo inseguito[9], non meno rigida è apparsa la linea di Germania e Francia che si sono spese meno di quanto non avessero fatto in passato per la ricerca di un accordo finale[10].

La Presidenza italiana, pur essendosi impegnata a fondo nel negoziato, non ha raggiunto l'obiettivo che si era posta di ottenere il consenso degli altri Stati membri su un testo più vicino possibile a quello della Convenzione. Forti critiche allo stile negoziale di Berlusconi, e in particolare ad alcune sue esternazioni, sia in sede di Cig sia in altri contesti, sono state rivolte dalla stampa internazionale[11]. Gli stessi organi di informazione, tuttavia, hanno rilevato un certo dualismo tra le esternazioni di Berlusconi e l'azione del ministro degli Esteri Frattini, giudicata invece in modo positivo. Se dunque, come ha affermato il presidente del Parlamento europeo Pat Cox, le ragioni del fallimento del negoziato vanno ricercate più nella «assenza di volontà collettiva e di saggezza europea» che in specifiche mancanze della Presidenza italiana, va considerato che la scarsa autorevolezza del premier italiano sulla scena europea ha nuociuto alla efficacia della sua azione nelle fasi conclusive della trattativa.

Il negoziato prosegue ora sotto la guida della presidenza irlandese che al prossimo Consiglio europeo di marzo 2004 presenterà una relazione sulle prospettive della Cig. Le trattative sono riprese e si sta lavorando a nuove ipotesi intorno al nodo centrale del sistema di votazione in Consiglio. Il presidente irlandese Brian Cowen ha recentemente dichiarato che fra i 25 paesi europei «c'è la coscienza della necessità di chiudere il dossier prima delle elezioni europee di giugno» e che la presidenza «continuerà a lavorare con discrezione e determinazione». Una tappa importante saranno le elezioni politiche spagnole di marzo, a cui il premier Aznar non è ricandidato: un ricambio ai vertici spagnoli, a prescindere dallo schieramento politico che risulterà vincente, potrebbe contribuire alla ripresa del dialogo. Ma decisivo sarà anche l'impulso che il nuovo direttorio anglo-franco-tedesco, collaudato recentemente a Berlino, saprà imprimere alla ripresa del processo di riforma costituzionale. L'auspicio è che le elezioni europee di giugno possano svolgersi in un clima politico favorevole all'approvazione de-

[9] Cfr. Giuliano Amato, 2003.
[10] Cfr. Barbara Spinelli, 2003.
[11] Cfr. Tony Barber, 2003, p. 7 e Laurent Zecchini, 2003, p. 2.

finitiva del nuovo Trattato costituzionale europeo e che contribuiscano a rompere quel clima di esitante incertezza che ormai da tempo intorpidisce la politica del vecchio continente.

Riferimenti bibliografici

Amato G., 2003, *Sulla conferenza di Roma le mani forti di Madrid*, «Il Sole 24 Ore», 3 ottobre.

Barber T., 2003, *Maestro of the mental leap*, «Financial Times», 13-14 dicembre.

«Corriere della Sera», 3 ottobre 2003, *Caro Berlusconi, ci siamo anche noi - Lettera appello di sette Paesi piccoli*.

Palacio A., 2003, *Noi spagnoli non accetteremo imposizioni*, «Corriere della Sera», 3 settembre.

Spinelli B., 2003, *L'Europa degli autoinganni*, «La Stampa», 7 dicembre.

Zecchini L., 2003, *Les gaffes diplomatiques de M. Berlusconi dominent le bilan de sà prèsidence europèenne*, «Le Monde», 31 ottobre.

I sistemi di sicurezza sociale nei paesi dell'Europea centrale e orientale

Rossella Misci, Stefano Perini

Il presente lavoro, dopo aver inquadrato storicamente le tappe dell'allargamento e averne illustrato condizioni e prospettive, affronta il tema della compatibilità e armonizzazione delle politiche di welfare e dei diritti sociali dei lavoratori europei, a partire dalla strategia di Lisbona che dà avvio ad un processo di riforma che, per quanto riguarda le politiche di welfare, mira a rivedere i sistemi pensionistici e modernizzare i sistemi di protezione sociale. Tutti i paesi dell'Europa centrale e orientale avevano, ancora prima dell'instaurazione del regime comunista, sistemi di sicurezza sociale con caratteristiche simili, che con l'integrazione nel blocco sovietico si sono consolidate, e che ancora oggi esplicano i loro effetti. Con la «caduta del muro» si è avviato un processo di riforma, in particolare dei sistemi pensionistici, determinato da ragioni di carattere fiscale e da trend demografici sfavorevoli. L'Ungheria, la Polonia, la Bulgaria, la Romania, la Slovacchia e la Repubblica Ceca hanno introdotto uno schema a tre pilastri, che prevede il mantenimento di una forma pensionistica pubblica, alla quale si affianca la costituzione di fondi pensione privati di carattere obbligatorio e/o volontario, e altri paesi stanno seguendo la questa direzione. Nel sistema obbligatorio sono stati mantenuti dei livelli minimi di copertura sociale e sono stati introdotti dei sistemi fondati sempre più sulla contribuzione, con maggiore trasparenza e responsabilizzazione tale da assicurare un migliore adeguamento alle regole dell'economia di mercato nella quale questi paesi sono ormai entrati. Le schede, in cui è organizzato il lavoro, illustrano in sintesi il sistema di protezione sociale attualmente vigente in Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia. In particolare nelle schede si distingue tra organizzazione e struttura del sistema di protezione sociale, fonti di finanziamento, prestazioni erogate (pensioni, di vecchiaia, anzianità, invalidità e ai superstiti, e disoccupazione). Le informazioni in esse contenute sono tratte dal documento Missceec II del 1° gennaio 2002 redatto dall'Istituto europeo di sicurezza sociale sulla base delle informazioni raccolte in collaborazione con le autorità nazionali dei relativi paesi.

1. Cronistoria dell'allargamento a Est dell'Ue

A maggio 2004 l'Unione europea sarà composta da 25 paesi, attraverso un processo di allargamento verso Est iniziato più di dieci anni fa, le cui tappe principali sono state:

1989 Crollo del muro di Berlino. La comunità europea fornisce per la prima volta un sostegno finanziario ai paesi dell'Europa centrale e orientale perché riformino e costruiscano le loro economie

1990 Cipro e Malta chiedono di aderire all'Ue

'90-96 Vengono conclusi gli accordi di associazione con gli Stati dell'Europa centrale e orientale

1993 Il Consiglio europeo di Copenaghen approva l'allargamento dell'Ue ai paesi dell'Europa centrale e orientale e definisce i criteri di adesione

1993 La Commissione europea pubblica i pareri su Cipro e Malta. Il Consiglio europeo di Essen approva la strategia di pre-adesione

'94-96 Dieci Stati dell'Europa centrale e orientale chiedono di aderire all'Unione europea

1997 La Commissione europea pubblica i pareri sui paesi dell'Europa centrale e orientale e propone una strategia per l'ampliamento nella cosiddetta «Agenda 2000»

1998 Hanno inizio i negoziati di adesione con Ungheria, Polonia, Estonia, Slovenia, Repubblica ceca e Cipro. Malta ripresenta la sua domanda di adesione all'Unione europea

1999 Il Consiglio europeo di Berlino approva l'«Agenda 2000» e le prospettive finanziarie per l'ampliamento dell'Unione europea. La Turchia viene inserita nel processo di ampliamento dell'Unione europea sulla base dei criteri di Copenaghen

2000 Hanno inizio i negoziati con Slovacchia, Lettonia, Lituania, Bulgaria, Romania e Malta

2001 Il Consiglio europeo di Copenaghen conclude i negoziati di adesione con Cipro, Malta, Slovacchia, Repubblica ceca, Polonia, Ungheria, Slovenia, Estonia, Lettonia e Lituania.

Nella sede del Consiglio europeo si è svolto l'11 novembre 2003 l'ultimo atto necessario per l'allargamento ai dieci paesi candidati e si è compiuta così la promessa storica fatta dai capi di Stato e di governo dell'Unione europea, riunitisi a Copenaghen nel gennaio del 1993, secondo la quale i paesi dell'Europa centrale e orientale sarebbero potuti diventare membri non appena fossero stati in grado di assumere le condizioni economiche e politiche stabilite dalla comunità.

2. Condizioni e prospettive

Le condizioni poste per l'adesione, i cosiddetti «criteri di Copenaghen», sono:

- una stabilità istituzionale tale da garantire la democrazia, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze (*conditio sine qua non* per l'avvio dei negoziati di adesione);
- un'economia di mercato funzionante e in grado di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione;
- adempiere agli obblighi inerenti all'adesione, compresi gli obiettivi dell'unione politica economica e monetaria.

Dal punto di vista economico, con il prossimo ampliamento dell'Unione europea si integrerà un'economia prospera e di vaste dimensioni (375 milioni di abitanti) con un gruppo di paesi molto meno ricco, con 75 milioni di abitanti. La popolazione dell'Unione europea aumenterà del 20% e la superficie del 23%. Le frontiere esterne dell'Unione europea si sposteranno di oltre 500 chilometri verso Est. L'Unione europea avrà cinque nuovi vicini (Croazia, Serbia, Romania, Ucraina, Bielorussia), estenderà la sua frontiera con la Russia e sarà presente per la prima volta nel Mediterraneo orientale (Cipro) e meridionale (Malta).

I paesi limitrofi dei Balcani dell'Europa orientale sono caratterizzati da un livello di sviluppo economico piuttosto basso, inferiore a quello dei paesi che aderiranno all'Unione europea nel 2004, e molti di essi devono ancora consolidare definitivamente la democrazia, la stabilità politica, l'economia di mercato. Si rischia quindi la comparsa nell'Europa orientale e meridionale di una nuova «cortina» tra paesi ricchi e paesi poveri. Ciò imporrà all'Unione europea una politica di prossimità che estenda anche ai paesi limitrofi stabilità e sicurezza, prosperità e buon governo.

L'Ue proseguirà il processo di ampliamento con la Bulgaria, la Romania e la Turchia. Sebbene tutti e tre i paesi si siano impegnati per prepararsi all'adesione, la Bulgaria (8 milioni di abitanti) è più avanti della Romania (22 milioni di abitanti) per quanto riguarda le riforme economiche: questi due paesi sperano di aderire nel 2007. La situazione della Turchia (65 milioni di abitanti) è più complessa, poiché il paese non rispetta ancora i criteri politici di adesione, anche in termini di diritti umani e di protezione delle minoranze.

3. Le adesioni precedenti e il nuovo ampliamento

È la prima volta che l'Unione europea fa entrare contemporaneamente così tanti nuovi membri; le precedenti adesioni sono avvenute nell'arco temporale di trent'anni. Si tratta del quinto ampliamento dal 1957, quando nacque la Comunità economica europea: dai sei paesi fondatori si unirono successivamente Regno unito, Danimarca e Irlanda nel 1973, Grecia nel 1981, Spagna e Portogallo nel 1986, Austria, Svezia e Finlandia nel 1995. La corretta applicazione delle norme dell'Unione europea, che costituiva un vero e proprio test di ammissione per l'adesione, è stata al centro dei preparativi per le adesioni dei futuri Stati membri. L'Unione europea ha insistito a più riprese sulla necessità assoluta di applicare correttamente le sue norme e le sue politiche (il cosiddetto «acquis»).

Il presente ampliamento presenta notevoli differenze economiche rispetto a quelli precedenti: i futuri membri hanno un Pil medio pro capite pari al 40% circa di quello dei membri attuali (in parità del potere di acquisto). Il caso più simile è stata l'adesione di Spagna e Portogallo nel 1986 che ha fatto aumentare del 16% la popolazione dell'Unione europea: il Pil medio pro capite di questi paesi si aggirava intorno al 70% di quello dell'Unione europea (in parità del potere di acquisto). I nuovi Stati membri aderiranno totalmente alla zona Schengen solo quando avranno soddisfatto i requisiti di sicurezza delle frontiere.

Gli esperti prevedono flussi migratori piuttosto contenuti. Secondo le stime del Consorzio per l'integrazione europea, che non tengono conto del periodo di transizione di 7 anni, 335.000 persone (pari allo 0,1% della popolazione attuale dell'Unione europea) arriverebbero nell'Unione europea attuale dopo l'introduzione della libera circolazione della manodopera. Questo numero aumenterebbe lentamente nei trent'anni successivi e per arrivare al massimo all'1,1% della popolazione. Sarà prevedibile sicuramente una massiccia immigrazione di breve durata per motivi di lavoro nelle regioni di confine. Per gli attuali Stati membri, caratterizzati da un basso tasso di fertilità e dalla maggiore aspettativa di vita, l'incremento dell'immigrazione potrebbe aumentare il rapporto attivi/pensionati.

Anche le preoccupazioni in merito al «*dumping* sociale» (cioè alle pressioni sleali che i livelli salariali e gli standard sociali più bassi dei nuovi Stati membri potrebbero esercitare sul tenore di vita degli attuali Stati membri) vanno viste alla luce dell'istituzione di un dialogo sociale e dell'introduzione di una regolamentazione sociale. Le differenze

saranno destinate a ridursi fino a scomparire man mano che il reddito aumenterà nei nuovi Stati membri.
Per ciò che riguarda l'adozione dell'euro non è stato fissato alcun calendario. Adotteranno l'euro solo quando avranno soddisfatto tutte le condizioni previste (criteri di Maastricht) per una tale adozione.

4. Gli obiettivi socio-economici e la libera circolazione dei cittadini

La strategia adottata dai capi di Stato e di governo dell'Unione europea riuniti a Lisbona in occasione del Consiglio europeo del marzo 2000 mira a creare «un'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo entro il 2010, capace di una crescita economica sostenibile accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione e da una migliore coesione sociale».
Si tratta di una riforma economica che mira a promuovere la concorrenza in tutta l'Unione europea, a ristrutturare i mercati del lavoro rafforzando la coesione sociale e garantendo la compatibilità delle politiche economiche e ambientali. In particolare per quanto riguarda le politiche di *welfare* gli obiettivi fissati sono:

- rivedere i regimi pensionistici per garantire la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche;
- modernizzare sistemi di protezione sociale, riducendo al tempo stesso i casi di possibile emarginazione.

La mobilità della manodopera sarà fondamentale per far fronte agli adeguamenti richiesti dall'ampliamento. L'accordo di transizione per la libera circolazione, concordato tra gli Stati membri attuali e futuri, prevede sostanzialmente che i cittadini dei paesi candidati debbano avere un permesso di lavoro per poter esercitare un'attività nell'Unione europea per tutta la durata del periodo di transizione. Tale condizione riguarda chiunque desideri sottoscrivere un contratto di lavoro dipendente con un datore di lavoro in uno degli attuali Stati membri. Gli Stati membri sono impegnati a cercare di aumentare i diritti di accesso al mercato del lavoro. Trova, inoltre, applicazione il *principio di preferenza*, nel senso che se verrà offerto lavoro a uno straniero, i cittadini dei futuri Stati membri dovranno avere la priorità sui cittadini dei paesi terzi. Gli Stati membri non sono autorizzati a negare i diritti già garantiti.
Nei primi due anni successivi all'adesione l'accoglienza dei lavoratori dei futuri Stati membri negli attuali Stati membri sarà regolata dalla le-

gislazione nazionale anziché dalle norme comunitarie sulla libera circolazione. Trascorsi due anni dall'adesione la Commissione presenterà una relazione sulla situazione e gli Stati membri dovranno riferire il sistema che vorranno introdurre da quel momento in poi.
La Commissione prevede che saranno pochi i paesi che continueranno a porre limiti ai permessi di lavoro, mentre negli altri Stati i cittadini dei paesi candidati saranno assolutamente liberi di trovare lavoro. Gli Stati che decideranno di adottare la libera circolazione manterranno solo una misura di *salvaguardia* che consentirà loro di reintrodurre in via provvisoria lo strumento del permesso di lavoro nell'eventualità di un'inattesa perturbazione del mercato del lavoro. Dopo altri tre anni anche gli altri Stati membri saranno nuovamente invitati ad aprire le porte del mercato del lavoro e soltanto se saranno in grado di dimostrare la presenza di gravi perturbazioni del mercato potranno continuare a richiedere il permesso di soggiorno. A distanza di altri due anni nessuno Stato membro sarà più autorizzato a richiedere permesso di lavoro.
Fin dal primo giorno dell'adesione le persone saranno libere di viaggiare o di andare a vivere in un altro Stato membro come studenti o come pensionati o perché familiari di una persona che già vi lavora. I singoli cittadini dei futuri Stati membri che lavorano negli attuali Stati membri nel periodo di transizione o che vi si trovano al momento dell'adesione saranno tutelati dalle norme comunitarie sulla parità di trattamento sul posto di lavoro e sui vantaggi fiscali e sociali nonché dalle norme sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.
L'accordo di transizione non si applica a Cipro e Malta. Il diritto alla libera circolazione sarà garantito tra questi paesi e gli attuali e futuri Stati membri. Malta è autorizzata tuttavia ad imporre misure di salvaguardia qualora vi fosse il timore di un afflusso consistente di lavoratori sull'isola.

5. Diritti sociali e politiche previdenziali dei lavoratori europei

Come già detto, il lavoratore dopo essersi trasferito in uno Stato membro gode del diritto al coordinamento della sicurezza sociale e cioè:

- l'esportazione dei diritti previdenziali e di altri benefici;
- i contributi di previdenza sociale versati in altri paesi si sommano senza distinzione per garantire che il lavoratore abbia sempre un'adeguata copertura e possa immediatamente godere di una assicura-

zione nel nuovo paese di residenza nonché accumuli benefici come se avesse lavorato tutta la vita in un solo posto;
- parità di trattamento per i familiari alle prestazioni previste per i cittadini del paese ospitante.

I paesi dell'Est che entreranno nell'Unione europea presentano una tendenza a spendere per le pensioni meno di quanto avviene in media nei 15 paesi dell'attuale Unione europea. L'ufficio statistico europeo ha calcolato che la quota di spesa pensionistica in rapporto al Pil è più alta della media dell'Unione europea solo in Polonia e in Slovenia: in questi due paesi infatti per la previdenza – dati 2001– vengono versati fondi pari rispettivamente al 13,6% e al 12,5% del prodotto interno lordo. La media dell'Unione europea – riferita all'anno 2000 – è del 12,5%.

Tutti i paesi dell'Europa centrale e orientale hanno sistemi di sicurezza sociale con tratti comuni; innanzitutto esistevano già molto prima dell'instaurazione del regime comunista. L'integrazione di questi paesi nel «blocco sovietico» ha rappresentato un fattore determinante per l'affermarsi di altre caratteristiche che ancora oggi esplicano un qualche effetto: un bilancio dello Stato che è integrato con il bilancio delle assicurazioni sociali; il finanziamento del sistema sociale a carico delle sole imprese o amministrazioni e l'assenza di posizioni assicurative individuali.

La «caduta del muro» è stata seguita, ovunque, da un processo di riforma dei sistemi di sicurezza sociale: in Polonia nel 1990, nella Repubblica ceca nel 1991, in Ungheria nel 1975, in Lituania nel 1991, in Romania nel 1995, in Slovenia nel 1992 e in Slovacchia nel 1981. A partire dalla fine degli anni novanta i paesi dell'Europa dell'Est hanno dovuto provvedere a riformare i rispettivi sistemi pensionistici spinti da motivazioni di carattere fiscale e da *trend* demografici sfavorevoli. I progressi fatti finora da molti di essi sono stati anche migliori di quelli conseguiti dai paesi dell'Europa occidentale. L'Ungheria, la Polonia, la Bulgaria, la Romania, la Slovacchia e la Repubblica ceca hanno riformato il loro sistema pensionistico secondo lo schema dei 3 pilastri, che prevede il mantenimento di una forma pensionistica pubblica, alla quale si affianca la costituzione di fondi pensione privati di carattere obbligatorio e/o volontario; anche altri paesi stanno seguendo la stessa direzione. Si tratta di processi di riforma ancora in corso di stabilizzazione; molte misure complementari sono state introdotte successivamente per correggere le prime disposizioni probabilmente adottate sotto l'influenza di un eccessivo entusiasmo per il liberismo. E così in

Lituania nel 1994 c'è stata una nuova legge sulle pensioni; in Ungheria nel 1996 si stabilisce la responsabilità dello Stato nel regolare e garantire il sistema; nella Repubblica ceca nel 1996 interviene una nuova legge sulle pensioni poi emendata nel 1997; in Estonia dal 1992 al 1998 intervengono nuove disposizioni in materia di sanità, pensioni e mercato del lavoro; da ultimo in Slovacchia nel 1998 si riforma parzialmente la legge sulle pensioni.

Malgrado questo dinamismo legislativo, devono ancora essere approvate altre riforme soprattutto per ciò che concerne l'introduzione dei regimi complementari. La diffusione dei fondi pensione privati permetterà ai paesi dell'Europa dell'Est di accelerare lo sviluppo dei mercati finanziari e di sostenere, conseguentemente, la crescita economica. Nel sistema obbligatorio sono stati mantenuti dei livelli minimi di copertura sociale e sono stati introdotti dei sistemi fondati sempre più sulla contribuzione, con maggiore trasparenza e responsabilizzazione tale da assicurare un migliore adeguamento alle regole dell'economia di mercato nella quale questi paesi sono ormai entrati.

La prima aspirazione delle riforme è stata quella di dare una certa autonomia finanziaria ai sistemi di sicurezza sociale; ciò è avvenuto anche se talvolta il bilancio del sistema di sicurezza sociale rimane un'appendice del bilancio statale (come ad esempio in Estonia) oppure lo Stato (in Ungheria) o il Parlamento (in Polonia) hanno il controllo del bilancio del sistema di protezione sociale. Questa ingerenza statale è necessaria poiché il finanziamento mediante la contribuzione non è sufficiente per coprire tutte le spese. C'è da dire però che queste caratteristiche non sono contrarie alle regole dettate dall'Oil che considera una garanzia fondamentale il fatto che lo Stato sia l'ultimo responsabile della solvibilità del sistema; e infatti anche nell'Unione europea alcuni paesi (Svezia e Francia) hanno previsto che sia il Parlamento ad approvare il bilancio della sicurezza sociale, senza che ciò costituisca una menomazione dell'autonomia finanziaria dell'assicurazione sociale.

Una caratteristica che merita di essere evidenziata è che nella maggior parte dei paesi dell'Europa centrale è orientale rimane distinta la spesa per ciò che concerne i rischi coperti dall'assicurazione sociale, che sono finanziati maggiormente dai contributi, da quelli coperti per l'assistenza sociale che riguarda tutta la popolazione. Si può affermare, infatti, che la struttura della spesa è in generale assai simile a quella dell'Unione europea.

6. Il sistema di protezione sociale nei dieci paesi entranti

Le schede che seguono illustrano in sintesi il sistema di protezione sociale attualmente vigente in Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia. Le informazioni in esse contenute sono tratte dal documento *Missceec II* del 1° gennaio 2002 redatto dall'Istituto europeo di Sicurezza sociale sulla base delle informazioni raccolte in collaborazione con le autorità nazionali dei relativi paesi.

Bulgaria

Organizzazione e struttura

Il sistema di protezione sociale copre tutti i rischi sociali (nove) indicati nel Codice europeo di sicurezza sociale ed è finanziato con i contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro, con i sussidi statali e con altri introiti. I contributi affluiscono all'Istituto nazionale della previdenza sociale che provvede ad erogare direttamente la gran parte delle prestazioni ad eccezione di quelle sanitarie affidate al Fondo nazionale di assicurazione sanitaria e dei sussidi di disoccupazione a carico dell'Agenzia per l'occupazione.
Il sistema tecnico-finanziario è quello della ripartizione, vale a dire le prestazioni sono pagate con i contributi riscossi dall'Istituto e con le sovvenzioni dello Stato, a cui si aggiungono introiti di varia natura (sanzioni per evasioni contributive, diritti per servizi amministrativi, interessi e introiti derivanti da investimenti). In particolare, lo Stato, oltre ad assicurare la copertura del disavanzo, interviene a finanziare direttamente le prestazioni, alcune delle quali (assegni al nucleo familiare, trattamenti a favore del personale statale) in misura totale.

Finanziamento

Per i lavoratori privati, l'aliquota di finanziamento dei trattamenti di invalidità, vecchiaia e superstiti è pari al 29% della retribuzione lorda di cui 3/4 (21,75%) a carico del datore di lavoro e 1/4 (7,25%) a carico del lavoratore. Entro il 2007 l'aliquota sarà ripartita al 50%. Se il lavoratore svolge un'attività classificata nella I o II categoria (attività rischiose), l'aliquota contributiva a carico del datore di lavoro è maggiore di 3 punti. È previsto un minimale e un massimale contributivo. Anche i lavoratori autonomi sono tenuti al versamento dell'aliquota del 29% calcolata sui redditi dichiarati ai fini fiscali. Sono invece sollevati dall'obbligo contributivo i dipendenti statali e i militari, le cui prestazioni gravano totalmente sul bilancio dello Stato.
La malattia e la maternità sono finanziate da un contributo pari al 6% della retribuzione lorda, di cui il 4,5% a carico del datore di lavoro e l'1,5% a carico del lavoratore. Alcune categorie di lavoratori versano un contributo supplementare pari al 5% per ogni componente del nucleo familiare non assicurato. Per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali i datori di

lavoro pagano un contributo pari allo 0,7% della retribuzione lorda. Il contributo per la disoccupazione ammonta al 4% della retribuzione lorda di cui il 3% grava sul datore di lavoro e il restante 1% compete al lavoratore. Anche questo contributo nel 2007 verrà ripartito al 50%.

Prestazioni

Pensione di invalidità

Sono previste cinque tipologie di pensione di invalidità: pensione di invalidità per malattia generale; pensione di invalidità per infortunio sul lavoro o malattia professionale; pensione di invalidità per i militari; pensione di invalidità civile (invalidità derivanti da infortuni accaduti nell'espletamento di un dovere civico-morale); pensione di invalidità sociale (quando lo stato di invalidità è precedente al compimento del 16° anno di età). Le prime due prestazioni sono di tipo contributivo, le altre gravano interamente sul bilancio dello Stato. Si ha diritto alla pensione di invalidità quando la malattia o l'infortunio ha causato una temporanea o permanente riduzione della capacità lavorativa di almeno il 50%. L'indennità è corrisposta per tutto il periodo di effettiva incapacità. Per l'invalidità sociale è richiesto un più elevato grado di riduzione della capacità lavorativa (almeno il 71%), preesistente al compimento del 16° anno di età. La pensione di invalidità per infortunio o malattia professionale non richiede alcun requisito contributivo, mentre la pensione di invalidità per malattia generale viene concessa a condizione che il soggetto abbia maturato un'anzianità contributiva minima determinata in relazione all'età anagrafica (un anno per i soggetti con non più di 25 anni di età, tre anni in presenza di un'età non superiore a 30 anni e cinque anni per chi ha compiuto più di 30 anni). Sono derogati dal requisito contributivo i non vedenti e i soggetti con meno di 20 anni di età.

La pensione di invalidità per malattia generale si calcola moltiplicando la media annua dei contributi previdenziali per un coefficiente pari al numero degli anni di assicurazione, eventualmente maggiorato del periodo mancante all'età pensionabile. Gli anni di assicurazione si determinano moltiplicando gli anni di lavoro complessivi (effettivi e maggiorati) per un coefficiente relativo al grado di incapacità lavorativa: 0,9 in presenza di una invalidità con riduzione della capacità lavorativa oltre il 90%; 0,7 se l'incapacità è tra il 70-90%; 0,5 in caso di incapacità tra il 50-70%. L'importo della pensione non può essere inferiore al 140% della pensione sociale di anzianità se l'invalidità è superiore al 90%, al 130% se l'invalidità è tra il 70-90%, al 105% in caso di invalidità tra il 50-70%.

La pensione di invalidità civile è pari all'importo della pensione sociale di anzianità incrementata a seconda del grado di incapacità lavorativa: 150% della pensione sociale in presenza di un'incapacità superiore al 90%, 140% se la riduzione è tra il 70-90%, a fronte di una incapacità tra il 50-70% il trattamento è pari al 115% della pensione sociale. Anche la pensione di invalidità sociale è determinata prendendo a riferimento la pensione sociale di anzianità maggiorata a seconda del grado di incapacità lavorativa: 120% della pensione sociale se l'incapacità è superiore al 90%, 110% se la capacità lavorativa è ridotta del 70-90%.
La pensione di invalidità per infortunio sul lavoro e malattia professionale si determina invece moltiplicando la media annua dei contributi previdenziali per due coefficienti: il primo relativo agli anni di assicurazione, il secondo corrispondente al grado di incapacità lavorativa: 0,4 per un'incapacità oltre il 90%, 0,35 se l'incapacità è compresa tra il 70% e il 90%, 0,3 in caso di riduzione tra il 50% e il 70%. L'importo della pensione di invalidità per infortunio sul lavoro o malattia professionale non può essere inferiore a quello liquidato per la malattia generale. In ogni caso è garantito un trattamento minimo pari al 150% della pensione sociale di anzianità se l'invalidità è superiore al 90%, al 140% con un'invalidità tra il 70-90% e 115% in presenza di un'invalidità tra il 50-70%. Ai lavoratori assicurati contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali è corrisposta, se più vantaggiosa, la pensione di invalidità sociale o la pensione di invalidità per i militari. Tutti i trattamenti di invalidità, su decisione del Comitato di vigilanza dell'istituto, sono perequati annualmente sulla base delle entrate contributive e dell'indice dei prezzi al consumo.

Pensione di vecchiaia e di anzianità

L'età pensionabile è di 61 anni e sei mesi per gli uomini e di 56 anni e sei mesi per le donne. Tali limiti sono destinati ad aumentare progressivamente (sei mesi ogni anno) per arrivare, a regime nel 2009, a 63 anni per gli uomini e 60 anni per le donne. Oltre al requisito anagrafico, è richiesta anche un'anzianità contributiva minima di 15 anni, di cui 12 di effettivo lavoro, accreditata prima del compimento del 65° anno di età sia per gli uomini che per le donne. Il requisito massimo per la pensione si raggiunge quando la somme dell'età anagrafica e degli anni di assicurazione equivale a 100 punti per gli uomini e a 90 per le donne. Per queste ultime, a partire dal 2005, la quota è incrementata progressivamente di uno fino a raggiungere 94 punti.
Accanto alla pensione di vecchiaia, vi è la pensione di anzianità a cui si può accedere a determinate condizioni. Fino a tutto il 2009, i la-

voratori dipendenti classificati nella I e II categoria (attività lavorative esposte a maggior rischio) possono accedere alla pensione di anzianità alle seguenti condizioni: almeno 15 anni di effettivo lavoro nella I categoria, raggiungimento dei punti richiesti per il massimo della pensione, età anagrafica non inferiore a 52 anni gli uomini e 47 anni le donne; almeno 20 anni di effettivo lavoro nella II categoria, raggiungimento dei punti richiesti per il massimo della pensione, età anagrafica non inferiore a 57 anni gli uomini e 52 anni le donne. Gli insegnanti possono andare in pensione tre anni prima del compimento dell'età pensionabile a condizione che abbiano maturato almeno 30 anni di servizio gli uomini, 25 anni di servizio le donne.

Nell'anzianità contributiva vanno inclusi alcuni periodi che sono accreditati figurativamente. In particolare, sono utili ai fini del diritto e della misura i periodi dedicati all'assistenza ad un familiare portatore di handicap, i periodi di congedo parentale sino al compimento del 3° anno di età del bambino, il servizio militare, i periodi di percezione dei sussidi di disoccupazione.

In linea generale, l'importo della pensione si ottiene moltiplicando il reddito di riferimento con l'aliquota di rendimento corrispondente agli anni di lavoro (aliquota annua pari all'1%). Il reddito di riferimento si determina moltiplicando la media nazionale dei redditi previdenziali mensili (retribuzione contributiva) dell'anno precedente per il coefficiente individuale.

È nel calcolo del coefficiente individuale che risiedono le maggiori difficoltà. Il procedimento si basa sostanzialmente sul meccanismo del pro-rata. Per i periodi ante 1997, viene rapportata la retribuzione contributiva individuale nel triennio antecedente il 1997, scelto dal lavoratore tra quelli più favorevoli, alla media nazionale dei redditi previdenziali per lo stesso periodo. Per i periodi successivi al 1996, il rapporto è dato tra la retribuzione contributiva individuale e la media nazionale dei redditi previdenziali del periodo post 1996 fino alla data del pensionamento. Il risultato di ogni rapporto è a sua volta moltiplicato per il numero di mesi serviti per determinarlo. Il coefficiente individuale risulterà dalla somma dei due rapporti divisa per il numero complessivo dei mesi dei due periodi.

L'importo della pensione contributiva non può essere inferiore al 105% della pensione sociale di anzianità definita per decreto dal governo e al 115% per chi ha maturato i requisiti massimi. Il trattamento massimo di pensione viene di volta in volta fissato dalla legge. Nel 2002 il limite è stato stabilito in quattro volte la pensione sociale. Le pensioni

sono adeguate annualmente sulla base delle entrate contributive e dell'indice dei prezzi al consumo.

Pensione ai superstiti

Gli aventi diritto sono: il coniuge superstite; i figli (legittimi, naturali e adottivi) fino al 18° anno di età, fino al 26° anno di età se studenti o militari di leva, senza limiti di età se invalidi; i genitori non titolari di pensione; i familiari a carico che non hanno altra pensione.

I superstiti hanno diritto alla pensione se il dante causa era iscritto all'assicurazione obbligatoria e risultava titolare di pensione di vecchiaia o di invalidità alla data del decesso, oppure aveva avuto il riconoscimento della pensione di invalidità per infortunio sul lavoro o malattia professionale. Gli orfani di genitori non assicurati possono ottenere un'indennità a discrezione del governo. Il trattamento viene liquidato a favore del coniuge superstite non prima di cinque anni dal suo pensionamento, a meno che non sia portatore di handicap. In questo caso la pensione viene corrisposta prima. Se il coniuge contrae nuovo matrimonio, il diritto alla pensione cessa.

La pensione ai superstiti corrisponde alla pensione di invalidità per infortunio su lavoro o malattia professionale cui il lavoratore deceduto avrebbe avuto diritto se avesse riportato un'invalidità del 90%. Se al momento del decesso il lavoratore aveva maturato i requisiti per la pensione di vecchiaia, i superstiti possono optare per il trattamento di miglior favore. L'importo della pensione ai superstiti è calcolato in percentuale rispetto alla pensione spettante al lavoratore deceduto sulla base del numero dei superstiti: 50% un solo superstite, 75% due superstiti, 100% tre o più superstiti. L'indennità viene ripartita in parti uguali tra tutti i superstiti aventi diritto.

Disoccupazione

L'indennità spetta ai disoccupati, volontari o involontari, con più di 16 anni di età, iscritti alle liste di disoccupazione, che non percepiscono pensioni di anzianità o che non esercitano attività per le quali vige l'obbligo assicurativo. È richiesto il requisito contributivo minimo di 9 mesi entro i 15 mesi precedenti il periodo di disoccupazione.

L'indennità è pari al 60% della retribuzione media contributiva percepita negli ultimi nove mesi di occupazione, e comunque non può risultare inferiore all'80% né superiore al 150% del salario minimo medio nazionale mensile. La durata dell'erogazione varia da un minimo di 4 mesi ad un massimo di 12 mesi, a seconda degli anni di lavoro.

Repubblica ceca

Organizzazione e struttura

Responsabile del sistema di protezione sociale è il Ministero del Lavoro e degli Affari sociali che si avvale degli uffici dell'amministrazione della sicurezza sociale i cui compiti principali sono la raccolta dei contributi, la tenuta delle posizioni assicurative e l'erogazione delle prestazioni. Le indennità di disoccupazione e le indennità ai nuclei familiari ricadono invece nella sfera di competenza degli uffici del lavoro regionali, anch'essi subordinati al Ministero del Lavoro.
L'assicurazione sanitaria è sotto l'egida del Ministero della Sanità che ha affidato l'amministrazione e il finanziamento del sistema ai singoli enti previdenziali. I cittadini hanno facoltà di scegliere l'ente previdenziale a cui aderire. Il sistema tecnico-finanziario è quello della ripartizione: le prestazioni sono finanziate dai contributi riscossi, dal bilancio dello Stato e dalla fiscalità generale.

Finanziamento

I trattamenti di invalidità, vecchiaia e superstiti sono finanziati con un'aliquota pari al 26% del reddito lordo di cui il 6,5% a carico dei lavoratori e il 19,5% a carico dei datori di lavoro. Non è previsto alcun massimale. L'aliquota del 26% a carico dei lavoratori autonomi è calcolata sul reddito dichiarato ai fini fiscali, con la presenza di un massimale. Per l'assistenza sanitaria in caso di malattia e maternità è dovuto un contributo complessivo del 13,5% ripartito tra lavoratori (4,5%) e datori di lavoro (9%); mentre ai fini delle prestazioni economiche i lavoratori versano un contributo dell'1% e i datori di lavoro del 3,3%. Per i soggetti non attivi (pensionati, studenti, disoccupati, genitori che accudiscono i figli fino al compimento del quarto anno di età, persone che assistono familiari gravemente malati) il contributo del 13,5% è a totale carico dello Stato. Per gli infortuni e le malattie professionali, l'aliquota a totale carico del datore di lavoro varia dallo 0,2% all'1,2% in base al rischio. L'indennità di disoccupazione è finanziata con un contributo del 3,6%, di cui lo 0,4% a carico dei lavoratori e il 3,2% di spettanza dei datori di lavoro.
Determinati periodi di inattività lavorativa sono computati nell'anzianità assicurativa mediante accredito figurativo (periodi di studio, ser-

vizio militare o civile, periodi di accudimento dei figli fino al quarto anno di età o fino al 18° anno se disabile, periodi di assistenza al familiare inabile). Detti periodi sono utili sia ai fini del diritto che della misura.

Prestazioni

Pensione di invalidità

Vi sono due tipi di prestazioni commisurate al grado di invalidità: la pensione di invalidità totale (riduzione della capacità lavorativa almeno del 66%), e la pensione di invalidità parziale (riduzione almeno del 33%). Per entrambe le prestazioni il diritto è subordinato al possesso di un minimo assicurativo che è dato in riferimento all'età anagrafica posseduta dal lavoratore al momento dell'insorgenza della invalidità: fino a 20 anni di età il minimale assicurativo richiesto è meno di un anno, da 20 a 22 un anno, da 22 a 24 due anni, da 24 a 26 tre anni, da 26 a 28 quattro anni , oltre i 28 anni cinque anni. Chi rimane invalido prima del compimento del 18° anno di età ha diritto alla pensione di invalidità totale. La pensione decorre dall'insorgenza dell'invalidità.
L'indennità è formata da due elementi: un importo base fisso e un importo percentuale. Quest'ultimo elemento si determina moltiplicando la retribuzione imponibile per gli anni di assicurazione. In caso di invalidità totale, si prende a calcolo l'1,5% della retribuzione contributiva; mentre per l'invalidità parziale il valore percentuale della base di contribuzione è lo 0,75%. La retribuzione imponibile è data dalla media di tutte le retribuzioni mensili considerate secondo le seguenti percentuali: fino a 7.100 corone, sono computate al 100%, da 7.100 a 16.800 sono valutate al 30%, oltre le 16.800 corone si prende a riferimento solo il 10%.

Pensione di vecchiaia e di anzianità

Il limite di età pensionabile è fissato per gli uomini a 60 e per le donne in relazione al numero di figli: 57 anni senza figli, 56 anni un figlio, 55 anni due figli, 54 anni tre o quattro figli, 53 anni cinque o più figli. A partire dal 1996 fino al 2006, tali limiti sono progressivamente innalzati di due mesi ogni anno per gli uomini e di quattro mesi ogni anno per le donne, fino ad arrivare, a regime, a 62 anni gli uni e a 57-61 anni le altre. Il requisito contributivo minimo è di 15 anni se il lavoratore ha compiuto 65 anni; mentre condizione per il massimo della pensione è l'accredito di almeno 25 anni di anzianità assicurativa. È

possibile anticipare il pensionamento due o tre anni prima dell'età pensionabile a condizione che il lavoratore abbia maturato almeno 25 anni di assicurazione.
Il trattamento pensionistico è formato da due elementi: un importo base fisso e un importo percentuale, calcolato moltiplicando l'1,5% della retribuzione contributiva per gli anni di assicurazione. Anche per la pensione di vecchiaia e di anzianità la base di contribuzione è data dalla media di tutte le retribuzioni mensili con un massimale e un minimale. Infatti fino a 7.100 corone la retribuzione di riferimento è il 100%, da 7.100 a 16.800 il 30%, oltre le 16.800 solo il 10%. È previsto il trattamento minimo, mentre non vi è un limite massimo.
La pensione di anzianità subisce una riduzione che può essere temporanea o permanente. La riduzione è temporanea quando i soggetti che vanno anticipatamente in pensione due anni prima del compimento dell'età pensionabile si trovano in una delle seguenti condizioni:

- possesso del requisito contributivo (almeno 25 anni) e registrazione presso l'ufficio del lavoro per almeno 180 giorni come persona in cerca di lavoro;
- possesso del requisito contributivo e titolare di pensione di invalidità parziale;
- possesso del requisito contributivo e titolare di pensione di invalidità totale da almeno 5 anni, con il diritto che si è esaurito nel quinquennio precedente al compimento del limite d'età.

In questi casi, la pensione si riduce in via temporanea di 1,3% della base di calcolo per ogni periodo di 90 giorni precedente l'età pensionabile. Al compimento dell'età pensionabile l'importo della pensione viene ripristinato nella sua interezza. La decurtazione è invece permanente se il lavoratore con almeno 25 anni di assicurazione anticipa il pensionamento di tre anni rispetto al limite di età pensionabile. Nella fattispecie, la riduzione della base di calcolo è dello 0,9% per ogni periodo di 90 giorni precedente il limite di età.
Tutti i trattamenti pensionistici, sono adeguati annualmente in percentuale pari ad almeno il 70% dell'aumento dei prezzi al consumo. Nel caso di differimento della pensione, per ciascun periodo di 90 giorni di attività si incrementa la base di calcolo dell'1,5%.

Pensione ai superstiti

Titolari del diritto sono il coniuge superstite e i figli (legittimi e adottati). Non è prevista la reversibilità a favore dei genitori o di altro familiare a carico. Si ha diritto alla prestazione se il dante causa era tito-

lare, o aveva maturato i requisiti, della pensione di vecchiaia o di invalidità, oppure è deceduto a seguito di infortunio sul lavoro o malattia professionale.
La pensione viene sempre corrisposta al coniuge superstite per un periodo di 12 mesi successivi al decesso. In seguito, la prestazione continua ad essere erogata se il coniuge superstite:

- ha un figlio a carico, anche maggiorenne se invalido totale o parziale;
- ha a carico un genitore non autosufficiente o assiste il genitore del coniuge defunto, se convivente;
- è invalido al 100%;
- ha compiuto il 55° anno di età (per le donne) e il 58° anno di età per gli uomini, o l'età pensionabile se questa è più bassa.

Se il coniuge superstite contrae nuovo matrimonio perde il diritto alla prestazione e riceve un'indennità «una tantum» pari ad una annualità della pensione. La pensione liquidata al coniuge superstite è costituita da due importi: uno fisso e uno percentuale, corrispondente al 50% del trattamento che percepiva o avrebbe percepito il defunto.
Mentre il trattamento a favore dei figli varia nella quota percentuale, calcolata nella misura del 40% del trattamento cui il dante causa aveva o avrebbe avuto diritto. Anche il trattamento minimo varia a seconda dei beneficiari (più alto per il coniuge superstite).

Disoccupazione

L'indennità spetta agli inattivi che non sono studenti e che risultano registrati presso l'ufficio di collocamento come persone in cerca di occupazione. La prestazione non viene corrisposta se il soggetto è in possesso dei requisiti per la pensione di anzianità. Per ottenere l'indennità gli interessati debbono vantare nell'ultimo triennio un periodo di almeno 12 mesi di attività lavorativa, di studio o di assistenza ai bambini di età inferiore a tre anni. L'indennità viene erogata per sei mesi e, nel caso di riqualificazione professionale, fino al termine del corso di aggiornamento.
Per i primi tre mesi la misura è pari al 50% del reddito mensile medio dell'ultimo triennio di occupazione; per i secondi sei mesi al 40%. Durante il periodo di aggiornamento professionale, l'importo dell'indennità è pari al 60% del reddito di riferimento. L'entità della prestazione non può comunque eccedere 2,5 volte il minimo di sostentamento familiare, elevato a 2,8 volte durante i periodi di riqualificazione. Nel caso di soggetti privi di redditi precedenti, il reddito di riferimento su cui calcolare l'indennità è il minimo di sostentamento.

Estonia

Organizzazione e struttura

Il Ministero degli Affari sociali ha la piena responsabilità della previdenza sociale e più in generale dello stato sociale. Per l'espletamento delle funzioni istituzionali, il dicastero di avvale di strutture poste sotto il suo controllo. Si tratta di due enti governativi (Comitato delle Assicurazioni sociali, Consiglio del mercato del lavoro) e di due enti pubblici (Fondo assicurazione malattia, Fondo assicurazione contro la disoccupazione). Il Comitato assicurazioni sociali gestisce la banca dati degli iscritti ed eroga, attraverso gli uffici regionali, i trattamenti pensionistici, gli assegni ai nuclei familiari, i benefici sociali ai disabili. Al Consiglio del mercato del lavoro è affidata la competenza in materia di sussidi alla disoccupazione.
Tale prerogativa dal 1° gennaio 2002 è passata al Fondo di assicurazione contro la disoccupazione. Il Fondo di assicurazione malattia gestisce gli aspetti connessi alle prestazioni sanitarie ed eroga agli assicurati le indennità per malattia e maternità. Competente alla riscossione degli oneri sociali è l'Ufficio tributario.
Le prestazioni sono finanziate dalla contribuzione, dai sussidi dello Stato e dalla fiscalità generale, secondo il sistema della ripartizione.

Finanziamento

Gli oneri sociali sono a totale carico dei datori di lavoro e ammontano al 33% del reddito lordo, di cui il 13% per l'assicurazione sanitaria e la malattia, compresi gli infortuni e le malattie professionali, e il 20% per l'assicurazione pensionistica. L'assicurazione contro la disoccupazione è finanziata da un contributo dell'1,5% calcolato sul reddito lordo, di cui l'1% a carico del lavoratore e lo 0,5% a carico del datore di lavoro.
Per alcune categorie di persone inoccupate (coniugi di personale diplomatico e di dipendenti statali distaccati all'estero, persone che assistono disabili, disabili impiegati in Onlus, titolari di indennità di disoccupazione, genitori che accudiscono i figli fino a tre anni di età, genitori con almeno tre figli fino a tre anni), l'indennità di malattia e di maternità e le prestazioni pensionistiche sono finanziate con un'imposta sociale versata dallo Stato.

Prestazioni

Pensione di invalidità

Hanno diritto alla pensione di invalidità tutti i residenti permanenti, gli stranieri con regolare permesso di soggiorno temporaneo e i rifugiati legali a cui viene riscontrata una riduzione della capacità lavorativa almeno del 40%.

L'incapacità lavorativa può essere totale o parziale. È totale quando il soggetto non è in grado di provvedere da solo al proprio sostentamento (incapacità al 100%); si intende parziale quando la persona non si trova nelle condizioni di svolgere una normale attività lavorativa (incapacità tra il 10-90%). La prestazione è corrisposta per il periodo di durata della incapacità.

La concessione della pensione è vincolata al possesso di un'anzianità minima di assicurazione che varia a seconda dell'età del lavoratore. Fino a 20 anni di età non è richiesto alcun requisito contributivo; da 21 a 23 anni occorre avere almeno un anno di lavoro, da 24 a 26 due anni, da 27 a 29 tre anni e così via, fino ad arrivare a 60-62 anni di età con il requisito minimo di quattordici anni.

La base di calcolo della pensione di invalidità è data dal maggiore degli importi tra la pensione di anzianità calcolata in base agli anni di lavoro e la somma dei contributi versati. Per i soggetti con almeno 30 anni di contributi, si prende a base di calcolo la pensione di anzianità. L'importo della pensione di invalidità è rapportato al grado di incapacità lavorativa e non può comunque essere inferiore ad un minimo costituito dall'importo della pensione nazionale. È previsto un supplemento di pensione, determinato in percentuale della pensione nazionale, per alcune categorie di persone (partecipanti alla guerra di indipendenza estone, vedovi o vedove di partecipante alla guerra di indipendenza, inabili a seguito di disastri nucleari, partecipanti alla seconda guerra mondiale). Sono inoltre previste indennità a favore dei disabili e dei loro genitori.

Pensione di vecchiaia e di anzianità

La pensione di vecchiaia si consegue al compimento del 63° anno di età per gli uomini e di 58 anni e 6 mesi per le donne. Entro il 2016, il requisito anagrafico delle donne sarà elevato progressivamente a 63 anni. Insieme all'età anagrafica è richiesto il requisito assicurativo minimo di 15 anni. Al lavoratore è data la possibilità di andare in pensione tre anni prima del compimento dell'età pensionabile.

Per alcune categorie di lavoratori l'accesso alla pensione di anzianità può essere ottenuto con condizioni più favorevoli, come nel caso dei lavoratori adibiti in attività rischiose i quali possono andare in pensione 5 o 10 anni prima del compimento dell'età pensionabile a condizione che abbiano maturato almeno 15 o 25 anni di servizio di cui almeno la metà in suddette lavorazioni. Inoltre, ad alcune categorie di persone è consentito anticipare il pensionamento anche di 5 anni rispetto all'età pensionabile (genitore o tutore che ha provveduto all'assistenza di figlio disabile, genitore o tutore che ha allevato 5 o più figli per almeno 8 anni, lavoratori impegnati nell'opera di disinquinamento di Chernobyl, persone incarcerate ingiustamente o esiliate per almeno 5 anni).
L'importo della pensione è determinato da tre quote:

- la prima di importo fisso, indicizzato annualmente;
- la seconda calcolata in base agli anni di servizio maturati al 31 dicembre 1998;
- la terza determinata sulla base di un coefficiente che è la somma dei coefficienti annuali, espressione del rapporto tra i contributi individuali versati in un anno e la media nazionale dei contributi riferiti al medesimo anno.

È previsto un supplemento, determinato in percentuale della pensione nazionale, a favore degli stessi soggetti elencati nel paragrafo relativo alla pensione di invalidità. In caso di pensionamento anticipato rispetto all'età pensionabile, l'importo della prestazione si riduce in via permanente dello 0,4% per ogni mese mancante al raggiungimento del limite di età. Le pensioni di anzianità concesse con condizioni favorevoli non sono sottoposte a riduzione. È garantito un trattamento minimo pari al 100% della pensione nazionale.
Il lavoratore può restare in attività anche oltre il limite di età pensionabile. In questo caso, l'importo della pensione si incrementa dello 0,9% per ogni mese di differimento. Tutti di trattamenti pensionistici sono rivalutati annualmente in base all'aumento dei prezzi al consumo e all'aumento delle entrate contributive.

Pensione ai superstiti

Hanno diritto alla pensione: il coniuge superstite; i figli (legittimi, naturali, affiliati e adottivi) fino al 18° anno di età, elevato al 24° se studenti; fratelli, sorelle o nipoti di età inferiore a 18 anni (24 anni se studenti) che non hanno genitori abili al lavoro; genitori inabili permanentemente al lavoro. Gli eredi hanno diritto alla rendita se il dante

causa aveva maturato il requisito minimo contributivo definito in rapporto all'età anagrafica. Al riguardo, si rinvia a quanto esposto nel paragrafo relativo alla pensione di invalidità (requisiti per il diritto). Il coniuge superstite ha diritto alla pensione se ricorre una delle seguenti condizione: è incinta; il matrimonio è durato almeno un anno, ha raggiunto l'età pensionabile o risulta inabile al lavoro; disoccupato con figlio a carico di età inferiore a tre anni. Al coniuge superstite divorziato il diritto è riconosciuto se è divenuto inabile al lavoro prima del divorzio o entro l'anno successivo, oppure se ha raggiunto l'età pensionabile entro tre anni dall'ottenimento del divorzio e il matrimonio è durato almeno 25 anni. In caso di nuovo matrimonio, la pensione viene corrisposta per dodici mesi dopo il matrimonio.
La base di calcolo della pensione ai superstiti è data dal maggiore degli importi tra la pensione di anzianità calcolata in base agli anni di lavoro e la somma dei contributi versati. Per i soggetti con almeno 30 anni di contributi, si prende a base di calcolo la pensione di anzianità. L'ammontare della pensione dipende dal numero degli aventi diritto: un superstite 40%, due superstiti 75%, tre o più superstiti 100%. L'importo viene ripartito in parti uguali tra gli aventi diritto. La pensione ai superstiti non può essere inferiore al 40% della pensione di anzianità calcolata sulla base di 30 anni di servizio, né superiore al 100% di detta pensione determinata sul medesimo periodo lavorativo.

Disoccupazione

Hanno diritto al sussidio i soggetti di età compresa tra i 16 anni e l'età pensionabile che non svolgono attività lavorativa, sono alla ricerca di occupazione e che risultano registrati come disoccupati presso l'ufficio del lavoro. L'indennità è corrisposta se il soggetto può far valere almeno 12 mesi di contribuzione nei due anni precedenti l'iscrizione nelle liste dei disoccupati.
La durata dell'erogazione è di 180 giorni per i soggetti che hanno accreditati 5 anni di contribuzione, 270 giorni per chi ha tra i 5 e i 10 anni di contributi, 360 giorni per le persone con più di 10 anni di anzianità contributiva. La misura dell'indennità, corrisposta nei primi 100 giorni, è pari al 50% del reddito netto dell'ultimo trimestre lavorativo; per i giorni successivi, l'importo si riduce al 40%.

Ungheria

Organizzazione e struttura

Il sistema di protezione sociale è organizzato in cinque rami principali. I primi due si occupano di pensioni e sanità, gli altri tre hanno competenza in materia di disoccupazione, di sostegno al nucleo familiare e di assistenza sociale.
In particolare, per quanto riguarda il sistema pensionistico l'assetto è caratterizzato dalla presenza di due pilastri: uno obbligatorio pubblico e uno obbligatorio integrativo. Il pilastro obbligatorio pubblico, gestito dall'amministrazione dell'Assicurazione pensionistica nazionale, è finanziato con il sistema della ripartizione; mentre quello obbligatorio integrativo, la cui gestione è affidata a fondi pensione privati sottoposti al controllo dello Stato, è a capitalizzazione.
I contributi sociali vengono versati all'Autorità tributaria nazionale che a sua volta li trasferisce ai soggetti erogatori delle prestazioni. Alla gestione della disoccupazione sono preposti sia enti amministrativi che enti autonomi. Le indennità a favore dei nuclei familiari, finanziate con il bilancio statale, sono amministrate dagli uffici territoriali delle finanze.
Ogni branca del sistema è sottoposta alla vigilanza del ministero competente: sulle pensioni vigila il Ministero delle Finanze, sull'assicurazione sanitaria il Ministero della Sanità, sulla disoccupazione il Ministero dell'Economia, sui sussidi alle famiglie e sull'assistenza sociale il Ministero degli Affari sociali.

Finanziamento

Le prestazioni sono finanziate dalla contribuzione e dal bilancio dello Stato. In particolare, per l'invalidità, vecchiaia e superstiti, il primo pilastro (pensione obbligatoria) è finanziato dal contributo a carico del lavoratore dell'8% (se non aderisce alla previdenza integrativa) o del 2% (se aderisce alla previdenza integrativa) calcolato sulla retribuzione lorda, e dal contributo del datore di lavoro pari al 18%. Il secondo pilastro (previdenza integrativa) è finanziato esclusivamente dall'aliquota del 6% a carico del lavoratore. L'assicurazione sanitaria è coperta da una contribuzione complessiva del 14% di cui il 3% a carico del lavoratore e l'11% a carico del datore di lavoro.

Nessun onere specifico è previsto per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Solo per i titolari di pensione di anzianità o superstiti che esercitano un'attività autonoma è previsto un contributo pari al 5% del reddito lordo. Per la disoccupazione, il lavoratore versa l'1,5% e il datore di lavoro il 3,5%. Determinati periodi di inattività sono considerati utili ai fini pensionistici, sia per il diritto che per la misura, e sono accreditati figurativamente. Tali periodi sono: il servizio militare, il congedo parentale, i periodi di fruizione dell'indennità di malattia, i periodi di studio.

Prestazioni

Pensione di invalidità

La pensione compete a tutti gli assicurati, esclusi i residenti stranieri e alcune categorie di cittadini, che hanno perso almeno il 67% delle potenzialità lavorative, che non lavorano o il cui reddito si è ridotto per via della minore capacità lavorativa. Vi sono tre categorie di invalidità: la terza prevede la riduzione della capacità lavorativa del 67%; la seconda una riduzione del 100%, senza la perdita dell'auto-sufficienza; la prima la riduzione del 100%, con la perdita dell'auto-sufficienza. La pensione decorre dal giorno in cui l'invalidità è diagnosticata dalla commissione medica ed è revocata quando il pensionato non è più disabile o quando lavora e la sua retribuzione non è sensibilmente inferiore a quella che avrebbe guadagnato nell'attività lavorativa precedente all'insorgenza dell'invalidità. L'indennità è corrisposta se il lavoratore ha maturato un'anzianità minima di servizio, determinata in base all'età anagrafica posseduta al momento dell'insorgenza della invalidità: fino a 21 anni di età sono necessari due anni di assicurazione, da 22 a 24 anni quattro anni, da 25 a 29 anni sei anni, da 30 a 34 anni otto anni, da 35 a 44 anni dieci anni, da 45 a 54 anni quindici anni, da 55 anni in poi venti anni.

La misura della pensione dipende dall'età del lavoratore e dalla categoria di invalidità. Per i soggetti con meno di 30 anni di età e con un'invalidità di terza categoria, l'importo della pensione è pari al 51% del reddito mensile medio, aumentato dello 0,5% per ogni anno di servizio fino a 25 anni. Per i soggetti con più di 30 anni di età e con un'anzianità contributiva di almeno dieci anni, la pensione varia tra il 37,5% e il 67% a seconda dell'età posseduta alla data del manifestarsi dell'invalidità. La pensione di invalidità di seconda categoria è pari a quella di terza maggiorata del 5%; mentre la pensione di invalidità di

prima categoria è pari a quella di terza incrementata del 10%. È previsto un minimale a seconda della categoria di invalidità e un tetto massimo che equivale al massimale di contribuzione. A favore dei soggetti che hanno perso almeno il 50% della capacità lavorativa, disoccupati e che non percepiscono né la pensione di inabilità né altro sussidio, è corrisposta una rendita pari al 75% della pensione di anzianità cui avrebbero avuto diritto.

Pensione di vecchiaia e di anzianità

L'età pensionabile in entrambi i pilastri (pubblico e integrativo) è di 62 anni, sia per gli uomini che per le donne. Il requisito contributivo minimo è di 15 anni ed è richiesto soltanto per il pilastro pubblico. Nel sistema pubblico (primo pilastro), il trattamento massimo si consegue con 62 anni di età e almeno 20 anni di contributi. L'accesso alla pensione pubblica può avvenire anche prima del compimento dell'età pensionabile. Tale possibilità è riservata ai lavoratori adibiti in attività rischiose e usuranti, i quali possono anticipare il pensionamento due anni prima dell'età pensionabile se sono stati impiegati in tali attività per almeno 10 anni gli uomini e 8 anni le donne. In caso di periodi di esposizione al rischio di maggiore durata, l'età pensionabile si riduce ulteriormente di un anno ogni 5 per gli uomini e di un anno ogni 4 per le donne. Sono collocati anticipatamente in pensione anche i lavoratori di aziende in crisi, previo accordo tra i rappresentanti dei datori di lavoro, dei lavoratori e dell'amministrazione dei fondi pensione. Per quanto riguarda il secondo pilastro, non è previsto alcun anticipo del trattamento pensionistico.

L'importo della pensione pubblica è calcolato applicando alla media delle retribuzioni lorde mensili percepite dal 1988 in poi un'aliquota corrispondente agli anni di assicurazione:

- 20 anni di assicurazione determinano un importo di pensione pari al 53% della retribuzione media del periodo di riferimento;
- per ciascun anno di assicurazione da 21 a 25 l'aliquota aumenta del 2%;
- per ciascun anno accreditato da 26 a 36 l'aliquota aumenta dell'1%;
- per ciascun anno di lavoro da 37 a 40 l'aliquota aumenta dello 0,5%;
- per ciascun anno successivo al 40° l'aliquota aumenta dell'1,5%.

Di fatto, con 40 anni di assicurazione l'importo della pensione è pari al 76% della retribuzione media. Ai soggetti con almeno 38 anni di assicurazione e che dopo il compimento dell'età pensionabile hanno continuato a lavorare per almeno un anno, spetta una pensione mag-

giorata dell'0,3% per ciascun periodo di 30 giorni di lavoro aggiuntivo. È garantito un trattamento minimo, mentre il trattamento massimo in linea generale non può eccedere il 100% della retribuzione, salvo nel caso di proseguimento dell'attività lavorativa oltre l'età pensionabile.
L'importo della pensione integrativa dipende dai contributi versati e dal rendimento maturato, nonché dal tipo di prestazione prescelta. Infatti, il lavoratore può optare per la rendita vitalizia reversibile a favore dei superstiti oppure per la liquidazione in forma di capitale. Ogni anno i trattamenti pensionistici sono adeguati in relazione alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo.

Pensione ai superstiti
Sono titolari del diritto: il coniuge superstite (anche divorziato); il convivente; i figli (legittimi, naturali, affiliati e adottivi) fino al 16° anno di età e fino al 25° se studenti, senza limiti di età se inabili; i genitori, anche adottivi; i nonni. I superstiti hanno diritto alla pensione se il dante causa era titolare di pensione di vecchiaia o di invalidità, oppure aveva maturato il requisito assicurativo minimo per la pensione di invalidità.
La prestazione è liquidata a favore del coniuge superstite se al momento del decesso conviveva con il dante causa. Il diritto alla pensione spetta anche al coniuge superstite, separato o divorziato, se titolare di assegno alimentare. Tale diritto è riconosciuto anche al convivente a condizione che la convivenza sia durata almeno un anno e sia nato un figlio, oppure in assenza di figli che la convivenza sia durata almeno dieci anni.
La pensione è erogata per 12-18 mesi e si trasforma in permanente quando il coniuge superstite è titolare di pensione di vecchiaia, ovvero ha diritto al trattamento di inabilità, oppure ha almeno due figli di minore età avuti dal dante causa. La pensione spetta anche ai genitori che al momento del decesso erano invalidi o avevano compiuto 65 anni di età e che risultavano a carico del figlio. Lo stesso diritto è riconosciuto a favore dei genitori adottivi, a carico del figlio, del quale che avevano provveduto al mantenimento per almeno dieci anni.
La pensione al coniuge superstite è pari al 50% della pensione di vecchiaia o di invalidità liquidata o che sarebbe spettata al dante causa. A ciascun figlio la percentuale di spettanza è il 30%. L'ammontare del trattamento a favore dei genitori o dei nonni è lo stesso previsto per il coniuge superstite. Il diritto alla pensione cessa se il coniuge superstite

contrae nuovo matrimonio prima della maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia. La garanzia del trattamento minimo è prevista soltanto per gli orfani.

Disoccupazione
Sono destinatari del sussidio i disoccupati, in cerca di impiego, iscritti al Centro del lavoro, e che non hanno maturato il diritto alla pensione di anzianità o di invalidità. Per fruire dell'indennità è necessario il versamento di contributi per almeno 200 giorni nel quadriennio precedente l'inizio della disoccupazione. L'importo della prestazione è pari al 65% del salario medio, e non può essere inferiore al 90% della pensione minima di anzianità né superiore a 2 volte il sussidio minimo di disoccupazione.
L'indennità è erogata per un giorno ogni cinque giorni di contribuzione, per un massimo di 270 giorni, e cessa di essere corrisposta se il disoccupato non accetta offerte di lavoro, se rifiuta la formazione professionale, se matura il diritto per il trattamento pensionistico.

Lettonia

Organizzazione e struttura

L'amministrazione da cui dipendente l'organizzazione del sistema di protezione sociale è il Ministero delle Politiche sociali, che si avvale di Agenzie per la gestione dei servizi.
Per quanto concerne l'erogazione dei trattamenti pensionistici, delle indennità di malattia e maternità, del sussidio di disoccupazione e degli assegni al nucleo familiare, la competenza spetta all'Agenzia statale delle assicurazioni sociali, che ha la veste giuridica di società per azioni *non-profit*.
L'Ufficio statale del lavoro si occupa del collocamento dei disoccupati attraverso programmi di riqualificazione professionale. L'assistenza sanitaria è invece amministrata dall'Agenzia statale per l'Assicurazione obbligatoria contro le malattie. La riscossione dei contributi è affidata al Dipartimento statale delle imposte. Le prestazioni sono finanziate dai contributi, dai sussidi dello Stato e dalle entrate fiscali secondo il sistema della ripartizione.

Finanziamento

I lavoratori e i datori di lavoro versano un'imposta sociale globale per tutte le prestazioni sia pensionistiche che assistenziali. Tale imposta è modulata in riferimento alle diverse tipologie dei contribuenti.
In generale, per quanto riguarda i lavoratori dipendenti l'aliquota è pari al 35,09% del reddito lordo, di cui il 9% a carico dei lavoratori e il 26,09% a carico dei datori di lavoro. In caso di lavoratori che hanno oltrepassato l'età pensionabile o che sono invalidi di I e II categoria l'aliquota si riduce al 28,56%, di cui il 7,32% a carico dei lavoratori e il 21,24% a carico del datore di lavoro. L'onere a carico dei lavoratori autonomi è invece pari al 32,27% del reddito lordo, che si riduce al 28,47% per i soggetti sopra il limite di età pensionabile o invalidi di I o II categoria.
I residenti permanenti in Lettonia e alle dipendenze di società straniere sono tenuti al versamento di una contribuzione pari al 35% del reddito lordo. Anche per loro si applica l'imposta ridotta (28,47%) in caso di età superiore a quella della pensione o di invalidità di I e II categoria. I lavoratori non residenti permanentemente in Lettonia ma che vi risiedono per almeno 183 giorni, alle dipendente di società straniere versano un contributo dell'8,52% calcolato sul reddito lordo. Ai residenti in via permanenze, non soggetti all'assicurazione obbligatoria, è data la possibilità di iscriversi volontariamente, versando un contributo pari al 27,10% del reddito lordo.
A favore di alcune categorie di persone (militari di leva, individui che assistono bambini di età inferiore a un anno e mezzo, soggetti che percepiscono l'indennità di disoccupazione, persone disabili disoccupate) lo Stato si accolla una parte dell'onere contributivo. Sono inoltre accreditati figurativamente i periodi di studio nelle scuole superiori e i periodi di congedo parentale fino al compimento dell'8° anno di età del bambino.

Prestazioni

La pensione di invalidità
Spetta a tutti i lavoratori subordinati e autonomi, la cui capacità lavorativa risulti diminuita almeno del 25%.
Vi sono tre categorie di invalidità:

- la prima comporta un altro grado di incapacità lavorativa, con la perdita dell'autosufficienza;

- la seconda presuppone un altro grado di incapacità, senza la perdita dell'autosufficienza;
- la terza riguarda un grado medio di incapacità.

La prestazione è corrisposta da 16 anni di età fino all'età pensionabile. Per avere diritto alla prestazione è necessario il requisito minimo assicurativo di tre anni.
L'importo della pensione varia in rapporto alla categoria di invalidità e all'anzianità contributiva. Per le invalidità di I categoria, la pensione si determina in base alla media della retribuzione contributiva dei 36 mesi consecutivi, scelti nel quinquennio precedente il riconoscimento della pensione, e al rapporto tra gli anni di lavoro e quelli eventualmente mancanti al raggiungimento del periodo massimo. Il tutto viene maggiorato del 10%. Al risultato finale si applica un'aliquota del 45% che costituisce l'importo del trattamento pensionistico. L'importo della prestazione non può essere inferiore ad 1,6 volte l'indennità statale di previdenza sociale. La pensione di invalidità di II categoria si calcola in modo analogo, con la differenza che l'aliquota non è del 45% bensì del 40%. Anche per la II categoria è previsto un minimale pari a 1,4 volte la suddetta indennità. Per le invalidità di III categoria, la misura della pensione è pari all'importo dell'indennità di previdenza sociale.
Tutti i trattamenti pensionistici, compresi quelli di invalidità, sono rivalutati annualmente in base all'aumento degli indici dei prezzi al consumo e al flusso delle entrate contributive. Ai trattamenti eccedenti cinque volte l'indennità di previdenza sociale non spetta alcuna perequazione.

Pensione di vecchiaia e di anzianità

L'età pensionabile degli uomini è 62 anni, quella delle donne 59 anni e sei mesi, destinata, quest'ultima, ad innalzarsi gradualmente (sei mesi ogni anno) fino ad arrivare nel 2009 a 62 anni come gli uomini. L'anzianità minima di contribuzione è 10 anni.
I soggetti con almeno 30 anni di contributi e che hanno allevato non meno di cinque figli o un figlio disabile fino all'età di 8 anni, conseguono il diritto al trattamento massimo cinque anni prima del compimento dell'età pensionabile. I lavoratori con 30 anni di contribuzione e un'età anagrafica di due anni inferiore all'età pensionabile possono anticipare l'accesso alla pensione.
Dal 1996 è entrato in vigore un nuovo sistema di calcolo. Per tutti i lavoratori privi a quella data di anzianità assicurativa, l'importo della

pensione è dato dal montante del capitale pensionistico maturato e da un coefficiente corrispondente agli anni di fruizione della pensione (aspettative di vita). Per i soggetti con almeno un anno di assicurazione accreditata prima del 1996, il calcolo della pensione avviene con il sistema del pro-quota. I periodi ante 1996, si valutano moltiplicando la retribuzione media contributiva del periodo 1996-1999 per l'anzianità assicurativa maturata al 31 dicembre 1995. Ai periodi successivi al 1995 si applica il nuovo sistema di calcolo. La somma delle due quote determina l'importo complessivo della pensione.
È garantito un trattamento minimo che varia a seconda dell'anzianità assicurativa del soggetto:

- con almeno 20 anni di assicurazione, il trattamento minimo corrisponde a 1,1 volte l'indennità di previdenza sociale;
- da 20 a 30 anni di assicurazione, il minimo garantito è pari a 1,3 volte la prestazione sociale;
- oltre 30 anni di assicurazione, la pensione non può essere inferiore a 1,5 volte l'indennità sociale.

Pensione ai superstiti

I titolari del diritto sono i figli (legittimi, naturali e adottivi) fino al 14° anno di età e fino al 24° se studenti, senza limiti di età se invalidi prima del compimento del 18° anno di età; i fratelli, le sorelle e i nipoti, fino al 18° anno di età, fino a 24 anni se studenti, inabili, a carico del dante causa e con i genitori inabili al lavoro. Il coniuge superstite non rientra tra i beneficiari della prestazione. Il riconoscimento della prestazione ai superstiti è subordinato al possesso da parte del dante causa di un'anzianità assicurativa minima effettiva o potenziale, calcolata in base al periodo mancante all'età pensionabile, di 10 anni.
L'importo della pensione ai superstiti è calcolato in percentuale rispetto alla pensione di vecchiaia che il dante causa percepiva o avrebbe percepito: per un figlio il 50%, due figli il 75%, tre o più figli il 90%. È assicurato un trattamento minimo corrispondente all'indennità di previdenza sociale.

Disoccupazione

L'indennità viene corrisposta alle persone registrate nelle liste di disoccupazione e che hanno versato i contributi per almeno 9 mesi nei dodici mesi precedenti l'iscrizione nelle liste medesime. La misura del sussidio, erogato per un massimo di nove mesi, è calcolata in base all'anzianità assicurativa e alla retribuzione contributiva. Con almeno

9 anni di assicurazione l'importo dell'indennità è pari al 50% della retribuzione contributiva; con 10-19 anni di assicurazione, l'entità della prestazione corrisponde al 55% di detta retribuzione; con 20-29 anni il 60%; con 30 anni ed oltre il 65%. Per i primi tre mesi di disoccupazione l'indennità è corrisposta al 100%, per i periodi successivi subisce un riduzione: dal quarto al quinto mese è pari al 75%, dal settimo al nono viene liquidata al 50%.

Lituania

Organizzazione e struttura

Il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, attraverso il Comitato del Fondo statale per le assicurazioni sociali – che ha una struttura decentrata – gestisce i regimi pensionistici, le indennità di malattia e maternità e la riscossione dei contributi.
L'Ufficio nazionale del lavoro – nelle sue articolazioni territoriali – è competente per i problemi della disoccupazione. Dei servizi sociali e dei benefici ai nuclei familiari si occupano i Dipartimenti municipali di Assistenza sociale. Il sistema sanitario è diretto dal Ministero della Sanità e dal Fondo statale pazienti.

Finanziamento

Il finanziamento del sistema pensionistico dei lavoratori dipendenti si basa sulla contribuzione dei datori di lavoro e dei lavoratori, che ammonta rispettivamente al 22,5% e al 2,5% della retribuzione. Per i lavoratori autonomi la quota di contribuzione rappresenta il 50% dell'importo della pensione base a cui si aggiunge il 15% del reddito imponibile fiscalmente; tale ultima aliquota non è dovuta se il reddito dichiarato è inferiore ad un determinato limite; non è dovuta nemmeno da lavoratori autonomi con licenza e dagli agricoltori. Gli agricoltori deboli economicamente contribuiscono soltanto per il 20% dell'importo della pensione base. Per i lavoratori autonomi è previsto un tetto massimo oltre il quale non è dovuto nessun contributo (superiore a 60 volte il reddito ufficiale).
Le prestazioni di invalidità sono finanziate con la contribuzione e con un sussidio di Stato. La malattia e la maternità sono finanziate tramite

la contribuzione e il fisco. I datori di lavoro contribuiscono per il 3% del reddito lordo; i lavoratori (dipendenti e autonomi) non hanno nessun contributo a proprio carico ma il 30% dell'imposta sul reddito delle persone fisiche è destinata a finanziare l'assistenza sanitaria. I lavoratori autonomi che lavorano su licenza destinano il 30% del costo della licenza alla previdenza malattie.
Per ciò che riguarda le indennità di malattia e maternità i datori di lavoro contribuiscono per il 3% del reddito lordo mentre i lavoratori dipendenti per lo 0,5%. Non esiste nessun massimale per il versamento dei contributi.
Per quanto riguarda il finanziamento degli infortuni e malattie professionali i datori di lavoro contribuiscono per l'1% del reddito lordo, mentre il lavoratore dipendente non ha alcun contributo a proprio carico. Non esiste nessun massimale dei contributi.
Per le prestazioni di disoccupazione la contribuzione a carico del datore di lavoro è pari all'1,5% del reddito lordo mentre il lavoratore dipendente non ha alcun contributo a proprio carico. Non esiste un massimale di contribuzione.
Per quanto riguarda la malattia e la maternità c'è una partecipazione dell'autorità pubblica al finanziamento a favore di determinati individui designati per legge come «assicurati dallo Stato» (pensionati, bambini, ecc.); lo Stato copre il disavanzo di spesa per tali prestazioni.
Per le prestazioni pensionistiche, gli infortuni sul lavoro, le malattie professionali, le prestazioni di disoccupazione è previsto un sussidio di Stato per coprire il disavanzo oltre che una partecipazione al finanziamento. Lo Stato interviene anche in caso di fallimento del datore di lavoro a tutela delle persone colpite da infortuni e malattie professionali. Gli assegni al nucleo familiare sono a carico del bilancio dello Stato.

Prestazioni

Pensioni

Nel 1994 la Lituania ha riformato la legislazione in materia pensionistica. I trattamenti pensionistici si basano su un sistema di assicurazione sociale correlato principalmente alla contribuzione che eroga una pensione costituita da un importo base fisso e da un importo proporzionale al reddito.
Sono obbligatoriamente assicurati ai predetti fini tutti i lavoratori dipendenti privati e pubblici, tutti i lavoratori autonomi e i liberi pro-

fessionisti, tutti coloro che ricevono una remunerazione in quanto politici, pubblici ministeri, giudici, funzionari del Parlamento. Risultano altresì assicurati anche alcuni soggetti che non svolgono attività lavorativa ma che hanno un determinato status, quale ad esempio il genitore che accudisce il figlio di età inferiore a 3 anni, chi accudisce un disabile, coniugi di diplomatici distaccati all'estero, religiosi, residenti in particolari condizioni. Sono considerati periodi contributivi anche i periodi di percezione dell'indennità di disoccupazione, di malattia di maternità, i periodi dedicati all'accudimento dei figli minori di 3 anni o dei disabili totali, il servizio militare.

Invalidità

Sono esentati dall'assicurazione coloro che risultano già pensionati e alcune categorie di invalidi dall'infanzia. L'assicurazione per l'invalidità tutela il rischio di perdita della capacità lavorativa per malattia prolungata e per disabilità mentale o fisica, prevedendo tre diverse categorie di invalidità:

1. perdita totale della capacità di lavoro e dell'autosufficienza;
2. perdita totale della capacità di lavoro e parziale autosufficienza;
3. perdita parziale (meno di un terzo) della capacità di lavoro.

La prestazione pensionistica d'invalidità è subordinata a determinati requisiti assicurativi che variano a seconda dell'età anagrafica dell'invalido al momento dell'insorgenza dell'invalidità: nessun requisito minimo è richiesto al disabile di età inferiore a 23 anni, un solo anno di assicurazione fino all'età di 26 anni, due anni dai 26 ai 29 anni, tre anni da 29 a 32, quattro da 32 a 35, cinque anni oltre i 35.

I trattamenti erogati sono costituiti da un importo fisso di base e da un importo variabile, denominato «supplemento», in funzione del valore della contribuzione versata. Per poter percepire l'importo totale della prestazione di base occorre soddisfare un più oneroso requisito minimo di assicurazione che varia anch'esso in funzione dell'età anagrafica dell'invalido (1 anno di assicurazione fino a 24 anni d'età, 2 anni a 24 anni d'età, 3 anni a 25, 4 anni a 26, successivamente il requisito si incrementa di un anno ogni 18 mesi di incremento dell'età anagrafica). L'importo della prestazione di base dipende anche dalla categoria di invalidità riconosciuta: è previsto 1,5 volte l'importo base per gli invalidi della I categoria, l'importo base per la II categoria, 0,5 per la III categoria. Il supplemento, corrisposto a coloro che hanno versato una contribuzione in qualità di lavoratori, attiene non solo ai periodi di effettivo lavoro, ma anche al periodo mancante al compi-

mento dell'età pensionabile (in caso di mancato perfezionamento del periodo minimo di assicurazione previsto, l'aumento di tale anzianità contributiva sarà ridotto proporzionalmente).
Determinato il periodo da prendere a riferimento per il calcolo del supplemento questo varia ancora in funzione del reddito sul quale sono stati calcolati i contributi. L'adeguamento automatico trimestrale viene effettuato soltanto sull'importo del supplemento, mentre il trattamento base viene aumentato di volta in volta con decisione del governo.
La prestazione può essere cumulata con la pensione ai superstiti, le indennità per gli orfani e per il nucleo familiare, ma non con la pensione sociale; è anche ammesso il cumulo con il reddito da lavoro, modulato in funzione di quest'ultimo, in modo tale che o si cumula solo l'importo base o anche parte del supplemento.
Le aziende con più di 50 dipendenti sono obbligate ad assumere una quota di invalidi, che può variare dal 2% al 5%, stabilita dall'Ufficio locale del lavoro; in caso di inadempienza è prevista una sanzione pecuniaria pari a 12 volte l'importo dei contributi calcolati sul salario medio ufficiale nazionale. Per ogni disabile assunto sono concessi contributi all'azienda, anche se per periodi limitati, da parte del Fondo per l'occupazione.

Vecchiaia

Sono esentati dall'assicurazione i pensionati che lavorano. La prestazione di vecchiaia è subordinata all'esistenza di un periodo minimo di assicurazione pari a 15 anni, tuttavia se la persona ha maturato solo parte del periodo il trattamento viene comunque corrisposto ridotto in proporzione. L'importo massimo è ottenibile con 30 anni di assicurazione, per uomini e donne.
L'età pensionabile nel 1995 era pari a 60 anni per gli uomini e 55 per le donne, da allora è in fase di graduale aumento fino a 62,5 per gli uomini e 60 per le donne.
Non è prevista nessuna forma di pensionamento anticipato, mentre è possibile posticipare il pensionamento: in tal caso è previsto un incentivo pari all'aumento dell'8% della pensione per ogni anno di differimento fino ad un massimo del 40% (pari a 5 anni). L'importo della pensione di vecchiaia varia in funzione dell'anzianità contributiva e del reddito sul quale sono stati calcolati i contributi. A partire dal 2004 inizia una graduale eliminazione dei periodi precedenti il 1994 per l'individuazione del reddito da prendere a base per il calcolo.

Va precisato che l'importo della pensione è costituito da un importo base, che nell'eventualità di mancato perfezionamento del requisito minimo di assicurazione viene proporzionalmente ridotto, e da un supplemento. L'adeguamento automatico trimestrale viene effettuato soltanto sull'importo del supplemento, mentre il trattamento base viene aumentato di volta in volta con decisione del governo.
Il cumulo della pensione di anzianità con un reddito da lavoro (ipotesi diversa dal differimento di cui sopra) è consentito in misura variabile a seconda del reddito guadagnato e qualora siano stati perfezionati i requisiti minimi di contribuzione per la pensione d'invalidità. Se il reddito da lavoro è inferiore al salario minimo la pensione è interamente cumulabile, se è superiore il cumulo è parziale.

Superstiti
Hanno diritto a pensione ai superstiti il coniuge o convivente e i figli, a condizione che il defunto avesse maturato i requisiti assicurativi per l'invalidità e la vecchiaia o fosse già pensionato. Al coniuge è richiesta una delle seguenti condizioni:

- che la durata del matrimonio non sia inferiore a 5 anni o abbia figli a carico;
- che abbia a carico figli del defunto aventi diritto alla pensione agli orfani;
- che gli manchino 5 anni all'età pensionabile.

Al convivente spetta se non c'è un coniuge superstite che possa rivendicare il diritto alla pensione e se deve prendersi cura dei figli del defunto. Ai figli la pensione compete fino a 18 anni d'età (salvo gli invalidi di I categoria che la percepiscono illimitatamente) o fino al conseguimento della laurea o diploma, ma non oltre i 24 anni d'età. La pensione ai superstiti, a determinate condizioni, può spettare anche ai tutori legali che provvedono al mantenimento dei figli del defunto.
Le aliquote di reversibilità risultano così ripartite: 20% al coniuge, 25% per ogni figlio fino al massimo dell'80% fra tutti gli aventi diritto. Nel caso siano solo i figli ad avere diritto a pensione l'importo massimo sale al 100%. Al tutore legale spetta il 20%. Il trattamento di pensione al coniuge cessa in caso contragga nuovo matrimonio.

Disoccupazione
Nei primi anni '90 la Lituania ha riformato la legislazione in materia di disoccupazione istituendo il Fondo per l'occupazione. Le prestazioni di disoccupazione sono finanziate con un sistema misto, contributivo

e non contributivo e possono essere attribuite anche a persone che non sono state assicurate, come ad esempio a giovani diplomati, a chi assiste i minori di 8 anni o persone disabili o invalidi di I e II categoria, ai disoccupati reduci dal servizio di difesa nazionale o da luoghi di detenzione.
Hanno diritto al trattamento sia i disoccupati involontari che volontari a condizione che siano abili al lavoro, iscritti al collocamento e abbiano almeno 24 mesi di assicurazione nei tre anni precedenti (sono previste eccezioni qualora la disoccupazione sia involontaria e per i soggetti soprannominati), purché siano di età inferiore a quella pensionabile.
Il trattamento decorre dopo il 7° giorno in caso di disoccupazione involontaria e dopo tre mesi se volontaria, varia in funzione degli anni di assicurazione (per il trattamento massimo occorrono 25 anni), non è collegato al reddito. È previsto un importo minimo per coloro che non hanno potuto acquisire il minimo contributivo previsto. L'indennità è corrisposta per un massimo di 180 giorni l'anno. Può essere non concessa o dimezzata se il disoccupato rifiuta offerte di lavoro adeguate alla sua qualifica professionale o programmi di formazione o non si presenta all'ufficio del lavoro quando previsto.
Per i disoccupati anziani il trattamento può essere prorogato per altri 2 mesi se entro 5 anni raggiungono l'età della pensione; mentre per coloro che entro 2 anni raggiungono l'età della pensione e hanno almeno 15 anni di contributi la proroga viene concessa fino all'età pensionabile.
Non è consentito cumulare l'indennità di disoccupazione con la pensione, se quest'ultima è di importo inferiore viene erogata la differenza.

Polonia

Organizzazione e struttura

Il sistema di previdenza sociale rientra nell'ambito delle competenze del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e del Ministero della Sanità, ma l'organizzazione e il finanziamento è del tutto indipendente dai ministeri. È l'Istituto delle assicurazioni sociali – decentrato regionalmente – che gestisce i regimi pensionistici, le indennità di malattia e maternità, d'infortunio e malattia professionale, riscuote i contributi. L'assistenza sanitaria per malattia e maternità è gestita dai Fondi regionali per le indennità medesime.

Gli Uffici locali e regionali del Lavoro – articolazioni territoriali del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali – sono competenti per i problemi della disoccupazione. Non esiste un'assicurazione sociale per la disoccupazione, le indennità vengono erogate dal Fondo del lavoro finanziato dai datori di lavoro con un prelievo del 2,45% del reddito dei lavoratori dipendenti. Delle prestazioni di assistenza sociale si occupano i Centri locali e regionali di assicurazione sociale.

Finanziamento

Il finanziamento del sistema pensionistico, della sanità, degli infortuni e malattie professionali e della disoccupazione si basa sulla contribuzione e sui sussidi statali; soltanto gli assegni familiari sono interamente finanziati dallo Stato. Gli assicurati versano un contributo pari al 7,75% del loro reddito totale per l'assistenza sanitaria per malattia e maternità e del 2,45% dello stesso reddito per il finanziamento delle indennità di malattia e maternità; nessun contributo è previsto per i datori di lavoro ai medesimi fini. La contribuzione per la pensione di invalidità e superstiti è pari al 6,5% del reddito globale per gli assicurati e per i datori di lavoro; mentre per la pensione d'anzianità la contribuzione è del 9,76% del reddito globale per gli assicurati e per i datori di lavoro. Oltre 30 volte il salario medio nazionale previsto nella legge di bilancio nulla è dovuto.
Per quanto riguarda il finanziamento degli infortuni e malattie professionali i datori di lavoro contribuiscono per l'1,62% del reddito lordo, mentre gli assicurati non hanno alcun contributo a proprio carico. Non esiste nessun massimale dei contributi. Per le prestazioni di disoccupazione la contribuzione a carico del datore di lavoro è pari al 2,45% del reddito mentre l'assicurato non ha alcun contributo a proprio carico. Non esiste un massimale di contribuzione. I disavanzi delle spese sono coperti dal bilancio dello Stato.

Prestazioni

Pensioni
Nel 1998 la Polonia ha riformato la legislazione in materia pensionistica. Sono considerati periodi contributivi ai fini pensionistici anche i periodi di percezione dell'indennità di malattia, di congedo parentale, di studi universitari e di assistenza di una persona a carico. Agli inabili totali al lavoro, privi di autosufficienza o che hanno compiuto 75 an-

ni, viene concesso un supplemento all'assistenza medica se hanno diritto alla pensione di vecchiaia, invalidità o superstiti.
È prevista anche un'indennità funeraria, pari al 200% del salario nazionale medio alla data del decesso, a favore di chi sostiene le spese per il funerale per un membro della famiglia o di un pensionato.

Invalidità

L'assicurazione per l'invalidità poggia su un sistema pubblico obbligatorio secondo le regole di un regime a ripartizione correlato principalmente alla contribuzione; la prestazione viene erogata in base al reddito. L'assicurazione per l'invalidità tutela il rischio di infermità permanente o di lungo termine qualora non sia possibile riacquistare la capacità lavorativa nemmeno dopo interventi riabilitativi. Si tratta della tutela di incapacità totale a svolgere qualsiasi tipo di lavoro; la tutela si estende anche alla perdita parziale della capacità lavorativa specifica, cioè nel proprio abituale lavoro, anche se si può svolgere un lavoro diverso, meno qualificato. Sono assicurati per il rischio invalidità tutti i lavoratori subordinati, autonomi, agricoltori, beneficiari d'indennità di disoccupazione e parentale.
La prestazione pensionistica d'invalidità è subordinata a determinati periodi minimi assicurativi che variano a seconda dell'età anagrafica dell'invalido al momento dell'insorgenza dell'invalidità: prima dei 20 anni, un solo anno di assicurazione; prima di 22, due anni; prima di 25, tre anni; prima dei 30, quattro anni; oltre i 30 servono 5 anni di contribuzione nei 10 anni precedenti la comparsa del rischio tutelato. Sia il periodo di assicurazione, che il livello di incapacità lavorativa e il salario di riferimento (che può essere quello medio dei 10 anni consecutivi degli ultimi 20 anni o i migliori 20 di assicurazione) influiscono sull'importo della prestazione.
La pensione per incapacità totale è calcolata sul salario di riferimento – quale risulta dal rapporto del salario medio dell'assicurato con la media dei salari nazionali – maggiorato dell'1,3% per i periodi contributivi, ridotto all'0,7% per i periodi non contributivi e per gli anni mancanti a 25 tra la data della domanda e l'età di 60 anni; al salario così determinato va aggiunto il 24% e poi moltiplicato per l'importo base nazionale di pensione. La pensione per incapacità parziale è pari al 75% dell'importo di quella per incapacità totale.
È previsto un massimale salariale pari al 250% del salario medio nazionale. È previsto un diverso importo minimo a seconda del tipo di invalidità (parziale o totale). Ai fini del recupero della capacità di la-

voro può essere corrisposta un'indennità di riabilitazione per 6 mesi, prorogabile fino a 30 mesi, d'importo pari al 75% del salario di riferimento per la pensione d'invalidità. La pensione massima rappresenta il 100% del salario di riferimento.
L'adeguamento automatico della pensione è correlato sia alla dinamica – calcolata su base annua – dei prezzi al consumo che all'indice salariale medio nazionale. In media le pensioni debbono aumentare in misura almeno pari all'aumento dei prezzi più, in caso di indice salariale inferiore a quello dei prezzi, il 15% della differenza tra i due indici. Sulla pensione di invalidità possono competere indennità ai nuclei familiari.
La pensione è sospesa o ridotta in funzione del reddito qualora il titolare eserciti attività professionale: nessuna riduzione se il reddito è inferiore al 70% del salario medio nazionale; se il reddito è compreso tra il 70% e il 130% del suddetto reddito la pensione è ridotta del 24% se l'incapacità è totale, o del 18%, se l'incapacità è parziale, la pensione è sospesa se il reddito è superiore al 130%. Il collocamento al lavoro dei portatori di handicap è stato regolamentato con legge del 1997.

Vecchiaia

L'assicurazione per la vecchiaia riguarda i lavoratori dipendenti, autonomi e loro familiari, persone in regime di assicurazione volontaria, artisti. Per i nati prima del 1949 la prestazione di vecchiaia è subordinata all'esistenza di un periodo minimo di assicurazione pari a 20 anni per le donne e 25 per gli uomini; tuttavia anche 15 anni per le donne e 20 per gli uomini danno diritto al trattamento, senza però la garanzia del minimo. Per i nati dopo il 1948 non è richiesto nessun periodo minimo, ma occorrono almeno 20 anni per le donne e 25 per gli uomini per la garanzia del minimo. Per il raggiungimento dei suddetti requisiti, nei limiti di 1/3, sono validi anche i periodi di percezione dell'indennità di malattia, di assistenza e di riabilitazione. L'età pensionabile è pari a 65 anni per gli uomini e 60 per le donne.

Prepensionamento

Per alcuni assicurati nati prima del 1949 è possibile il pensionamento anticipato. In particolare:

- le donne a 55 anni con 30 anni di contributi;
- gli inabili totali possono percepire la pensione 5 anni prima se hanno perfezionato i requisiti;
- i lavoratori addetti a lavori insalubri 5 anni prima;

- alcune categorie di persone, quali ad esempio i giornalisti, addetti alle vetrerie, ferrovieri ecc. possono andare in pensione anticipata di 5 anni;
- 10 anni prima i minatori, chi è a contatto con piombo, cadmio, amianto, siderurgici, piloti e sommozzatori;
- 15 anni prima i musicisti di strumenti a fiato.

Per alcuni assicurati nati dopo il 1948 non è possibile il pensionamento anticipato. Per il prepensionamento dei lavoratori disoccupati anziani si rimanda al paragrafo sulla disoccupazione.

In caso di posticipo del pensionamento non è previsto alcun incentivo, ma ovviamente la pensione risulterà più consistente. L'importo della pensione di vecchiaia, per coloro che sono nati dopo il 1948, varia in funzione dell'anzianità contributiva, del reddito sul quale sono stati calcolati i contributi e della speranza di vita al momento del pensionamento. Per i nati prima del 1949 l'importo dipende dal salario di riferimento e dagli anni di contributi.

Per ciò che attiene il calcolo valgono gli stessi criteri già visti per la pensione di invalidità se il pensionato è nato prima del 1949; mentre per gli altri il trattamento dipende dal capitale accumulato e dalla aspettativa di vita. È previsto un importo minimo e la pensione massima rappresenta il 100% del salario di riferimento. La pensione di vecchiaia viene adeguata con le stesse regole della pensione d'invalidità.

Superstiti

Hanno diritto a pensione ai superstiti il coniuge, anche se divorziato, i figli, i nipoti, i genitori e i suoceri a condizione che il defunto avesse maturato i requisiti assicurativi per l'invalidità e la vecchiaia o fosse già pensionato; non è richiesto nessun requisito se il decesso è intervenuto a seguito di infortunio o malattia professionale.

Al coniuge è richiesta una delle seguenti condizioni:

- 50 anni d'età;
- totalmente inabile;
- che la durata del matrimonio non sia inferiore a 5 anni o abbia figli a carico;
- che abbia a carico un figlio avente diritto alla pensione agli orfani o che abbia meno di 16 anni o di 18 anni se studente;
- che abbia a carico un figlio inabile avente diritto alla pensione agli orfani.

Ai figli la pensione compete se ricorrono le seguenti condizioni:

- meno di 16 anni o meno di 25 se studenti;
- se sono totalmente inabili.

La pensione spetta anche ad altri figli a carico del defunto se conviventi da almeno un anno e se non percepiscono alcuna indennità per la morte del genitore naturale o se questi non è in grado di provvedere al suo mantenimento. Ai genitori a carico sono richieste le stesse condizioni stabilite per il coniuge.
Le aliquote di reversibilità risultano pari all'85% se c'è un solo superstite, 90% per due, 95% per tre, ripartite in parti uguali. Il trattamento di pensione al coniuge non viene sospeso se contrae nuovo matrimonio. In caso di decesso di un genitore agli orfani spetta la spartizione della relativa indennità; mentre in caso di perdita di entrambi i genitori agli orfani viene liquidata un'integrazione mensile aggiuntiva perequata.
Qualora il coniuge non abbia diritto a pensione ai superstiti viene ad esso liquidato un contributo per almeno un anno, prorogabile a due se partecipa ad un programma di reinserimento professionale. Come già detto in premessa in determinate condizioni spetta anche un contributo alle spese mediche e un assegno funerario.

Disoccupazione
Nel 1994 la Polonia ha varato una nuova legge in materia di occupazione e di prevenzione della disoccupazione disponendo un programma di solidarietà che prevede l'assegnazione di un'indennità *fissa* erogata dall'apposito Fondo statale per il lavoro, finanziato dai datori di lavoro. Risultano assicurati ai fini della disoccupazione, tutti i lavoratori, ad eccezioni degli agricoli, purché il loro reddito mensile sia stato almeno pari al minimo salariale nazionale.
Il trattamento spetta ai residenti o profughi, disoccupati involontari, nullatenenti, abili e idonei al lavoro, iscritti all'ufficio del lavoro, con almeno 18 anni d'età, non pensionati di vecchiaia o invalidità, senza altri trattamenti di malattia, maternità, riabilitazione, assistenza e abbiano almeno 365 giorni di assicurazione nei 18 mesi precedenti e un reddito massimo mensile non superiore al 50% del salario minimo nazionale.
Il trattamento decorre dal 6° giorno, viene corrisposto mensilmente in percentuale sulla «base di contribuzione» – parametro fisso – pari all'80% da 1 a 5 anni di assicurazione, 100% da 5 a 20 anni, 120% oltre i 20 anni. La durata del trattamento varia in funzione del tasso di disoccupazione del territorio: 6 mesi se è pari al tasso nazionale; 12

mesi dove è maggiore; 18 mesi dove è il doppio se anche il coniuge è disoccupato e se ha un figlio con meno di 15 anni oppure ha 20 anni di contribuzione.
L'indennità non dovuta va restituita e il diritto viene meno se si rifiuta un lavoro adeguato, un impiego civile o pubblico o la formazione. Il licenziamento in tronco per gravi motivi o la disoccupazione volontaria non danno diritto all'indennità. Cumulo consentito con gli assegni familiari.

Indennità per disoccupati anziani
Sono previste distinte possibilità di pensionamento anticipato per disoccupati anziani.
1. Le donne a 58 anni con 20 anni di contributi e gli uomini a 63 con 25 anni di contributi.
2. Le donne a 50 anni con 30 anni di contributi e gli uomini a 63 con 35 anni di contributi.
3. In caso di esubero dovuto a ristrutturazione, le donne con 35 anni di contributi e gli uomini con 40 anni di contributi, senza requisiti d'età.
4. In caso di esubero dovuto a fallimento, le donne con 34 anni di contributi e gli uomini con 39 anni di contributi, senza requisiti d'età.
L'indennità di pensionamento anticipato è pari al 90% della pensione di vecchiaia che sarebbe spettata all'età pensionabile.

Romania

Organizzazione e struttura

Il sistema di sicurezza sociale rumeno è soggetto al controllo generale del Ministero del Lavoro e della Protezione sociale, del Ministero della Sanità e della Famiglia, della Casa nazionale per l'assicurazione sanitaria, dell'Agenzia nazionale per l'occupazione e la formazione e del Ministero delle Finanze.
Numerose istituzioni decentrate effettuano poi la gestione delle prestazioni e dei servizi sociali:

- l'Agenzia nazionale per l'occupazione e la formazione eroga sussidi di disoccupazione e Tfr;
- la Casa nazionale per l'assicurazione sanitaria si occupa dell'assistenza sanitaria;

- il Ministero della Famiglia è competente per le pensioni di invalidità;
- la Casa nazionale per le pensioni si occupa delle pensioni di anzianità e superstiti;
- le autorità locali sono competenti in materia di assistenza sociale e aiuti d'emergenza;
- il Ministero dell'Istruzione dispone per gli assegni dei figli a carico.

Finanziamento

Il finanziamento dell'assicurazione sanitaria per malattia e maternità si avvale di risorse provenienti sia dai contributi che dal bilancio statale e locale oltre che – a titolo di fonti supplementari – dal Fondo di previdenza sociale per la salute, dagli introiti delle unità speciali sanitarie e dal Ministero della Sanità e della Famiglia. La contribuzione in tal caso è pari al 7% del salario lordo sia per i lavoratori che per i datori di lavoro; mentre per i pensionati e i titolari di assegni sociali il 7% è applicato al doppio del minimo salariale lordo nazionale. Non è previsto alcun contributo per l'assicurazione malattia da parte dei militari di leva, di chi usufruisce del congedo di malattia o per l'assistenza dei figli minori di 6 anni, detenuti e membri di famiglie che beneficiano di assistenza sociale. Sono destinate all'assistenza sanitaria anche risorse provenienti da imposte su alcool e tabacco.
Per le indennità di malattia e maternità il finanziamento è a carico della contribuzione e del Fondo statale per la previdenza sociale. I trattamenti d'invalidità sono a carico dei bilanci locali, poi ripianati in caso di deficit dal bilancio dello Stato. Le pensioni d'anzianità e per i superstiti, per gli infortuni e le malattie professionali e i trattamenti di disoccupazione sono invece finanziati dalla contribuzione. Gli oneri per gli assegni ai nuclei familiari sono interamente a carico del bilancio dello Stato, salvo casi eccezionali quando possono essere posti in parte (20%) a carico dei bilanci locali.
La contribuzione per le indennità di malattia, maternità, infortuni sul lavoro e pensioni varia in funzione delle condizioni di lavoro degli assicurati e l'aliquota può essere del 35% o 40% o 45% del reddito lordo dei lavoratori. Il 45% si applica nei casi di più elevato rischio lavorativo, come ad esempio per l'attività mineraria; il 40% nella II categoria di rischio, come ad esempio per l'edilizia; il 35% per tutte le normali attività lavorative. L'importo salariale massimo al quale applicare l'aliquota di contribuzione è costituito da 3 volte il salario lordo

mensile medio del settore di riferimento. In caso di lavoratori domestici assunti per assistere anziani, disabili o bambini, l'aliquota di contribuzione scende al 15% e non può essere inferiore ad un salario minimo.
Le indennità di temporanea degli infortunati sono a totale carico dei datori di lavoro. Per le indennità di disoccupazione il contributo del datore di lavoro è pari al 5% e quello degli assicurati pari all'1% del reddito lordo. Le indennità familiari sono finanziate anche con risorse provenienti da imposte sul gioco d'azzardo. Il bilancio dello Stato copre il disavanzo per tutte le prestazioni ed eroga direttamente le indennità d'invalidità agli invalidi e alle vedove di guerra.

Prestazioni

Pensioni
Nel 2000 la Romania ha riformato il sistema pensionistico pubblico, successivamente emendato e integrato. L'assicurazione per il rischio d'invalidità e vecchiaia è estesa a tutti i lavoratori subordinati e ad altre persone assicurate in funzione di singoli contratti assicurativi.

Invalidità
Nel 1999 il governo con decisione urgente adottò specifici provvedimenti per la tutela e l'occupazione delle persone portatrici di handicap. Viene tutelato il rischio di perdita della capacità lavorativa per tre diverse categorie di invalidità:
1. perdita totale della capacità di lavoro e dell'autosufficienza;
2. perdita totale della capacità di lavoro ma non dell'autosufficienza;
3. perdita di almeno la metà della capacità di lavoro, con la possibilità di svolgere un'attività professionale.
I titolari di pensione d'invalidità sono sottoposti a revisione sanitaria ogni 6-12 mesi fino al compimento dell'età pensionabile. La prestazione pensionistica d'invalidità è subordinata a determinati requisiti assicurativi che variano a seconda dell'età anagrafica dell'invalido al momento dell'insorgenza dell'invalidità (5 anni di assicurazione fino all'età di 25 anni, 8 anni dai 25 ai 31 anni, 11 da 31 a 37, 14 da 37 a 43, 18 anni da 43 a 49, 22 da 49 a 55, 25 oltre i 55 anni).
L'importo dei trattamenti erogati varia in funzione della categoria di invalidità, dei redditi precedenti e dell'anzianità di servizio. In particolare il calcolo è correlato al punteggio medio annuo realizzato dall'assicurato nel periodo di contribuzione – ottenuto sommando tutti i

punteggi ottenuti con riferimento al salario mensile lordo individuale o al reddito sul quale sono stati calcolati i contributi – preso allo 0,75% per gli invalidi della I categoria, allo 0,60% per la II categoria e allo 0,40% per la III categoria, moltiplicato per il valore di punteggio di pensione nel mese della domanda. Sono considerati come periodi contributivi anche il servizio militare; risultano inoltre maggiorati i periodi di lavoro con persone a carico. I pensionati per invalidità di I categoria percepiscono un'indennità di accompagnamento di importo pari al salario minimo lordo.
I pensionati d'invalidità hanno un sostegno economico, legato al reddito, per terapie termali, per protesi e altri presidi ortopedici, apparecchiature mediche. Il genitore che accudisce un figlio con handicap ha diritto al congedo retribuito fino al compimento dei tre anni d'età del figlio, congedo per malattia per accudire un figlio con handicap grave che necessita di particolari terapie fino al 18° anno d'età di questi, servizi alberghieri gratuiti in caso di ricovero del figlio con handicap.
L'adeguamento automatico della pensione avviene ogni trimestre e può essere pari al 100% del tasso d'inflazione. La prestazione può essere cumulata con le indennità di maternità o ai nuclei familiari. Per i pensionati della III categoria d'invalidità è ammesso il cumulo con il reddito da lavoro. La commissione medica di valutazione della capacità lavorativa può decidere di stabilire un programma eventuale di riabilitazione che favorisca il ritorno alla vita attiva dell'invalido.

Vecchiaia

La prestazione di vecchiaia è subordinata all'esistenza di un periodo minimo di assicurazione pari a 15 anni. Sono considerati come periodi contributivi anche il servizio militare di leva, periodi di studio universitari, periodi di percezione di assicurazione sociale, i periodi di prigionia per motivi politici, periodi concernenti le interruzioni collettive dei rapporti di lavoro, altri periodi speciali. L'età pensionabile standard è pari a 65 anni per gli uomini e 60 per le donne, ma diverrà ufficiale fra circa 10 anni dopo un periodo transitorio di adeguamento attualmente in corso che riguarda anche l'anzianità di servizio destinata a diventare di 35 anni per gli uomini e 30 per le donne.
L'importo della pensione varia in funzione dei redditi precedenti e dell'anzianità di servizio. Per il calcolo occorre stabilire il punteggio medio annuo dell'assicurato nel periodo di contribuzione – ottenuto sommando tutti i punteggi ottenuti con riferimento al salario mensile lordo individuale o al reddito sul quale sono stati calcolati i contributi

– e moltiplicarlo per il valore di punteggio di pensione nel mese della domanda. In caso di differimento del pensionamento viene concesso un incentivo pari all'1% l'anno per i primi 5 anni e allo 0,6% per ogni anno successivo.
È previsto un trattamento minimo di pensione. L'adeguamento automatico della pensione avviene ogni trimestre e può essere pari al 100% del tasso d'inflazione. Il cumulo della pensione con un reddito da lavoro è consentito.

Prepensionamento
Il pensionamento anticipato di 5 anni, rispetto l'età standard, è possibile per gli assicurati che superano il periodo contributivo completo di almeno 10 anni, mentre per quelli che maturano tale periodo è previsto un prepensionamento parziale.
La pensione anticipata è di importo pari a quella standard, mentre l'anticipata parziale è ridotta in funzione dei mesi mancanti all'età pensionabile standard. Il cumulo della pensione con un reddito da lavoro non è consentito fino al raggiungimento dell'età pensionabile standard.

Superstiti
Hanno diritto a pensione ai superstiti il coniuge e i figli a condizione che il defunto avesse maturato i requisiti assicurativi per una pensione o fosse già pensionato.
Al coniuge è richiesta una delle seguenti condizioni:
- 60 anni d'età e che la durata del matrimonio non sia inferiore a 15 anni (se il matrimonio è durato almeno 10 anni la pensione spetta ugualmente ma l'importo sarà decurtato dello 0,5% per ogni mese mancante a 15);
- invalidità di I o II categoria e la durata del matrimonio deve essere di almeno un anno;
- il decesso deve essere conseguenza di un infortunio sul lavoro o di tbc e il coniuge superstite deve avere un reddito inferiore ad 1/4 del reddito nazionale medio lordo;
- disoccupato alla data del decesso con figlio a carico.

In mancanza delle suddette condizioni la pensione viene erogata per un periodo limitato, pari al massimo a 6 mesi, fino a che il coniuge superstite non trova lavoro. Ai figli la pensione compete fino a 16 anni d'età o fino a 26 se studenti o per i periodi di invalidità.
Le aliquote di reversibilità risultano così ripartite: 50% per un solo

superstite, 75% per due superstiti, 100% per tre. Al superstite che ha sostenuto le spese funebri spetta un contributo non inferiore all'importo del salario lordo nazionale, stabilito annualmente dalla legge di bilancio. Il trattamento di pensione al coniuge cessa all'eventuale scioglimento del secondo matrimonio.

Disoccupazione

Durante gli anni '90 in Romania c'è stata una proliferazione di leggi in materia di tutela della disoccupazione. Risultano assicurate tutte le persone in attività lavorativa (fino all'età pensionabile). Il sussidio di disoccupazione è previsto per chi è idoneo al lavoro, regolarmente iscritto presso gli uffici per la disoccupazione con entrate inferiori al 50% del salario minimo netto nazionale, non ha maturato il diritto a pensione, non è proprietario di terreni di una data superficie e ha un reddito inferiore ad un dato limite. Il diritto al trattamento è condizionato ad un requisito contributivo pari a 6 mesi nei 12 mesi precedenti, per i lavoratori a tempo indefinito, 12 mesi negli ultimi 24 mesi, per quelli con contratto a termine e per gli autonomi.
Il trattamento economico corrisponde ad una data percentuale – variabile in funzione dell'anzianità di lavoro – del salario medio netto dei 3 mesi precedenti la disoccupazione (o del salario minimo nazionale): in particolare il 50% del salario con anzianità da 1 a 5 anni, il 55% da 5 a 15 anni, il 60% oltre i 15 anni. Il sussidio non può essere inferiore al 75% del salario minimo nazionale. Per i giovani laureati, entro un anno dalla laurea, è prevista un'indennità d'inserimento professionale concedibile dopo 60 giorni dal conseguimento del titolo. La durata del sostegno al reddito è di 270 giorni ed è cumulabile con l'assegno per l'educazione dei figli e la pensione di invalidità.

Slovacchia

Organizzazione e struttura

Il sistema di sicurezza sociale slovacco è diviso in cinque rami: i due principali sono l'assistenza sanitaria e l'assicurazione previdenziale; seguono poi il sostegno sociale statale alle famiglie, l'assistenza sociale, gli infortuni e malattie professionali.
L'assistenza sanitaria è di competenza del Ministero della Sanità che

copre il trattamento negli istituti di assistenza sanitaria e alcuni farmaci. Le prestazioni effettive del servizio sanitario sono affidate ai centri locali, agli ospedali, alle cliniche e ai centri termali.
Esistono 5 enti di assicurazione ma la maggioranza dei cittadini è assicurata dalla Compagnia di assicurazione sanitaria generale.
L'assicurazione previdenziale, il cui controllo compete al Ministero del Lavoro, degli Affari sociali e della Famiglia, per ciò che attiene i trattamenti pensionistici, le indennità di malattia e maternità, le indennità ai nuclei familiari e gli infortuni e malattie professionali è gestita dall'Agenzia pubblica delle Assicurazioni sociali; mentre le indennità di disoccupazione sono gestite dall'Ufficio nazionale del lavoro, decentrato a livello regionale.
Enti privati gestiscono, invece, l'assicurazione pensionistica complementare.

Finanziamento

Il finanziamento della quasi generalità del prestazioni sociali si avvale di risorse provenienti sia dai contributi che da sussidi statali. Soltanto il finanziamento delle prestazioni per infortuni e malattie professionali proviene dalla sola contribuzione; l'assistenza sociale ai nuclei familiari, al contrario, è a totale carico del bilancio statale.
Per l'assistenza e la tutela in caso di malattia, maternità e invalidità, lo Stato, oltre a coprire il disavanzo, paga anche i contributi per alcune categorie di persone quali: bambini, studenti, pensionati, disoccupati senza indennità, donne in congedo di maternità, coloro che assistono disabili o figli minori, militari di leva, detenuti.
Ai fini pensionistici l'aliquota di contribuzione per i lavoratori dipendenti è pari al 6,4% del salario medio lordo mensile, mentre i datori di lavoro versano il 21,6% del totale dei salari mensili lordi, l'aliquota è ridotta al 5,3% per i lavoratori disabili.
La base di contribuzione per i lavoratori autonomi è rappresentata dal 50% del reddito medio mensile dell'anno precedente, mentre l'aliquota è del 28% di tale base. Per i lavoratori autonomi assoggettati ad imposta forfetaria la base di contribuzione per l'assicurazione pensionistica e di malattia e maternità è rappresentata da 1/6 dell'imposta, mentre è previsto un contributo volontario per l'assistenza sanitaria e per la disoccupazione che non può essere inferiore ad un dato minimo. Per gli autonomi che nell'anno precedente hanno avuto un reddito inferiore ad un determinato importo, la contribuzione è volontaria.
Esiste un minimale e un massimale contributivo, diverso a seconda

che il soggetto sia o non sia disabile, sia disabile parziale o totale, sia di età inferiore a 16 anni. Per l'assicurazione sanitaria il salariato versa il 4% del salario medio lordo mensile, i datori di lavoro versano il 10% del totale dei salari mensili lordi (l'aliquota è ridotta al 2,6% per i lavoratori disabili), gli autonomi il 14% (il 6,3% se disabili). Per le indennità di malattia e maternità la contribuzione è dell'1,4% per i salariati, del 3,4% per i datori di lavoro (1,1% per i disabili), per gli autonomi il 4,8%. La contribuzione prevista per le indennità di temporanea infortuni e malattie professionali è a totale carico dei datori di lavoro e varia in funzione del livello di rischio dallo 0,2% all'1,2% della base di contribuzione.
Per le indennità di disoccupazione il contributo dei salariati è dell'1% e quello del datore di lavoro è pari al 2,75% della base di contribuzione. Se, tuttavia, il datore di lavoro ha alle dipendenze oltre il 25% di lavoratori disabili, l'aliquota scende allo 0,9% per tutti i dipendenti. Lo Stato copre l'eventuale disavanzo. Il Fondo di garanzia, che eroga salari in caso di insolvenza dei datori di lavoro, è finanziato dai datori di lavoro (0,25% della base di contribuzione).

Prestazioni

Pensioni
Nel corso degli anni '90 la Slovacchia ha riformato il proprio sistema pensionistico con cinque distinti provvedimenti che hanno riguardato la previdenza sociale, l'aiuto sociale, l'Ente di assicurazione sociale, la previdenza dei soldati, la previdenza degli agenti di polizia. Si tratta di un sistema previdenziale obbligatorio, a ripartizione, su base prevalentemente contributiva, di tipo solidaristico, che eroga prestazioni in base al reddito. È previsto un importo minimo di pensione, nonché un importo massimo per alcune categorie di lavoratori (minatori per 15 anni o per 10 anni se miniera d'uranio) e per invalidità derivante da malattia professionale (in tal caso l'importo massimo varia in funzione della categoria di rischio). L'adeguamento automatico della pensione avviene ogni trimestre se il costo della vita aumenta del 10% oppure se i salari medi mensili aumentano del 5%.

Invalidità
La tutela dell'invalidità, finalizzata a mitigarne le conseguenze sociali, si estende a tutti i cittadini, con alcune limitate esclusioni che possono riguardare i lavoratori autonomi con un basso reddito per i quali l'assicurazione è volontaria.

Viene tutelato il rischio di perdita della capacità lavorativa per due diverse categorie di invalidità:

a) perdita totale della capacità di lavoro quando a seguito di un prolungato cattivo stato di salute non si è in grado di intraprendere un lavoro regolare; è tutelata altresì la regolare occupazione se viene intrapresa con l'ausilio di attrezzature specialistiche o in ambiente di lavoro adatto;
b) perdita parziale della capacità di lavoro se a seguito di un prolungato cattivo stato di salute la capacità lavorativa fisica o mentale scende a meno della metà di quella di una persona in buona salute, oppure se si è in grado di continuare l'attuale lavoro o un altro, solo con l'ausilio di attrezzature specialistiche o in ambiente di lavoro adatto, oppure le condizioni regolari di vita sono peggiorate notevolmente.

Mentre la prestazione relativa all'incapacità totale può essere corrisposta, ricorrendone le condizione di salute, fino al pensionamento di vecchiaia, quella per invalidità parziale è concessa per 12 mesi e può essere prorogata solo se il reddito continua ad essere ridotto a meno di 1/3 di quanto guadagnato prima dell'invalidità.

La prestazione pensionistica d'invalidità è subordinata a determinati requisiti assicurativi che variano a seconda dell'età anagrafica dell'invalido totale o parziale al momento dell'insorgenza dell'invalidità (1 anno di assicurazione fino all'età di 21 anni, 2 anni dai 22 ai 23 anni, 3 da 24 a 26, 4 da 27 a 28, 5 oltre i 28 anni). Soltanto per coloro che hanno più di 28 anni d'età il periodo minimo di assicurazione deve essere compiuto nei 10 anni precedenti l'invalidità.

L'importo dei trattamenti erogati varia in funzione della categoria di rischio, dell'anzianità di servizio effettiva e del periodo mancante all'età legale di pensionamento, nonché del reddito del periodo di riferimento.

La misura della pensione per incapacità totale, per una persona che ha almeno 25 anni di anzianità contributiva (tra effettiva e maggiorazione fino all'età), è data dal calcolo della percentuale, variabile in funzione:

- del grado di rischio: per la I categoria di rischio la percentuale del reddito di riferimento è del 60% aumentata del 2% per ogni anno di contribuzione successivo al 20° (massimo 90%); per la II categoria di rischio la percentuale è del 55% aumentata dell'1,5% per ogni anno di contribuzione successivo al 20° (massimo 80%); per la III categoria di rischio la percentuale è del 50% aumentata dell'1% per ogni anno di contribuzione successivo al 25° (massimo 75%);

- del reddito di riferimento: reddito medio lordo mensile dei cinque anni migliori dell'ultimo decennio, preso al 100% o al 33,3% o al 10% in base a fasce di importo (è previsto un importo massimo oltre il quale non c'è rendimento).

La misura della pensione per incapacità totale, per una persona che ha meno di 25 anni di anzianità contributiva (tra effettiva e maggiorazione fino all'età) è il 2% dei redditi medi mensili lordi di ogni anno. La misura della pensione per incapacità parziale è il 50% di quella prevista per incapacità totale.
Sono considerati come periodi contributivi, oltre il periodo intercorrente tra l'insorgenza dell'invalidità e l'età pensionabile, anche il servizio militare, il servizio nel movimento di liberazione, il periodo di disoccupazione indennizzato, di assistenza ai disabili, di custodia dei figli, il periodo di malattia e di studio. I pensionati per invalidità hanno diritto ad un supplemento di pensione forfetario se il coniuge non ha redditi o è invalido o è ultra sessantacinquenne, nonché un'indennità di accompagnamento in caso di non autosufficienza, oltre l'assistenza domiciliare. Una pensione di importo maggiore è prevista per i soldati professionisti e gli agenti di polizia.
La prestazione può essere parzialmente cumulata con la pensione ai superstiti: è consentito il cumulo della pensione d'importo maggiore più la metà di quella di importo minore, nel limite di un importo massimo stabilito. Non esistono disposizioni anticumulo con redditi da lavoro. Possono essere previste obbligatoriamente particolari terapie di riabilitazione che favoriscano il ritorno alla vita attiva.
Le aziende con almeno 20 dipendenti sono obbligate ad assumere il 3% dei lavoratori con ridotta capacità lavorativa e almeno lo 0,2% di invalidi gravi; in caso di inadempienza, è previsto, come sanzione pecuniaria, un importo fisso di contributi per ogni disabile mancante al raggiungimento della quota.

Vecchiaia

Sono assicurati per la pensione di vecchiaia tutti i lavoratori salariati e autonomi, soci di cooperative, disoccupati e soldati. Sono considerati come periodi contributivi il servizio militare, il servizio nel movimento di liberazione, il periodo di disoccupazione indennizzato, di assistenza ai familiari, di custodia dei figli fino ai 3 anni d'età (6 anni se disabili), il periodo di percezione della pensione d'invalidità.
La prestazione di vecchiaia compete nell'importo massimo con 25 anni di occupazione; mentre per la pensione parziale occorrono al-

meno 10 anni di contributi all'età di 65 anni per uomini e donne; per le donne con 20 anni di contributi e 60 anni d'età compete la pensione parziale, così come per i militari con 20 anni di servizio.

L'età pensionabile per uomini e donne dipende dalla categoria di rischio della professione e dal numero di anni nella I categoria di rischio; infatti per la I categoria di rischio occorrono 55 o 58 anni, mentre per la II e III categoria l'età è fissata a 60 anni. Un regime particolare vige per le donne, in quanto l'età varia in funzione dei figli: quelle che pur avendo lavorato nella più alta categoria di rischio non hanno allevato figli vanno in pensione a 57 anni, quelle con 1 solo figlio a 56 anni, con 2 figli a 55 anni, con 3 o 4 figli a 54, con 5 o più figli a 53 anni. Non esistono altre possibilità di pensionamento anticipato.

L'importo della pensione varia in funzione della categoria di rischio lavorativo, dell'anzianità di servizio e del sesso. La misura della pensione massima di vecchiaia varia in funzione:

- del grado di rischio: per la I categoria di rischio la percentuale del reddito di riferimento è del 60% aumentata del 2% per ogni anno di contribuzione successivo al 20° (massimo 90%); per la II categoria di rischio la percentuale è del 55% aumentata dell'1,5% per ogni anno di contribuzione successivo al 20° (massimo 80%); per la III categoria di rischio la percentuale è del 50% aumentata dell'1% per ogni anno di contribuzione successivo al 25° (massimo 75%);
- del reddito di riferimento: reddito medio lordo mensile dei cinque anni migliori dell'ultimo decennio, preso al 100% o al 33,3% o al 10% in base a fasce di importo (è previsto un importo massimo oltre il *quale non c'è rendimento).*

La misura della pensione di vecchiaia parziale è il 2% dei redditi medi mensili lordi di ogni anno di servizio più un eventuale 4% per ogni anno successivo alla data di maturazione dei requisiti per la pensione parziale (10 anni uomini e 20 anni donne) fino al compimento dei 25 anni di contributi che, come già evidenziato, rappresentano il limite per l'importo massimo.

I militari, dopo 20 anni di servizio, hanno diritto ad un importo pari al 40% del reddito. I pensionati hanno diritto ad un supplemento di pensione forfetario se il coniuge non ha redditi o è invalido. Un bonus di pensione, pari all'1% per ogni anno di servizio, è previsto per gli agenti di polizia. In caso di differimento del pensionamento viene concesso un incentivo in aggiunta alla pensione massima, pari al 6% per ogni periodo di 360 giorni di calendario e dell'1,5% per ogni periodo di 90 giorni.

Le prestazioni hanno, in aggiunta al sistema generale di adeguamento, un meccanismo ulteriore di perequazione che varia a seconda dell'anno di prima liquidazione. Il cumulo della pensione con un reddito da lavoro dipendente è consentito se il periodo di occupazione è inferiore all'anno, senza limiti in caso di lavoro autonomo.

Superstiti

L'assicurazione per i superstiti è di tipo solidaristico, a favore del coniuge (anche divorziato) e dei figli a carico. Le condizioni poste al coniuge ai fini del diritto sono diverse in funzione del sesso: la moglie superstite deve essere assicurata, mentre al marito e agli orfani non è richiesta tale condizione; la moglie (anche divorziata se percepiva gli alimenti dal coniuge) ha diritto al trattamento per un anno e può mantenerlo se è invalida o con un figlio a carico o abbia avuto 3 figli o abbia almeno 40 anni d'età e 2 figli o 50 anni o 40 anni se il marito è deceduto in seguito ad infortunio o malattia professionale e stava nella I classe di rischio. Il marito ha diritto soltanto se con figlio a carico. I figli devono essere cittadini nazionali e a carico del defunto; per essi il trattamento cessa al 25° anno d'età.

Le aliquote di reversibilità risultano così ripartite: 60% per la moglie, 30% ai figli; al coniuge divorziato spetta un'indennità pari agli alimenti. L'importo massimo della pensione spettante ai superstiti è il 100% di quanto competeva al dante causa. Il trattamento di pensione al coniuge cessa se il superstite contrae nuovo matrimonio. Al superstite che ha sostenuto le spese funebri spetta un contributo.

Disoccupazione

Nel 1996 la Slovacchia ha emanato la legge a tutela della disoccupazione che assicura obbligatoriamente i lavoratori dipendenti, gli autonomi e altri residenti disoccupati. Decorso il periodo massimo di indennizzo il sussidio può protrarsi per effetto dei programmi di assistenza sociale.

L'indennità di disoccupazione spetta a chi non ha nessuna attività lavorativa, né dipendente né autonoma, è idoneo al lavoro, regolarmente iscritto presso gli uffici per il lavoro e non ha maturato il diritto a pensione. Il diritto al trattamento è condizionato ad un requisito contributivo pari a 24 mesi (solo 6 per gli stagionali) nei 3 anni precedenti. Se la disoccupazione è interrotta da una riassunzione, per aver diritto ad un nuovo indennizzo occorrono altri successivi 6 mesi di contribuzione.

Il trattamento economico, per coloro che hanno più di 6 mesi di contributi, è pari al 50%, per i primi 3 mesi, e al 45% per il rimanente periodo, della base di contribuzione media degli ultimi 6 mesi. Per le persone che hanno il periodo di contribuzione inferiore ai 6 mesi o hanno appena finito il servizio militare o di assistenza ai figli o ai disabili o periodi di malattia o invalidità, la base di calcolo è fissa. Se il disoccupato ha perso il lavoro senza seri motivi l'indennità viene dimezzata.
La durata del sostegno al reddito è di 9 mesi per quanti possono far valere oltre 15 anni di contributi, 6 mesi per gli altri. Il cumulo è consentito soltanto con l'assegno per l'educazione dei figli e con le prestazioni economiche di assistenza sociale.

Slovenia

Organizzazione e struttura

L'assicurazione pensionistica è obbligatoria per l'invalidità, morte e anzianità, infortuni sul lavoro e malattie professionali. L'Istituto per l'Assicurazione pensionistica della Slovenia opera attraverso uffici e unità regionali, è autonomo e gestito da rappresentanti del governo, dei sindacati, dei pensionati e degli invalidi.
L'assicurazione sanitaria è obbligatoria per tutti i lavoratori, dipendenti e autonomi, per gli altri cittadini residenti in Slovenia e anche per altre categorie. L'Istituto di assicurazione malattia della Slovenia opera attraverso uffici e unità regionali, è autonomo e gestito da rappresentanti degli assicurati e dei datori di lavoro. L'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione prevede l'erogazione di sussidi di disoccupazione e l'assistenza ai salariati. Il Servizio per l'impiego della Slovenia opera attraverso uffici e unità regionali, è autonomo e gestito da rappresentanti del governo, delle organizzazioni sindacali e da un dipendente dell'ufficio stesso.
Il Ministero del Lavoro, della Famiglia e degli Affari sociali vigila sull'Istituto per l'Assicurazione pensionistica e sul Servizio per l'impiego, mentre il Ministero della Sanità definisce il sistema dei servizi di assistenza sanitaria, di concerto con l'Istituto di assicurazione malattia.

Finanziamento

Per l'assicurazione sanitaria malattia e maternità il finanziamento deriva sia dalla contribuzione che dal bilancio dello Stato, soltanto gli assegni ai nuclei familiari sono posti a totale carico del bilancio statale.
I contributi per tutti i diritti relativi all'assistenza sanitaria in caso di malattia o maternità sono pari al 6,36% del reddito lordo dei lavoratori dipendenti e del 6,56% del reddito lordo dei datori di lavoro; i lavoratori autonomi versano il 12,92% della base di contribuzione assicurativa; gli agricoltori il 6,36%. È previsto un ulteriore contributo per i disoccupati e pensionati pari al 5,96% delle indennità. Lo Stato copre le cure sanitarie per bambini disabili gravi, anziani e disabili in determinate condizioni di reddito.
Ai fini del finanziamento delle indennità di malattia e maternità i lavoratori salariati e i datori di lavoro versano lo 0,1% del reddito lordo, gli autonomi e gli agricoltori lo 0,2% della base di contribuzione. È previsto un ulteriore contributo per i lavoratori autonomi e agricoltori, pari all'1,15% della base di contribuzione, per le indennità di malattia in contanti, le spese funerarie e per gli assegni di decesso.
La contribuzione ai fini pensionistici rappresenta il 15,5% del salario lordo per il lavoratore dipendente e l'8,85% per il datore di lavoro; per i lavoratori autonomi l'aliquota è del 24,35% della base di contribuzione assicurativa (esistono sette categorie in base al livello di guadagno); gli agricoltori versano il 15,5% della base di contribuzione. Non esiste massimale per i lavoratori dipendenti, mentre è previsto per i lavoratori autonomi. Lo Stato si accolla gli oneri per le pensioni degli autonomi che non erano assicurati sotto la previgente legislazione, per le indennità di natura sociale, per i maggiori oneri derivanti dai benefici pensionistici degli agenti di polizia, militari, vittime di guerra e membri del Parlamento, per le pensioni minime e le integrazioni di pensioni e più in generale il disavanzo di bilancio dell'Istituto per l'Assicurazione pensionistica.
La contribuzione per invalidità temporanea per infortuni e malattie professionali, a totale carico del datore di lavoro, rappresenta lo 0,53% dello stesso salario netto; per i lavoratori autonomi e gli agricoltori lo 0,53% del salario netto. Lo Stato versa direttamente i contributi per alcune categorie di persone. Un'assicurazione pensionistica integrativa obbligatoria, finanziata con la contribuzione dei soli datori di lavoro, riguarda gli assicurati impegnati in attività lavorative particolarmente pesanti e pregiudizievoli per la salute oppure impegnati in attività che non possono essere eseguite oltre una certa età.

Per il trattamento di disoccupazione i contributi a carico del lavoratore dipendente sono lo 0,14% del salario lordo, mentre per i datori di lavoro lo 0,06%. Lo Stato interviene per coprire il 90% delle spese.
Lo Stato finanzia le prestazioni sanitarie e i trattamenti economici in natura per malattia e maternità con un contributo del 28,40% delle entrate fiscali sul reddito delle persone fisiche; inoltre versa i contributi per alcune categorie di persone quali ad esempio i disoccupati, gli invalidi, i veterani di guerra, ecc. Per ciò che attiene le prestazioni economiche per maternità lo Stato finanzia il 92% della spesa, poiché solo l'8% deriva dalla contribuzione.

Prestazioni

Pensioni
La Slovenia ha modificato spesso nel corso degli anni '90 la legislazione in materia pensionistica. A tutti i titolari di pensione compete un'indennità integrativa legata al reddito familiare e, in caso di reversibilità, al numero dei beneficiari. L'adeguamento automatico della pensione avviene a febbraio e settembre in relazione al variare del costo della vita e all'aumento del salario medio nazionale.

Invalidità
L'invalidità assicurata è la riduzione permanente della capacità di lavoro – svolto in precedenza o delle mansioni della propria professione o, talvolta, in altre attività lavorative – derivante da infortunio o malattia professionale o da cause comuni. L'assicurazione si estende a tutti i lavoratori, anche apprendisti, dipendenti e autonomi, agli agricoltori e ai disoccupati; alcune limitate esclusioni possono riguardare i lavoratori agricoli con un basso reddito e gli assicurati all'estero.
Sono tutelate tre diverse categorie di invalidità:
1. chi ha perso la possibilità di intraprendere un'attività remunerativa o, qualora sia invalido del lavoro, abbia perso anche la residua capacità di lavoro;
2. chi ha perso il 50% della capacità di lavoro nell'occupazione abituale;
3. chi ha perso la capacità di lavorare a tempo pieno oppure il 50% della capacità di lavoro nell'occupazione attuale, anche se può proseguire a tempo pieno in altre mansioni.

La prestazione pensionistica d'invalidità non è subordinata a determinati requisiti assicurativi se questa è conseguenza di un infortunio sul lavoro o malattia professionale oppure se l'invalidità è sorta prima del

21° anno. Per gli altri assicurati i requisiti minimi variano a seconda dell'età anagrafica al momento dell'insorgenza dell'invalidità (se età compresa tra 21 e 29 anni occorre che abbia lavorato per almeno un quarto degli anni compresi tra il 21° anno d'età e la data di insorgenza dell'invalidità; se l'età è superiore a 30 anni occorre che abbia lavorato per almeno un quarto degli anni compresi tra il 21° anno d'età e la data di insorgenza dell'invalidità).
L'importo dei trattamenti erogati varia in funzione della causa che ha determinato l'invalidità, dell'anzianità di servizio, del sesso, dei redditi avuti in precedenza e dell'età al momento dell'insorgenza dell'invalidità.
L'anzianità di servizio valutata ai fini della misura della pensione non è soltanto quella effettiva ma, per gli uomini che hanno meno di 63 anni e per le donne con meno di 61 anni, anche quella derivante da una maggiorazione calcolata in modo diverso a seconda dell'età: infatti, se l'invalidità è insorta prima dei 58 anni la maggiorazione è pari ai 2/3 del periodo compreso tra l'insorgenza dell'invalidità e i 58 anni aumentata di 1/2 del periodo compreso tra la data dei 58 anni e dei 63 anni (61 per le donne); se l'invalidità è insorta dopo i 58 anni, la maggiorazione è pari a 1/2 del periodo compreso tra la data d'insorgenza dell'invalidità e i 63 anni (61 per le donne). Il periodo di contribuzione può essere ulteriormente maggiorato di 1/4 se disabile al 70% per invalidità di guerra, se non vedente o non udente o affetto da altre gravi patologie.
Ai fini del calcolo sono considerati i redditi netti medi mensili (sui quali sono stati calcolati i contributi) del migliore periodo consecutivo di 18 anni (a regime nel 2008) successivo al 1969. Se l'invalidità dipende da causa di lavoro la percentuale di calcolo è quella stabilita per la pensione d'anzianità con 40 anni di contributi per gli uomini e 38 per le donne (72,5%), se invece dipende da causa comune si considera l'aliquota maturata in base al periodo di contribuzione (con 15 anni gli uomini maturano il 35% e le donne il 38%, poi l'1,5% per ogni anno successivo) senza le diminuzioni previste per le anticipazioni.
In caso di invalidità di II categoria, dal compimento del 50° anno, viene erogata un'*indennità di invalidità* in aggiunta alla pensione; tale indennità compete anche all'invalido di III categoria se ha perso oltre il 50% della capacità di lavoro nell'occupazione attuale o se prosegue a tempo pieno in altre mansioni.
L'indennità di disabilità, erogata a chi è incapace a provvedere autonomamente ai bisogni primari, compete anche in caso di svolgimento di

attività lavorativa: il suo importo dipende dalla causa della disabilità e dal suo grado (esistono 8 diversi gradi, dal 100% al 30%).
L'indennità di assistenza viene concessa ai pensionati residenti se necessitano dell'assistenza continua.
L'indennità di riabilitazione pari all'importo della pensione d'invalidità, viene erogata nel periodo intercorrente al recupero delle capacità professionali; qualora sia in formazione professionale sul luogo di lavoro questa viene erogata in misura pari al 40% della pensione d'inabilità.
In generale i datori di lavoro non possono licenziare il lavoratore diventato invalido di II e III categoria.

Vecchiaia

Sono assicurati ai fini della pensione di vecchiaia tutti i lavoratori salariati e autonomi, apprendisti, agricoltori, disoccupati e sportivi; alcune limitate esclusioni possono riguardare i lavoratori agricoli con un basso reddito e gli assicurati all'estero.
Sono considerati come periodi contributivi quelli dedicati all'educazione dei figli, i periodi di riabilitazione professionale, gli studi universitari, il servizio militare, periodi di ricerca dell'occupazione. Il requisito minimo di assicurazione è pari a 15 anni all'età di 65 anni per gli uomini e di 63 per le donne, è pari a 20 anni all'età di 63 anni per gli uomini e di 61 per le donne, mentre a 58 anni occorrono 40 anni di contributi per gli uomini e 38 per le donne. L'età pensionabile può scendere a 60 anni per gli uomini e 58 per le donne se ci si è dedicati all'educazione dei figli.
Per il calcolo della pensione valgono gli stessi criteri già detti per l'invalidità. È previsto un importo minimo di pensione, pari al 35% della base pensionabile, nonché un importo massimo. Il diritto si matura a condizione di cessare l'attività lavorativa; in caso di prosecuzione dell'attività in regime di part-time la pensione viene corrisposta parzialmente. La pensione è parzialmente cumulabile con i redditi da lavoro percepiti prima del compimento di 63 anni per gli uomini e 61 per le donne: la riduzione può variare dal 5 al 31%.

Prepensionamento

Pur non esistendo norme specifiche sul pensionamento anticipato, il sistema di calcolo prevede dei criteri di attribuzione dei vantaggi (bonus) in caso di differimento e riduzioni in caso di anticipo (malus). In particolare se prima dell'età di 63 anni per gli uomini e 61 per le donne si vantano almeno 40 anni di contributi (38 anni le donne) l'aliquo-

ta annua di calcolo per ognuno degli anni successivi di contribuzione è pari al 3%, 2,6%, 2,2%, 1,8%, 1,5%. Se, invece, si chiede il pensionamento prima dei 63 anni per gli uomini e 61 per le donne l'importo della prestazione viene diminuito in relazione ai mesi mancanti al raggiungimento di tale età.

Superstiti

L'assicurazione per i superstiti è a favore del coniuge (anche divorziato), dei figli e, se non economicamente autosufficienti, dei nipoti e altri bambini orfani, genitori e fratelli. Le condizioni poste al coniuge alla data del decesso sono: avere almeno 55 anni (se ha almeno 48 anni la pensione è congelata fino al compimento di 53 anni), oppure avere almeno 48 anni se privo di pensione d'invalidità e di assicurazione pensionistica (se ha almeno 45 anni la pensione viene congelata fino al compimento dei 48 anni). Il diritto è garantito alla vedova che partorisce un figlio del defunto entro 300 giorni dal decesso nonché al convivente da almeno 3 anni (se la convivente ha avuto almeno un figlio dal defunto, il periodo si riduce ad 1 anno).

I figli devono avere meno di 15 anni, di 18 se iscritti come disoccupati, di 26 se studenti in regola con il corso degli studi oppure essere inabili. Il diritto a pensione ai suddetti superstiti è sottoposto anche alla condizione di assicurazione minima del dante causa che deve essere pari ad almeno 5 anni di contribuzione o 10 di assicurazione; se il decesso dipende da causa di lavoro si prescinde dal suddetto requisito. L'aliquota di reversibilità del coniuge è pari al 70%; per gli altri l'aliquota è pari al 70% se unico beneficiario, all'80% se due beneficiari, 90% per tre, 100% per quattro. Se il coniuge si risposa (o se convive) prima dei 58 anni, la pensione viene revocata.

Disoccupazione

Nel 1991 la Slovenia ha emanato la legge a tutela della disoccupazione, poi revisionata nel 1998. Sono assicurati obbligatoriamente i lavoratori dipendenti (compresi gli apprendisti); l'assicurazione è volontaria per gli autonomi, titolari di società non altrimenti assicurati, cittadini alle dipendenze di datori di lavoro straniero non assicurati. Sono previste due diverse prestazioni: l'indennità di disoccupazione e l'indennità di assistenza alla disoccupazione.

L'indennità di disoccupazione spetta a chi è disoccupato involontariamente, idoneo al lavoro, iscritto presso gli uffici per l'impiego, senza diritto a pensione. Il diritto al trattamento è condizionato ad un re-

quisito contributivo pari a 12 mesi di lavoro nei 18 mesi precedenti. L'indennità di disoccupazione viene corrisposta a prescindere dalle condizioni di reddito, per un periodo che varia in base agli anni di contribuzione: per 3 mesi per anzianità contributiva da 1 a 5 anni, per 6 mesi da 5 a 15 anni, per 9 mesi da 15 a 25 anni, per 12 mesi con più di 25 anni, per 18 mesi se 50 anni d'età e 25 anni di contributi, per 24 mesi se 55 anni d'età e 25 anni di contributi. L'importo viene calcolato con riferimento al 70% del reddito medio mensile dei 12 mesi precedenti la disoccupazione, per i primi 3 mesi, e al 60% per i mesi successivi.

L'indennità di assistenza alla disoccupazione – pari all'80% dell'importo istituzionale di riferimento – dipende dalle condizioni di reddito, viene erogata per un massimo di 15 mesi e, in alcuni casi, fino a 3 anni se in tale periodo si raggiunge il diritto a pensione di vecchiaia.

Le ragioni per un nuovo assetto del *welfare* in Europa

Massimo Paci

Questo saggio – che ha costituito la «lecture 2003» dell'Associazione Manlio Rossia Doria – affronta il tema della riforma del welfare state dal punto di vista della sua conformità al processo storico di «individualizzazione», che non cessa di progredire in Europa. Nella prima parte del saggio si esamina la crisi del «sistema di welfare fordista» e delle sue tre principali istituzioni sociali: la famiglia nucleare, la grande industria e il «welfare state assicurativo». Queste istituzioni hanno garantito a lungo la sicurezza economica dei lavoratori e dei pensionati, ma hanno anche compresso le loro possibilità di auto-realizzazione sul piano sociale e professionale. Oggi, i cambiamenti in corso nel mercato del lavoro e nella famiglia e l'avvento di nuovi rischi sociali comportano una crescita della insicurezza economica e della precarietà del lavoro, ma aprono anche nuove prospettive di mobilità sociale e professionale dell'individuo. Nella seconda parte del saggio, si effettua una ricognizione delle politiche sociali e del lavoro recentemente adottate in alcuni paesi europei, che permettono, nel loro insieme, di delineare i contorni di un nuovo sistema di welfare, in grado di conciliare meglio l'esigenza della sicurezza sociale con quella della realizzazione della persona.

Premessa

In molti paesi europei, compresa l'Italia, il *welfare state* ha compiuto cento anni. Si può fissare infatti la sua data di nascita al momento della introduzione da parte dei governi europei delle assicurazioni sociali obbligatorie contro la vecchiaia, l'invalidità, la malattia e la disoccupazione, cioè contro quelli che costituivano – alla fine dell'Ottocento e inizio del Novecento – i maggiori rischi della vita dei lavoratori. Parliamo dunque di una istituzione sociale che ha una lunga storia alle spalle e che si trova oggi, all'inizio di un nuovo secolo, ad affrontare una situazione di difficoltà, se non di crisi. Non entreremo in questa sede negli aspetti specificamente economici e finanziari di queste difficoltà. Ne terremo conto solo indirettamente, perché il nostro

intento è quello di delineare – sia pure in via preliminare – i contorni di un nuovo sistema, che potrebbe presto o tardi prendere il posto dell'attuale, superando in tal modo anche alcuni dei principali problemi economico-finanziari che oggi ci troviamo di fronte.

Non faremo tuttavia, del «futuribile». Non ci lasceremo andare a fantasiose e improbabili ricostruzioni di uno stato sociale ideale. La nostra intenzione, molto più modesta, è quella di effettuare una ricognizione delle politiche sociali e del lavoro più innovative, offerte oggi dal panorama europeo, per vedere se esse, nel loro insieme, permettono di individuare un nuovo sistema di *welfare*. Certo, allo stato attuale, si tratta di politiche introdotte «in ordine sparso» in differenti paesi europei. Ma non è detto che, in futuro, esse non possano essere assunte in qualcuno di questi paesi (e auspicabilmente in Italia) in modo coerente e organico. Né vogliamo escludere in partenza, benché la cosa sembri oggi difficile, che, un giorno, questo insieme di politiche possa estendersi gradualmente a tutto il continente, dando vita ad un vero e proprio sistema di *welfare* europeo[1].

Ma come selezionare, nel panorama europeo, le politiche sociali «innovative»? Come abbiamo già detto, non guarderemo alla loro capacità di garantire l'equilibrio economico o la sostenibilità finanziaria del sistema. Valuteremo, invece, queste politiche, da un punto di vista filosofico-politico e, insieme, storico-sociale, alla luce della loro conformità al processo storico di «individualizzazione», che non cessa di progredire nelle società europee contemporanee, e ha costituito, come dice Alain Laurent (2000, p. 15), «l'epicentro» della modernizzazione occidentale. Secondo questo autore (pp. 118-120; *passim*) la società occidentale «[…] è oggi a tal punto individualizzata, nelle mentalità e

[1] Siamo consapevoli che una delle linee di studio più avanzate in questo campo identifica oggi tre o forse quattro differenti modelli regionali di *welfare* in Europa (vedi ad esempio: Esping Andersen, 2000; Ferrera, Hemerjick e Rhodes, 2000). Mantenendo la nostra ricognizione a livello genericamente europeo, tuttavia, riteniamo di fare comunque una scelta legittima. Come osserva Colin Crouch (2001, pp. 22-24), lo sviluppo di una «cittadinanza sociale di massa» e dello stato sociale come «una delle sue principali incarnazioni» è uno dei fattori del «processo di convergenza», attorno al «compromesso di metà secolo», che si verifica, secondo questo autore, in Europa nei decenni successivi alla seconda guerra mondiale. Inoltre, non possiamo trascurare il fatto che oggi tutti i paesi europei sono sottoposti agli stessi fattori economici e demografici di stress, fatto questo che non è senza conseguenze sul piano della introduzione di politiche sociali simili o comuni.

nei rapporti comuni, da rendere impossibile un ritorno all'indietro e una rinuncia alla felicità privata e al godimento di quelle libertà che definiscono la modernità. Stimolato dalla diffusione dell'educazione, del consumismo, della democratizzazione, della comunicazione, di un livello di vita più alto e della tecnologia, il processo di individualizzazione reale dell'esistenza non cessa di proseguire il suo corso […]. La crescente permissività dei costumi, […] il movimento di emancipazione delle donne (che rivendicano di essere considerate anche individui liberi in grado di scegliere la propria vita e disporre del proprio corpo) […] la riduzione della propensione a sottomettersi all'autorità e lo sviluppo delle possibilità di realizzazione di sé […] sono altrettante espressioni della rivoluzione individualista che sostituisce l'indipendenza privata alle appartenenze obbligate»[2].

[2] Sul concetto di «individualizzazione» sarebbe necessario un approfondimento che non è possibile in questa sede. Ci limitiamo qui a rinviare, in via preliminare, a Gino Germani (1991), Henri Mendras (1997) e Zygmunt Bauman (2001), oltre che a Ulrich Beck (2000), al quale peraltro faremo spesso riferimento in queste pagine. Mendras sottolinea la natura di lungo e lunghissimo periodo di tale processo: «Il mondo occidentale – scrive questo autore (1997, pp. 145 e 405) – è attraversato da una tendenza forte all'individualismo […]. La crescita straordinaria verificatasi nei trenta anni "gloriosi" del dopoguerra aveva attirato l'attenzione sul ruolo dell'innovazione tecnologica e della gestione dell'economia. Ma gli anni recenti ci spingono a guardare più lontano […] al progresso millenario dell'individualismo come trionfo finale di una concezione dei rapporti tra l'uomo e la società […] [già] annunciata dal Vangelo e proclamata dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo». Germani appare più problematico: «Il processo di individualizzazione – egli scrive (1991, pp. 22-23 e 24) – è un processo strutturale che dipende in gran parte dall'enorme aumento dei gruppi sociali, dalla specializzazione e appartenenza degli individui ad un numero illimitato di tali gruppi e, correlativamente, alla diminuzione dell'estensione e dell'intensità con la quale questi stessi gruppi trattengono i loro membri […]. La situazione dell'individuo in altre epoche era molto differente: la sua appartenenza a gruppi primari e secondari era fissata una volta per tutte e ogni gruppo segnalava chiaramente e senza interferenze con altri gruppi le norme di condotta nella sua specifica sfera. È evidente che la libertà che l'individuo ha acquisito con lo sviluppo della società moderna implica un progresso enorme rispetto alla situazione precedente. Tuttavia, anche in questo caso, ci troviamo nella situazione per cui, nella presente tappa di transizione, o si giunge ad un ulteriore spiegamento dei principi di razionalità che assicurano all'individuo lo sviluppo di una personalità autosufficiente o assisteremo ad una involuzione che ci condurrà verso tappe già superate […] [Si aprono cioè] […] due possibilità: da un lato, sempli-

Presteremo attenzione, pertanto, a quelle politiche sociali che ci sembreranno favorire la crescita dell'individuo e della sua libertà. A questo proposito, tuttavia, è necessario chiarire che faremo riferimento ad una precisa concezione della libertà dell'individuo. Intenderemo infatti quest'ultima, nei termini di Amartya Sen (1994, p. 64) come «capacità concreta di fare o di essere dell'individuo nel corso della propria vita» o anche come «libertà dell'individuo di condurre un certo tipo di vita piuttosto che un altro […] [cioè] di scegliere tra vite possibili»[3].

cemente l'abbandono dell'individualismo e, in generale, dei valori che hanno ispirato lo sviluppo della nostra società, con l'accettazione di una qualche uniformità meccanicamente imposta; dall'altro, un ulteriore sforzo in quella stessa direzione a cui mira la cultura occidentale fin dal Rinascimento, in grado di realizzare pienamente i suoi valori fondamentali». Quanto a Bauman, anche egli appare assai problematico sugli esiti del processo (vedi Bauman 2001, in particolare il capitolo III: «Libertà e sicurezza: la storia incompiuta di una unione tempestosa»).

[3] Secondo Sen (1994, pp. 63-64 e 76): «Si può pensare che la vita consista in un insieme di "funzionamenti", come stati di essere e fare. I funzionamenti possono variare da cose elementari come essere adeguatamente nutriti, essere in buona salute, sfuggire alla morbilità prevenibile e alla morte prematura, ecc. […] ad acquisizioni più complesse come essere felice, avere rispetto di sé, prendere parte alla vita della comunità e così via […]. La capacità di funzionare rappresenta le varie combinazioni di funzionamenti che la persona può acquisire […]. Nella misura in cui i funzionamenti costituiscono il *well-being*, la capacità rappresenta la libertà individuale di acquisire *well-being* […]. Le capacità possono essere intese come una rappresentazione della libertà sostantiva». Questa concezione della libertà individuale di Amartya Sen, come libertà «in positivo», ci sembra importante anche perché essa si pone in alternativa alla concezione «in negativo» (come assenza di coercizioni), propria della destra neoliberista. Non a caso, è esplicitamente a Sen che si rifanno quegli autori italiani che di recente hanno riflettuto sul *welfare state* in una prospettiva riformista: Laura Pennacchi (1997, pp. 9-10), ad esempio, fin dall'inizio della sua riflessione su «Lo Stato Sociale del futuro» assume «come centrale la prospettiva della libertà», intesa, «a differenza della tradizione liberale che promuove la libertà in termini puramente strumentali» come possibilità concreta di «perseguire piani di vita che consentano l'esercizio di libertà sostantive». Analogamente, Alessandro Montebugnoli (2000, pp. 59-60) nella sua riflessione su «La nuova stagione del *welfare*», considera la definizione di Sen della libertà come *functioning*: «[…] una efficace riformulazione del concetto di libertà come pieno sviluppo della persona umana», che richiama il principio generale contenuto nell'art. 3, comma 2, della nostra Costituzione.

Andremo così alla ricerca di politiche che permettano di conciliare, meglio di quanto abbia fatto il *welfare state* finora, la sicurezza sociale con la libertà individuale, come possibilità di autorealizzazione sociale e professionale dell'individuo. Ma prima di procedere alla ricognizione di queste nuove politiche, è opportuno richiamare brevemente i tratti del sistema di *welfare* che ha dominato fino ad oggi e di comprendere i motivi principali delle sue attuali difficoltà.

1. Il sistema di welfare fordista

Il sistema di *welfare* sviluppatosi in Europa nel corso del Novecento (e che raggiunge il suo punto più alto alla fine degli anni sessanta) è stato definito da molti autori come sistema «fordista», per sottolineare il suo legame con la grande fabbrica fordista. Questo sistema ci appare fondamentalmente costituito da tre istituzioni sociali principali: il mercato del lavoro, dominato dalla grande industria fordista; la famiglia, nella sua composizione, solida e moderna, di famiglia nucleare; e il *welfare state* «assicurativo», cioè fondato essenzialmente sulle grandi assicurazioni sociali obbligatorie. Si tratta di un sistema fortemente integrato nelle sue componenti, ciascuna delle quali è funzionale alle altre: il mercato del lavoro, dominato dalla fabbrica fordista, tende a privilegiare l'occupazione a tempo pieno dei capifamiglia maschi; la famiglia appare fondata su una divisione di genere dei ruoli, che attribuisce alla donna l'attività di cura e l'offerta di servizi personali ai suoi membri; il *welfare state* si rivolge *in primis* al lavoratore dipendente, occupato con continuità nel corso della vita, con il «pacchetto» classico delle assicurazioni sociali; poco o nulla viene offerto in termini di servizi pubblici di assistenza e di cura, che vengono lasciati quasi interamente alla famiglia.

In tal modo, un assetto stabile di integrazione tra il mercato del lavoro, la famiglia e il *welfare state* si affermò gradualmente in Europa e garantì ai lavoratori e alle loro famiglie un livello di sicurezza mai raggiunto prima. Il diritto del lavoro e la legislazione sociale si svilupparono grandemente, portando a definitiva affermazione un modello di regolazione del lavoro fondato sulla stabilità dell'impiego e sulla tutela previdenziale (Supiot, 2003). Con la piena (o quasi piena) occupazione fu aperto ad ampie quote dei ceti operai l'accesso ai consumi di massa, che avvenne in Europa essenzialmente negli anni di ininterrotto sviluppo del dopoguerra.

A ben vedere, tuttavia, tutte e tre queste istituzioni portano in sé elementi di compressione della libertà individuale. L'organizzazione fordista del lavoro ridusse fortemente le possibilità di crescita professionale autonoma e di sviluppo di carriera dei lavoratori all'interno della gerarchia aziendale. Era l'ufficio «tempi e metodi» aziendale e non il patrimonio professionale del lavoratore che regolava l'avanzamento di carriera. Come mostrano le indagini divenute «classiche» di Ely Chinoy (1955) negli anni cinquanta e di Lockwood e Goldthorpe (1973) negli anni sessanta, è comprensibile che, presso la classe operaia di quegli anni, il sentimento della sicurezza economica prevalesse su quello della realizzazione di sé nell'attività lavorativa (quest'ultima essendo proiettata sul futuro dei figli)[4]. Se la grande azienda fordista ha favorito la stabilità economica e lo sviluppo dei consumi, ha fatto poco, in verità, per accrescere la libertà del lavoratore di progettare e avere una vita propria nella sfera lavorativa.

D'altra parte non c'è bisogno di spendere molte parole per rimarcare come la famiglia nucleare abbia di fatto escluso le donne dalla possibilità di avere una propria vita professionale, essendo esse in quegli anni prevalentemente confinate entro le mura domestiche[5].

[4] Per il lavoratore «affluente» inglese degli anni sessanta, descritto da Lockwood e Goldthorpe (1973), l'interesse intrinseco per il lavoro conta assai meno del livello salariale e della sicurezza del posto. Come osserva Guido Romagnoli, nella sua introduzione al saggio di questi due autori: «[…] l'atteggiamento strumentale verso il lavoro […] è compensato dai mutati modelli di consumo e dalle elevate aspettative educative e occupazionali che si nutrono per i figli» (p. 20). Non dissimili erano le conclusioni di Ely Chinoy, nel suo ormai classico studio sugli operai americani dell'automobile degli anni cinquanta: «La sicurezza – scriveva questo autore (1955, p. 124) – va sostituendo il successo lavorativo come valore principale dei lavoratori dell'industria […]. Molti di loro cercano di razionalizzare il loro status di operai di fabbrica e le loro scarse ambizioni di carriera […] proiettando sui figli le loro speranze e aspirazioni».

[5] Il mancato inserimento a pieno titolo nel mondo del lavoro, naturalmente, non riguarda solo la donna-casalinga, ma gran parte degli «inattivi», ai quali, in linea di principio, può essere esteso il discorso della loro esclusione da ogni libertà di scelta lavorativa. È ciò che fa Franco Archibugi (2002, pp. 6 e 14), quando assimila gli inattivi («le donne, gli anziani, i giovani, gli immigrati, ecc.») agli emarginati dal lavoro e invoca a loro favore una politica di «redistribuzione dell'occupazione» che produrrebbe «un effetto integrante». Secondo questo autore: «Il *welfare state* attuale, pur con le sue conquiste storiche, ha in sé un elemento di autoritarismo-paternalismo […]. Il punto critico è nei rapporti tra protezione sociale e integrazione sociale, come snodo cruciale per il passaggio da una società autoritaria e paternalista ad una società vera-

Quanto infine al *welfare state* «assicurativo» non si può negare che esso intervenne a spezzare dall'alto un sistema di mutuo soccorso, fatto di società operaie, cooperative, casse di resistenza, società per la costruzione di alloggi, programmi educativi, culturali e di tempo libero, che era andato crescendo ad opera dei sindacati e dei partiti operai in molte parti di Europa e all'interno del quale le possibilità di controllo e di decisione del singolo lavoratore erano relativamente ampie. L'introduzione delle assicurazioni sociali, da parte della Germania di Bismarck e poi degli altri paesi europei, riportò saldamente entro le mani dello Stato centrale la gestione dell'intero sistema previdenziale. La logica assicurativa, tra l'altro, riposa tecnicamente su un approccio alla popolazione di natura statistica che elimina il dato individuale, per fondere gli individui entro categorie demografiche e statistiche generali (Rosanvallon, 1995, p. 26)[6]. Con lo sviluppo delle assicurazioni obbligatorie, certo, la sicurezza dei lavoratori si accrebbe, ma si indebolì nettamente il ruolo attivo dei lavoratori, che era stato proprio delle forme mutualistiche di protezione sociale. Da questo punto di vista, possiamo concordare con Colin Crouch quando sottolinea il rapporto tra lo sviluppo del sistema di produzione fordista e quello del *welfare state*: «Il principio essenziale della produzione fordista – scrive Crouch (2000, p. 27) – fu la riconduzione delle mansioni lavorative sotto lo stretto controllo del management dell'impresa. L'organizzazione del benessere individuale ad opera della burocrazia dello stato sociale si può considerare un'estensione di tale principio […]».
Possiamo quindi concludere che, se il sistema di *welfare* fordista ha favorito grandemente il raggiungimento della stabilità economica e della sicurezza sociale, ha fatto poco, in verità, per rispondere alle istanze

mente libera» (pp. 4-5). (Su questo autore, vedi anche, più oltre, la nota 36).

[6] «L'assicurazione sociale – prosegue questo autore – funziona come una mano invisibile, che produce sicurezza e solidarietà *senza che intervenga la buona volontà degli uomini*» (sottolineatura nostra). D'altra parte, l'unica parvenza di un legame diretto tra l'individuo e la macchina assicurativa obbligatoria è nel pagamento dei contributi: specialmente all'inizio, forte fu l'enfasi posta dai governanti europei, a cominciare da Bismarck, sul «legame contrattuale» tra contributi e benefici, in modo da salvaguardare, sul piano ideologico, la compatibilità dei nuovi programmi assicurativi con la logica del mercato. Ben presto, tuttavia – come già osservava Titmuss (1974, pp. 90-91) – il ruolo crescente dell'intervento dello Stato e l'intreccio che ne conseguì, in tutti i paesi, tra assistenza e previdenza, allentò progressivamente il rapporto tra contributi versati e trattamenti ottenuti e finì per indebolire e porre in secondo piano ogni legame diretto tra il singolo lavoratore e il sistema assicurativo.

del processo storico di individualizzazione e in particolare per accrescere la libertà del lavoratore di progettare e avere una vita professionale propria (e la possibilità per le donne, i giovani e altre categorie svantaggiate di inserirsi nel mercato del lavoro).

2. Processi di cambiamento e fattori di crisi

2.1 L'instabilità della famiglia

Oggi, come abbiamo detto, sotto la spinta dei cambiamenti radicali che stanno interessando il mercato del lavoro e la famiglia, la costruzione del *welfare state* traballa e il sistema delle assicurazioni sociali mostra tutta la sua età.

I cambiamenti demografici in atto sono ben noti. In particolare è noto l'aumento della speranza di vita e l'invecchiamento della popolazione[7]. Questi processi mettono sotto stress l'assicurazione sociale contro la vecchiaia, aumentando notevolmente il periodo di erogazione delle pensioni e il loro costo complessivo. D'altra parte, l'invecchiamento della popolazione, auspicabile in sé stesso, ha significato un problema in più per le famiglie nucleari, recentemente costituite, le quali in molti casi hanno dovuto tornare alla tradizionale composizione «allargata», per ospitare e prendersi cura di genitori in età avanzata. Si è parlato in proposito della formazione di una «famiglia lunga», al cui interno si trovano tre generazioni: quelle dei nonni, dei genitori e dei figli, molti dei quali, specialmente nei paesi dell'Europa mediterranea, restano in casa fino ad età avanzata in attesa di un lavoro.

Questi fattori di stress, sul piano demografico-familiare, si sono intrecciati a partire dagli anni '60, con fattori d'ordine culturale, di straordinario impatto sociale: pensiamo qui, anzitutto, a quella che viene chiamata giustamente la «rivoluzione delle donne». In molti paesi, come in Italia, la tradizionale divisione dei ruoli all'interno della famiglia viene messa in discussione; vengono introdotte importanti riforme relative al diritto di famiglia, alla parità tra i coniugi, al divorzio,

[7] Il ritmo di questo invecchiamento è molto forte: per averne un'idea, possiamo prendere l'esempio delle donne italiane, le quali nell'ultimo mezzo secolo (tra il 1951 e il 2000) è come se avessero vissuto anni fatti ciascuno di 16 mesi, dei quali 12 vissuti subito, e 4 «messi da parte» per l'allungamento della vita successiva (Golini, 2003).

all'aborto. La partecipazione al mondo del lavoro diventa parte integrante dell'identità personale per tutta una nuova generazione di donne. Si tratta di fenomeni che ben si inseriscono, questa volta, entro il processo storico di individualizzazione o di domanda da parte dell'individuo di avere «una vita propria». Come osserva Manuel Castells (2002, p. 509): «[…] si cerca per le donne di conciliare istruzione, lavoro, vita personale e figli, secondo un modello decisionale sempre più individualizzato»[8].

La famiglia perde l'aura di «naturalità» che l'ha accompagnata per tutta la sua storia e diviene una istituzione «elettiva», legata agli affetti e alle scelte volontarie dei suoi membri: si assiste in tal modo, dove più dove meno in Europa, all'avvio di un processo di diversificazione della famiglia, che, accanto alla famiglia nucleare «classica», assume adesso la forma della convivenza, della famiglia «ricostituita», dalla famiglia monogenitoriale , di quella unipersonale o «single», ecc.[9].

Sottoposta a questo ordine di cambiamenti, ben si comprende come la famiglia non costituisca più il «pilastro» che era per il sistema di *welfare* fordista. Certo, essa non ha cessato di funzionare come istituzione di protezione sociale, che si fa carico dell'assistenza e della cura dei suoi membri, ma, sempre più spesso, è all'origine essa stessa di una forte domanda di servizi nei confronti del *welfare state*, domanda che resta spesso inevasa. Se è vero, dunque, che questo della famiglia è il campo in cui, negli ultimi decenni, il processo storico di individualizzazione occidentale ha fatto i suoi maggiori progressi (mai come

[8] È interessante riportare per intero le osservazioni di Castells su questo punto: «Nel complesso – scrive questo autore – i paesi sviluppati sono entrati in un'era di bassi tassi di natalità, di tempi ritardati per il matrimonio e la procreazione, di fasi variabili nel ciclo di vita in cui avere figli […]. Inoltre, le nuove tecnologie e i nuovi modelli culturali rendono possibile, in modo considerevole dissociare età e condizione biologica da riproduzione e maternità […]. Oggi è possibile predeterminare di chi è l'ovulo, di chi è lo sperma, dove e come avviene la fecondazione, in tempo reale o ritardato, anche dopo la morte del padre e di chi è l'utero che fa nascere il bambino. Tutte le combinazioni sono possibili e decise socialmente[…]. La nostra società ha già raggiunto la capacità tecnologica di separare la riproduzione sociale dalla riproduzione biologica della specie» (Castells, 2002, pp. 509-510).

[9] La diversificazione della famiglia, il ruolo lavorativo della moglie-madre, la «nuova negozialità» tra genitori e figli, appaiono anche a Costanzo Ranci (2002a, p. 532): «[…] segnali di una progressiva individualizzazione della vita sociale».

oggi l'individuo ha avuto dinanzi a sé, in fatto di famiglia, un così vasto campo di scelte), è anche vero che è proprio qui che si avvertono forse più chiaramente i segni della crisi del sistema di *welfare* fordista.

2.2 Fine della piena occupazione e precarietà del lavoro

I cambiamenti che hanno investito il mercato dal lavoro non sono stati certo di minore portata. La globalizzazione dei mercati e l'innovazione tecnologica hanno comportato una profonda ristrutturazione della produzione, che si è tradotta in un aumento della disoccupazione e della precarietà del lavoro. La prima, nel 1960 in Europa, era «su livelli inferiori al 3%» (Crouch, 2000, p. 81), mentre è oggi pari circa all'8-9% (dopo aver toccato nel 1994 il massimo storico del dopoguerra con il 10,5%). Come dice Maurizio Ferrera (1998, p. 17), insomma, il Novecento si è chiuso: «[…] cancellando definitivamente l'illusione che l'Europa possa recuperare i tradizionali livelli di occupazione fordista».

Ma ciò cui assistiamo oggi è soprattutto «[…] l'irruzione della precarietà all'interno dei bastioni occidentali della società della piena occupazione» (Beck, 2000, p. 3). La ristrutturazione delle imprese, resa possibile dalle nuove tecnologie e stimolata dalla concorrenza globale, sta compiendo, in effetti, una fondamentale trasformazione del modello fordista di regolazione del lavoro. La precarietà intacca tutti gli aspetti di quel modello: il contratto di lavoro subordinato, la relativa stabilità del rapporto di lavoro, l'orario settimanale standard a tempo pieno, l'ubicazione fissa del luogo di lavoro, la copertura previdenziale contro i maggiori rischi della vita. Come dice Alain Supiot (2003, p. 40): «I termini dello scambio alla base del modello fordista di lavoro – subordinazione in cambio di sicurezza – si trovano sconvolti senza che siano stati ridefiniti i termini di un nuovo scambio»[10]. Anche il

[10] In tutti i maggiori paesi europei si osserva, a partire dalla metà degli anni ottanta, un significativo aumento dell'occupazione atipica (Castells, 2002, pp. 310-311). In Italia Luciano Gallino (2001, p. 38) stima che i lavoratori atipici, nel loro complesso, ammontino a circa quattro milioni e possano raddoppiare nei prossimi dieci anni. Secondo questo autore, in prospettiva, il lavoro «stabile, ben retribuito, con buone prospettive di carriera […] è destinato a diventare il privilegio di un numero limitato di eletti, intorno a un quinto di coloro che lavorano per ciascuna impresa […]» (p. 18). Questo scenario non è molto diverso da quello che descrive Ulrich Beck per la Germania, quando nota che tra quindici anni solo la metà dei lavoratori tedeschi avranno un posto di lavoro regola-

mercato del lavoro, dunque, è entrato in una fase di turbolenza e di cambiamento strutturale. Anche esso, come la famiglia, trova difficoltà ad uscire dai processi di instabilità e deregolazione che l'hanno investito.

D'altra parte, il processo di crescente flessibilità del lavoro è fondamentalmente un «processo di individualizzazione» del rapporto di lavoro (Beck, 2001, p. 83; Castells, 2002, p. 307; Supiot, 2003, p. 40). Esso ha dunque un doppio volto: di precarietà, da un lato (ed è questo il volto che esso assume oggi in modo prevalente); di libertà e realizzazione di sé, dall'altro. Come è stato scritto di recente (Fullin, 2002, pp. 565-566): «L'individualizzazione del rapporto di lavoro […] ha effetti contrastanti sulle condizioni di vita delle persone: se, da un lato, aggrava i rischi, dall'altro, amplia le possibilità d'azione, libera dai vincoli e offre maggiori opportunità d'azione sul mercato del lavoro. Sentirsi liberi di cambiare lavoro, di scegliere nuove occupazioni, così come sentirsi "imprenditori di se stessi", può essere un elemento positivo dell'esperienza dell'instabilità […]»[11].

Infine, va tenuto presente che è proprio per il tramite dell'espansione dei posti di lavoro atipici e precari che è possibile spesso ai giovani e alle donne entrare, in questi anni, nel mercato del lavoro[12]. Nella mi-

re e a tempo pieno: «Tra il 1980 e il 1995 – scrive questo autore – la quota dei lavoratori dipendenti "normali" è scesa in Germania dall'80% al 68% circa. Ancora agli inizi degli anni settanta per ogni persona attiva al di fuori di un rapporto di lavoro regolare, c'erano cinque persone titolari di un contratto di lavoro dipendente secondo la norma. All'inizio degli anni ottanta, il rapporto era di 1 a 4, a metà degli anni ottanta era già di 1 a 3, mentre a metà degli anni novanta è diventato ormai di 1 a 2. Se la tendenza rimane invariata, tra quindici anni il rapporto sarà di 1 a 1. Solo la metà dei lavoratori avranno allora un posto di lavoro a tempo pieno con tanto di copertura previdenziale» (Beck, 2000, pp. 120-121; vedi anche p. 84 per dati analoghi relativi alla Gran Bretagna).

11 Quanto a Ulrich Beck (2000, p. 50) citando i risultati di uno studio sui «single», egli osserva che per costoro: « la prospettiva di avere "un lavoro per la vita" viene avvertita come un'imposizione e non come un'eventualità auspicabile, mentre molti di loro danno per scontato che il cambiamento, nel lavoro come nell'amore, costituisca un arricchimento».

12 Come osservano in proposito Barbieri e Mingione (2003, p. 16): «[…] la letteratura che analizza la transizione al "postfordismo" pecca di un fastidioso rimpianto per la stabilità, la sicurezza, la prevedibilità del vecchio modello di regolazione sociale. I "nuovi lavori" infatti sono in larga parte appannaggio di coloro che erano […] gli esclusi dal mercato del lavoro: i giovani e le donne. Si

sura in cui questo accesso al mercato del lavoro non determina un «intrappolamento per la vita» nella fascia del lavoro precario, ma costituisce il primo passo di un inserimento stabile nell'occupazione, è possibile valutare queste esperienze di lavoro atipico come momenti di passaggio all'interno di un processo positivo di crescita e realizzazione di sé dell'individuo[13].

In definitiva i cambiamenti radicali del mercato del lavoro, come quelli in atto nella famiglia, comportano oggi, certamente, un aumento della insicurezza e della precarietà rispetto alla precedente fase «fordista», ma lasciano intravedere anche possibili sviluppi positivi in tema di libertà di scelta e realizzazione di sé.

2.3 I nuovi rischi sociali e le difficoltà del «paradigma assicurativo»

Oggi, infine, assistiamo ad un forte cambiamento nella natura dei rischi sociali[14]. I rischi tradizionali coperti dalle assicurazioni obbligatorie (contro la malattia, la disoccupazione, la vecchiaia, ecc.) erano rischi veri e propri, «aleatori e circostanziali» (Rosanvallon, 1995, p. 10), nel senso che erano eventi che colpivano «incidentalmente» i lavoratori e, una volta sopravvenuti, avevano relativamente poche probabilità di protrarsi nel tempo. Dalla malattia, ad esempio, si usciva entro un tempo relativamente limitato. Da essa si guariva o si moriva: non era dato un terzo esito che comportasse la permanenza *sine die* nello stato di malato. Lo stesso si poteva dire per lo stato di disoccupato, almeno per il lavoratore dipendente della grande industria fordista.

Anche la vecchiaia era un «incidente», almeno in una certa misura, sia perché era vista essenzialmente come perdita del salario, sia perché la sua copertura assicurativa riguardava un numero, tutto sommato limitato, di anni: all'inizio del XX secolo, quando questa assicurazione si diffuse in

tratta di soggetti che oggi stanno faticosamente entrando nel mercato del lavoro, sia pure dalla "porta di servizio". Una porta che non va [...] "spalancata spensieratamente", ma che sarebbe antistorico oggi cercare di richiudere».

[13] Su questo problema dell'«intrappolamento» nella condizione lavorativa precaria, le ricerche disponibili sono poche e forniscono dati ambigui. Vedi, comunque, le prime valutazioni di Esping-Andersen (1993, pp. 61-62) per Germania, Norvegia e Stati Uniti e quelle più recenti di Fullin per l'Italia (2002, p. 562).

[14] Vedi un elenco dei nuovi rischi in Ranci, 2002a, p. 533. Vedi anche in proposito la tipologia offerta da Esping-Andersen, 2000, pp. 74 e ss. Nel testo, tuttavia, seguiremo, su questo punto, l'impostazione di Rosanvallon (1995, pp. 10-19), che ci sembra più analiticamente compiuta.

Europa, sopravvivere all'età di 65 anni era relativamente raro[15]. La sopravvivenza oltre l'età legale di pensionamento, insomma, era allora un «rischio» in senso stretto.

Oggi le cose sono cambiate e lo sono al punto che forse è la stessa categoria di rischio sociale che deve essere abbandonata. Come osserva Rosanvallon (1995, p. 10): «La concezione dei diritti sociali come diritti di compensazione di un disfunzionamento passeggero diviene inadeguata. Pensata per delle situazioni considerate come rischi congiunturali, essa non permette più di gestire dei rischi divenuti, purtroppo, degli stati stabili». I nuovi rischi o, meglio, i nuovi stati di bisogno non sono più aleatori: essi cioè colpiscono inevitabilmente e si protraggono a lungo nel tempo.

A metà degli anni novanta, ad esempio, tra il 40 e il 50% dei disoccupati dei paesi europei lo sono stati per più di 12 mesi. «La disoccupazione di lunga durata – scrive Hemerijck (2002, p. 198) – rimane il tallone di Achille della maggioranza delle economie europee». In tutti i paesi europei esiste un problema di cronicizzazione della disoccupazione sopra i 55 anni. D'altra parte, restare ancora lavoratore «atipico» o precario a 35-36 anni vuol dire oggi avere altissime probabilità di restare «intrappolato» in questa condizione per la vita. Quanto alla malattia, oggi si diffondono sempre più patologie (ictus, diabete, tumori, HIV) che, una volta superata la fase critica, lasciano comunque in una situazione prolungata (e a volte per sempre) di dipendenza sociale e sanitaria. In generale, la non-autosufficienza colpisce oggi il 16% della popolazione europea oltre i 65 anni (e si stima che questa percentuale salirà al 21% entro il 2010). Sopra i 75 anni, essa è sempre meno una probabilità e sempre più una certezza[16]. Quanto alla vecchiaia, non è necessario aggiungere nulla a quanto abbiamo ricordato in precedenza circa il ritmo dell'invecchiamento della popolazione, che ha portato il «rischio sopravvivenza», rispetto all'età di pensionamento, a non essere più un rischio ma uno stato normale e prolungato.

[15] Un uomo di 20 anni aveva allora una speranza di vita di 62 anni, uno di 40 poteva sperare di vivere fino a 68 (Ferrera, 1998, p. 47).

[16] È significativo che l'unico caso di assicurazione pubblica contro la non-autosufficienza in Europa (introdotta nel 1995 in Germania) pone limiti assai stretti di copertura del rischio, collegati con le disponibilità di bilancio del fondo contributivo-assicurativo: in pratica la copertura è assicurata solo per un numero di anni corrispondente al monte contributivo versato e non indefinitamente (Pavolini, 2002, p. 610).

Di fronte a questo stato di cose, si comprende come si possa ritenere che il sistema delle assicurazioni sociali sia una istituzione «vecchia» (Ferrera, 1998, p. 8) e che «il paradigma assicurativo stia disgregandosi» (Rosanvallon, 1995, p. 19).

3. La riforma delle assicurazioni sociali

3.1 Il caso delle pensioni

Abbiamo visto, dunque, le difficoltà in cui si dibatte il sistema di *welfare* attuale, nelle sue tre componenti principali (la famiglia, il mercato del lavoro e il *welfare state* «assicurativo»). Passiamo adesso *pars construens* della nostra analisi e cioè alla ricognizione nel panorama europeo di quelle politiche sociali innovative, che ci permettono di intravedere «il sistema di *welfare* che avanza». In effetti, negli ultimi dieci anni circa, il *welfare state* è entrato in tutta Europa in una fase di intensa sperimentazione. Riforme parziali sono intervenute, in particolare, in materia di politica dell'occupazione, di pensioni e di servizi sociali[17].
Per quanto riguarda, ad esempio, le assicurazioni sociali obbligatorie e, in particolare, quella pensionistica, a seguito di un intenso dibattito, sono state abbandonate le ipotesi di smantellamento dei sistemi assicurativi pubblici, che pure erano state sostenute negli anni di massima diffusione delle teorie neoliberiste, e si è avviato un processo di revisione volto a rafforzare e a rendere più stringente il vincolo attuariale tra contributi e prestazioni. In molti paesi europei, sono state adottate (vedi ad esempio la Francia), o si stanno adottando (vedi la Germania), misure volte ad aumentare le entrate contributive (tramite modifiche incrementali degli anni di contribuzione o dell'età pensionabile). In altri paesi si è puntato a ridurre le prestazioni (tramite la revisione dei sistemi di indicizzazione, l'allungamento del periodo di riferimento per calcolare l'ammontare della pensione o l'abbassamento dei cosiddetti «tassi di sostituzione»). Si tratta di misure parziali che si muovono in direzione di un recupero del vincolo attuariale originario tra contributi e trattamenti.
In questo settore spicca la riforma delle pensioni introdotta in Italia

[17] Ha ragione, dunque, Hemerijck (2002, p. 195), quando, contro le teorie della *path dependency*, afferma che: «L'evidenza empirica degli anni novanta dimostra che lo stato sociale è in grado di adattarsi a condizioni nuove».

nel 1995 (cosiddetta Riforma Dini), che ha trovato un corrispettivo nella riforma della pensione integrativa introdotta in Svezia nel 2000. L'innovazione principale della Riforma Dini, com'è noto, sta nell'aver sostituito la formula di computo della pensione. Questa, che era prima basata sulla retribuzione del lavoratore e sul *numero di anni* di contribuzione (metodo retributivo), viene calcolata adesso *sull'ammontare finale effettivo* dei contributi versati (metodo contributivo)[18]. Oltre al metodo contributivo, la Riforma Dini ha introdotto altre importanti novità, tra le quali l'innalzamento di cinque anni dell'età pensionabile (passata da 55 a 60 anni per le donne e da 60 a 65 anni per gli uomini) e l'età flessibile di pensionamento, a scelta del lavoratore tra 57 e 65 anni (con una incentivazione al prolungamento dell'attività lavorativa dovuta a coefficienti di conversione dei contributi sempre più favorevoli man mano che ci si avvicina ai 65 anni)[19]. Il risultato di questa riforma è un contenimento progressivo della spesa pensionistica, che

[18] Per calcolare l'importo della pensione, con il metodo contributivo, si parte dal montante contributivo versato da ciascun lavoratore e lo si divide per un coefficiente di conversione di tipo attuariale (diverso per ogni anno dell'intervallo di età pensionabile, cioè tra 57 e 65 anni). Tale coefficiente è a sua volta oggetto di revisione ogni dieci anni per tener conto degli andamenti demografici ed economici. Anche le aliquote di contribuzione potranno venire corrette sulla base di questi andamenti. In altre parole, sul calcolo della pensione influiranno, oltre all'ammontare dei versamenti contributivi, anche l'andamento della speranza di vita e quello del Pil. Il sistema sembra in tal modo sufficientemente flessibile e «blindato», in modo da garantire nel lungo periodo la parità di bilancio.

[19] La questione dell'innalzamento dell'età legale di pensionamento è oggi al centro del dibattito sulla riforma delle pensioni in molti paesi. È evidente che, in una società in cui molto spesso si inizia a lavorare a 30 anni e si vive fino a 90-100, i vecchi limiti di età sono diventati anacronistici. D'altra parte l'aumento per legge dell'età di pensionamento, laddove è avvenuto in modo drastico, ha comportato l'aumento dei licenziamenti dei lavoratori anziani e la crescita delle pensioni di invalidità. In questo campo, come consiglia l'Unione Europea, è importante sviluppare una strategia di «invecchiamento attivo» fondata sull'integrazione di più politiche: una politica della salute volta alla prevenzione del logoramento psico-fisico dei lavoratori, una politica di formazione permanente volta a combattere l'obsolescenza professionale e, soprattutto, una politica aziendale di organizzazione del lavoro e di innovazione tecnologica più *friendly* verso i lavoratori anziani (vedi Paci, 2003). È solo nel quadro di una simile politica che può avere effetti l'innalzamento per legge dell'età di pensionamento e possono funzionare al meglio eventuali incentivi economici al prolungamento dell'attività lavorativa.

avviene, fondamentalmente, tramite una netta riduzione dei trattamenti pensionistici. Quando la riforma sarà a regime, infatti, i trattamenti scenderanno per i lavoratori dipendenti anche del 30% rispetto agli attuali e in misura ancora più alta per i lavoratori autonomi. Proprio per questo, l'impianto di questa riforma prevede lo sviluppo, accanto alla pensione pubblica, di un sistema di fondi pensione integrativi privati, ai quali il lavoratore può aderire volontariamente (utilizzando allo scopo – in parte o *in toto* – le sua «liquidazione»).

Ci siamo volutamente dilungati sulla Riforma Dini perché essa ha costituito in Europa una sostanziale innovazione[20]. Certamente, il problema della sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici può essere affrontato anche restando fedeli al metodo retributivo e adottando varie misure correttive (come quelle prima menzionate). Tuttavia il metodo contributivo, introdotto in Italia e in Svezia, offre una soluzione più efficace e costituisce un contributo importante per una riflessione su un nuovo sistema di *welfare* complessivo.

Ma il motivo principale per cui ci siamo soffermati su questa riforma è anche un altro: essa, infatti, ci appare coerente con il processo di individualizzazione del sistema di *welfare*, che costituisce un po' il «filo rosso» di questa nostra analisi. La riforma in questione, infatti, rimette l'intero «pacchetto pensionistico» (l'entità della pensione, la scelta della età di pensionamento, l'adesione ad un fondo complementare) nelle mani del singolo lavoratore. È l'individuo, nella sua autonomia e responsabilità, che «si costruisce la sua pensione», in base ai versamenti contributivi che farà, al numero di anni che deciderà eventualmente di lavorare (oltre i 57) e ai risparmi che vorrà destinare ad un fondo integrativo di sua scelta[21].

[20] Anche Ferrera (1998, p. 24) ha osservato che la Riforma Dini: «[…] rappresenta una piccola rivoluzione copernicana nella storia dei sistemi pensionistici europei».

[21] Da questo punto di vista, le misure che il Governo Berlusconi intende introdurre in questo campo (l'allungamento obbligatorio a 40 anni del periodo contributivo e la destinazione, anch'essa obbligatoria, del Tfr ad un fondo pensione) contrastano nettamente con il principio informatore della Legge Dini, riportando in parte rilevante il sistema pensionistico italiano all'interno della concezione «autoritaria-paternalistica» tradizionale.

3.2 La tutela pensionistica dei lavoratori precari

Un problema tuttavia resta aperto e anzi, per certi aspetti, si aggrava con il passaggio al metodo contributivo. Si tratta del problema della tutela pensionistica dei lavoratori precari, di coloro cioè che non possono vantare una adeguata carriera contributiva a causa della frammentazione o discontinuità della loro vita lavorativa. Questo problema, se la nostra analisi della crisi del sistema fordista è esatta, è un problema di natura strutturale e costituisce una delle sfide principali che abbiamo di fronte, nella transizione verso un nuovo sistema di *welfare*. Oggi una intera generazione di giovani e una larga quota della forza lavoro femminile si trovano «in mezzo al guado»: da un lato la loro condizione occupazionale reca già in sé i segni del sistema «post-fordista»; dall'altro, la loro tutela previdenziale è del tutto carente o, quando c'è, appare parziale e anacronistica, legata com'è ad un sistema di *welfare* costruito attorno alla figura del lavoratore fordista, maschio e capofamiglia[22].

Una risposta a questo problema viene dai paesi scandinavi (ma anche dall'Olanda e dall'Inghilterra), dove esiste, accanto alla pensione contributiva, una «pensione di base», finanziata per via fiscale, alla quale hanno accesso tutti i cittadini. Questo permette di offrire almeno una copertura pensionistica minima ai lavoratori che, per la discontinuità della loro vita lavorativa, non riescano a conseguire il diritto ad una pensione contributiva o ne abbiano una inadeguata. Certo, questa soluzione può incontrare qualche difficoltà ad affermarsi nei paesi europei continentali, comportando una riforma del prelievo previdenziale che dovrebbe passare, almeno in parte, da contributivo a fiscale. Nulla impedisce tuttavia di pensare che in prospettiva i paesi europei possano gradualmente adottare questa soluzione, come del resto sta già avvenendo[23].

[22] Si pensi, ad esempio, alla condizione lavorativa di una larga quota di donne del nostro paese, che, da un lato, partecipando alla vita lavorativa nelle forme flessibili del lavoro part-time nel settore dei servizi, appaiono annunciare più degli uomini il nuovo sistema post-fordista che avanza (in tal senso vedi: Crouch, 2000, pp. 91 e 109), ma che, dall'altro, se una tutela pensionistica avranno sarà probabilmente ancora nelle forme della «vecchia» (e per molti versi superata) pensione di reversibilità. Ma si pensi anche, per restare in Italia, alle migliaia di giovani assunti oggi con i nuovi contratti di lavoro temporaneo o di collaborazione: costoro, in assenza di riforme, non avranno neppure diritto alla pensione «integrata al minimo», che è stata abolita dalla Riforma Dini.

[23] Vedi quanto scrive in proposito Hemerijck (2002, p. 219), secondo il quale: «Una politica di desegmentazione del mercato del lavoro comporta che i diritti

In definitiva, il panorama europeo suggerisce uno scenario futuro in cui il sistema pensionistico dei vari paesi tenda verso un modello articolato su tre livelli: una pensione di base (o di primo livello), pubblica e finanziata per via fiscale, con la quale tutti i lavoratori, al raggiungimento dell'età di pensionamento, usufruirebbero di un trattamento minimo, indipendente dal livello della loro ultima retribuzione; una pensione assicurativa-contributiva (o di secondo livello), fondata su un sano e rigoroso equilibrio attuariale, così come previsto, in Italia, dalla Riforma Dini, e tale da garantire al lavoratore una pensione non inferiore al 50% della sua ultima retribuzione; e, infine, una pensione integrativa privata (o di terzo livello), per la quale i lavoratori interessati verseranno volontariamente i loro risparmi (o, in Italia, il loro Tfr)[24].

3.3 Altre tutele per i lavoratori precari

Per quanto riguarda poi i sussidi di disoccupazione, in molti paesi europei si assiste di recente alla ricerca di una migliore articolazione tra il sistema degli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione e quello dell'assistenza in caso di povertà, con un maggiore coordinamento tra i servizi per l'impiego e i servizi socio-assistenziali (Kazepov, 2002; Geroldi, 2003). Si delinea, quindi, anche qui, come per le pensioni, un sistema articolato su due livelli: il livello dell'indennità di disoccupazione, finanziata per via contributiva e di durata di solito non superiore ai 18-24 mesi, e il livello del reddito minimo, finanziato per via fiscale, nel quale «si scivola» in caso di disoccupazione cronica o di povertà[25]. L'esistenza di una rete di garanzia del reddito minimo, quindi,

pensionistici vengano universalizzati [...] e una mossa in tale direzione sarebbe l'introduzione di una pensione di base non contributiva. Sulla scia della tradizione scandinava, alcuni paesi europei hanno iniziato a facilitare l'accesso ad una pensione di base per i lavoratori dipendenti a tempo parziale e determinato».

[24] Naturalmente, per quanto riguarda la pensione assicurativa-contributiva (di secondo livello), il sistema dovrà prevedere misure che facilitino la totalizzazione dei contributi versati dai lavoratori temporanei, che abbiano conosciuto una carriera lavorativa discontinua e frammentata. Sulla regolamentazione, in generale, del «lavoro non standard» nei paesi europei, vedi, da ultimo Balandi e Renga (2003).

[25] Questa, del resto, era la proposta della Commissione Onofri, operante in Italia sotto il Governo Prodi (Geroldi e Paci, 1997), rimasta poi «lettera morta». L'Italia in effetti continua a brillare per la sua arretratezza in questo settore, mancando ancora di un sistema di sostegno del reddito degno di questo nome,

permetterebbe di offrire una tutela di base anche a quei lavoratori precari o temporanei che non avessero diritto alla indennità di disoccupazione.
Naturalmente, sarebbe preferibile poter offrire a questi lavoratori una tutela più ampia e completa, tale da coprire non solo il rischio di disoccupazione o di vecchiaia, ma anche quelli di malattia, invalidità, eccetera. L'Olanda è forse il paese europeo in cui la tutela previdenziale dei lavoratori precari si è spinta più avanti. I lavoratori part-time olandesi, ad esempio, versano contributi previdenziali proporzionati in cambio del relativo diritto a ricevere sussidi di disoccupazione, malattia e invalidità. Inoltre, essi dispongono di una pensione di primo livello finanziata per via fiscale e basata sulla cittadinanza, che, come abbiamo già detto, costituisce la soluzione migliore per i lavoratori temporanei. Essi hanno anche accesso alla pensione di secondo livello, essendo stati aboliti, negli anni novanta, i limiti di orario di lavoro per tale accesso (su tutto ciò vedi Visser, 2001, pp. 319-320). Con gli accordi sulla *flexicurity* del 1995-96, anche i lavoratori a tempo determinato hanno avuto accesso in Olanda ai principali benefici previdenziali (Ferrera, Hemerjick e Rhodes, 2000, p. 60). Questo è avvenuto all'interno di uno «scambio» negoziato tra le parti sociali e favorito dal governo: in sostanza, la posizione legale dei lavoratori temporanei ha potuto essere notevolmente rafforzata in Olanda in cambio di una «contenuta liberalizzazione» dei licenziamenti tra i lavoratori dipendenti regolari e a tempo pieno (Hemerijck, 2002, p. 222).
È possibile che questa soluzione, che presuppone una strategia di maggiore flessibilità per gli *insiders* in cambio di una maggiore sicurezza per gli *outsiders* si affermi gradualmente nei vari paesi europei, soprattutto se essa potrà avvalersi di una attenta opera di concertazione tra le parti sociali e i governi analoga a quella sviluppatasi in Olanda. Ma non possiamo dimenticare che, tra le condizioni che hanno favorito l'adozione di questa politica di *flexicurity* in Olanda, è lo sviluppo massiccio del lavoro part-time che si è avuto in questo paese (vedi più oltre il par. 5.2).

sia nel caso della disoccupazione, che in quello della povertà. Il tema delle politiche di contrasto della povertà resta in ombra, in queste pagine, per oggettivi limiti di spazio. Vedi tuttavia lo studio a livello europeo a cura di Chiara Saraceno (2004).

4. Il passaggio alle politiche attive del lavoro

Particolarmente importante è il mutamento intervenuto negli ultimi anni nelle politiche del lavoro. Questo mutamento, fortemente sostenuto in questi anni a livello dell'Unione Europea, si compendia nel passaggio verso le cosiddette «politiche attive del lavoro». Il nuovo assetto di *welfare* post-fordista che si delinea, del resto, dovrebbe essere caratterizzato da una concezione «promozionale» o «abilitante» dell'intervento pubblico, che favorisca l'*empowerment* dei cittadini. Il lavoratore, in particolare, non dovrebbe solo essere «protetto» nei momenti di difficoltà, ma dovrebbe anche essere messo nelle condizioni di accedere al mercato del lavoro e di muoversi in esso, per costruirsi una propria vita professionale.

Tra le politiche attive del lavoro sono comprese di solito: l'incentivazione del lavoro, la formazione e i nuovi servizi per l'impiego. Per quanto riguarda le politiche di incentivazione del lavoro: dai crediti fiscali, agli sgravi contributivi; dagli schemi di lavoro sovvenzionato (i cosiddetti «*in work benefits*»), alla riconversione dei sussidi di disoccupazione in sussidi all'occupazione, eccetera, essi sono importanti, dal nostro punto di vista qui, soprattutto in quanto favoriscono l'inserimento lavorativo dei giovani e di altre categorie svantaggiate[26]. Molti di questi programmi sono volti a incentivare la creazione di posti di lavoro nella fascia a bassa qualificazione e a bassi salari: come osserva l'ultimo *Rapporto Isfol* (2002, p. 271): «[…] questa strategia appare promettente per accrescere i margini di espansione occupazionale nei settori protetti dei servizi alle famiglie e alle persone, particolarmente sottosviluppati nei paesi europei continentali e meridionali».

A questo proposito si può condividere la preoccupazione di chi ha osservato che: «Questa strategia […] non ha saputo evitare e anzi, per molti aspetti, ha incentivato la formazione di estese sacche di segregazione occupazionale, così contribuendo alla crescente polarizzazione

[26] Su questi programmi, vedi: Geroldi, 2003; Boeri-Perotti, 2002; Sestito, 2002. Questi programmi hanno trovato una favorevole accoglienza nei paesi anglosassoni, dove è presente una tradizionale cultura che vede con sospetto il disoccupato che «vive alle spalle del *welfare*» e non ricerca attivamente un lavoro. In questi paesi, dove spesso il costo dei sussidi di disoccupazione è alto, si è particolarmente preoccupati della cosiddetta «trappola della povertà», che scatta quando, in presenza di un dato regime di tassazione dei redditi da lavoro, il sussidio diventa più conveniente di un basso salario.

fra "lavoratori superstar" e i cosiddetti "poveri che lavorano" o *working poor*» (Ferrera, 1998, p. 30). D'altra parte, non possiamo negare che, in presenza di una difficoltà strutturale a creare nuovi posti di lavoro in Europa, questa strategia ha ottenuto un certo successo nel favorire l'entrata nel lavoro di giovani, donne e altri lavoratori svantaggiati. Nella misura in cui questa entrata nel lavoro non comporta un «intrappolamento per la vita» nel lavoro poco qualificato e a basso salario, ma costituisce un primo passo per un inserimento stabile nell'occupazione, essa può essere considerata positivamente, come un momento iniziale del processo di realizzazione di sé sul piano professionale per una fascia rilevante di lavoratori altrimenti esclusi (vedi sopra le note 12 e 13).

Ma la politica più rilevante, ai fini di accrescere le capacità individuali di mobilità professionale è certamente quella della formazione e della riqualificazione[27], dai corsi di formazione per i disoccupati, agli *stages* in azienda e alle borse di lavoro per gli studenti o i giovani in uscita dalla scuola, dall'apprendistato con obblighi formativi, alla formazione permanente volta a prevenire l'obsolescenza professionale e a favorire il cosiddetto «invecchiamento attivo»[28]. Insieme alla formazione professionale, è l'istruzione generale che appare decisiva per favorire l'inserimento lavorativo e lo sviluppo di carriera. Tutti i dati disponibili, italiani e stranieri, ci mostrano che la partecipazione al mercato del lavoro è associata con la scolarità medio-alta della popolazione. In Italia, ad esempio, secondo una analisi approfondita che si basa su dati medi trimestrali compresi tra l'ottobre del 1992 e l'aprile 2001, il tasso di attività dei laureati è stato, nel periodo considerato, pari all'88%, mentre quello dei soggetti senza titolo di studio o in possesso della sola licenza elementare è stato soltanto del 38% (Gesano, 2002). Da questo punto di vista non si può non essere preoccupati osservando il ritardo che sta accumulando il nostro paese in tema di scolarità della popolazione[29].

[27] Come anche osserva Ferrera (1998, p. 114) con riferimento alle linee guida della Comunità europea: «L'istruzione e la formazione sono l'ingrediente forse più importante della nuova offensiva istituzionale a promozione della occupabilità».

[28] Naturalmente non si deve ritenere che una «formazione purchessia» risolva tutti i mali. Come mostrano alcuni studi recenti gli incentivi al lavoro (o alla ricerca immediata di lavoro) risultano più efficaci di quelli alla formazione, quando questa non è legata alle caratteristiche del mercato del lavoro locale (Boeri-Perotti, 2002, p. 17).

[29] Nel 1998, ad esempio, solo il 41% degli italiani in età 25-64 era in possesso di un diploma di scuola medio-superiore, contro il 61% dei paesi Ocse (e le cose

L'esistenza, infine, di efficienti servizi per l'impiego è essenziale per il successo delle politiche attive del lavoro. Non a caso in molti paesi europei (come in Danimarca, Olanda, Francia, Austria e Germania) sono state realizzate negli ultimi anni importanti riforme di tali servizi. Essi devono essere dotati oggi di specifiche competenze ed elevata professionalità, avendo spesso a che fare, sia nel caso degli incentivi al lavoro, che in quello della formazione, con una accentuata personalizzazione dei problemi e delle soluzioni da adottare (vedi più oltre la nota 40).

5. La ristrutturazione del tempo di vita e di lavoro

5.1 La via delle «sospensioni» dal lavoro

Ma c'è un'altra frontiera che si sta aprendo davanti a noi, anch'essa indicativa dei contorni che può assumere il nuovo sistema di *welfare* post-fordista: è la frontiera dei rapporti tra il lavoro retribuito e altre forme di lavoro non retribuite. L'esigenza è quella di avviare un processo nel quale sia possibile, a chi lo voglia e senza abbandonare il lavoro per il mercato, praticare più attività o, come dice Beck (2000, p. 24): «Aprire e garantire spazi di sviluppo individuale, accanto al regno della necessità, in cui sia possibile dedicarsi ad una pluralità di attività, quali il lavoro familiare e il lavoro di impegno civile e sociale». Realizzare se stessi nelle attività extra-lavorative ci appare, da questo punto di vista, un'altra modalità di espressione del processo di individualizzazione.
È questo il terreno delle politiche di ristrutturazione del tempo di vita e di lavoro. Qui c'è anzitutto una difficoltà d'ordine culturale, che tuttavia comincia ad essere erosa dai processi in corso. Per dirla con Alain Supiot (2003, p. 64): «La difficoltà è quella di riuscire a percepire la "condizione lavorativa" delle persone come qualcosa che oltrepassi l'impegno contrattuale del loro lavoro per abbracciare la diversità delle forme di lavoro sperimentate nella vita umana. Le forme non mercificate di lavoro in effetti sono le più vitali per l'umanità. Possiamo concepire che uno sciopero generale paralizzi momentaneamente

non cambiano se guardiamo alla coorte d'età 24-35 anni, nella quale più si riflette il nostro immediato futuro) (Sabatino-Fasano, 2002, p. 5). Il nostro paese dunque affronta il nuovo millennio con un sensibile deficit del livello medio di istruzione rispetto agli altri paesi avanzati.

il mercato, senza però che venga messa in pericolo la sopravvivenza di un paese. Ma la società non potrebbe sopravvivere più di qualche giorno all'interruzione del lavoro domestico che assicura la vita quotidiana». Secondo Supiot, che si muove sul piano giuridico di una nuova regolazione del rapporto di lavoro, l'obiettivo è quello di giungere alla definizione di uno «status» o di una «condizione» professionale che accompagni le persone «dalla culla alla tomba» e copra altrettanto bene i periodi di lavoro retribuito, quanto quelli di lavoro fuori mercato, di formazione, di lavoro domestico e di volontariato (pp. 64-66)[30].

Interessanti appaiono, da questo punto di vista, le misure che intervengono sul tempo di lavoro retribuito, per «fare spazio», se così si può dire, alla possibilità di dedicarsi ad altre attività. Due sono le vie cui solitamente si fa riferimento in proposito: la via delle «sospensioni» dal lavoro e quella del lavoro a tempo parziale (Beck, 2000, p. 210; Ferrera e al., 2000, pp. 60-61). La prima comporta una rotazione tra lavoro retribuito e altre attività; la seconda un loro contemporaneo svolgimento. Ma in entrambi i casi il tempo dedicato al lavoro retribuito subisce una riduzione.

La via delle sospensioni dal lavoro ha trovato una ampia applicazione in Danimarca. In questo paese si offre ai lavoratori la possibilità di usufruire fino ad un massimo di un anno di sospensione dal lavoro per dedicarsi alla famiglia, alla formazione, ad attività di impegno volontario e sociale. Durante questo periodo, il lavoratore, oltre naturalmente a non perdere il posto, riceve una indennità che è calcolata in modo diverso a seconda del motivo dell'esonero. Possiamo dire che in Danimarca è stato nettamente ampliato il principio dei congedi o delle esenzioni dal lavoro, che è presente, in qualche forma, in tutti i paesi europei come: il congedo per maternità (al quale si è affiancato in diversi paesi quello per paternità); il congedo per rappresentanza sindacale o per assunzione di una carica pubblica; quello per motivi di studio o di formazione professionale; quello per lavoro di volontariato[31].

[30] Da questo punto di vista, appaiono interessanti quelle misure, prese di recente in alcuni paesi europei, volte a riconoscere una copertura pensionistica per coloro che svolgono attività di allevamento e cura dei figli, come in Germania (Beck, 2000, p. 213). Il riconoscimento sociale di queste attività come «lavori» passa anche attraverso questo tipo di misure.

[31] In Svezia i genitori dispongono di un diritto a un congedo di 450 giorni e percepiscono un'indennità giornaliera pari al 75% del salario medio per i primi 365 giorni e una somma forfettaria al di là di questo periodo; inoltre, tali diritti

Questo modello delle «sospensioni» dal lavoro appare promettente e, secondo alcuni autori (Ferrera-Hemerjick-Rhodes, 2000, p. 64) destinato a svilupparsi in Europa. Esso ha ricevuto recentemente una sistematizzazione sul piano dello *jus condendum* da parte di Alain Supiot il quale propone l'istituzione di un fondo sociale nazionale in grado di finanziare un insieme di nuovi diritti del lavoratore, che egli chiama «diritti di prelievo sociale», per lo svolgimento di attività fuori mercato e socialmente utili. La copertura di questo fondo dovrebbe essere assicurata, secondo Supiot, tramite un «co-finanziamento» da parte dello Stato, dell'impresa e dello stesso lavoratore (che può rinunciare ad una parte del proprio stipendio).

5.2 La via del lavoro a tempo parziale

La seconda via alla valorizzazione delle attività lavorative fuori dal mercato è quella permessa dalla diffusione del lavoro part-time. Il fenomeno del lavoro part-time è diventato ormai un fenomeno di massa e si sta imponendo sempre più all'attenzione degli osservatori come uno strumento di riorganizzazione della vita quotidiana e come un tratto tipico della transizione post-fordista[32]. In tutti i paesi europei il

sono usufruibili fino all'ottavo anno del bambino o fino al raggiungimento del suo primo anno scolastico. I due genitori possono entro certi limiti dividersi fra loro il congedo e lavorare a tempo parziale. È riconosciuto loro un diritto di assenza per le malattie del bambino con un limite di 60 giorni l'anno, percependo il 75% del loro salario medio e questo diritto può essere trasferito a un terzo (un parente ad esempio) che riceve allora un'indennità calcolata sul proprio stipendio (Supiot, 2003, p. 99). Anche in Italia la legge 53 del 2000 ha introdotto interessanti innovazioni nella normativa che regola i congedi di maternità e paternità: la flessibilità nell'utilizzo dei cinque mesi di congedo di maternità obbligatoria; l'incentivazione dei congedi paternità, allungando in dati casi il periodo di congedo complessivamente disponibile per la coppia; l'estensione del congedo opzionale fino all'ottavo anno del bambino; l'introduzione del congedo per morte o grave malattia di un componente della famiglia; la possibilità di congedo per motivi di studio; ecc. (Saraceno, 2003, p. 216). Questa legge, secondo Chiara Saraceno: «[…] favorisce una maggiore, e amichevole nei confronti di lavoratrici e lavoratori, flessibilità del tempo di lavoro e […] un riequilibrio delle responsabilità tra i genitori» (p. 217).

[32] Colin Crouch (2001, p. 91), ad esempio, conclude la sua analisi sulla diffusione del lavoro part-time nei paesi europei tra gli anni sessanta e gli anni novanta, affermando che questa forma di lavoro può essere considerata: «[…] come un mezzo per agevolare la transizione dal "modello di metà secolo" e alleviare

lavoro part-time è in netta crescita e questo si inserisce in un quadro generale di riduzione del tempo dedicato al lavoro e, in particolare, di riduzione della durata media dell'orario lavorativo annuo[33]. Esaminando questi dati, Crouch sottolinea che essi sono coerenti con le teorie «postmoderne» (ma noi potremmo dire «post-fordiste»), che prevedono che: «il lavoro rivesta un ruolo minore nella vita man mano che essa diventa più varia» (p. 87). È evidente qui la connessione che si può stabilire tra la diffusione del lavoro part-time e la partecipazione dell'individuo alle altre sfere della vita (quella familiare, quella formativa, quella di volontariato sociale e civile, ecc.).

L'affermazione del lavoro part-time è in gran parte connessa con il massiccio ingresso delle donne nel mercato del lavoro a partire dagli anni sessanta. Esso è stato lo strumento attraverso il quale è passato il processo di individualizzazione del lavoro da parte delle donne in molti paesi europei. Con il part-time le donne hanno affermato con maggior forza, rispetto a quanto era stato possibile in precedenza, la loro scelta di avere una vita lavorativa senza rinunciare a quella familiare.

L'Olanda com'è noto è il paese europeo che ha sviluppato di più il lavoro part-time. Questo tipo di lavoro è più che triplicato negli ultimi venti anni, raggiungendo alla fine degli anni novanta il 38% della occupazione totale di quel paese (e il 59% di quella femminile) (Visser, 2001, p. 296). Come abbiamo accennato in precedenza (vedi il paragrafo 3.3), questo sviluppo è stato possibile perché le parti sociali e il governo lo hanno assunto espressamente come una loro strategia, sottoponendolo ad un'opera di attenta negoziazione e controllo. Il lavoro part-time in Italia è ancora lontano dal raggiungere i livelli raggiunti negli altri paesi europei e questo contrasta con la bassa partecipazione delle donne italiane al mercato del lavoro[34]. In parte questo è

l'impatto con gli indefiniti modelli sociali che emergono dal suo parziale crollo». È dunque al «nuovo» lavoro a tempo parziale che ci si riferisce qui e non al «vecchio», espressione di una situazione di sottosviluppo e sotto-occupazione.

33 La tesi della riduzione nel medio-lungo periodo del tempo dedicato al lavoro retribuito nelle società occidentali avanzate è molto dibattuta. A favore di tale tesi vedi Gershuny, 1993; Rifkin, 1995; Beck, 2000; Archibugi, 2002. Per Gershuny (che utilizza dati comparativi tratti dai «bilanci-tempo» delle famiglie) è in diminuzione sia il tempo di lavoro retribuito degli uomini (ma non delle donne), sia il tempo di lavoro familiare delle donne.

34 Tuttavia, tra il 1995 e il 2000 è al lavoro part-time che si devono i quattro decimi della crescita totale dell'occupazione in Italia (Sestito, 2002, p. 16). In particolare, il part-time che questo autore definisce «buono» (cioè quello «volonta-

dovuto al ritardo con cui si sviluppa la prassi contrattuale sindacale, alla quale è in parte non trascurabile delegata l'applicazione della normativa stessa (Sestito, 2002, pp. 16 e 73). In altre parole – contrariamente a quanto è successo in Olanda – le parti sociali e il governo italiani non sembrano impegnati a sviluppare una vera e propria strategia occupazionale a favore del part-time. Forse, bisognerebbe sviluppare in proposito una linea più «soft», che non miri a modificare l'orario di lavoro dei lavoratori a tempo pieno già occupati, quanto essenzialmente ad indirizzare le nuove leve di lavoro e la popolazione disoccupata o inattiva verso questa forma di lavoro ad orario ridotto, senza sconvolgimenti della struttura dei redditi individuali e familiari (questa è la proposta di Franco Archibugi, 2002, p. 23).

L'importanza per noi del lavoro ad orario ridotto, come anche quella delle sospensioni del lavoro prima esaminata, risiede nell'apertura che essi operano verso una società «pluriattiva», nella quale l'individuo è libero di dedicarsi al lavoro ma anche ad altre «sfere della vita», senza essere penalizzato sul piano del *welfare* e della stabilità del lavoro[35]. D'altra parte, accanto ad una maggiore libertà individuale, una società «pluriattiva» può favorire anche una maggiore uguaglianza di genere, nel senso che può permettere di ridurre le attuali differenze nella distribuzione del lavoro e delle altre attività sociali tra uomini e donne[36].

rio» e a tempo indeterminato): «[…] non solo è divenuto quello più consistente, ma è anche quello che ha evidenziato la maggiore crescita negli anni novanta» (*ivi*, p. 147). Siamo consapevoli peraltro della persistenza in Italia e in particolare nel Mezzogiorno di un'ampia fascia di lavoro part-time espressione di una situazione di sottosviluppo e sotto-occupazione.

[35] Come nota Chiara Saraceno (2003, p. 218): «L'incoraggiamento, tramite una regolamentazione favorevole alle imprese e ai lavoratori, all'offerta di lavori part-time può essere letto come un'iniziativa tesa non solo ad aumentare l'offerta di lavoro, specie femminile, ma a favorire la conciliazione tra responsabilità familiari e attività lavorative».

[36] Nella visione di Ulrich Beck (2000, p. 11) ad esempio, la «società multiattiva» comporta, insieme con una riduzione dell'orario di lavoro nell'ambito del lavoro retribuito, le seguenti condizioni ugualitarie: «[…] che tutti, donne e uomini, nella misura in cui lo vogliano, possano tenere un piede nel lavoro salariato; che il lavoro genitoriale sia socialmente considerato, così come il lavoro artistico, culturale e politico, riconoscendo a questi tipi di lavoro il dritto alla pensione e alla assicurazione sanitaria; che il contemporaneo svolgimento di lavoro salariato e lavoro di impegno civile e sociale comporti una redistribuzione degli obblighi familiari tra uomini e donne». Anche secondo Franco Archibugi, non

Né va sottovalutato il fatto che la partecipazione a differenti sfere della vita è fonte di benessere psico-fisico per l'individuo, assai più di una partecipazione esclusiva o «totalizzante» nella sfera lavorativa o in quella familiare[37].

6. Lo sviluppo dei servizi sociali e personali

Non possiamo chiudere questa nostra ricognizione delle nuove politiche sociali senza sottolineare la centralità che stanno assumendo, ovunque in Europa, i servizi sociali e personali a livello locale. Se fino ad oggi, per far fronte ai rischi sociali, è sembrato sufficiente un sistema di trasferimenti monetari, gestito centralmente dallo Stato, ora diventa sempre più importante porre in essere un sistema di servizi sociali (di assistenza, cura, prevenzione, inserimento, formazione,

si tratta tanto di riconoscere che le attività extralavorative sono importanti, quanto di favorire una integrazione della società che superi le attuali divisioni istituzionali tra i ruoli: «Anche gli uomini adulti – secondo questo autore (2002, pp. 17 e 10) – quelli "che portano a casa il reddito", sono emarginati o non-integrati, in quanto sempre più beotamente concentrati sulla produzione di questo reddito […]. Le spinte verso una maggiore integrazione sociale devono passare necessariamente attraverso un processo di deistituzionalizzazione dei ruoli […]. Del resto, le attività di studio-lavoro, attività e lavoro extradomestico per le donne, lavoro e invecchiamento attivo per gli anziani […] costituiscono già una nuova linea di tendenza delle società contemporanee» (su questo autore vedi anche sopra la nota 5).

[37] È noto che la disoccupazione può essere fonte di gravi problemi psichici per l'uomo adulto. Tuttavia essa lo è di meno tra i disoccupati in possesso di un certo grado di inserimento sociale e di partecipazione alle varie sfere della vita. Questi due fattori, insomma (i contatti sociali e l'inserimento attivo nelle varie sfere della vita) sono importanti per il benessere della persona almeno quanto il possesso di un lavoro. Del resto la ben nota minore vulnerabilità delle donne alle conseguenze psicologiche negative della disoccupazione è connessa con il loro maggiore coinvolgimento nella sfera familiare. Anche i giovani presentano oggi una personalità più «equilibrata» rispetto a quella degli adulti forgiati dall'era «fordista» e tendono a riprogettare i rapporti tra tempo di lavoro e tempo dedicato alla vita di relazione. L'arrivo sul mercato del lavoro delle donne e di una nuova generazione di giovani ha iniziato a modificare in tutta Europa l'atteggiamento verso il lavoro (la sua durata, i suoi orari e la sua articolazione con le altre attività sociali) e spinge le politiche sociali e del lavoro verso un approccio più integrato (vedi Paci, 1995, con bibliografia conforme).

ecc.) decentrati e diffusi sul territorio, siano essi offerti dallo Stato o dal mercato[38]. Il «*welfare* centralizzato dei trasferimenti» dunque deve cedere il passo, almeno in parte, ad un nuovo e più incisivo «*welfare* locale dei servizi»[39].

Senza servizi dell'impiego all'altezza della situazione, ben difficilmente si può combattere la disoccupazione di lunga durata o facilitare l'accesso al lavoro dei giovani e delle quote escluse. Come è difficile lottare efficacemente contro la povertà senza servizi di attivazione e reinserimento sociale. Per non parlare dei servizi formativi ed educativi e del loro ruolo fondamentale nella prospettiva di una «società aperta», in grado di favorire la mobilità sociale e combattere l'intrappolamento dei giovani nella fascia sociale a basso reddito e alta precarietà del lavoro. O dei bisogni di assistenza e cura dei minori e degli anziani non autosufficienti, che non si possono più lasciare ad una politica di trasferimenti monetari alla famiglia, ma reclamano anche essi lo sviluppo di una rete di servizi a livello di comunità locale.

L'importanza dei servizi, rispetto ai trasferimenti, è data anche dalla natura sempre più «personalizzata» dell'intervento che è richiesto dai nuovi bisogni sociali. «Lo stato sociale – scrive in proposito Rosanvallon (1995, pp. 197 e ss.) – è stato fino ad oggi ben organizzato per trattare problemi di popolazioni relativamente omogenee, di gruppi o classi di persone. Oggi, invece, deve farsi carico soprattutto di individui che si trovano in situazioni che sono particolari a loro […]. Nessuna categoria statistica permette di identificare a priori un disoccupato di lunga durata. È a un livello assai più fine e più individualizzato che bisogna comprendere le cose. Occorre fare riferimento alla mobilità del soggetto, al tipo di contratto di lavoro, alla sua storia familiare, ai problemi conosciuti nell'infanzia, alla debole strutturazione del suo percorso biografico, ecc. Le nuove politiche sociali dovranno essere politiche individualizzate, al fine di trattare la specificità di ciascun ca-

[38] Come nota, in proposito Costanzo Ranci (2002a, p 548): «Si tratta di offrire un insieme di servizi che renda possibile una gestione adeguata della situazione di vita: occasioni di lavoro, opportunità formative, prestazioni di aiuto e di assistenza, accompagnamento sociale, monitoraggio costante della situazione. L'erogazione reddituale, se resta, perde la centralità avuta in passato, diventando strumentale ad un intervento che ha finalità più ampie di reinserimento sociale, lavorativo, abitativo […]».

[39] Naturalmente, non si tratta di «sostituire» i servizi ai trasferimenti, ma piuttosto di affiancare maggiormente i primi ai secondi o, come è stato detto, di «integrare *cash and care*» (Pavolini, 2002, p. 607; vedi anche Ranci, 2001).

so affrontato»[40]. *Il processo di individualizzazione ci appare dunque qui, non più soltanto come realizzazione di sé nella vita e nel lavoro, ma anche come natura sempre più idiosincratica e personale delle condizioni di bisogno.*

Purtroppo, l'espansione di un ampio ed efficiente sistema di servizi sociali e personali si scontra con una difficoltà d'ordine strutturale. Si tratta della ben nota «malattia dei costi» che, come ha mostrato in termini formali Baumol (1967) molti anni fa, deriva dalla difficoltà che incontrano i servizi a rispondere all'aumento dei salari in termini di innovazione tecnologica e di crescita della produttività (così come riesce a fare, invece, l'industria). Questa «malattia» colpisce in particolare i servizi sociali e personali i quali sono ad alta intensità di lavoro: «[…] se essi dovessero essere offerti interamente a prezzi di mercato, resterebbero fuori della portata di gran parte di coloro che ne hanno bisogno» (Bosch, 2003, par. 4.2)[41].

Come fare allora a rispondere alla crescente domanda di servizi sociali e personali? Certo si può continuare a chiedere allo Stato di accollarsene il costo. Ma questa soluzione incontra serie difficoltà in tutti i paesi della Unione europea, con i problemi di bilancio e i vincoli alla politica fiscale e monetaria provenienti dai mercati finanziari entro i quali si muovono oggi gli Stati nazionali (vedi Ferrera, Hemerjick e Rhodes, 2000, p. 4)[42].

[40] Su questo punto vedi il recente *Rapporto Isfol* (2002, p. 270): «In molti paesi la tendenza alla individualizzazione ha avuto finalità non soltanto connesse con il controllo (dei sussidi di disoccupazione) ma anche con l'inserimento: in Danimarca, Regno Unito, Olanda, Belgio e Francia, i piani personalizzati di azione sono diventati strumenti attraverso cui i servizi per l'impiego predispongono percorsi mirati di reinserimento nel mercato del lavoro, soprattutto per i disoccupati più giovani e più anziani». Vedi anche il bel lavoro di Spanò e Clarizia (2000), le quali reclamano «politiche individualizzate, capaci di trattare la specificità dei soggetti destinatari, pena la loro inefficienza» (p. 194).

[41] Esistono, inoltre, tutta una serie di fattori (l'eterogeneità della domanda e la personalizzazione dei bisogni; la «miopia temporale del consumatore»; le «a-simmetrie informative»; la frammentazione dell'offerta; ecc.) che aggravano «la malattia dei costi» dei servizi (vedi De Vincenti, 1997, p. 80 e ss.; vedi anche Ranci, 2001, pp. 44-45).

[42] I paesi scandinavi hanno a lungo perseguito questa soluzione, espandendo l'offerta pubblica di servizi sociali. Come dice Esping Andersen (2000, p. 254) essi: «[…] in un certo senso hanno cercato di "farla in barba" al problema della malattia dei costi di Baumol attraverso l'offerta pubblica e diretta di servizi, nei quali è occupato un terzo circa dei lavoratori totali. Ma in una struttura salariale egualitaria (qual è quella scandinava) il ritardo di produttività dei servizi che si accumula nel lungo periodo si scarica sull'onere fiscale necessario a finanziarli».

Non sorprende, quindi, se molti osservatori propendono oggi verso una soluzione di mercato, ma assistita da una politica che favorisca la creazione di posti di lavoro a basso salario nei servizi. Ferrera, Hemerijck e Rhodes (2000, pp. 14-15), ad esempio affermano che: «Se l'occupazione nei servizi deve essere creata nel settore privato, ciò comporta una maggiore disuguaglianza salariale […]. Occorre accettare l'idea che il numero dei posti di lavoro a basso salario e bassa qualificazione deve crescere […]»[43]. Del resto, molte delle misure di incentivazione del lavoro, di cui abbiamo parlato in precedenza, e le stesse linee guida della Comunità europea, mirano a favorire la promozione di posti di lavoro a bassa qualificazione e basso salario nel settore dei servizi[44].

D'altra parte, nei paesi dell'Europa meridionale, dove l'economia informale è più sviluppata, l'offerta di lavoro a basso salario nel lavoro domestico e di assistenza agli anziani e ai minori è stata fortemente incrementata negli anni recenti dall'immigrazione, soprattutto nella sua componente clandestina o irregolare[45]. Ricorrendo a questa immigrazione è la compressione verso il basso dei salari che si afferma di fatto.

In sostanza, se restiamo entro il quadro della soluzione di mercato, vuoi nella sua accezione più «rozza» del ricorso al lavoro immigrato e sottoremunerato, vuoi nella versione programmata e consapevole delle politiche di incentivazione dell'offerta di lavoro a basso salario, i bisogni di assistenza e di cura delle famiglie vengono parzialmente soddisfatti e l'occupazione nei servizi cresce, ma questo avviene a

[43] Lo stesso Esping Andersen (2000, p. 296), ad esempio, giunge alla conclusione che: «[…] in Scandinavia, i servizi privati alle persone crescono molto lentamente. Se il loro costo fosse più basso, il loro numero indubbiamente aumenterebbe, ma con esso crescerebbero anche le disuguaglianze salariali […]. È qui che *l'homo socialdemocraticus* deve cedere il passo all'*homo liberalis*. L'occupazione nel settore dei servizi privati può crescere in misura consistente solo se la flessibilità del lavoro aumenta e i salari si riducono».

[44] Vedi, ad esempio, le linee guida 11 e 12 (rispettivamente «Ridurre la pressione fiscale sul lavoro e sul costo non salariale del lavoro, in particolare per il lavoro non qualificato e sottoremunerato» e «Ridurre l'Iva sui servizi ad alta intensità di lavoro non esposti alla concorrenza internazionale») del *Joint Report* della Commissione di Bruxelles del 1998.

[45] In Italia, in particolare: «L'incidenza del lavoro irregolare è assai elevata: i dati Istat riguardanti i "servizi domestici presso le famiglie" dicono che si tratta di circa 3 lavoratori su 4 (mancano dati specifici sul lavoro di cura). La percentuale è più alta di quelle registrate in ogni altro settore» (Gori, 2002, p. 25).

prezzo di un aumento del lavoro irregolare e/o della disuguaglianza nella distribuzione dei salari e dei redditi.

7. Il mercato sociale dei servizi e l'azione volontaria

Un'altra soluzione, che sta conoscendo un rapido sviluppo in numerosi paesi europei, è quella del cosiddetto «mercato sociale dei servizi». Essa si fonda su un ridotto impegno finanziario dello Stato e sulla capacità, da parte di quest'ultimo, di mobilitare la domanda di servizi, orientandola verso una offerta proveniente da fornitori privati accreditati e in competizione tra loro. Si tratta di una soluzione che non può dirsi «di mercato», in quanto il ruolo dello Stato resta assai importante. Non si può parlare in proposito di «privatizzazione» dei servizi, quanto di passaggio a un sistema misto, caratterizzato dalla libera scelta del cittadino e da una regolazione pubblica che consente maggiore competizione e pluralismo tra i fornitori privati (Ranci, 2001, p. 35).
Tra i programmi che rientrano in questa soluzione, i più diffusi sono: gli assegni di cura, utilizzati per acquistare le prestazioni di un fornitore privato (ma anche, a volte, di un familiare); i *vouchers* o «buoni di servizio», che conferiscono il diritto all'accesso a determinati servizi, precisati in anticipo; la deducibilità fiscale delle spese per i servizi che si intendono promuovere; il credito agevolato per il consumo dei servizi in questione; la promozione di mutue volontarie, in grado di offrire pacchetti assicurativi più ricchi di quelli offerti dalle compagnie di assicurazione; eccetera. Questi programmi sono stati applicati spesso, ma non sempre, sulla base di una «prova dei mezzi», che ha permesso di indirizzarli verso la fascia di popolazione economicamente più debole. Dunque, per questa via, non si garantisce a tutti un servizio, ma si sostiene la domanda di quanti effettivamente sono in una situazione di bisogno o sono disposti a dedicarvi una parte delle proprie risorse personali (De Vincenti, 1999, p. 115).
Ci si può chiedere a questo punto se questa soluzione del «mercato sociale dei servizi» permetta di superare alcune delle difficoltà emerse prima a proposito della soluzione «di mercato *tout court*». Certo, il mercato sociale dei servizi è interessante perché permette di ampliare la domanda di mercato al di là di quella alimentata dalla fascia di famiglie a maggior reddito. Inoltre, dal lato dell'offerta, se la pubblica amministrazione svolge il suo ruolo di accreditamento professionale e di controllo dei fornitori privati, è possibile ridurre il ricorso al lavoro nero e all'im-

migrazione clandestina. Infine, e questo è per noi particolarmente interessante, il mercato sociale dei servizi «[…] favorisce la libertà di scelta del cittadino e quindi il suo *empowerment*» (Ranci, 2001, p. 53).

Tuttavia, anche questa soluzione ha le sue controindicazioni. Anzitutto è pur vero che lo Stato resta il principale finanziatore del mercato sociale dei servizi e, dunque, anche se in misura ridotta rispetto all'offerta pubblica diretta, anche questa soluzione si scontra con gli attuali vincoli fiscali e finanziari dello Stato. In secondo luogo, esiste un problema di qualità dell'offerta di questi servizi: quanto possiamo essere sicuri che questa soluzione non comporti alla fine, da parte dei fornitori in competizione tra loro, un ricorso a bassi standard di professionalità e di salari? Se così fosse, ci troveremmo ad avere – come nella soluzione del «mercato *tout court*» – un aumento delle disuguaglianze retributive e sociali tra i lavoratori.

Un'ultima modalità di offerta dei servizi che dobbiamo esaminare, a questo punto, è quella «volontaria», connessa con l'attività delle associazioni sociali e delle organizzazioni *non-profit* del cosiddetto «terzo settore». Tutti i sistemi di *welfare* europei prevedono un ruolo significativo per tale settore, il quale da alcuni anni sta ulteriormente crescendo e ha ottenuto notevole impulso da parte dell'Unione europea. In questa crescita del lavoro volontario, tra l'altro, può vedersi un'altra conferma del processo di individualizzazione, come ampliamento delle scelte di vita e di lavoro che si aprono all'individuo[46].

Va osservato che queste associazioni svolgono un ruolo rilevante so-

[46] Non esiste una tassonomia generale del terzo settore. Si può dire che di esso fanno parte, quanto meno, l'azione volontaria individuale o di gruppo, rilevante, ad esempio, per i gruppi di *self-help* o per i cosiddetti «servizi di prossimità» (Montebugnoli, 2000); l'associazionismo sociale; le cooperative sociali; le fondazioni sociali; le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus); ecc […] Una definizione operativa del terzo settore, che è diffusamente citata, è quella di Lester Salamon (1992), secondo cui fanno parte di tale settore le organizzazioni, costituite formalmente, che hanno natura giuridica privata e che non sono controllate da organi pubblici e da imprese private, le quali non distribuiscono profitti e si servono, almeno parzialmente, di lavoro volontario. Una serie di dati relativi alla crescita del terzo settore, sia dal punto di vista dei finanziamenti ottenuti, che da quello degli occupati, con riferimento soprattutto agli Stati Uniti e alla Germania, è in Archibugi (2002, pp. 337 e ss.) e in Rifkin (1995, p. 418). Il fenomeno ha coinvolto anche l'Italia, dove si è assistito, ad esempio, ad un forte sviluppo delle cooperative sociali che, nell'arco di quindici anni (1985-1999) sono passate da meno di un migliaio ad oltre cinquemila (Pavolini, 2003, p. 203).

prattutto nei servizi di assistenza e di cura alle persone, cioè proprio in quei servizi che, per la loro alta intensità di lavoro e scarsa possibilità di innovazione tecnologica, sono particolarmente esposti alla «malattia dei costi». Se, nonostante ciò, queste associazioni riescono a funzionare e a svilupparsi, vuol dire che hanno «una carta in più da giocare» per non incorrere in questa «malattia», rispetto alle imprese di mercato. Questa carta non può essere altro che il lavoro volontario. In effetti, potremmo dire che il problema della «malattia dei costi» di questi servizi riceve qui una soluzione (almeno parziale) in termini di «autocontenimento» o «contenimento etico» dei salari, connesso con la volontarietà dell'impegno lavorativo. Le motivazioni solidaristiche o civiche, laiche o religiose, che ispirano il lavoro dei volontari si traducono nella disponibilità ad accettare condizioni di impiego temporanee e compensi retributivi ridotti. La compressione dei salari che in condizioni di offerta pubblica o di mercato è difficile da ottenere, appare connaturata, invece, all'offerta di lavoro volontario. Quest'ultimo ci appare dunque come un punto di forza per un sistema di *welfare* che, come quello attuale, debba sviluppare grandemente i servizi sociali e personali[47].

A questo proposito, alcuni autori propongono che lo Stato offra una remunerazione o un compenso minimo al lavoro volontario. Ulrich Beck (2000, pp. 180 e 182), ad esempio, delinea un sistema in cui il lavoro «di impegno sociale e civile […] non viene veramente retribuito, ma ricompensato e, in questo modo, riconosciuto e rivalutato socialmente», tramite un «reddito di cittadinanza non inferiore al sussidio di disoccupazione», sulla base di un progetto approvato a livello locale e «reso pubblicamente visibile»[48]. Anche Jeremy Rifkin (1995, p. 408)

[47] All'interno, poi, del terzo settore vi è una modalità specifica di offerta di servizi, che può costituire un'importante risorsa da valorizzare. Si tratta della cosiddetta «amministrazione condivisa» tra istituzioni locali e parti o gruppi della società, nell'ambito di progetti volti ad aumentare l'efficacia dei servizi e a ridurre i costi per l'erario, quali, ad esempio: le esperienze di deistituzionalizzazione dei servizi di cura e di assistenza; la valorizzazione degli «ambiti di prossimità» per una migliore personalizzazione dei servizi; gli «asili di palazzo»; le iniziative di «autogestione della salute»; i progetti integrati di recupero urbano con la partecipazione dei residenti; ecc. (Montebugnoli, 2000, pp. 69 e ss.).

[48] Beck è consapevole che questo tipo di lavoro non rimuoverà mai il lavoro di mercato: «Esso sarà orientato e organizzato in modo complementare, non sostitutivo, e pertanto sarà circoscritto a quegli ambiti di attività che non possono essere ricoperti dal lavoro salariato e dal lavoro familiare» (2000, p. 241).

sostiene che: «Lo Stato e i governi locali dovrebbero prendere in considerazione la corresponsione di un "salario sociale" in alternativa alle sovvenzioni assistenziali per chi accetta di essere addestrato e impiegato in attività del terzo settore»[49]. Queste proposte sono suggestive: esse, tra l'altro, ci appaiono in linea con il processo di individualizzazione, nel senso che ampliano i margini di scelta dell'individuo tra lavoro salariato e lavoro volontario[50].

È vero, peraltro, che, negli ultimi anni, in molti paesi europei, a seguito della sfida che si è aperta con le forze di mercato, il carattere originario delle associazioni sociali si sta incrinando. In particolare, il ricorso da parte degli Enti locali allo strumento dell'appalto per l'affidamento all'esterno della gestione dei servizi, tende a obliterare il confine tra il mercato dei servizi e il settore dell'associazionismo volontario[51]. Ma non è detto che questo porti ad annullare la spinta solidaristica che nasce dalla società civile. Molto dipenderà, in proposito, dalle politiche che si metteranno in atto da parte delle autorità centrali e locali. Già Titmuss (1950), osservando l'interazione che si era determinata in Inghilterra, durante gli anni della seconda guerra mondiale, tra l'intervento sociale dello Stato e la mobilitazione

[49] «Con le organizzazioni locali e i gruppi *non-profit* che si assumono la responsabilità di rispondere ai bisogni tradizionalmente gestiti dallo Stato – continua Rifkin (p. 423) – una parte delle entrate tributarie si libererebbe e potrebbe essere utilizzata per addestrare e corrispondere un "salario sociale" alle persone che lavorerebbero nella propria comunità per aiutare gli altri».

[50] Le proposte di Beck e di Rifkin, cui si fa riferimento nel testo, sono altra cosa, evidentemente, rispetto alla proposta di Von Parijs (1995) di un «reddito di cittadinanza» come «allocazione universale incondizionata», erogata dallo Stato a tutti i cittadini. Su questa proposta, si può convenire con Ferrera (1998, p. 130 e 133), quando dice che essa: «[…] va incontro a formidabili ostacoli di fattibilità», pur restando interessante ed efficace come «provocazione intellettuale ed etica».

[51] Secondo Ascoli e Ranci (2003, in particolare pp. 22-38 e 254-259), ci troviamo di fronte oggi in tutta Europa a un processo di progressivo «snaturamento» delle associazioni sociali: la «commercializzazione», cui queste associazioni sono spinte dalla competizione apertasi sul mercato sociale dei servizi, e, per altro verso, la loro «istituzionalizzazione», conseguente ai rapporti sempre più stretti instaurati con le amministrazioni pubbliche, stanno comportando «fenomeni di devolontarizzazione» delle associazioni sociali. Sarebbero proprio le «risorse economiche aggiuntive» che il terzo settore poteva vantare nei confronti delle imprese di mercato (e cioè il lavoro volontario e le donazioni) che comincerebbero a fare difetto.

«altruistica» della società, era giunto alla conclusione che le autorità centrali e locali possono svolgere un ruolo cruciale nell'attivare le riserve di solidarietà diffuse nella società. Il ruolo del lavoro volontario è troppo importante ai fini dello sviluppo e della sostenibilità finanziaria dei servizi locali di *welfare* perché ci si possa permettere, da parte delle amministrazioni pubbliche, di non dedicarvi una attenzione specifica e una politica mirata al suo coinvolgimento e potenziamento[52].

Questo non vuol dire che il terzo settore sia una panacea per tutti i mali e che costituisca l'unica soluzione del problema della «malattia dei costi» dei servizi. In realtà, come abbiamo visto, esiste una panoplia di strumenti che possono favorire lo sviluppo dell'offerta di servizi, da quelli direttamente pubblici, a quelli privati, a quelli «di mercato sociale», sino a quelli di terzo settore legati all'azione volontaria. Negli ultimi dieci anni molto è cambiato: la complessità sociale richiede una capacità di risposta sempre più articolata e plurale e non può, pertanto, venire affrontata ricorrendo soltanto ai soggetti del terzo settore. Davanti a noi si delinea uno scenario in cui i vari attori pubblici e privati si confrontano, senza che da parte dei governi locali si debba necessariamente seguire un unico modello di relazioni[53].

[52] Un ricorso equilibrato alla tecnica dell'accreditamento, invece che esclusivamente a quella dell'appalto, per l'affidamento esterno dei servizi, può evitare che si determini una selezione a favore delle associazioni che assimilano le tecniche e le finalità delle imprese commerciali, e a danno di quelle autenticamente legate allo spirito originale del volontariato, che possono finire per essere emarginate. È questa l'opinione di Edoardo Patriarca (2003, p. 88), quando scrive: «Occorre dunque fare attenzione a non avvelenare il terzo settore, a usare cioè impropriamente i vari soggetti nella costruzione del *welfare* locale. Ad esempio, se il volontariato viene coinvolto nelle gare d'appalto assieme alle imprese del mercato sociale si rischia di ucciderlo o di introdurre elementi tali da negare e travisare la sua natura che è sostanzialmente l'offerta di un servizio che per antonomasia è gratuito».

[53] In senso conforme vedi le conclusioni di Pavolini, 2003, p. 400. In Italia, in particolare, la legge 328/2000 (di riforma dell'assistenza) ha delineato un sistema di *governance* a livello locale, nel quale accanto alla promozione e alla regolazione pubblica, convive una «coprogettazione» dei soggetti pubblici, privati e sociali.

Considerazioni conclusive

Siamo giunti così alla fine della nostra ricognizione. Essa ci è servita a rintracciare nel panorama europeo alcune misure di politica sociale e del lavoro che ci sono sembrate in grado di conciliare, meglio di quanto non sia stato capace di fare il sistema di *welfare* «fordista», la sicurezza sociale e la libertà dell'individuo o, meglio, le sue possibilità di realizzazione personale e professionale.

Come si è visto, ci siamo occupati anzitutto delle assicurazioni sociali e in particolare delle pensioni. Abbiamo constatato così che tale sistema, pur conservando un ruolo importante, dovrà però essere ricondotto ai suoi fondamenti economici e attuariali originari, recuperando un più sano e rigoroso equilibrio di bilancio. In questo quadro, anzi, la riaffermazione più limpida del principio contributivo, come avviene in Italia e in Svezia, restituisce all'individuo maggiori spazi di responsabilità e di decisione in questo campo: per quanti anni lavorare, quanto versare di contributi, di quali forme di assicurazione integrativa eventualmente dotarsi, tutto ciò viene rimesso maggiormente nelle mani del singolo lavoratore.

Tuttavia abbiamo anche constatato che il sistema assicurativo non riesce più a far fronte a tutta la domanda di tutela che viene dalla società. Esso per esempio non è in grado di tutelare adeguatamente la massa crescente di lavoratori temporanei o precari, o anche il numero crescente di cittadini che si dedicano volontariamente ad attività sociali o civili. Si delinea in tal modo l'esigenza di affiancare alla tutela assicurativa-contributiva, una tutela di base, finanziata per via fiscale, sulla falsariga di quanto già avviene, ad esempio, per le pensioni in Scandinavia e in Olanda. Naturalmente, avviarsi in Europa verso un modello di questo tipo significa anzitutto sottoporre a revisione l'attuale sistema del prelievo, aumentando la quota di prelievo che grava sul reddito generale e riducendo quella che grava sul lavoro e sulla produzione: certo, per alcuni paesi dell'Europa continentale si tratterebbe di un cambiamento importante, ma non sarebbe né la prima, né l'ultima volta che questo accade[54].

In secondo luogo, abbiamo esaminato l'area delle politiche attive del lavoro, cui abbiamo accostato le politiche di ristrutturazione del tem-

[54] Ricordiamo l'introduzione in Francia della «contribution sociale généralisée», come prelievo fiscale su tutti i redditi per finanziare il *welfare*, o il passaggio della sanità dal finanziamento mutualistico-contributivo a quello fiscale in Italia.

po di lavoro connesse con lo svolgimento di attività extra-lavorative socialmente riconosciute. Queste politiche (in particolare quelle della formazione, delle esenzioni dal lavoro e del lavoro a tempo parziale) ci sono apparse in linea con la domanda di autorealizzazione individuale, vuoi nel lavoro, vuoi nelle altre sfere della vita, che viene oggi dalla società. Anche esse trarrebbero grande giovamento dall'esistenza di una rete di protezione sociale di base. È evidente infatti che il lavoratore potrebbe impegnarsi con maggiore tranquillità sul terreno della mobilità lavorativa, della auto-imprenditorialità, della realizzazione di sé nella vita professionale, come anche nelle attività di volontariato o socialmente riconosciute, affrontando momenti di intermittenza o discontinuità di occupazione, se sapesse di poter contare comunque su tutele previdenziali di base (dagli ammortizzatori sociali alla pensione)[55].
Infine, abbiamo esaminato l'area dei servizi sociali e personali. Questa è sempre più al centro del nuovo sistema che si delinea. Ai servizi, infatti, è affidato oggi il compito di affrontare, in modo specifico e personalizzato, i nuovi rischi sociali che colpiscono il cittadino, promuovendo le sue capacità di risposta, il suo «*empowerment*» e ampliando le sue possibilità di scelta. Un compito difficile, che si scontra, come si è visto, con difficoltà strutturali di crescita dell'occupazione in questo settore. Queste difficoltà tuttavia possono essere affrontate e risolte, come abbiamo detto, tramite il ricorso ad un «saggio mix» tra offerta pubblica, offerta privata, «mercato sociale» e impegno volontario e civile (con il «contenimento etico» della dinamica salariale che quest'ultimo porta con sé).
Nel complesso se dovessimo sintetizzare con una immagine le tendenze che emergono da questa nostra ricognizione, potremmo parlare di una sorta di «deflagrazione» (o di «apertura verso l'esterno») dei luoghi di regolazione sociale del *welfare* (la famiglia nucleare tradizionale, l'azienda fordista, il *welfare* «assicurativo»). Alla base di questa «deflagrazione» vi sono certamente cambiamenti radicali d'ordine demografico, tecnologico ed economico che hanno investito le nostre società. Ma anche il processo di individualizzazione ha un ruolo importante, comportando una tendenziale fuori-uscita dalle collettività di appartenenza obbligatoria o «non elettiva».

[55] Da questo punto di vista, non dobbiamo dimenticare che, come osserva Ulrich Beck (2000, p. 21): «[…] la libertà presuppone la sicurezza» e che: «[…] il sentimento prioritario dell'uomo è la sicurezza […] Quando questa viene meno, il senso della libertà si fa debole e traballa».

Oggi, i nuovi luoghi, più ampi, di regolazione sociale del *welfare* restano ancora nell'indistinto. Si capisce che l'offerta di servizi personali passa sempre più dalle mani della famiglia a quelle della comunità locale, governata da un mix di attori e istituzioni pubbliche, private e sociali. Si capisce anche che le condizioni di lavoro e di autorealizzazione professionale dipendono sempre meno dalla azienda (fordista) e sempre più da nuove istituzioni che si situano a livello del mercato del lavoro. E si capisce infine che dal «*welfare* previdenziale e del lavoro» si passa al «*welfare* della cittadinanza sociale» e a un «*welfare* dei lavori e delle attività socialmente riconosciute», in cui i servizi sociali diventano relativamente più importanti dei trasferimenti monetari e il prelievo contributivo perde terreno rispetto a quello fiscale. Ma è difficile andare oltre la descrizione di queste tendenze generali: i dettagli del «*welfare* che avanza» restano ancora da decifrare.

È per questo che abbiamo preferito parlare di nuovo «assetto» e non di nuovo «sistema» di *welfare*. Va detto tuttavia che alcune non secondarie «relazioni sistemiche» tra le politiche che abbiamo descritto emergono chiaramente. Ad esempio, come abbiamo notato prima, un nesso evidente intercorre tra l'introduzione di una rete di protezione di base per i maggiori rischi sociali e la possibilità di sviluppare politiche del lavoro orientate alla flessibilità e alla versatilità dell'impegno di vita e di lavoro. Come anche abbiamo sottolineato il nesso che lega la crescita dei servizi sociali e personali all'offerta di lavoro volontario e quest'ultima allo sviluppo del lavoro a tempo parziale e delle esenzioni dal lavoro. Ci sono dunque le premesse per lo sviluppo di una strategia organica di politica sociale e del lavoro che ci traghetti, presto o tardi, verso un nuovo «sistema» di *welfare*.

Oggi siamo ancora nel pieno della transizione e molte sono le difficoltà che accompagnano questa fase. Il processo di individualizzazione è andato avanti, rispetto al mondo fordista, ma rimane ancora una realtà bifronte. Certo, l'individuo si libera da vincoli familiari tradizionali e stereotipati, ma perde aiuto e sostegno primario. Egli accresce la sua libertà di progettare e avere una propria vita professionale, ma sperimenta spesso una precarietà priva di sbocchi. I nuovi servizi e le nuove istituzioni di regolazione sociale stentano ancora a prendere corpo.

Tuttavia è possibile chiudere questa nostra ricognizione con una nota di ottimismo. Il cosiddetto «metodo del coordinamento aperto» utilizzato a livello dell'Unione europea per la diffusione delle «migliori pratiche» nazionali nel campo delle politiche dell'occupazione, ha otte-

nuto e sta ottenendo risultati inaspettati. Tale metodo, come ha scritto recentemente Stefano Giubboni (2003, p. 279) costituisce ormai: «[…] una forma di *governance* economica e sociale della Comunità […] [dotata] di inattesa e insospettata forza» e «capace di esplicare un significativo impatto sugli ordinamenti giuridici nazionali». È lecito dunque sperare che i programmi innovativi di politica sociale sui quali abbiamo attirato l'attenzione e che esistono oggi «in ordine sparso» in vari paesi d'Europa, possano gradualmente essere assunti e coordinati nel loro insieme per dar vita ad un nuovo assetto, internamente coerente e tale da permettere che le potenzialità degli individui si dispieghino in un quadro di sicurezza sociale e di impegno civile, sia che ciò avvenga in singoli paesi (e auspicabilmente in Italia), sia che avvenga un giorno a livello dell'intero continente, dando vita allora ad un vero e proprio sistema di *welfare* europeo.

Riferimenti bibliografici

Archibugi F., 2002, *L'economia associativa. Sguardi oltre il Welfare State e il post-capitalismo*, Edizioni di Comunità, Milano.

Ascoli U. e Ranci C., 2003, *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.

Balandi G.G. e Renga S. (a cura di), *La protezione sociale del lavoro non standard*, numero speciale di «Lavoro e Diritto», n. 2, 2003.

Barbieri P. e Mingione E., 2003, *Il futuro del lavoro: perché occorre un nuovo Welfare State*», in «L'Assistenza Sociale», 1-2, pp. 9-28.

Bauman Z., 2001, *La società individualizzata. Come cambia la nostra esperienza*, Il Mulino, Bologna.

Baumol W.S., 1967, *Macro-economics of unbalanced growth: the anatomy of the urban crisis*, «American Economic Review», vol. 57.

Beck U., 2000, *I rischi della libertà. L'individuo nell'epoca della globalizzazione*, Il Mulino, Bologna.

Beck U., 2001, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e impegno civile*, Einaudi, Torino.

Boeri T. e Perotti R., 2002, *Meno pensioni, più welfare*, Il Mulino, Bologna.

Bosch G., 2003, *Do we need more income differentiation to increase employment?*, intervento alla 24th Conference of the International Party on Labour Market Segmentation, Roma, 4-6 settembre.

Castells M., 2002, *La nascita della società in rete*, ediz. dell'Università Bocconi, Milano.

Chinoy E., 1955, *Automobile Workers and the American Dream*, Beacon, Boston.

Crouch C., 2001, *Sociologia dell'Europa Occidentale*, Il Mulino, Bologna.

De Vincenti C., 1997, «I servizi ad alta intensità relazionale tra "morbo dei costi" e fallimenti del mercato», in De Vincenti C. e A. Montebugnoli, *L'economia delle relazioni. Ricchezza e occupazione nell'età post-industriale*, Laterza, Bari.

Esping Andersen G., 1993, «Le classi sociali in una prospettiva comparativa», in Paci M. (a cura di), *Le dimensioni della disuguaglianza*, Il Mulino, Bologna, pp. 55-63.

Esping Andersen G., 2000, *I fondamenti sociali delle economie post-industriali*, Il Mulino, Bologna.

Ferrera M., 1998, *Le trappole del welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino, Bologna.

Fullin G., 2002, *Instabilità del lavoro e vulnerabilità: dimensioni, punti di equilibrio e fragilità*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 4, pp. 553-586.

Gallino L., 2001, *Il costo umano della flessibilità*, Laterza, Bari.

Germani G., 1991, *Saggi sociologici* (a cura di S. Cavicchia Scalamoni e L. Germani), Libreria dell'Ateneo, Napoli.

Geroldi G., 2003, *Riforma degli ammortizzatori sociali e di altri strumenti di inserimento nel lavoro*, «L'Assistenza Sociale», 1-2, pp. 189-232.

Geroldi G. e Paci M., 1997, *Le politiche del lavoro*, documento n. 2, allegato alla «Relazione finale della Commissione per l'analisi della compatibilità della spesa sociale», Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 28 febbraio.

Gesano G., 2002, *L'importanza della qualità della forza lavoro*, «Demotrends», n. 1.

Gershuny J., 1995, *L'innovazione sociale. Tempo, produzione, consumi*, Rubbettino edit., Cosenza.

Giubboni S., 2003, *Diritti sociali e mercato. Le dimensioni sociali dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna.

Golini A., 2003, «Invecchiamento della popolazione e sostenibilità delle tendenze demografiche in Italia», in Aa.Vv., *Una società per tutte le età*, Edup, Roma.

Gori C., 2002, *Il welfare nascosto. Il mercato privato dell'assistenza in Italia ed Europa*, Carocci, Roma.

Hemerjick A., 2002, *Come cambia il modello sociale europeo*, «Stato e Mercato», 2, pp. 191-236.

Hemerjick A., Ferrera M e Rhodes M., 2000, *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Celta, Oeiras.

Kazepov Y., 2002, *Frammentazione e coordinamento delle politiche di attivazione in Europa*, «L'Assistenza Sociale», 2, pp. 5-36.

Isfol, 2002, *Rapporto 2002*, F. Angeli, Milano.

Laurent A., 2000, *Storia dell'individualismo*, Il Mulino, Bologna.

Lockwood D. e Goldthorpe J.H., 1973, *Classe operaia e società opulenta*, F. Angeli, Milano.

Mendras H., 1997, *L'Europe des européens. Sociologie de l'Europe Occidentale*, Gallimard, Parigi.

Montebugnoli A., 2000, *Come complicare l'economia sociale. Per una nuova stagione del welfare*, Ediesse, Roma.

Paci M., 1995, *I tempi collettivi dell'innovazione economica*, «Politica ed Economia», pp. 69-71.

Paci M., 2003, «Prefazione», in Carrera F. e Mirabile M.L., *Lavoro e pensione. Diagnosi di un rapporto critico*, Ediesse, Roma.

Patriarca E., 2003, «Terzo settore e qualità dei servizi sociali», in Mirabile M.L. e al., *La cittadinanza sociale fra vie locali e universalità*, Ediesse, Roma, pp. 86-90.
Pavolini E., 2002, *Il welfare alle prese con i mutamenti sociali: rischio, vulnerabilità, frammentazione*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 4, pp. 587-617.
Pavolini E., 2003, *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare tra istituzioni e società civile*, Il Mulino, Bologna.
Pennacchi L., 1997, *Lo stato sociale del futuro*, Donzelli Editore, Bari.
Ranci C. (a cura di), 2001, *Il mercato sociale dei servizi alle persone*, Carocci, Roma.
Ranci C., 2002, *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
Ranci C., 2002a, *Fenomenologia della vulnerabilità sociale*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 4, pp. 521-552.
Rifkin J., 1995, *La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento del post-mercato*, Baldini e Castoldi, Milano.
Rosanvallon P., 1995, *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-Providence*, Seuil, Parigi.
Sabatino D. e Fasano A., 2002, *Popolazione e istruzione*, «Demotrends», n. 1, p. 3.
Salamon L.M., 1992, *Defining the non profit sector in twelve countries*, John Hopkins Press, Baltimora.
Saraceno C., 2003, *La conciliazione di attività familiari e attività lavorative in Italia: paradossi e equilibri imperfetti*, «Polis», 2, pp. 199-228.
Saraceno C. (a cura di), *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto della povertà*, Il Mulino, Bologna, 2004.
Sen A., 1994, *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Il Mulino, Bologna.
Sestito P., 2002, *Il mercato del lavoro in Italia. Com'è. Come sta cambiando*, Laterza, Bari.
Spanò A. e Clarizia P., 2000, *Ammortizzatori sociali, traiettorie biografiche e rischi di precarizzazione*, «Sociologia del Lavoro», 78-79, pp. 149-199.
Supiot A., 2003, *Il futuro del lavoro. Trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro*, Carocci, Roma.
Titmuss R.H., 1950, *Problems of Social Policy*, Allen and Unwin, Londra.
Titmuss R.H., 1974, *Social Policy: an Introduction*, Allen and Unwin, Londra.
Visser J., 2001, *Piena occupazione fondata sul part-time: il miracolo olandese*, «Stato e Mercato», n. 2, pp. 293-336.
Van Parijs P., 1995, *Real Freedom for All*, Oxford University Press, Oxford.

Dopo la transizione: povertà, disuguaglianze e sistemi assistenziali nell'Europa dell'Est*

Dimitri A. Sotiropoulos

La povertà nei paesi post-comunisti dell'Europa orientale è stata il risultato non solo della transizione all'economia di mercato, ma anche dell'ascesa di una nuova classe di governo incapace e corrotta, delle priorità politiche dei governi e degli interventi di politica sociale incoerenti. Tra le conseguenze più evidenti di questa trasformazione vi è un incremento della povertà e della disparità di reddito. Esistono di fatto forti differenze nazionali e sub-regionali. La situazione è più critica nella Comunità degli Stati indipendenti e nei paesi dell'Europa sud-orientale, mentre lo è meno nei paesi dell'Europa centro-orientale. Gli interventi volti a ridurre la povertà finora attuati, nonostante individuassero un target definito e fossero vincolati ad una verifica dei mezzi (means tested), si sono dimostrati inefficienti e inefficaci. Gran parte della riforma del welfare si è concentrata sulla riforma delle pensioni. In vista dell'allargamento, un'influenza sempre maggiore dovrebbe poter avere il modello sociale europeo, oppure la strategia proposta dalla Banca mondiale. Il punto centrale sembra vertere sulla questione di quale soggetto politico, sociale, istituzionale, possa avviare una riforma più ampia del welfare state.

Introduzione

Nell'Europa dell'Est, la rapida transizione alla democrazia e la trasformazione delle economie di piano in economie di mercato ha distolto l'attenzione da un passaggio che da tempo viene trascurato sia dai responsabili politici che dai politologi. Si tratta del passaggio dei sistemi di *welfare* socialisti a quelli post-socialisti.

I sistemi di *welfare* socialisti che esistevano in passato, nonostante fossero molto ampi, non avevano niente a che vedere con la com-

* L'autore desidera ringraziare in modo particolare i professori Maurizio Ferrera (Pavia e Milano), Luis Capucha (Lisbona), Manos Matsaganis (Creta) e Jens Bastian (Atene) per i commenti che hanno espresso. Ha anche apprezzato l'aiuto datogli da Maria Luisa Mirabile.

pletezza della tutela sociale riscontrata nel modello socialdemocratico nordeuropeo. Erano di natura piuttosto statalista e gerarchica (Ferge, 1992, p. 207) e privilegiavano i membri della nomenclatura e i lavoratori rispetto agli altri ceti sociali. Al prezzo di libertà politiche ristrette, mancanza di trasparenza democratica e controllo ideologico esteso, i residenti degli ex paesi socialisti vivevano sotto la tutela attenta di Stati onnipresenti e forti (Sotiropoulos, 2002). Tali Stati offrivano un'ampia copertura sociale, anche se non uniforme e, in genere, di qualità scadente.

La natura dello stato sociale post-comunista è invece meno chiara. Si tratta di sistemi ancora in evoluzione che non appartengono a nessun tipo di «regime di *welfare*» (Ferge, 2001, pp. 12-13). All'inizio della transizione hanno abbandonato solo con riluttanza le caratteristiche stataliste tipiche della pianificazione centrale e alcuni di essi sono stati addirittura ampliati (prima fase di transizione dal socialismo). Verso la fine degli anni '90, alcuni stati sociali post-comunisti hanno avviato un passaggio sistemico verso un sistema pensionistico più differenziato a tre pilastri (seconda fase della transizione). Tale tendenza si deve alle pressioni dei vincoli di bilancio interni, sentiti dai governi post-comunisti, e all'influsso delle agenzie internazionali sulle questioni di riforma dello stato sociale (Standing, 1996, p. 230; Deacon, 1997; Ferge, 2001). Eppure l'eredità dei modelli di *welfare* socialisti ha fortemente influenzato la politica sociale del periodo successivo alla transizione per un periodo di tempo molto lungo dopo il crollo del socialismo dell'Europa orientale (Ringold, 1999, p. 15).

In quest'articolo non riusciremo naturalmente a trattare tutti gli aspetti relativi al *welfare state* nell'Europa dell'Est. Ci concentreremo piuttosto su alcune delle conseguenze sociali più evidenti del cambiamento economico: l'aumento della povertà e la disparità di reddito intervenuti dopo il 1989. Dapprima descriveremo il problema della povertà sotto il socialismo e durante la prima fase di transizione. Poi presenteremo brevemente le differenze a livello sub-regionale rispetto al grado di povertà e di disparità di reddito nell'Europa orientale e un quadro riassuntivo delle cause di tale povertà e disparità di reddito. Parleremo dell'influenza dell'Ue e della Banca mondiale, e infine cercheremo di vedere quali sono i soggetti collettivi che sono in grado di promuovere una riforma dello stato sociale.

1. La povertà durante il socialismo e nel primo periodo della transizione

Prima della disintegrazione dei regimi socialisti, nell'Europa orientale la povertà come problema sociale era sconosciuto o ben mimetizzato. Data la situazione, in tali regimi gli ammortizzatori sociali come quelli esistenti nell'Europa occidentale, sotto forma di prestazioni indirizzate alle vittime del sistema capitalista, erano ritenuti non necessari.
Tuttavia non tutto era tranquillo sul fronte del *welfare* socialista. C'erano notevoli differenze salariali e anche segregazione di genere (Standing, 1996, pp. 227 e 229; Emigh, Fodor e Szelenyi, 2001, pp. 9-10). Alcuni settori della popolazione, come ad esempio gli agricoltori non collettivizzati in Polonia o i piccoli imprenditori in Germania dell'Est, non erano trattati allo stesso modo dei lavoratori degli stati socialisti (Wagener, 2002, p. 155). Il tenore di vita nelle Repubbliche del Sud-Est dell'ex Unione sovietica lasciava molto a desiderare. Ma queste disparità non erano niente a confronto delle iniquità che sarebbero emerse a seguito del crollo del socialismo.
Nella prima fase di transizione dal socialismo, alcuni paesi avviarono rapidamente riforme del *welfare* (come la Polonia e l'Ungheria), mentre altri restarono indietro (ad esempio i paesi dell'Europa sud-orientale). Tuttavia, ben presto tutti avviarono cambiamenti strutturali e politici. Il punto focale dei cambiamenti di tipo politico fu l'impresa. Siccome le imprese chiudevano o cominciavano a licenziare personale, i governi avviarono programmi per i disoccupati.
All'inizio della transizione, i sussidi di disoccupazione erano generosi, con tassi di sostituzione e durata sufficienti (Lipsmeer, 2002). Per quanto riguarda le pensioni, i governi introdussero dei sistemi *pay-as-you-go*, finanziati dai datori di lavoro e dai dipendenti, ma sostenuti finanziariamente dal bilancio dello Stato. Sulla scia della transizione, le aziende smisero di fornire cure mediche ai loro dipendenti. I governi introdussero sistemi basati sulla contribuzione per l'assistenza sanitaria.
La lotta alla povertà non rientrava tra le priorità dei governi post-socialisti. Al contrario, man mano che si modificava il ruolo delle imprese nel nuovo sistema economico, i governi tutelarono solo in misura minima la popolazione rispetto agli effetti della transizione. I governi post-comunisti avevano compreso il problema della relazione inversa tra efficienza ed equità (Scholz e Tomann, 1999, pp. 93 e 96). Lo sviluppo della politica di assistenza sociale avrebbe aumentato quest'ultima, ma ridotto la prima.
Le conseguenze furono drammatiche: con l'aumentare della disoccu-

pazione c'erano meno persone che lavoravano e contribuivano ai regimi di assicurazione sociale. Nei primi tre anni della transizione diminuì nettamente anche la produzione (Barr, 2001a, p. 243) e, come conseguenza di questo, il gettito fiscale. E tale calo non era compatibile con le maggiori esigenze di una previdenza sociale ancora finanziata dallo Stato. Infine, l'introduzione di un sistema di mercato significò che molti beni e servizi non erano più sovvenzionati dallo Stato. Di conseguenza, i prezzi dei generi di prima necessità furono liberalizzati e cominciarono ad aumentare e l'inflazione si sviluppò rapidamente.

In breve, nella prima fase della transizione, i governi si affannarono a mettere insieme sussidi di disoccupazione e nuove istituzioni che offrissero assistenza sociale. Si trattò di iniziative scoordinate e si rimandò al futuro un approccio più sistematico alla costruzione di un nuovo modello di *welfare* (Wagener, 2002, p. 157). A seguito di tutto ciò ci fu un rapido aumento della povertà e anche le disparità di reddito si acuirono in brevissimo tempo. Pur essendo questa una situazione comune a tutto il mondo post-comunista, c'erano notevoli differenze tra regioni e tra Stati.

2. Differenze regionali e trans-nazionali nei livelli di povertà e nelle disparità di reddito

Anche prima del 1989, alcune società socialiste conobbero disparità di reddito elevate. Le ex repubbliche socialiste del Caucaso e dell'Asia centrale erano caratterizzate da disparità di reddito più elevate di quelle dei paesi socialisti dell'Europa centro-orientale (ad esempio Cecoslovacchia e Ungheria, tabella 1). Il tenore di vita nel Caucaso e nei paesi dell'Asia Centrale, parte dei quali noti col nome di «Terzo mondo sovietico», era basso, mentre era molto più elevato in Europa centrale. Il resto delle società socialiste, i Balcani, il Baltico e le aree occidentali dell'ex Unione sovietica si collocavano tra questi due estremi del *range* (con le disparità maggiori in Croazia e Moldavia, come si può vedere dalla tabella 1).

La stessa composizione si ripropose dopo la transizione quando, sempre rispetto alla disparità di reddito, sussistevano ancora notevoli differenze. In primo luogo, come è stato osservato in precedenza, in tutte le società ex socialiste le disparità di reddito si acuirono. In secondo luogo, se le disparità di reddito erano notevoli nell'Europa centro-

Tabella 1 - Disparità di reddito nell'Europa orientale prima e dopo la transizione

	Coefficienti Gini per il reddito pro capite*	
Regione e paese	1987-1990	1996-1999
Europa Centro-orientale		
Repubblica Ceca	0,19	0,25
Ungheria	0,21	0,25
Slovenia	0,22	0,25
Polonia	0,28	0,33
Europa Sud-orientale		
Albania	–	0,27
Bulgaria	0,23	0,41
Croazia	0,36	0,35
Macedonia, ex Repubblica Jugoslava	0,37	–
Romania	0,23	0,30
Stati del Baltico		
Lituania	0,23	0,34
Lettonia	0,24	0,32
Estonia	0,24	0,37
*Csi e ex Unione sovietica occidentale***		
Federazione Russa	0,26	0,47
Ucraina	0,24	0,33
Moldavia	0,27	0,42
Belarus	0,23	0,28
Caucaso e Asia centrale		
Armenia	0,27	0,59
Georgia	0,29	0,43
Repubblica del Kirgiz	0,31	0,47
Kazakistan	0,30	0,35
Tajikistan	0,28	0,47
Turkmenistan	0,28	0,45

* Il reddito si riferisce al reddito disponibile, percepito al netto delle imposte.

** «Ex-Unione sovietica occidentale» sta ad indicare le aree occidentali dell'ex Unione sovietica.

Fonte: Banca Mondiale, 2000, Tabella 4.1, p. 140. I dati relativi al periodo precedente alla transizione si basano sul *Family Budget Surveys* di Milanovic (1998), utilizzato in Banca mondiale, 2000. I dati relativi al periodo successivo alla transizione si basano su calcoli della Banca mondiale ottenuti in base a sondaggi effettuati su nuclei familiari rappresentativi.

orientale, esse divennero drammatiche in alcune regioni dell'Europa sud-orientale e della Comunità degli Stati indipendenti (Csi).
Le disparità erano elevate in Bulgaria, nella Federazione russa e in Moldavia (e ancora più elevate in Armenia e negli altri paesi più ad Est dell'ex Unione sovietica).
Le differenziazioni di reddito si riproponevano come differenziazioni nei livelli di povertà. Nel 1998, c'erano notevoli differenze tra l'Europa centro-orientale da un lato, e la Federazione russa e l'Europa sud-orientale dall'altro (tabella 2). Mentre nella prima l'incidenza della povertà era ridotta, nell'altra era molto estesa. In alcuni casi, come in Albania e Moldavia, almeno metà della popolazione viveva nella più completa indigenza.
Invece, nella Repubblica ceca e in Slovenia, meno dell'1% della popolazione viveva in tali condizioni. Tra questi due estremi troviamo casi di «media povertà» come nel caso dei paesi baltici e dell'Ucraina.
Le condizioni di povertà assoluta coincidono grosso modo con fluttuazioni del Pil pro capite (nel 1998) nelle stesse regioni. Le regioni e i paesi più poveri sopra menzionati presentano i Pil più bassi. La Russia costituisce un'eccezione in quanto aveva un Pil pro capite relativamente alto con un'elevata percentuale della popolazione che viveva con 4,30 dollari Usa o meno al giorno (tabella 2).
Questa «eccezionalità» della Russia si può spiegare con il fatto che, esclusi i paesi del Caucaso e dell'Asia centrale, la Federazione russa è stata di gran lunga tra i paesi ex socialisti quella caratterizzata dalle maggiori disparità di reddito.
La povertà non è aumentata uniformemente nelle rimanenti società post-comuniste. Tra il 1989 e il 1993 la percentuale della popolazione che viveva in condizioni di estrema povertà è aumentata di dodici volte in Bulgaria, di sette volte nella Repubblica ceca, di quattro volte in Ungheria e di quasi cinquanta volte nella Slovacchia (calcoli basati su dati Unicef presentati da Elster, Offe e Preuss, 1998, p. 221, tabella 6.2).
Quindi il grado di povertà differiva da paese a paese, anche se il momento iniziale (1989) e le condizioni di partenza (transizione dal socialismo) possono apparire le stesse. Di solito si sostiene che la povertà fosse dovuta ad una riduzione del Pil, alle disparità di reddito e al crollo delle tutele sociali (Banca Mondiale, 2000, pp. 1, 10, 14; Barr, 2001a, pp. 242-43).

Tabella 2 - Tassi di povertà assoluta e Pil pro capite in dollari (1998)

Regione e paese	Percentuale che vive con $ 4,30* (a persona, al giorno)	Pil relativo al 1998 in dollari pro capite** (1996 a parità di potere d'acquisto)
Europa Centro-orientale		
Repubblica ceca	0,8	12,197
Ungheria	15,4	9,832
Slovenia	0,7	14,399
Polonia	18,4	7,543
Europa Sud-orientale		
Albania	58,6	2,864
Bulgaria	18,2	4,683
Croazia	4,0	6,698
Macedonia, ex Rep. jugoslava	43,9	4,224
Romania	44,5	5,571
Stati del Baltico		
Lituania	22,5	6,283
Lettonia	34,8	5,777
Estonia	19,3	7,563
*Csi e ex Unione sovietica occidentale****		
Federazione russa	50,3	6,186
Ucraina	29,4	3,130
Moldavia	84,6	1,995
Belarus	10,4	6,138
Caucaso e Asia centrale		
Armenia	86,2	2,074
Georgia	54,2	3,429
Repubblica di Kirgiz	84,1	2,247
Kazakistan	30,9	4,317
Tajikistan	95,8	1,040
Turkmenistan	34,4	2,875

* L'indice di indigenza assoluta si basa su studi effettuati tra il 1995 e il 1999. In Albania non è stata inclusa nello studio la città di Tirana. I tassi di povertà si basano su stime della Banca mondiale.

** Le stime del Pil sono tratte da «World Development Indicators» (indicatori di sviluppo mondiale) della Banca mondiale. Braithwaite, Grootaert e Milanovic (2000, p. 91) hanno utilizzato livelli di povertà relativi piuttosto che assoluti, sostenendo che i primi favoriscono la comparabilità quando si fa un raffronto tra paesi con livelli di Pil molto diversi. La loro tesi è probabilmente corretta, ma in questo articolo abbiamo utilizzato criteri di povertà assoluta, unitamente al Pil pro capite, ai fini di una migliore comprensione e una più chiara illustrazione del problema in esame.

*** «Ex Unione sovietica occidentale» indica le aree occidentali dell'ex Unione sovietica.

Fonte: Banca mondiale, 2000, Tabella 1.1, p. 35.

3. Una spiegazione delle aumentate disparità di reddito basata sulle classi sociali

Tuttavia, c'è un'altra spiegazione, basata sulle classi sociali, che appare plausibile. Dalla transizione le differenze tra le classi sociali sono divenute molto più profonde di quelle che esistevano prima del 1989: di solito questo cambiamento è attribuito all'emergere di una nuova classe sociale dominante (Eyal, Szelenyi e Townsley, 1998), che in termini di modelli di consumo, si è rapidamente elevata al di sopra del resto della società. Il nucleo centrale di questa nuova classe è composto da ex dirigenti di imprese di Stato e di uomini d'affari che si sono arricchiti illegalmente (con il traffico di droga o di armi, oppure con lavoratori, sia uomini che donne, clandestini). Ai margini, incluso in questa nuova classe, c'è anche un gran numero di persone (definite a livello locale «mafia», Standing, 1996, p. 251), che vanno da coloro che operano nell'economia sommersa ai criminali locali e ai signori della guerra. Queste modalità di produzione del reddito sono chiaramente a disposizione di una piccolissima parte della popolazione. Tutti gli altri cercano semplicemente di sbarcare il lunario.

D'altra parte, è bene che le spiegazioni delle condizioni di disparità si riferiscano specificamente a paesi o regioni. Ad esempio, al di fuori del Caucaso o dell'Asia centrale (che non sono le aree su cui si concentra il nostro studio) i maggiori aumenti di disparità di reddito si sono verificati in Bulgaria e nella Federazione russa. Nella Bulgaria e nella Russia post-comuniste questa nuova classe è stata definita di «capitalisti senza capitalismo» perché c'è stata un'accumulazione di ricchezza privata in assenza di un mercato pienamente funzionante. Invece, in Europa centro-orientale si può parlare di «capitalismo senza capitalisti» (Eal, Szeleny e Townsley, 1998, p. 5), nel senso che dopo la transizione non c'e stata una borghesia di possidenti.

La nuova *upper class* è emersa dall'ex nomenclatura. In alcuni dei casi sopra menzionati, si può parlare di «cattura dello Stato», caduto nelle mani delle nuove élite dominanti. All'inizio del XXI secolo sembrava che per le élite post-comuniste la riduzione dell'ineguale distribuzione di reddito avesse una bassissima priorità. Sembrava che nelle menti di queste élite l'assistenza sociale potesse diventare generosa solo a condizione di non compromettere i risultati macroeconomici delle economie post-comuniste.

4. Categorie e gruppi sociali colpiti dalla povertà

In Europa orientale le categorie di popolazione tra cui la povertà è più diffusa sono i disoccupati, i bambini, i residenti delle aree rurali e le minoranze. I rom ne sono particolarmente colpiti (Emigh, Fodor e Szelenyi, 2001). Si tratta di gruppi sociali caratterizzati da alti tassi di povertà, ma anche di dimensioni abbastanza ridotte. Non costituiscono la maggior parte dei poveri. Barr distingue due grandi categorie di poveri nell'Europa orientale post-comunista. La prima è composta da anziani fragili e/o disabili, mentre la seconda è quella dei «nuovi poveri» (Barr, 2001b, p. 181). Quest'ultima categoria è anche la più numerosa. In gran parte essa è costituita da soggetti fra i 15 e i 64 anni, che vivono nelle città e sono occupati (Banca mondiale, 2000, p. 5). In altre parole, in Europa orientale i poveri sono sempre più costituiti dai cosiddetti *working poor*. Ad esempio, nella Federazione russa e in Ucraina, c'è un numero crescente di operai non specializzati mal retribuiti che non hanno diritto alle prestazioni dei nuovi programmi di assistenza sociale vigenti dalla fine degli anni ottanta (Standing, 1996, p. 232). Pertanto la tipica persona povera è il «cittadino medio».
A differenza delle sacche di povertà presenti in Occidente, nell'Europa orientale la povertà è stata sempre molto estesa e persistente. La povertà ha portato alla dissoluzione del normale stile di vita degli abitanti dei centri urbani istruiti e con un lavoro. In alcuni casi si è evoluta diventando deprivazione assoluta (Banca mondiale, 2000, pp. 2-3).

5. Cause specifiche di povertà persistente per regione

Per spiegare le differenze di povertà persistenti tra una nazione e un'altra, Barr (2001a) distingue tra Stati post-comunisti che hanno avviato in tempi brevi le riforme e Stati che le hanno avviate tardi. I riformatori radicali del sistema socialista, come Polonia e Estonia, hanno sperimentato una elevata povertà, ma gli Stati più riluttanti alle riforme, come Russia e Romania, hanno conosciuto una povertà ancora più profonda. La differenza è dovuta al fatto che i primi hanno avuto una maggiore capacità di avviarsi rapidamente ad una fase di forte crescita economica (Barr, 2001a, pp. 244-5). Questi paragoni spiegano le differenze tra paesi vicini, per esempio le stesse differenze intraregionali. Può essere utile comparare e confrontare le varie regioni che erano sotto i regimi socialisti.

Nella Csi e nelle altre aree occidentali dell'ex Unione sovietica, la povertà può essere attribuita al rapido aumento delle disparità dopo la transizione (Banca mondiale, 2000, pp. 14-16). Le crescenti disparità possono a loro volta essere attribuite al crollo dei salari nell'economia formale e all'accumulazione di arretrati retributivi. Si è trattato di andamenti legati alla chiusura o alla ristrutturazione di aziende dopo la transizione e all'incapacità di creare nuova occupazione. Nella Csi, la recessione prolungata unita all'assenza di ammortizzatori sociali dopo la transizione ha provocato una povertà diffusa. La spesa sociale è crollata perché il governo non aveva le risorse per finanziare le politiche sociali. Se da un lato le profonde riforme economiche e del *welfare* sono rimaste incomplete, il processo decisionale è passato nelle mani degli ex dirigenti comunisti e dei nuovi imprenditori, cioè della nuova élite, che è stata in grado di accaparrarsi il potere e di governare quasi senza subire alcun controllo da parte delle istituzioni politiche o finanziarie.

Nell'Europa centro-orientale, la crescita della povertà si è in una certa misura arrestata. La spesa sociale ha continuato ad attestarsi su livelli relativamente alti, mentre si è mantenuta ad un certo livello la protezione sociale. Questa differenza rispetto ai paesi che emergevano dall'ex Unione sovietica può essere dovuta al fatto che i paesi centro-europei avevano società civili più forti, più istituzioni a sostegno del mercato e sistemi di controllo e bilanciamento istituzionali che potevano contrastare i costi sociali della transizione (Banca mondiale, 2000, pp. 13 e 15).

Nell'Europa sud-orientale la situazione era invece peggiore che nell'Europa centro-orientale. Nei Balcani occidentali la povertà era aumentata a seguito delle guerre in Bosnia Erzegovina (1992-1995) e in Kossovo (1999), nonché a seguito del crollo totale dello Stato in Albania (1997). Questi eventi hanno provocato la devastazione delle economie locali, la distruzione della proprietà privata e grandi movimenti migratori di fuga dai luoghi degli scontri. I conflitti hanno avuto anche ripercussioni sui paesi che non hanno partecipato alle guerre (ad esempio, l'ex Repubblica jugoslava della Macedonia, che ha uno dei tassi di disoccupazione più elevati dell'Europa orientale).

Tuttavia, anche nei Balcani orientali (Bulgaria e Romania), dove non ci sono state guerre, la situazione non era molto migliore. Tra il 1990 e il 1994, in Bulgaria e in Romania c'è stato un aggravamento della povertà. La situazione è peggiorata in Bulgaria durante la crisi economica del 1996-1997, ed è poi cominciata a migliorare leggermente po-

co dopo. In Romania non c'è stato alcun miglioramento fino al 2000 (Sotiropoulus, Neamtu e Stoyanova, 2003, pp. 659 e 669-670).

6. Misure di riduzione della povertà

La povertà è aumentata a causa del dominio della nuova classe sociale, delle maggiori disparità di reddito, del calo della produzione e del crollo delle aziende socialiste. Pur essendo queste spiegazioni plausibili, ne manca una di natura più politica: vorremmo in questa sede considerare la possibilità che la povertà sia stata anche il risultato di politiche sociali incoerenti, indice sia del deterioramento dell'economia che del profilo politico contraddittorio dei governi che si sono succeduti al potere nel periodo post-comunista. All'inizio degli anni '90, la maggior parte dei paesi centro-europei aveva cercato di tutelare i poveri in tre modi: in primo luogo, istituendo degli ammortizzatori sociali; in secondo luogo, fissando un salario minimo e, in terzo luogo, riproponendo soluzioni dei vecchi regimi socialisti, come le sovvenzioni ai prezzi o i fondi sociali societari (Elster, Offe e Preuss, 1998, pp. 221-2).

Alla fine degli anni '90, con la progressiva trasformazione delle proprie economie in economie di mercato, molti paesi in transizione hanno eliminato i sussidi e introdotto prestazioni assistenziali e in alternativa assegni di cura, entrambi sottoposti a una verifica dei mezzi (*means-tested*). Questa politica è stata spesso gestita a livello locale dalle autorità comunali. Si tratta di un tipo di assistenza sociale previsto prevalentemente per i disoccupati iscritti alle liste di disoccupazione, in molti casi corrispondente ad una somma discrezionale, erogata per un periodo di tempo provvisorio (Duffy, 1988, p. 88), e non, quindi, di un reddito minimo dovuto per legge, come nei paesi occidentali. La somma effettiva varia da regione a regione e da paese a paese.

Nel 1999 nell'Europa centro-orientale, la Polonia, la Repubblica ceca, la Slovacchia e la Slovenia hanno adottato schemi di assistenza sociale che in qualche modo assomigliano ad una erogazione monetaria. In Ungheria dal 1993 ci sono state forme particolari di assistenza sociale per i pensionati a basso reddito, per i disoccupati di lungo periodo, per i bambini e per altre categorie di persone in stato di necessità. Tuttavia, in Ungheria non c'è uno schema generale di assistenza. In genere, nell'Europa centro-orientale, la gamma delle prestazioni assistenziali è piuttosto ampia e va da un tipo di assistenza che non copre

tutto il territorio nazionale alle prestazioni monetarie amministrate a livello nazionale.

Negli Stati baltici la situazione si presenta diversa, nel senso che i programmi sono più generosi: in Estonia, dove la parola «povero» non compare in alcun documento ufficiale (Leppik, 1999, p. 3), è stata istituita una prestazione di sussistenza dal 1995, destinata a persone con un reddito mensile al di sotto di una certa soglia. In Lituania, dal 1990 esiste un sussidio monetario *means-tested*. Dal 1993 c'è anche un programma che prevede prestazioni monetarie straordinarie e dal 1994 è stata istituita una pensione sociale a base non contributiva. Sembra, insomma, che nel complesso gli Stati baltici offrano una copertura più ampia degli Stati dell'Europa centrale.

Di contro, nell'Europa sud-orientale la situazione è molto diversa. In Albania dal 1993 esiste un programma di assistenza sociale che prevede anche una prestazione monetaria (Hutton, Kolpeja, Novkovska, Sakiqi e Stoevska, 2000, p. 128). In Bulgaria dal 1998 c'è un pacchetto di misure di assistenza sociale che comprende un sussidio mensile per persone o famiglie il cui reddito nel mese precedente sia sceso al di sotto di un certo livello. Sono inoltre previste prestazioni in servizi, e in alcune aree si tollera il mancato pagamento delle bollette della luce (Sotiropoulos, Neamtu and Stoyanova, 2003).

Nella ex Repubblica jugoslava di Macedonia dal 1997 sono previste erogazioni di prestazioni in denaro ai soggetti inabili al lavoro e, dal 1998, è stato avviato un programma per i «*working poor*» e i disoccupati. La prestazione viene erogata previa verifica dei mezzi (Nikolova, 1999, pp. 4-5, 10 e 22). Infine, in Romania, dal 1995 c'è un programma di assistenza sociale che prevede una erogazione in denaro previa verifica dei mezzi, disponibile per i disoccupati iscritti nelle liste di collocamento. Nel 1998 in Romania è stato creato con legge un fondo speciale finalizzato alla riduzione della povertà e nel 1999 è stata approvata una seconda legge sull'assistenza sociale (Racoceanu, 1999, pp. 6, 8, 20-21, 36-37). Insomma, i programmi di assistenza sociale nei quattro paesi dell'Europa sud-orientale appaiono problematici. A compromettere tali programmi sono intervenuti i consueti problemi di natura fiscale, eccessiva centralizzazione, contesto normativo inadeguato e incapacità amministrativa.

7. Valutazione delle misure per la riduzione della povertà

Riassumendo i risultati delle indagini sui nuclei familiari condotti da Milanovic in Polonia, Estonia, Ungheria, Russia e Bulgaria nel biennio 1993-95, Barr (2001b, pp. 184-85) giunge a due conclusioni: in primo luogo, all'inizio degli anni novanta la percentuale di spesa per l'assistenza sociale destinata al 10% dei nuclei familiari più poveri era bassa. Anche nel caso migliore, rappresentato dall'Estonia, tale cifra era solo il 34,7%, mentre nel caso peggiore, rappresentato dalla Federazione russa, era dell'8,2%. Ciò significa che i programmi di assistenza sociale non erano efficienti. Né erano efficaci: nel 1993 in Ungheria, che rappresentava il caso migliore, l'assistenza riusciva a ridurre meno del 30% del divario di povertà del decile di reddito più basso. La cifra corrispondente per la Bulgaria nel 1995 era solo dell'1,3%.

Un altro problema era rappresentato dalla «crescente regionalizzazione della politica sociale» (Standing, 1996, p. 250). Nei paesi più grandi dell'Europa orientale, quali la Federazione russa, la Polonia e l'Ucraina, la povertà era molto diversa da regione a regione, così come lo era la qualità dei servizi offerti a livello locale. Già alla metà degli anni '90 le disparità dei livelli di povertà su scala nazionale erano diventate estreme. Oggi nella Federazione russa i governi locali, che hanno scarsissimi mezzi, non ce la fanno ad aiutare i poveri. In termini relativi, alcuni si sono dimostrati più generosi di altri (come nel caso dell'autorità regionale della città di Mosca) (Alexandrovna e Braithwaite, 2000, p. 230).

In Bulgaria, Ungheria e nella Federazione russa, molti soggetti non-poveri sono stati inclusi nei programmi di riduzione della povertà. Invece, sembra che in Polonia, Bulgaria, nella Federazione russa e in Lettonia la maggior parte dei poveri è stata esclusa da questi programmi. La Banca mondiale è giunta alla conclusione che «nella maggior parte dei paesi i programmi di assistenza sociale non si sono dimostrati capaci di raggiungere i poveri, di concentrare su di loro la spesa e quindi di sollevarli dalla povertà» (Banca mondiale, 2000, p. 299).

8. Strategie per il futuro

Oggi, a più di dieci anni dalla transizione, molti stati post-comunisti hanno ancora un approccio *ad hoc* nei confronti dei problemi sociali

emergenti (Deacon, 2000, p. 149). Tale approccio prevede appelli di tipo filantropico a organizzazioni di volontariato e il trasferimento del controllo sui programmi di assistenza sociale ai governi locali, che potrebbero impoverirsi essi stessi e agire discrezionalmente nell'erogazione delle prestazioni ai poveri.

Ferge (2001, pp. 20-21) sostiene che la regione stia adottando gradualmente un'agenda neo-liberista di riforme ortodosse del *welfare*. Ciò può esser vero per il sistema pensionistico a tre pilastri in alcuni Stati dell'Europa centro-orientale (Bastian, 1998), anche se, per quanto riguarda le pensioni, c'è anche un modello alternativo a quattro pilastri liberale, ma meno ortodosso (Wagener, 2002, p. 165).

D'altra parte, i programmi di assistenza sociale non stanno necessariamente diventando neo-liberisti. Essi sono di tre tipi (in base al lavoro di Milanovic, citato in Barr, 2001b, p. 184): nel primo caso si tratta di schemi «concentrati», che erogano generosamente a pochi beneficiari (come ad esempio in Polonia ed Estonia); il secondo tipo sono sistemi «a pioggia» che erogano prestazioni di piccola entità a molti beneficiari (come quello dell'Ungheria); e il terzo tipo sono invece sistemi «irrilevanti» che erogano prestazioni di piccola entità a pochi beneficiari (come ad esempio in Bulgaria). Quindi c'è una varietà di programmi attualmente implementati, che sembrano essere ancora in fase di elaborazione, e che riflettono l'indeterminatezza in cui si trovano i *welfare states* dell'Est europeo.

9. La dubbia influenza dell'Unione europea

Nell'Unione europea attuale, il contesto e il tenore delle politiche sociali non risultano né completamente indeterminati né totalmente aperti alle preferenze dei singoli Stati membri. Inoltre, i sistemi di *welfare* dei paesi dell'Europa occidentale sono anch'essi in via di riorganizzazione (Ferrera e Rhodes, 2000). Esiste però un insieme diffuso di valori europei a cui le misure contro la povertà degli Stati membri si conformano. Tali valori comprendono la solidarietà sociale, una qualche forma di sostegno (sovvenzioni) dello Stato nei periodi di difficoltà economiche e una copertura sanitaria nazionale. Si tratta di principi rilevanti, ma anche troppo astratti per essere presi a modello per la costruzione di sistemi di protezione, soprattutto per i paesi di nuova adesione.

Il paradosso è che all'atto della traduzione in provvedimenti concreti,

i suddetti valori potrebbero fuorviare i paesi aderenti, orientandoli verso regimi di *welfare* diversi da quelli tradizionali europei. L'Ue con i suoi criteri per l'allargamento richiede riforme economiche di notevole portata e favorisce la privatizzazione della scuola e dei sistemi sanitari dell'Europa orientale. Quest'ultima tendenza porta ad un nuovo modello di *welfare* fatto a misura dei paesi in transizione, diverso da quello dei sistemi tradizionali dell'Europa occidentale che potrebbe anche portare ad un divario crescente tra Europa orientale e occidentale (Ferge, 2001, pp. 13, 20 e 22). Pascall e Manning affermano che nell'Europa orientale non c'è una dinamica politica che preveda la formulazione di politiche sociali che colmerebbero il divario tra Est e Ovest. Anzi l'inserimento dei paesi in transizione nell'Ue come nuovi Stati membri potrebbe andare di pari passo con una sempre più ampia esclusione sociale nelle società in transizione (Pascall e Manning, 2002, p. 152).

10. La visione problematica della Banca mondiale

Tutte le tendenze sopra indicate hanno indotto gli studiosi dei sistemi di *welfare* dell'Est europeo ad esprimere conclusioni pessimistiche. Ferge afferma che una grande istituzione internazionale come la Banca mondiale, che influenza le politiche sociali degli Stati dell'Est e del Sud-Est europeo, è prevalentemente interessata alla privatizzazione delle pensioni (Ferge, 2001, p. 21). Wagener afferma che la Banca mondiale è interessata alla creazione di fondi pensione presso società di assicurazione private al fine di stimolare la crescita economica (Wagener, 2002, p. 163).

In effetti, la Banca mondiale offre una strategia per il futuro del *welfare* nei paesi in transizione. Il caposaldo del pensiero della Banca è la promozione della crescita economica: «Purché sia condivisa equamente, la crescita può incidere molto sulla riduzione della povertà» (Banca mondiale, 2000, p. 19).

Due sono le critiche alla Banca mondiale qui rilevanti. In primo luogo l'accento politico unidimensionale posto sulla stabilizzazione e la crescita rapida a tutti i costi genereranno, prima o poi, l'illegittimità del regime politico e porteranno alla destabilizzazione del sistema politico nel suo complesso, sottoponendo la crescita ottenuta alle tensioni di un'altra crisi del regime. In secondo luogo, in termini di aspettative popolari, se all'inizio ci sono segnali convincenti che i governi siano

interessati alla costruzione di sistemi di protezione sociale, oltre che alla promozione della crescita economica, allora «ci saranno maggiori possibilità che la maggior parte della popolazione accetti i rischi delle riforme economiche» (Scholz e Tomann, 1999, p. 96) e aumenti la propria produttività. Da questi punti di vista l'equità e l'efficienza potranno essere considerate principi complementari e non in competizione.

Tuttavia, come ammette la Banca stessa, ci può essere un intervallo di tempo notevole tra il conseguimento degli obiettivi di crescita e la creazione di occupazione, per non parlare poi della re-distribuzione del reddito. Quest'ultima è molto incerta, dato che in effetti il potere pubblico nell'Europa orientale è stato «catturato» dagli interessi privati. Se la strategia economica proposta dalla Banca mondiale è unidimensionale (cioè promuove esclusivamente la crescita economica), la sua strategia politica è sfaccettata. Comporta l'aumento della trasparenza politica, il rafforzamento dei controlli istituzionali sugli operatori privati, sulle élite politiche e sui mass media potenti, la promozione della partecipazione della società civile e della concorrenza del settore privato, e, naturalmente, la riforma della pubblica amministrazione (Banca mondiale, 2000, pp. 15-17 e 179-80).

Le strategie proposte dalla Banca non sono le stesse per tutti i paesi in transizione: le economie in transizione a reddito più alto potrebbero voler procedere ad una riforma delle pensioni, effettuare più privatizzazioni e adottare contesti normativi più avanzati. Le economie in transizione a reddito più basso potrebbero voler imporre vincoli di bilancio più rigorosi, consentire lo sviluppo delle piccole imprese e lo sviluppo agricolo e procedere ad una riforma fondiaria. Sia nell'uno che nell'altro caso la povertà si trasmetterà alla generazione successiva a meno che, oltre all'assistenza sociale, non si badi ai poveri di oggi e ai loro figli con un'assistenza sanitaria e una scuola di alta qualità (Banca mondiale, 2000, pp. 20-21 e 181).

Naturalmente tutto ciò presuppone, dal punto di vista delle entrate dello Stato, un miglioramento della situazione di bilancio, che a sua volta non può verificarsi senza perfezionare il prelievo delle tasse, e senza una corretta selezione ed efficacia delle erogazioni in denaro a favore dei poveri, sul fronte della spesa. C'è quindi un'evidente necessità di riorganizzare il contesto istituzionale dell'Est europeo per formulare, attuare e valutare reti di protezione sociale (Standing, 1996, p. 249) e per migliorarne la capacità amministrativa (Barr, 2001b, p. 181).

11. Gli iniziatori della riforma

Dopo più di dieci anni di conseguenze sociali drammatiche dovute alle trasformazioni economiche dell'Europa orientale, resta aperta la questione di chi potrebbe avviare la riforma, in particolar modo nel campo dell'assistenza sociale e della riduzione della povertà. In uno scritto sulla questione di chi si debba far carico della riforma della politica sociale nella prima fase della transizione, Claus Offe ha rilevato «il deserto associativo» e la «struttura sociale amorfa» delle società post-comuniste (Offe, 1996, pp. 240 e 242). Ha anche fatto riferimento alle condizioni per l'emergere dell'«associabilità» che a sua volta è il presupposto della «capacità di una società di sviluppare un sistema di politica sociale» (Offe, 1996, p. 241). Tali condizioni comprendono, in primo luogo, l'emergere delle aspettative delle persone derivanti da una maggiore partecipazione alle associazioni e, in secondo luogo, l'emergere di nette divisioni sociali, che, però, sarebbero «disponibili al compromesso» (*ibidem*).
Una simile pressione «dal basso» è indispensabile per una riforma delle politiche sociali. Tuttavia, la diffusione delle idee e la formazione di alleanze politiche idonee al «vertice» sono altrettanto necessarie. Chi potrebbe essere il catalizzatore del cambiamento, in grado di influenzare le élite politiche? Potrebbero essere le associazioni della società civile, politici e intellettuali più audaci, pronti a farsi avanti e a parlare a favore dei gruppi di interesse socialmente esclusi. Nelle circostanze attuali è chiaramente difficile costruire una coalizione riformista capace di acquisire egemonia nella comunità della politica sociale delle società post-comuniste. Eppure i riformatori hanno una possibilità di riuscita se operano nel contesto delle pressioni convergenti provenienti dalle organizzazioni internazionali e dalla prospettiva dell'ingresso nell'Ue, una prospettiva che ha galvanizzato la fantasia dei popoli dell'Est europeo.

Conclusioni

In quest'articolo abbiamo sostenuto la tesi che l'Europa orientale post-comunista non era soltanto il risultato della transizione al sistema di mercato, ma anche del dominio della nuova classe sociale, delle priorità politiche dei governi entranti e delle politiche di assistenza sociale incoerenti. Il cittadino medio si è impoverito. In termini di varia-

zioni tra nazione e nazione, i casi peggiori di disparità di reddito e di povertà si trovano nella Comunità degli Stati indipendenti e nei paesi dell'Europa sud-orientale, mentre nei paesi dell'Europa centro-orientale le cose vanno meglio. I provvedimenti volti a ridurre la povertà prevedono spesso delle verifiche dei mezzi (*means tests*) e sono mirati. Si sono dimostrati inefficienti e inefficaci. Nonostante la gravità di tali problemi, gran parte della riforma del *welfare* si è incentrata sulla riforma delle pensioni. Dati i problemi legati all'implementazione del sistema di protezione sociale – il perdurare della povertà e le disparità regionali – uno dei presupposti principali per una riforma del *welfare* è di procedere alla riforma delle istituzioni dello Stato. Sia una riforma del *welfare* che la modernizzazione amministrativa sono difficili da conseguire. Per riuscire nel loro intento i potenziali riformisti dovrebbero mirare ad aumentare il costo della «strumentalizzazione» dello Stato da parte delle élite del mondo degli affari e quindi anche il costo di un uso dello Stato per interessi privati particolari.

Riferimenti bibliografici

Alexandrovna A. e Braithwaite J., 2000, *Targeting Poverty Benefits in Russia: Reality-Based Alternatives to Income-Testing*, in Hutton S. e Redmond G. (a cura di), *Poverty in Transition Economies*, Routledge, Londra, pp. 228-47.

Banca Mondiale, 2000, *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*, Banca mondiale, Washington, D.C.

Barr N., 2001a, *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford University Press, Oxford.

Barr N., 2001b, *Reforming Welfare States in Post-communist Countries*, in Olrowski L.T. (a cura di), *Transition and Growth in Post-communist Countries: The Ten-year Experience*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 169-218.

Bastian J., 1998, «Introducing Private Pension Funds in Transition Economies of Central Europe», in Bastian J. (a cura di), *The Political Economy of Transition in Central and Eastern Europe: The Light(s) at the End of the Tunnel*, Ashgate, Aldershot, pp. 65-93.

Braithwaite J., Grootaert C. e Milanovic B., 2000, *Poverty and Social Assistance in Transition Countries*, Macmilllan, Londra.

Deacon B., 1997, *The Making of Post-communist Social Policy: The Role of International Agencies*, «The Journal of Social Policy», vol. 26, n. 1, pp. 43-62.

Deacon B., 2000, *Eastern European Welfare States: The Impact of the Politics of Globalization*, «Journal of European Social Policy», vol. 10, n. 2 (maggio), pp. 146-61.

Duffy C., 1998, *Opportunity and Risk: Trends in Social Exclusion in Europe*, Project on Human Dignity and Social Exclusion (Hdse), Consiglio d'Europa (aprile 1998).

Elster J., Offe C. e Preuss U.K., 1998, *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge University Press, Cambridge.

Emigh R.J., Fodor E. e Szelenyi I., 2001, *The Racialization and Feminization of Poverty?*, in Emigh R.J., Fodor E. e Szelenyi I. (a cura di), *Poverty, Ethnicity, and Gender in Eastern Europe during the Market Transition*, Praeger, Wesport, Conn., pp. 1-32.

Eyal G., Szelenyi I. e Townsley E., 1998, *Making Capitalism Without Capitalists: The New Ruling Elites in Eastern Europe*, Verso, Londra.

Ferge Z., 1992, «Social Policy Regimes and Social Structure: Hypotheses about the Prospects of Social Policy in Central-Eastern Europe», in Ferge Z. e Kolberg J.-E. (a cura di), *Social Policy in a Changing Europe*, Campus, Frankfurt e Westview, Boulder, pp. 201-22.

Ferge Z., 2001, *European Integration and the Reform of Social Security in the Accession Countries*, «The European Journal of Social Quality», vol. 3, n. 1, pp. 9-25.

Ferrera M. e Rhodes M., 2000, *Recasting European Welfare States: An Introduction*, «West European Politics», Special Issue on Recasting European Welfare States, vol. 23, n. 2 (aprile), pp. 1-10.

Hutton S., Kolpeja V., Nokvoska B., Sakiqi S. e Stoevska V., 2000, *Albania and Macedonia: Transitions and Poverty*, in Hutton S. e Redmond G. (a cura di), *Poverty in Transition Economies*, Routledge, Londra, pp. 125-139.

Leppik L., 1999, *Estonia*, Consensus Programme, Sector: social assistance, national survey, final version, Phare, European Commission, Adecri/Partex (luglio).

Lipsmeyer C. S., 2002, *Parties and Policy: Evaluating Economic and Partisan Influences on Welfare Policy Spending during the European Post-Communist Transition*, «British Journal of Political Science», vol. 32, pp. 641-61.

Milanovic B., 1998, *Income, Inequality and Poverty During the Transition from Planned to Market Economy*, Banca mondiale, Washington, D.C.

Nikolova Z., 1999, *Fyrom*, Consensus Programme, Sector: social assistance, national survey, final version, Phare, European Commission, Adecri/Partex (luglio).

Offe C., 1996, *Modernity and the State: East, West*, Polity Press, Cambridge.

Pascall G. e Manning N., 2002, *Social Europe East and West?*, in Ingham M. e Ingham H. (a cura di), *European Union Expansion to the East: Prospects and Problems*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 134-61.

Ringold D., 1999, *Social Policy in Postcommunist Europe: Legacies and Transition*, in Cook L.J., Orenstein M.A. e Rueschemeyer M. (a cura di), *Left Parties and Social Policy in Postcommunist Europe,* Westview Press, Boulder, Co., pp. 11-46.

Scholz O. e Tomann H., 1999, *The Role of Social Policy during the Transformation in Cenral Europe*, in Collier I., Roggerman H., Scholz O. e Tomann H. (a cura di), *Welfare States: East and West*, Macmillan, Basingstoke, pp. 93-111.

Sotiropoulos D. A., 2002, *From an Omnipresent and Strong to a Big and Weak State: Democratization and State Reform in Southeastern Europe,* in Sotiropoulos D.A. e Veremis T. (a cura di), *Is Southeastern Europe Doomed to Instability?*, Frank Cass, Londra, pp. 63-74.

Sotiropoulos D. A., Neamtu I. e Stoyanova M., 2003, *The Trajectory of Post-Communist Welfare State Development: The Cases of Bulgaria and Romania*, «Social Policy and Administration», vol. 37, n. 6 (dicembre), pp. 656-673.

Standing G., 1996, *Social Protection in Central and Eastern Europe: A Tale of Slipping Anchors and Torn Safety Nets*, in Esping-Andersen G. (a cura di), *Welfare States in Transition: National Adaptation in Global Economies*, Sage, Londra, pp. 225-55.

Wagener H.-J., 2002, *The Welfare State in Transition Economics and Accession to the EU*, «West European Politics», vol. 25, n. 2 (aprile), pp. 152-74.

Regimi di *welfare* e modello ungherese

Zsuzsa Szèman

Dopo il crollo del regime socialista i paesi che facevano parte del blocco hanno dovuto costruire istituzioni e creare attività che fino a quel momento non esistevano: questo contributo esamina le modalità con cui sta emergendo in Ungheria il nuovo modello di welfare e gli elementi che lo caratterizzano. Esso analizza il modello sociale ungherese alla luce delle strategie di politica sociale perseguite per affrontare sia i problemi ereditati dal passato che quelli emersi in seguito al processo di trasformazione e del forte coinvolgimento della società civile nella creazione e gestione dei servizi.

1. La trasformazione dei paesi ex socialisti: un'introduzione

Dal 2004 otto paesi dell'Europa centrale e orientale – Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria, Estonia, Lituania, Lettonia – entrano a far parte dell'Unione europea. Questi paesi possono essere considerati *in via di trasformazione* (Makó-Keszi, 2003, pp. 1-2; Chavance, 1955, p. 288; Grabher, 1955, p. 33) a partire dal fatto che tutti prima del 1990 facevano parte del blocco socialista e, a prescindere dalle differenze tra un paese e l'altro, il modello socialista proclamava nella sua ideologia, in termini molto semplificati, l'uguaglianza, il pieno impiego, un'età pensionabile relativamente bassa (in particolare in Ungheria 55 anni per le donne e 60 per gli uomini) e taluni servizi universalmente garantiti (assistenza sanitaria gratuita, istruzione gratuita, generi alimentari a buon mercato, ecc.). Inoltre intendeva assicurare agli anziani una vita dignitosa.

Nel 1990 il regime socialista è crollato e i paesi che facevano parte del blocco hanno iniziato a creare istituzioni e attività che non esistevano prima di allora: un sistema multi-partitico, una democrazia parlamentare, governi locali, un'economia di mercato, un nuovo modello di *welfare* e di politica estera. Le differenze esistenti tra questi paesi *in via di transizione* non valgono solo per il passato, ma riguardano anche i diversi percorsi intrapresi in questa fase di passaggio. La principale ragione delle diversità attuali è data da due tendenze di fondo: innanzi-

tutto il nuovo modello subisce trasformazioni molto rapide, e il processo è accompagnato da risultati sia positivi che negativi; in secondo luogo esso subisce ancora l'influenza del vecchio modello. In questo lavoro vengono esaminate le modalità con cui sta emergendo il nuovo modello di *welfare* in Ungheria e gli elementi che lo caratterizzano.

2. Le principali problematiche sociali e le politiche di pensionamento anticipato

In Ungheria la democrazia, con le sue istituzioni, è stata introdotta all'inizio degli anni '90. Ma il paese ha dovuto affrontare problemi ereditati dal passato regime (la debole situazione finanziaria della popolazione anziana, per esempio) e nuovi problemi legati alla disuguaglianza, come l'impoverimento, la povertà infantile[1], la crescita dell'alcolismo, la comparsa della tossicodipendenza, il problema delle minoranze, ma anche la disparità di trattamento delle donne. All'inizio degli anni '90, tuttavia, uno dei problemi principali era costituito dall'elevato tasso di disoccupazione che è passato dall'1,4% del 1990 a più del 10% nei primi anni '90, e ancora nel 1997 rappresentava l'8,7% (Frey, 1999). È aumentata inoltre la quota dei disoccupati di lungo periodo (Frey, 1993; Lévai-Széman, 1993).

L'altro problema di grande rilevanza era rappresentato dall'invecchiamento della popolazione, un aspetto strettamente connesso con il cambiamento di scenario per quanto attiene i percorsi di uscita dal mercato del lavoro. Fino al momento in cui il sistema si è trasformato (1990), il percorso generale prevedeva il lavoro a tempo pieno fino all'età (in genere bassa) del pensionamento. Nel nuovo modello di transizione si è fatto ampio ricorso ai diversi canali per l'uscita anticipata dal mercato del lavoro, come politica di contenimento della disoccupazione:

- il ricorso al *pensionamento di invalidità* prima del raggiungimento dell'età pensionabile (Széman, 1990);
- il *pre-pensionamento*, introdotto nel 1990, in base al quale i datori di lavoro hanno trasferito alla previdenza sociale il sostegno al reddito per i lavoratori ai quali mancavano non più di 5 anni dall'età di pensionamento, fino al raggiungimento dell'età prevista per la pensione;

[1] Pur essendo diminuito dal 50-60% al 5-6% tra il 1950 e il 1980 (Ferge, 2000, p. 141), il tasso di povertà è tornato decisamente a crescere dopo il cambiamento di regime.

- il *pensionamento anticipato*, introdotto un anno più tardi, come misura di contrasto alla disoccupazione, indirizzato a persone ufficialmente registrate come disoccupate, che avevano però perso il diritto all'indennità di disoccupazione e non avevano ricevuto nessuna offerta di lavoro (il pensionamento anticipato è stato eliminato nel 1997).

Poiché l'uscita anticipata era troppo costosa (Orszagos Nyugdíjbiztositasi Föigazgatosag Statisztikai Evkönyve, 1998) tutte le misure sperimentate hanno finito per essere eliminate. La risposta politica al massiccio ricorso degli anni '90 alle uscite anticipate fu l'introduzione di una riforma pensionistica mista a tre pilastri approvata nel 1997 (legge LXXXII sulle pensioni private e sui Fondi pensione privati, in aggiunta alla legge XCVI del 1993 sui Fondi comuni per l'assicurazione volontaria e alla legge sulle pensioni sociali), alla quale, nel 1998, è stato aggiunto un innalzamento dell'età di pensionamento, fissata dalla riforma a 62 anni. Le pressioni dal basso hanno fatto sì che le misure introdotte, in sostituzione di quelle per il pensionamento anticipato eliminate nel 1997, lasciassero aperta per alcune classi di lavoratori la possibilità di scelta, consentendo a questi il ritiro anticipato. Tra il 1990 e il 2002 vi sono stati cambiamenti nella regolazione dei diversi canali di pensionamento anticipato. Alcuni sono stati totalmente eliminati e altri sono stati introdotti *ex novo*.

Una misura dell'impatto dei pensionamenti anticipati è data dal numero di persone che, a partire dal 1998, si sono ritirate per varie ragioni prima di raggiungere il limite di età per la pensione di vecchiaia. Si tratta di quattrocentomila su un totale di circa tre milioni di pensionati. In effetti alcune delle persone che non figurano nel conto continuano a partecipare al mercato del lavoro, ma svolgono attività per le quali né loro stessi né i datori di lavoro versano contributi sociali o pagano tasse. Ciò significa che queste persone sono scomparse dal livello macro-economico, ma continuano ad operare a livello intermedio.

Per quel che riguarda il livello aziendale, in un'inchiesta sulla popolazione condotta nel 2001 (Széman, 2001) su un campione di 1.000 persone, un decimo degli intervistati ha risposto che nella propria azienda viene impiegata manodopera non regolare. Una ricerca del 2002, basata su interviste in profondità (Széman, 2002) conferma che parte dell'economia ungherese – specie nel settore edile e in quello dei servizi – impiega manodopera con modalità svantaggiose per i lavoratori. Le aziende ricorrono a diverse tecniche illegali o semi-legali:

- retribuiscono i lavoratori in nero, quindi né l'azienda né il lavoratore versano i contributi sociali;
- ufficialmente l'azienda assume la persona al minimo salariale, o poco più, e integra la retribuzione per via informale direttamente al lavoratore;
- l'azienda assume il lavoratore solo se quest'ultimo emette fattura (quindi come fosse lavoratore autonomo o una piccola impresa). In questi casi l'onere di versare i contributi sociali spetta a colui che emette fattura e non all'azienda (Széman, 2003, p. 20);
- sta emergendo una nuova modalità che rivela la punta di un iceberg. Le aziende invitano i loro dipendenti vicini all'età della pensione a fare richiesta di pensionamento volontario. In cambio sono riassunti come pensionati per impieghi part-time. Se non accettano vengono licenziati.

In un'indagine nazionale condotta nel 2001 su un campione rappresentativo, quasi un quarto degli intervistati affermava che le aziende impiegano lavoratori pensionati (Széman, 2003, p. 20). Il vantaggio per le aziende è evidente, dato che risparmiano l'elevata contribuzione da versare per il lavoratore. Si tratta di un onere particolarmente pesante per le piccole e medie imprese, che pure oggi rivestono un ruolo importante nell'economia ungherese, specie in un periodo di calo dell'occupazione come quello attuale. Di questo scambio se ne avvantaggiano ovviamente le aziende, che potranno sbarazzarsi del lavoratore pensionato molto più facilmente, eliminando in qualsiasi momento il suo reddito supplementare derivato dal lavoro part time.

Il vantaggio per l'individuo, nel breve periodo, sta nell'evitare sia il pagamento di imposte sul reddito sia il versamento dei diversi contributi legati alla retribuzione, guadagnando così un reddito netto più elevato. Ma nel medio e lungo periodo il lavoratore ci rimette per diverse ragioni:

- non ha alcuna protezione sociale;
- non ha un contratto ufficiale che lo tuteli nei confronti del datore di lavoro;
- spesso il datore di lavoro paga retribuzioni più basse con il pretesto di offrire un reddito netto più elevato;
- in teoria i benefici individuali per alcuni lavoratori derivano dal reddito extra per un lavoro prestato in qualità di pensionato, ma nella pratica questa attività part-time è del tutto incerta. Alcuni di loro molto qualificati portano il proprio caso davanti ai tribunali del lavoro, ma la maggior parte rimangono alla mercé dei loro datori di lavoro.

Nonostante questi svantaggi i lavoratori ricorrono a questa tattica individuale perché a) le aliquote d'imposta sul reddito individuale sono molto elevate, e perché b) molte aziende intendono assumere solo a queste condizioni.
Questi processi hanno modificato il concetto di «anzianità», che ha finito per riferirsi non più all'età, ma all'attività lavorativa. Di conseguenza persone relativamente giovani, spesso in un'età fra i 40 e i 45 anni (Széman-Harsányi, 2001), più spesso tra i 50 e i 55, sono considerate «anziane» (Széman, 2001). Nel 2001 il tasso di attività della popolazione era pari al 53,3%, di cui il 50,3% era rappresentato da occupati e il restante 3,0 % da disoccupati.

3. Le fragilità ungheresi: il caso dell'assistenza sanitaria

I principali problemi che l'Ungheria deve fronteggiare a tredici anni dall'inizio del processo di transizione, sono di seguito sintetizzati:

- tutti i governi (quattro finora) hanno cercato di ripristinare o di riadattare il precedente sistema di clientele, o di crearne uno nuovo utilizzando la privatizzazione delle proprietà dello Stato come strumento politico;
- i vecchi valori si sono disintegrati ma non ne sono emersi di nuovi;
- la corruzione è cresciuta in tutte le sfere della società, e personaggi politici appartenenti a diversi partiti sono stati coinvolti in importanti scandali bancari e finanziari e in operazioni di riciclaggio di denaro;
- le disparità regionali e sociali si sono accentuate;
- le tensioni sociali sono aumentate;
- la forza lavoro ha perso le proprie tutele;
- la sicurezza sul lavoro si è fortemente indebolita;
- le uscite anticipate dal mercato del lavoro si sono diffuse su larga scala;
- la popolazione è invecchiata, e l'invecchiamento è diventato un problema sociale;
- l'assistenza sanitaria.

Sotto quest'ultimo profilo va detto che nessuno dei governi che si sono finora succeduti ha dimostrato interesse per una riforma dei servizi sanitari, in quanto già si trovavano in seria difficoltà all'epoca del

crollo del regime comunista. Tra i problemi ereditati vi erano il basso livello dei guadagni degli operatori e il sistema di pagamenti informali che i pazienti corrispondevano ai medici e agli addetti del sistema sanitario (Szalai, 1987). Nel vecchio sistema gli operatori si attendevano il versamento di una «mancia» o di una «ricompensa» dai pazienti che usufruivano di molti servizi sanitari. Ogni servizio aveva una propria quotazione, che dipendeva essenzialmente dal rango del medico ed era legata all'andamento dell'inflazione. Secondo stime prudenti questi pagamenti informali equivalevano a un decimo del bilancio ufficiale annuo della sanità. La soluzione che si propone oggi è la privatizzazione del sistema sanitario attraverso un crescente coinvolgimento degli attori privati (o del mercato) nel modello di *welfare*.

I servizi sanitari ungheresi sono caratterizzati da un elevato numero di fattori negativi, l'assistenza sanitaria inoltre è inaccessibile ad alcuni strati sociali, come i disoccupati non registrati e i senzatetto. Al contrario, alcuni possono permettersi di usufruire degli elevati standard dell'assistenza offerta dalle cliniche e dagli ospedali privati che sono nati dopo il crollo del regime comunista.

È sempre più evidente che, a causa dei problemi ereditati dal passato e in parte nascosti (cattive infrastrutture, grandi problemi nel settore sanitario), e nonostante il progressivo disimpegno, lo Stato spende ancora somme notevoli per il *welfare*, ma è incapace di affrontare da solo le nuove sfide.

4. Il modello sociale ungherese e il ruolo del terzo settore

Il nuovo modello di *welfare* ungherese è considerato analogo (fatte le debite differenze) al modello corporativo-statalista di tipo tedesco o austriaco. Il sistema di *welfare* comprende diversi attori, tra cui l'amministrazione dello Stato centrale (governo e Ministeri), l'amministrazione locale (autorità locali), la società civile (fondazioni, associazioni e anche Chiese) e il settore privato. Il contributo dello Stato è in diminuzione, mentre quello del terzo settore e del settore privato è in continua crescita.

Le 3.300 amministrazioni locali (dal 1990 quasi ogni insediamento abitativo ha la propria autorità locale) sono tenute per legge a sostenere i bisogni sociali, sanitari e di altro tipo della popolazione, e per questi servizi ricevono un finanziamento derivante da un apposito capitolo del bilancio generale dello Stato. In via di principio questa som-

ma avrebbe dovuto coprire tutti i costi, anche se in genere è sufficiente a coprire appena l'80% dei servizi di base obbligatori. Per di più la situazione è destinata a peggiorare con l'aumento delle tensioni sociali: chi dovrà colmare i vuoti della rete sociale e quali saranno i nuovi attori nella gestione del *welfare mix* durante il periodo di transizione? È apparso subito chiaro che il disimpegno dello Stato avrebbe aperto ampi spazi alle nuove o recentemente affermatesi organizzazioni *non-profit*, molte delle quali avevano lunghe tradizioni alle spalle. In Ungheria le origini delle organizzazioni *non-profit*, nell'ambito sia della Chiesa che del ceto medio urbano, risalgono al Medio Evo. Una fioritura del settore civile si è avuta anche nella prima metà e poi negli ultimi due decenni del XIX secolo. Con la loro attività queste organizzazioni hanno avuto notevole influenza sul tipo di orientamento della politica sociale del governo e hanno creato le fondamenta di quella cooperazione fra i due settori (pubblico e *non-profit*) che ha costituito il modello che si è poi diffuso negli anni '30. Il successivo diffondersi delle ideologie fasciste e lo scoppio della guerra hanno poi fortemente ridotto la libertà di associazione, determinando la fine di questo modello. In seguito il cambiamento della direzione politica nel 1949 e la rapida introduzione del socialismo di Stato ne hanno distrutto le stesse fondamenta, anche se già dal 1946 una serie di norme restrittive avevano ridotto fortemente la libera attività delle associazioni.

Il cambiamento di approccio alla promozione dello sviluppo del settore ha avuto diversi passaggi. Negli anni '80 vi è stato un primo risveglio di alcune attività civili, ad esempio nei settori della cultura e della tutela ambientale. La riforma del codice civile nel 1987 ha aperto la strada alla nascita delle fondazioni. Uno degli atti più significativi che hanno di poco preceduto il crollo del regime è stato il ripristino della piena libertà di associazione nel 1989. Un altro fattore di importanza decisiva per lo sviluppo del settore *non-profit* è stata l'introduzione, nel 1988, di un moderno sistema fiscale, che ha ampliato la possibilità di sostenere direttamente le fondazioni. In realtà il sostegno diretto alle associazioni non è stato riconosciuto fino al 1996, quando i contribuenti hanno potuto specificare l'organizzazione civile a cui intendevano destinare l'1% delle loro tasse sul reddito. Inoltre nel 1997 è stata varata la legge sul *non-profit* (Széman-Harsányi, 2000), e dall'anno successivo i contribuenti hanno potuto destinare un ulteriore 1% della loro tassazione a qualsiasi Chiesa riconosciuta.

In parte per effetto delle tradizioni, in parte per le modifiche legislati-

ve, e nonostante le discussioni e i conflitti, il terzo settore in Ungheria ha avuto una crescita esplosiva negli anni '90. Nel breve arco storico che separa il 1990 dal 2000 sono state registrate ufficialmente più di settantamila organizzazioni, il 13% delle quali attive nel settore sociale e sanitario. Un'organizzazione civile che rispetta le condizioni previste dalla legge sul *welfare* (approvata nel 1993), oltre a quelle previste dai contratti di appalto, può ottenere un sostegno finanziario pari a quello assicurato alle amministrazioni locali. Infatti le organizzazioni civili non sono solo impegnate nella gestione di appalti, ma sono anche fornitrici dirette di importanti servizi indipendenti, capaci di garantire prestazioni di livello pari e spesso superiore a quello delle amministrazioni locali, avendo a che fare con molti bisogni di livello superiore.

La crescita del settore *non-profit*, tuttavia, è stata accompagnata da forti contraddizioni nel rapporto con lo Stato. Nella prima metà del decennio le disposizioni sono diventate sempre più restrittive, mentre la quota di finanziamento garantito dallo Stato non ha superato il 20-22%, ben al di sotto di quello riscontrabile in Europa occidentale. E neppure le risorse esterne hanno svolto un ruolo decisivo nello sviluppo del settore civile in Ungheria (Széman-Harsányi, 2000, p. 26).

Secondo i dati dell'Ufficio centrale di statistica le organizzazioni *non-profit* ungheresi hanno gestito nel 1998 una somma pari a 359 miliardi di fiorini ungheresi (1,436 miliardi di euro), che rappresenta il valore totale dei loro servizi. Per il 2001 anche le stime più prudenti indicano un ammontare vicino ai 450 miliardi di fiorini (1,8 miliardi di euro). Si tratta di una somma considerevole se si tiene conto dei problemi già menzionati che hanno coinvolto il settore sanitario, e degli scarsi finanziamenti a disposizione dell'assistenza sanitaria. Le organizzazioni civili hanno dovuto affrontare tutti i problemi che coinvolgono la società in generale, e così la loro attenzione ha finito per rivolgersi anche al settore dell'assistenza sanitaria.

Naturalmente la crescita del settore e l'importanza del suo ruolo non possono essere messe in discussione, dato che le statistiche mostrano che la somma proveniente per via diretta da fonti pubbliche (amministrazioni locali) è di soli 80 miliardi di fiorini (320 milioni di euro). Inoltre, in tale somma non è calcolato l'ammontare del sostegno indiretto dovuto ai benefici fiscali. Grazie a questo «investimento» pubblico il settore *non-profit* ha generato una somma pari a 250-280 miliardi di fiorini (1 miliardo di euro) per realizzare servizi pubblici provenienti da donazioni di privati o dalle imprese e a introiti derivanti dalla propria attività economica (Harsányi, 2001). Questo incremento di

fondi nel mercato di servizi non sarebbe altrimenti stato possibile per lungo tempo per via dei ritardi ereditati dal passato, e quindi appare un buon investimento sia per lo Stato che per i cittadini. La sfera civile, pur ricevendo pochi fondi dallo Stato, rappresenta pertanto una parte importante del sistema di *welfare* in Ungheria.

La dimensione del fallimento dello Stato nel settore dei servizi pubblici (approccio livellatore del socialismo, basso standard dei servizi, alti costi di esercizio, incapacità di soddisfare i bisogni, ecc.) e l'assenza o l'insufficienza del mercato in questo settore (selezione basata esclusivamente sulla ricchezza, esclusione di molti gruppi sociali dal mercato dei servizi, emarginazione, riproduzione delle ineguaglianze sociali, ecc.) hanno messo profondamente in discussione l'idea di economia a due livelli (Stato e mercato) e hanno portato l'attenzione verso quel settore che, da un punto di vista legale, operativo e economico fa parte del settore privato, ma che per sua natura risponde a finalità pubbliche (Széman, 2003, p. 104). Il terzo settore ha rivolto le sue attenzioni verso numerosi gruppi-target – in particolare bambini, giovani, anziani, malati e, in misura minore, disoccupati, alcolisti, ecc. – attorno ai quali il disimpegno dello Stato ha lasciato un vuoto, e per i quali i servizi e le istituzioni non erano sufficienti a soddisfarne i bisogni.

Accanto all'insicurezza finanziaria, uno dei problemi basilari di questo settore è il fatto che esso si è formato e ricostituito parallelamente all'emergere di una economia altamente dinamica. In ogni caso, le organizzazioni *non-profit* che operano nell'area del *welfare* svolgono le loro attività in settori che possono essere classificati come segue:

- sostegno alle condizioni di emergenza;
- individuazione della domanda sociale e attività informative;
- attività integrative, come le visite agli anziani negli ospedali;
- creazione di modelli, e anche di istituzioni modello, per migliorare la qualità della vita;
- attività esternalizzate dal settore pubblico (*contracting out*).

Le due principali Ong dell'Ungheria sono la Carità maltese (Mmsz) e la Croce rossa ungherese. Entrambe sono organizzazioni nazionali e hanno un ruolo di primo piano nei cinque gruppi di attività sopra menzionati.

La Carità maltese è importante soprattutto come erogatrice di servizi. Ha promosso numerosi servizi sperimentali e incoraggiato la creazione di istituzioni e servizi innovativi che in seguito sono stati incorporati nel settore pubblico. Inoltre ha svolto un ruolo assai rilevante nello sviluppo di nuovi modelli nei settori dell'assistenza agli anziani e

dei servizi per i giovani, facendo *lobbying* con successo per la loro diffusione e integrazione nei servizi pubblici e per la creazione di centri di orientamento metodologico. Oggi questi servizi sono assicurati dalle amministrazioni locali sotto la supervisione metodologica dell'organizzazione civile.
Un'altra Ong gigantesca è la Fondazione Soros, che non solo ha speso una gran quantità di denaro per lo sviluppo dei servizi sanitari ungheresi, ma ha anche firmato un accordo con la Carità maltese in base al quale quest'ultima riceve una somma annuale dalla Fondazione Soros e la utilizza per ridurre le tensioni sociali giudicate più preoccupanti e per sviluppare programmi-tipo. La Carità maltese ha legami con altre Ong ed è in continuo contatto con ricercatori ed esperti, operatori pubblici a livello macro e micro e soggetti che o-perano nel mercato.

Conclusioni

Vi è una stretta connessione tra il regime di *welfare*, il modello sociale in via di transizione, la strategia di politica economica perseguita e le decisioni prese in materia di *welfare*. Per questa ragione il modo in cui i diversi governi affrontano i problemi ereditati dal passato ed emersi nel corso della trasformazione è di importanza decisiva. Altrettanto importante è sapere che, a partire dal 2004, un terzo dei 25 paesi dell'Unione europea non farà parte di alcuno dei modelli consolidati di *welfare*, ma avrà a che fare con il modello in via di transizione sopra descritto, dove convivono una linea di continuità con il passato ed elementi «soft» nel nuovo o nei nuovi (e non omogenei) modelli, che sono stati trasmessi in modo sotterraneo ma che esercitano un'influenza già percepibile. Una maggiore consapevolezza dei processi in corso nei nuovi paesi aderenti da parte di quelli più vecchi faciliterebbe in misura significativa il processo di integrazione, da ambedue i versanti. Ciò richiederebbe uno scambio continuo di idee e una ricerca portata avanti congiuntamente dai vecchi e dai nuovi paesi membri nelle diverse aree della scienza, della società e dell'economia.

Riferimenti bibliografici

Bartal A., 1998, *Sfide teoretiche e risposte comuni nel settore non-profit*, tesi di laurea, Budapest.

Chavance B., 1995, *Forme gerarchiche e coordinazione nei sistemi socialisti*, «Institutional and Corporate Change», vol. 4, n. 1.

Esping-Andersen G., 1991, «Cos'è il welfare state?», in Ferge Zs., Lévai, K. (a cura di), *Il welfare state*, T-Twins Kiadó, Budapest.

Fargion V., 2001, *Lessons from Recent Changes in the Italian Welfare State*, relazione presentata al seminario internazionale «Welfare states and Southern-Eastern Europe: Lessons from History and other Regions», Konjic-Bosnia-Herzegovina, luglio 26-28 2001.

Ferge Zs., Lévai K. (a cura di), *Il welfare state*, T-Twins Kiadó, Budapest.

Frey M., 1993, *Manpower balance of the national economy*, «Labour market information», n. 1, Budapest.

Frey M., 1999, *Programma di Preparazione, Basi Professionali del Piano d'Azione Nazionale Ungherese per l'Impiego*, Budapest, manoscritto.

European Foundation on Social Quality, 2001, *Annual Report 2000*, Amsterdam.

Gács E., 1985, *Le nostre spese sociali nel confronto internazionale*, «Statisztikai Szemle», n. 12, pp. 1226-1237.

Gennrich R., 1994, *Kuratorium Deutsche Altershilfe*, Pressedienst 2/1994, pp. 4- 5.

Grabher G., 1995, «The Elegance of Incoherence: Economic Transformation in East-Germany and Hungary», in D.E. Schmidt, G. Withley R. (a cura di), *Process and Contexts*, Sage Publications, Londra, pp. 33-35.

Gyulavári T., 2000, *Dimensione sociale dell'Unione Europea*, Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest.

Harrington T. L., Heys W. J. M., Koster W. G. e Westra J., 2000, in Harrington Thomas. L., Harrington Marcia K. (a cura di), *Gerontechnology Why and How*, Herman Bouma Foundation for Gerontechnology, Eindhoven, Paesi Bassi.

Harsányi L., 2001, *Nuove sfide per l'offerta di servizi sociali*, Budapest, manoscritto.

Hegedűs J., Tosich J., 2001, *Transition of the Housing Sector in the East Central European Countries*, in Lengyel Gy., Rostoványi Zs. (a cura di), *The Small Transition*, Akadémiai Kiadó, Budapest.

Hcso (Ufficio centrale statistico dell'Ungheria), 2000, *Statistical Pocket-book of Hungary '99*, Hcso, Budapest.

Hcso (Ufficio centrale statistico dell'Ungheria), 2002, *Statistical Pocket-book of Hungary 2001*, Hcso, Budapest.

Kda, 1991, Pressedienst 1.

van Lamoen E., Tacken M., 2001, *The Mobilate Survey: Enhancing Outdoor Mobility in Later Life. The findings of the Dutch project in Maastricht and Margraten*, Spatial Planning Department of Delft University of Technology, Delft.

Lengyel Gy., Rostoványi Zs. (a cura di), 2001, *The Small Transition*, Akadémiai Kiadó, Budapest.

Lévai K., Széman Zs., 1993, *Trigonometria sociale*, Scientica Humana, Budapest, 12.

Makó Cs., Keszi R., 2003, *eWork in EU Candidate Countries*, Report 396, The Institute for Employment Studies, Brighton.

Mengani M., Gagliardi Ch. 1993, *Family Carers of Older in Italy: Urban and Rural Area*, in *Carers Talking: Interviews with Family Carers of Older, Dependent People in EC*, Fondazione Europea, Dublino.

Marcellini F., Gagliardi Ch., Spazzafumo L., Leonardi F., 1997, *Keeping the Eld-*

erly Mobile - Findings from Italy, in Mollenkopf H., Marcellini F., 1997, *The Outdoor Mobility of Older People - Technological Support and Future Possibilities*, Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, Lussemburgo.

Ministry of Finance, 2000, Budapest, manoscritto.

Mollenkopf H., Flaschenträger P., 1997, *Keeping the Elderly Mobile - Findings from Germany*, in Mollenkopf H., Marcellini F., 1997, *The Outdoor Mobility of Older People - Technological Support and Future Possibilities*, Ufficio per le Pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, Lussemburgo.

Mollenkopf H., Marcellini F. (a cura di), 1997, *The Outdoor Mobility of Older People - Technological Support and Future Possibilities*, Ufficio per le Pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, Lussemburgo.

Mollenkopf H., Flaschenträger P., 2001, *Erhaltung von Mobilitität im Alter*, Verlag W. Kohlhammer, Stoccarda/Berlino/Colonia.

Olsson Hort S., 1993, *Models and Countries - the Swedish Social Policy Model in Perspective*, in *Social Security in Sweden and Other European Countries - Three Essays*, Eso Stoccolma.

Orszagos Nyugdíjbiztositasi Föigazgatosag Statisztikai Evkönyve, 1998.

Pestoff V. A., 1995, *Citizens as Co-producers of Social Services in Europe - From the Welfare State to the Welfare Mix*, in *Reforming Social Services in Central and Eastern Europe - an Eleven Nation Overview*, Accademia di Economia di Cracovia, Cracovia.

Szalai J., 1987, *The Sicknesses of the Health Services*, Kjk, Budapest.

Salamon L. M., Anheier H.K., 1995, *È nato un settore*, «Nonprofit kutatások», n. 4, Nonprofit Kutató Csoport, Budapest.

Salamon L. M., Anheier H.K., 1996, *Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally*, Working Papers of the John Hopkins Comparative Nonprofit Project, n. 22, Università John Hopkins, Baltimora.

Seibel W., 1992, *Funktionaler Dilettantismus, Erfolgreich scheiternde Organisationen im «Dritten Sektor» zwischen Markt und Staat*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Széman Zs. (a cura di), 1988, *Età della pensione?*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest.

Széman Zs. 1999, *Two Towns: Social Alternatives in Time of Change*, British Know How Fund for Hungary - Mta Szociológiai Kutató Intézet, Budapest.

Széman Zs., Harsányi L., 1999, *Caught in the Net in Hungary*, Nonprofit Kutató Csoport - Szociológiai Kutató Intézet.

Széman Zs. Harsányi L., 2000, *Caught in the Net in Hungary and Eastern Europe*, Gruppo di Ricerca Nonprofit - Istituto di Sociologia dell'Accademia delle Scienze ungherese, Budapest.

Széman Zs., Harsányi L., 2001, *Ageing and Work in Hungary in 2001*, Budapest, manoscritto

Széman Zs., 2003, *The Welfare Mix in Hungary as a New Phenomenon*, Briefing, Social Policy and Society, Cambridge University Press, Cambridge.

Széman Zs., 2003, *Approaching Retirement in Poverty*, Discussion Paper n. 141, Istituto di Ricerca economica, Hitotsubashi University, Tokyo.

Tardos K., 1993, *Salute sacrificata (Lavoratori, condizioni di lavoro, malattie)*, Tesi di laurea, Budapest, manoscritto.

Vaarama M., Törmä S., Laaksonen S., Voutilainen P., 1999, *Omaishoitajien tuen tarve ja palvelusetilellä tilapäishoito*, Sosiaali-ja Terveysministeriö, Stakes, Helsinki.

La diversità come ricchezza nell'Ue allargata

Jan Zielonka

Il saggio esamina le dimensioni delle diversità che derivano dall'ingresso nell'Unione di otto nuovi Stati membri dell'Europa orientale. Esso cerca inoltre di identificare e valutare le implicazioni dell'accresciuta differenziazione tra gli Stati sul processo di integrazione europea. La mappa dell'unità e della diversità nell'Ue allargata risulta estremamente complessa, e non corrisponde semplicemente alla vecchia divisione Est-Ovest. Inoltre si possono facilmente mettere in discussione i diversi assunti teorici sul significato della diversità nel processo di integrazione europea. Non tutti i tipi di diversità sono necessariamente dannosi nel cammino verso una completa armonizzazione, e una diversificazione esisteva già nell'Unione composta da 15 Stati. La diversità può avere connotazioni positive o negative a seconda del contesto e degli obiettivi: una Unione più diversificata assomiglierà più a un impero neo-medievale che a uno Stato neo-westfaliano, ma ciò non comporta necessariamente la fine dell'integrazione europea.

Introduzione

Il processo di allargamento in corso è destinato a paralizzare le istituzioni europee, a erodere le democrazie occidentali, a produrre caos nell'economia e persino a minare la sicurezza dell'Europa? Porre questo tipo di domande non è politicamente «corretto», ma molti sostenitori dell'integrazione europea non sono del tutto felici di uno spostamento delle frontiere più a Est in questo particolare momento storico. Gli architetti dell'allargamento affermano con insistenza che il progetto implica l'esportazione verso l'Europa dell'Est della pace, della democrazia e della prosperità occidentali. Ma è facile immaginare lo scenario opposto, nel quale le varie «malattie» dell'Europa dell'Est vengono importate dall'Europa occidentale attraverso l'allargamento. Il tasso di criminalità che già si registra in alcune grandi città dell'Europa occidentale getta un'ombra di ulteriore preoccupazione sui molti aspetti negativi che l'ingresso dell'Europa dell'Est potrebbe comportare.

È fuor di dubbio che molti nuovi Stati membri dell'Europa dell'Est hanno fatto enormi progressi nella stabilizzazione dei loro sistemi politici, nella creazione di istituzioni democratiche e nell'introduzione di un'economia di mercato. Ma tutto ciò è sufficiente a dare loro titolo per entrare in questo esclusivo club europeo? Poiché il processo di allargamento è stato ampiamente guidato da considerazioni politiche, è davvero pensabile che i severi criteri per l'ingresso nell'Unione europea siano stati rispettati? Se agli Stati membri che hanno fatto parte dell'Unione europea prima dell'allargamento sono occorsi numerosi decenni per arrivare a pratiche comuni in diversi settori, come si può pensare che i nuovi Stati membri dell'Europa dell'Est ottengano gli stessi risultati in pochi anni? E che dire dei diversi livelli di *welfare* nei vecchi e nei nuovi Stati membri? Che dire dei problemi delle minoranze nazionali nell'Europa dell'Est? È vero o no che, dietro la facciata delle istituzioni democratiche e di mercato, sopravvivono le vecchie abitudini comuniste? È vero o no che i nuovi membri sono a favore della politica estera americana piuttosto che di quella europea? In breve, l'allargamento è destinato a fallire malgrado tutte le migliori intenzioni? Non è in definitiva troppo alto il prezzo dell'allargamento? Un tale processo non rischia piuttosto di annunciare l'indebolimento, se non la fine, dell'integrazione europea?

Al centro di queste preoccupazioni vi è la percezione di quanta diversità esista tra i vecchi e i nuovi membri dell'Unione europea. Il timore è che, nonostante l'intenso processo di adattamento reciproco, gli Stati post-comunisti dell'Europa dell'Est non siano davvero compatibili con gli Stati dell'Europa occidentale. I primi sono molto più poveri dei secondi. La loro democrazia, e in alcuni casi la loro stessa condizione di Stati, è un'acquisizione recente e dunque si suppone più fragile. Le loro strutture economiche, legali e amministrative sono meno sviluppate. Ciascuno di loro ha storie, società e culture distinte. Sono diverse le loro priorità di politica estera e di sicurezza. Anche se tutti condividono l'aspirazione a entrare nell'Unione, non necessariamente convergono le visioni, gli interessi e le preoccupazioni, né tra di loro né nei confronti degli Stati membri più vecchi. E in effetti, se si considerano le numerose differenze strutturali tra i vecchi e i nuovi Stati membri, è difficile attendersi un significativo e durevole allineamento delle rispettive preferenze e comportamenti politici. In seguito a quest'ultimo processo di allargamento l'Unione europea si trasformerà così in un'entità molto più diversificata. La questione è quanta diversità potrà sostenere l'U-

nione senza cadere nella stagnazione o in una crisi ancora più profonda.

In questo articolo cercherò di dimostrare che la mappa dell'unità e della diversità nell'Unione allargata è estremamente complessa, e non corrisponde semplicemente alla vecchia divisione Est-Ovest. Le stesse linee divisorie cambiano in continuazione, dato che il processo di allargamento è un fattore capace di forzare l'adattamento e di spingere i singoli Stati verso una cornice regolatrice unica, se non verso una comune direzione politica. Tuttavia l'effetto europeo agisce in modo disuguale sulle diverse aree funzionali e sui diversi territori, e così entrano in gioco altri fattori «unificanti». In particolare sarà la globalizzazione (o forse la semplice americanizzazione), più che l'europeizzazione in sé, a produrre differenti modelli e nuove forme di fedeltà. Infine va considerato che le forze centrifughe all'interno dei nuovi Stati membri continuano a generare diversità, piuttosto che unità, da un capo all'altro dell'Europa.

Un certo grado di diversità è dunque inevitabile, ma io cercherò di dimostrare che essa non va demonizzata. La diversa natura dell'Unione a 15 Stati membri non ha provocato alcun esito drammatico. Difatti abbiamo imparato che non tutti i tipi di diversità vanno necessariamente a danno del processo di integrazione europea. La diversità può avere connotazioni positive o negative a seconda del contesto e degli obiettivi, e molti dei suoi effetti dipendono da cosa si cerca di ottenere, in quale campo e in quali particolari circostanze. Un'Unione più diversificata somiglierà ad un impero neo-medievale piuttosto che ad uno Stato neo-westfaliano, ma ciò non comporta necessariamente la fine dell'integrazione europea.

In primo luogo intendo concettualizzare l'impatto della diversità sul processo di integrazione europea[1]. In particolare cercherò di stabilire se l'accresciuto livello di diversità sia una maledizione o piuttosto una benedizione per l'Unione allargata. La diversità implica necessariamente una divergenza di strutture e di assetti politici[2]? Dobbiamo temere la possibilità di una paralisi delle istituzioni europee dopo l'allargamento? Esaminerò quindi in profondità la mappa in evoluzione della divergenza in Europa, prima analizzando gli indicatori macroeconomici, poi le istituzioni democratiche e la società civile. In conclusione metterò in rilievo le principali caratteristiche dell'Euro-si-

[1] Questa sezione è tratta da Zielonka e Mair, 2002.

[2] Mentre la diversità implica differenza, di solito la divergenza implica un crescente allontanamento. Si veda in proposito anche Schäffner, Musolff e Towson, 1996.

stema allargato che derivano dalla nuova dimensione, dalla forma e dal significato della diversità al suo interno.

1. Diversità e integrazione europea

La diversità è una condizione normale nelle organizzazioni complesse, e molte discipline accademiche hanno in genere un atteggiamento piuttosto rilassato al riguardo. Studi sulla democrazia, ad esempio, giudicano la diversità, o il pluralismo, come viene chiamato in questi casi, un pilastro dell'ordine democratico. Studi sull'economia considerano la diversità un motore dello sviluppo e dell'innovazione. Gli studi sull'integrazione europea, invece, guardano alla diversità con sospetto. Per molti studiosi e persone impegnate sul campo, il progresso dell'integrazione europea è misurato semplicemente dal grado in cui l'Unione è capace di ottenere una maggiore coesione. L'insuccesso dell'integrazione europea, d'altra parte, è testimoniato da esempi di persistenti e inconciliabili differenze tra i singoli Stati membri. Nella letteratura sull'integrazione europea i concetti di fusione, convergenza, coesione e integrazione sono spesso usati come sinonimi[3], e ciò conduce inevitabilmente a demonizzare ogni sorta di diversità. Ma perché la diversità è considerata in modo tanto problematico in questo particolare campo?

Le ragioni per criticare la diversità sono molte. Una è ad esempio la percezione distorta del fine ultimo dell'integrazione. Se l'unità europea è il fine dell'integrazione, le differenze di struttura e di comportamento sono viste come qualcosa da superare, o persino come qualcosa di essenzialmente indesiderabile. Ma l'unità in quanto tale non è mai stata il fine ultimo dell'integrazione[4]. Portato all'estremo, è ovvio, un tale fine porterebbe alla creazione di uno Stato di tipo orwelliano, non solo totalitario ma anche inefficiente[5]. Uno scenario, quest'ulti-

[3] Si veda ad esempio Wolfgang Wessels, 1997, pp. 267-299; Serena Giusti e Lucia Tajoli (a cura di), 2003; o Robert Leonardi, 1995, pp. 33-59.

[4] Ciò prescinde dal preambolo del Trattato dell'Unione europea che parla di «creare un'unione sempre più vicina». Si può vedere a questo proposito il discorso di Jacques Delors a Bruges nel 1989, ripubblicato in Nelson e Stubb (a cura di), 1994, pp. 51-64.

[5] Chi continua a sostenere che il fine ultimo è l'unità qualificata piuttosto che quella totale dovrebbe pertanto chiarire quale miscela di diversità e di unità vor-

mo, di particolare rilevanza nel contesto dell'allargamento a Est. Le tendenze all'omogeneizzazione nel processo di integrazione europea hanno inoltre costretto l'Unione a sviluppare e «legalizzare» i concetti di sussidiarietà e di flessibilità[6]. È interessante tuttavia notare che il discorso della sussidiarietà non è stato quasi mai applicato alla questione dell'allargamento a Est. Ai paesi candidati è stata così negata la procedura di *opting-out* (restare fuori), così come hanno potuto fare, tramite negoziato, alcuni dei precedenti Stati membri in materia di politica estera, monetaria, sociale o per questioni di frontiera (ad esempio l'*acquis* di Schengen). Considerazioni di ordine non solo tattico ma anche strategico hanno fatto sì che l'allineamento totale alle norme e alle disposizioni Ue di fatto sia rimasto sempre il punto centrale del processo di allargamento.

Il trattamento ineguale fra vecchi e nuovi Stati membri dell'Ue sembra indicare una certa resistenza ad accettare lo sconosciuto «altro» come partner in un progetto già definito. Ecco un'altra ragione per demonizzare la diversità. Ed è questa una reazione psicologica abbastanza naturale al cambiamento, peraltro già sperimentata in precedenti casi di allargamento. Ad esempio, quando Spagna, Grecia e Portogallo chiesero di aderire a quelle che allora si chiamavano le Comunità europee, era abbastanza diffuso il timore che si producessero nuovi flussi migratori e che fosse importata una cultura mediterranea poco incline alla legalità (Tsoukalis, 1981). La formazione dell'identità richiede che si operi una distinzione tra «sé» e l'«altro», e a lungo i paesi al di là della Cortina di ferro, a dispetto della loro insistente richiesta di Europa, sono stati identificati come un diverso «altro». Osservano Giuliano Amato e Judy Batt: «La divisione dell'Europa ha lasciato la sua impronta sulle percezioni dell'Occidente, rafforzando antichi pregiudizi sull'Est "arretrato" e meno "civilizzato" dell'Ovest, non interamente "parte dell'Europa". La prospettiva dell'allargamento a Est ha riportato in primo piano questi pregiudizi, accentuando ulteriormente la tendenza a dipingere la crescente diversità che esso comporta come una nuova sfida per l'Ue, minacciosa come non mai (Amato e Batt, 1999, p. 11).

Come già accennato, per i paesi candidati l'allargamento rappresenta il «ritorno all'Europa» dopo molti anni di dominazione sovietica (Havel, 2000). D'altro canto per molti dei vecchi Stati membri l'allargamento

rebbe raggiungere. Di solito ciò non avviene, neppure nelle analisi più competenti: ad esempio Philippart e Sie Dhian Ho, 2000, pp. 299-336.

[6] Koopmans, 1994; e Stubb, 2000.

è una specie di crociata missionaria, nella quale spesso i paesi candidati sono trattati come l'equivalente dei barbari medievali, ai quali insegnare i superiori metodi occidentali di condurre gli affari e la politica[7]. In altre parole l'idea è che essi debbano somigliare ai prototipi Ue. In caso contrario dovranno essere tenuti in quarantena con il ricorso alle quote export e a Schengen. Allo stesso tempo, tuttavia, è evidente che non esiste un vero e unico prototipo Ue[8]. I quindici vecchi Stati membri dell'Ue erano a loro volta assai diversi l'uno dall'altro. Si può inoltre argomentare che l'*acquis communautaire* contiene regole di tipo tecnico piuttosto che normativo e, in quanto tali, difficilmente possono rappresentare un fattore importante nella formazione dell'identità. Di fatto l'identità europea è strettamente legata a una cultura e a una storia pan-europea di cui i nuovi Stati membri sono incontestabilmente parte. Risulta pertanto evidente che l'identità europea non può restare merce esclusiva di un gruppo organizzato costituito dai potenti e dai ricchi.

Un'altra ragione per attaccare la diversità emerge dalla predilezione positivista per l'ingegneria sociale e istituzionale, diffusa sia tra i partiti social-democratici sia tra quelli cristiano democratici. L'Unione è considerata come un mezzo per controllare il sistema europeo, molto complesso e diversificato, attraverso l'uso di soluzioni comunitarie[9]. Mentre l'approccio liberale tollera, e addirittura elogia la diversità di struttura e di azione, l'approccio positivista predilige la costruzione graduale e disciplinata, finalizzata ad attenuare le varie forme di diversità, specie quelle che possono portare a divergenze durevoli. Ciò richiede un'attenta selezione degli obiettivi (predisposizione di un'agenda) e la definizione di condizioni, garanzie e tabelle di marcia, sistemi di indirizzo e regolari controlli (Avery e Cameron, 1998). Il mancato raggiungimento di determinati obiettivi o la deviazione dal cammino

[7] Grabbe, 1999. Si veda anche Mungiu-Pippidi, 2002.

[8] Wallace, 1999a, pp. 287-306; e Wallace, 1999b.

[9] Ad esempio, secondo uno speciale rapporto sull'allargamento che il Comitato consultivo ha presentato al governo dei Paesi Bassi, l'accresciuta diversità causata dal processo di allargamento in corso può interferire sull'equilibrio alla base del complesso ciclo politico dell'Ue, che consiste nelle diverse fasi di preparazione, decisione, realizzazione e consolidamento. Se i problemi che derivano dalla diversità non sono affrontati nel modo migliore in una determinata fase, essi si ripresentano con forza nelle fasi successive. Il risultato è la riduzione dell'efficienza dell'Ue e la conseguente crisi di legittimazione. Si veda anche *Naar een Europabrede Unie*, 2001, pp. 48-49 e Keith Dowding, 2002.

previsto sono valutati molto negativamente. Certamente il processo di allargamento dell'Ue ha molto a che fare con l'ingegneria istituzionale e con i sostegni procedurali. Ai paesi candidati è stato imposto di soddisfare una serie di condizioni finalizzate a renderli compatibili con l'Ue. Il loro progresso nel rispetto di queste condizioni è stato oggetto di un controllo costante. Ed era stabilito che l'accesso sarebbe stato accordato solo una volta che i candidati avessero raggiunto gli obiettivi prefissi.

Ma l'ingegneria istituzionale e i sostegni procedurali potranno mai avere successo in un sistema europeo complesso? In fin dei conti molti degli attuali accordi europei sono stati messi a punto in maniera ambigua e paradossale. Sappiamo anche come l'ultimo processo di allargamento sia in gran parte evoluto a dispetto della pomposa retorica dell'ingegneria istituzionale e dei sostegni procedurali. Ciò è avvenuto perché le condizioni di accesso all'Ue erano spesso imprecise, irrealistiche e contraddittorie. Le misure di controllo erano superficiali e soggette a interpretazioni discrezionali. E le successive decisioni prese nel corso del processo di allargamento sono risultate da un arduo e largamente imprevedibile negoziato politico, che somiglia ben poco a un progetto accuratamente costruito. L'esperienza dell'Europa occidentale dimostra inoltre che l'ingegneria non elimina la diversità, ma è solo in grado di modificarla. Ecco cosa riporta un esauriente studio dedicato all'impatto delle politiche e della legislazione Ue sugli Stati membri:

«I processi e gli esiti politici dell'europeizzazione non sono uniformi nei diversi Stati membri, e non riflettono né la volontà ben definita di un "attore sovranazionale unificato" né la razionalità pervasiva in grado di dare soluzione ad ogni problema, che si impone "automaticamente" per aumentare l'efficienza globale delle decisioni in materia di politica europea in un contesto di interdipendenza transnazionale delle politiche. La realtà politica del processo decisionale europeo è invece "confusa", ineguale tra le diverse aree di interesse politico e tra gli Stati membri, istituzionalmente ingombrante, e soggetta alle dinamiche delle politiche nazionali, ciascuna delle quali segue una propria logica. Di conseguenza gli esiti del processo decisionale europeo tendono a essere molto diversi da quelli attesi, rendendo impossibile ogni semplicistica spiegazione dei cambiamenti indotti dall'Europa» (Héritier, 2001, p. 2).

In altre parole, a dispetto dell'ingegneria istituzionale e dei sostegni procedurali, la diversità appare già oggi come la condizione normale all'interno dell'Unione europea, e da questo punto di vista l'allargamento a Est cambierà ben poco. L'Unione avrà un numero maggiore

di paesi, ma nell'Unione vi saranno ancora paesi grandi e paesi piccoli, vi saranno presumibilmente i ricchi e i poveri, i sei originari e quelli venuti dopo, quelli protestanti e quelli cattolici, quelli ossessionati dal potere americano e quelli alleati con l'America, quelli guidati da governi socialisti e quelli guidati da governi conservatori, vi saranno gli Stati centralizzati e quelli che affidano ampi poteri alle regioni. Ciascun paese dell'Ue apparterrà nello stesso tempo a diversi gruppi, e si opporrà ad alcuni paesi su certe questioni mentre su altre sarà loro alleato. Le somiglianze andranno di pari passo con le diversità, e alcuni paesi difficilmente si riconosceranno in una sola delle categorie menzionate. L'integrazione europea avrà ancora a che fare con il tentativo di ricomporre e di riconciliare queste molteplici differenze ma, come sempre in passato, non riuscirà ad assicurare un sufficiente grado di convergenza e di unità tra i confini dell'Ue.

2. Diversità e istituzioni europee

Ad alimentare la critica della diversità vi è anche il timore che l'allargamento possa distruggere l'attuale, delicato equilibrio di potere nell'Unione. In particolare si teme che i nuovi Stati membri dell'Europa dell'Est optino per forme meno impegnative di cooperazione europea e che questo, a sua volta, dia forza alla richiesta di forme più avanzate di integrazione all'interno di un nucleo europeo di dimensioni minori e più convergente[10]. Naturalmente la creazione di un tale nucleo potrebbe avere serie implicazioni negative per l'intero processo di integrazione europea. Nella peggiore delle ipotesi potrebbe comportare l'abbandono del cosiddetto modello comunitario, nel quale tutti gli Stati membri sono trattati su base paritaria, essendo sottoposti agli stessi obblighi reciproci e alle stesse regole. L'*acquis communautaire* rappresenta l'essenza di tale modello, e per questa ragione ai paesi candidati è stata negata qualsiasi facoltà di restarne, anche parzialmente, fuori[11].
L'importazione di ulteriore diversità dall'Europa dell'Est può risolversi in una modalità più intergovernativa che federativa della cooperazione europea. Tuttavia non si deve ritenere che le posizioni istituzionali dei nuovi paesi membri siano fissate a questo stadio una volta per tutte. Soprattutto i paesi più piccoli dell'Europa dell'Est potrebbero

[10] Helen Wallace e William Wallace, 1995; Story, 1997.
[11] Ciò non significa che l'interpretazione e l'applicazione dell'*acquis* siano sempre rigide e inflessibili. Si veda in proposito Ehlermann, 1984, pp. 1274-1293.

presto scoprire che le soluzioni comunitarie rispondono bene ai loro interessi, ponendoli al riparo dalla dominazione dei paesi membri di dimensione maggiore. Nuova linfa alle soluzioni comunitarie potrebbe derivare anche dal fatto che esse potranno offrire all'Unione maggiore capacità di risolvere i problemi in diversi settori funzionali. In effetti questa è anche la lezione che viene dalla storia dell'integrazione europea. Se è vero che ciascuna precedente ondata di allargamento ha comportato un certo aumento della diversità, è anche vero che le soluzioni comunitarie sono diventate gradualmente la norma in molti nuovi settori. In breve, è probabile che a caratterizzare l'Unione anche dopo questa ondata di allargamento sarà una miscela di modalità comunitarie e intergovernative di cooperazione.

E neppure si dovrebbe temere che l'allargamento porti necessariamente alla creazione di un nucleo forte europeo. L'idea del nucleo forte si è riproposta più volte nella storia dell'integrazione europea, ma non si è mai realizzata. L'Unione, piuttosto, ha sviluppato forme più modeste di diversificazione attraverso *opting-out* temporanei o permanenti, forme di sussidiarietà e di flessibilità. Questo nucleo potrebbe aggiungersi agli altri livelli di cooperazione istituzionale, ma la sua creazione potrebbe anche provocare seri conflitti. Alcuni Stati membri potrebbero preoccuparsi di restare esclusi dal nucleo, mentre altri avrebbero il timore, giusto o sbagliato, che il nucleo possa aprire la porta alla dominazione franco-tedesca.

Anche se la creazione di un nucleo forte europeo è improbabile, l'allargamento accentuerà la geometria variabile all'interno dell'Unione. Oggi, ad esempio, vi sono tre diverse geometrie dell'adesione all'Unione monetaria: i paesi membri che fanno parte della zona euro (12), quelli che fanno parte dell'Erm II (1) e quelli che hanno il cambio fluttuante (2). Con l'allargamento a Est avremo probabilmente una quarta dimensione geometrica: gli Stati con dazio sulla valuta (attualmente l'Estonia e la Bulgaria impongono dazi sulla valuta).

L'Unione a geometria più variabile sarà ovviamente più complessa, ma ciò non significa che funzionerà in modo meno efficiente. Anzi si può immaginare l'opposto, e cioè che l'Ue ad una sola dimensione sarebbe troppo rigida per rispondere alla varietà di pressioni economiche e politiche cui sono sottoposti i singoli Stati membri e l'Unione nel suo complesso[12].

[12] Come esempio di argomentazioni legali ed economiche contro l'armonizzazione si veda Paul Krugman, 1997, pp. 113-120.

Tuttavia l'accresciuta diversità, si argomenta, porta con sé il rischio di paralizzare il processo decisionale. È già difficile avere a che fare con 15 Stati, e aggiungerne altri alla lista potrebbe ostacolare in futuro qualsiasi ricerca di un significativo consenso. Inoltre i negoziati per l'accesso hanno prodotto qualcosa come 322 misure transitorie, che a loro volta sono destinate a complicare ulteriormente il processo decisionale. Anche in questo caso, però, non è detto che debba essere così. L'Unione a 15 Stati ha già sperimentato i modi per evitare lo stallo decisionale, e a tutt'oggi esso è aggirato attraverso vie di fuga che i soggetti coinvolti individuano di volta in volta (Wallace, 1996). A giudizio di Adrienne Héritier, che ha analizzato in profondità i modi in cui l'Unione ha gestito la diversità, è precisamente questa «logica della diversità» a poter stimolare il processo decisionale europeo su almeno due versanti. In primo luogo, è vero che il processo decisionale in condizioni di diversità può condurre allo stallo, ma in genere non è questo il risultato finale. L'esperienza dimostra che gli attori europei (Commissione e Stati membri) hanno in dotazione molte risorse per cercare soluzioni atte a evitare o aggirare le situazioni di stallo, o «vie di fuga» in grado di portare avanti le politiche anche dopo il loro apparente fallimento. Tra i sistemi tipici adottati soprattutto dalla Commissione europea per aggirare le situazioni di stallo vi è la creazione di una generica e apparentemente innocua legislazione quadro, che rivela molto più tardi il suo potere vincolante e dettagliato (esempio: le emissioni industriali nell'aria). E ancora, limitandosi alle fattispecie più conosciute: lo spostamento dei campi di verifica per trovare nuovi alleati politici o nuove possibilità di accordo (come nel caso dei servizi pubblici); il cambiamento delle basi legali, per impedire la richiesta di regole impositive (come nel caso della politica sociale); la ridefinizione o riformulazione delle politiche, allo scopo di ampliare le basi di sostegno (come nel caso delle politiche contro la povertà) (Héritier, 1999, pp. 2 e sgg.).

In secondo luogo, le condizioni della diversità generano una dinamica di «competizione politica regolatrice», nella quale ciascuno Stato membro cerca di riproporre a livello europeo le proprie pratiche politiche (Héritier e al., 1996). Se uno Stato membro ha successo nell'inserire tali pratiche nell'agenda europea, può in questo modo risparmiare i costi dovuti alle politiche interne di aggiustamento. Quindi la diversità di politiche fra gli Stati membri è un importante motivo di accelerazione della produzione di politiche a livello europeo, anche prescindendo dalla Commissione, che è sempre in prima fila nel pro-

porre nuove idee mirate a evitare lo stallo decisionale[13]. Secondo Héritier è forse più semplice far convergere in un'organizzazione unitaria gli interessi di un numero alto piuttosto che di un numero basso di Stati membri: in un'organizzazione eterogenea la ricerca dell'accordo e del compromesso diviene la caratteristica più importante del processo decisionale (Héritier, 1999, p. 8). A conclusioni analoghe è giunta Lisa Martin, secondo la quale la diversità (o eterogeneità, come lei la definisce) degli interessi crea opportunità di compensazione tra gli attori, e in questo modo accresce la probabilità di accordo piuttosto che di stallo (Martin, 1995, pp. 79-91). A dire il vero la diversità combinata con un sistema decisionale basato sul consenso può talvolta condurre alla paralisi, ma è più probabile che ciò dipenda dai difetti di un tale sistema decisionale piuttosto che dalla diversità in quanto tale[14]. Né la diversità è necessariamente nemica del sistema democratico. Al contrario la diversità, intesa come pluralismo, è comunemente considerata come un fattore indispensabile alla democrazia.

Per tutte queste ragioni si può ritenere infondata la paura nei confronti dei vari tipi di diversità che l'allargamento introduce nell'Unione. Se è vero che la diversità può mettere a repentaglio certe forme di cooperazione, essa può d'altronde facilitare la cooperazione in generale, e di conseguenza incoraggiare l'integrazione. La diversità insegna le doti dell'adattamento, del negoziato e della ricerca di accordi. È fonte di competizione, di sforzo per migliorarsi e di innovazione. In quanto tale può dimostrarsi un importante requisito non solo di democrazia ma anche di efficienza. Si può dunque sostenere che solo le società altamente diversificate e pluraliste, capaci di agire entro una complessa rete di accordi istituzionali, possono affrontare con successo le condizioni della moderna competizione.

Si può distinguere fra un tipo «buono» e un tipo «cattivo» di diversi-

[13] A conclusioni analoghe è giunta Helen Wallace scrivendo a proposito dell'allargamento. Secondo la sua opinione vi sono «tecniche ben precise per adattare la legislazione Ue alle diverse situazioni esistenti nei singoli Stati membri, sia modificando i singoli provvedimenti sia ritardandone l'esecuzione». Si veda in proposito Helen Wallace, 2000, p. 162.

[14] Scrive Nicholas Rescher: «Il consenso non è un criterio di verità, non è un riferimento di valore, non è un indice di correttezza morale o etica, non è un requisito per la cooperazione, non è un imperativo della comunità finalizzato a un ordine sociale equo, non è di per sé un ideale vero e proprio […]. Il consenso non è altro che un fattore positivo da mettere sul piatto della bilancia insieme a molti altri». Rescher, 1993, p. 199.

tà?[15] Sì, ma solo in termini normativi e astratti. Nella realtà il fatto che la diversità apporti benefici o crei effetti negativi dipende dal contesto specifico e da un insieme di obiettivi. Probabilmente chi è a favore della costruzione di uno Stato europeo di tipo westfaliano guarderà alla diversità con sospetto, ma ciò non significa necessariamente che la diversità sia un male per l'Europa e per il processo di integrazione europea. Non sempre però vale il contrario. È cioè difficile sostenere che la diversità non sia mai problematica. Gli studiosi dell'integrazione europea non hanno motivo per demonizzare la diversità, ma hanno tutti i motivi per studiare le linee di evoluzione della diversità per valutare le loro possibili implicazioni nei diversi campi e nel contesto di singoli progetti di integrazione. Si tratta dunque di vedere quali modelli di diversità stanno emergendo nell'Unione europea allargata. In generale, la letteratura corrente sull'allargamento giudica la diversità in materia di economia, di democrazia e di politica estera come quella che presenta gli aspetti più problematici. Secondo questa prospettiva la distanza tra Est e Ovest in questi tre campi funzionali persisterà, anche dopo che i paesi dell'Europa dell'Est saranno dentro ai confini dell'Ue. È davvero così? Si può ritenere che le mappe economiche, politiche e culturali dell'Ue allargata indichino chiare differenze tra i vecchi e i nuovi membri? E se lo scenario è più complesso, quali altre conclusioni dobbiamo trarre?

3. Le «linee economiche di divisione» dell'Ue allargata

In genere gli analisti mettono l'accento sui divari della dimensione economica e della ricchezza tra vecchi e nuovi paesi membri. In questo senso tutti concordano nel riconoscere che l'allargamento odierno è davvero eccezionale. Il Pil totale, ai prezzi di mercato e ai tassi di cambio correnti, dei nuovi paesi membri è inferiore al 5% del Pil dell'Ue a 15 Stati. Inoltre i nuovi membri hanno un Pil medio pro capite inferiore al 40% dei vecchi membri (a parità di potere d'acquisto). Quando, nel 1986, Spagna e Portogallo hanno fatto il loro ingresso nelle Comunità europee il loro Pil medio pro capite non era inferiore al 70% dell'Ue di allora. Si ritiene che siano proprio le pressioni derivanti da disparità economiche di questo genere a generare i grandi trasferimenti finanziari dai paesi ricchi ai paesi più poveri, a impedire ai

[15] Si veda ad esempio *Towards a Pan-European Union*, 2001, p. 354.

nuovi paesi membri di introdurre al loro interno gli attuali *acquis* e a ostacolare il buon funzionamento dell'Ue e del mercato unico[16].
Significativo è anche il divario di benessere tra i vecchi e i nuovi membri dell'Ue[17]. Alcuni si meravigliano che la ricchezza venga considerata il migliore indicatore per aiutarci a capire il funzionamento economico dell'Ue allargata, argomentando che la salute (crescita potenziale) sia un indicatore molto più efficace della ricchezza (reddito). Non bisogna inoltre dimenticare che vi erano divari economici significativi già tra i 15 vecchi Stati membri, senza che ciò abbia mai provocato grandi problemi economici. E sarebbe sbagliato definire questo allargamento come un atto di benevolenza da parte degli Stati europei più ricchi.
Partendo dall'affermazione secondo cui l'accesso dei paesi poveri dell'Europa dell'Est è destinato a creare seri problemi economici, se si guarda all'esperienza delle precedenti ondate di allargamento, è possibile notare che i problemi erano provocati in genere dai paesi membri più ricchi, come ad esempio il Belgio, piuttosto che dai paesi più poveri ma anche più dinamici, come il Portogallo o l'Irlanda. Jean-Luc Dehaene e Ania Krok-Paszkowska sono convinti che «il fattore chiave per determinare se un'economia è in grado di ottenere l'obiettivo

16 Per un'elencazione dei potenziali problemi economici causati dall'attuale processo di allargamento si veda ad esempio Roy Gardner, 2001, e Miroslav N. Jovanovic, 1999.

17 Molti analisti, tuttavia, sottolineano il rischio di elevare ad un livello quasi mitico le manifestazioni delle differenze sociali tra Est e Ovest, e invitano a non presentare l'Europa dell'Est semplicemente come una regione di bambini abbandonati, mendicanti e malati di tubercolosi che, in seguito al processo di allargamento dell'Ue, possono infettare l'Ovest con i loro malanni sociali. Inoltre mettono l'accento sul fatto che gran parte delle statistiche sui divari di benessere tra Europa dell'Ovest e dell'Est non tengono conto delle dimensioni dell'economia «sommersa» e non registrata nell'intera regione. In molti casi infatti i cittadini dei nuovi Stati membri hanno dovuto affrontare i problemi economici ricorrendo alla produzione domestica, coltivando la terra in piccoli appezzamenti privati o lavorando nell'economia informale «ai margini» della società. Secondo Friedrich Schneider e Dominik H. Enste, ad esempio, l'Ungheria è il paese nel quale l'economia sommersa occupa la quota più rilevante dell'intera economia (31%), seguita dalla Bulgaria con il 26%. Slovacchia e Repubblica Ceca hanno invece le quote più basse, rispettivamente con il 14% e il 13%. L'economia sommersa è cresciuta negli anni passati in tutti i paesi della transizione. Si vedano in proposito Schneider e Enste, 2002, p. 33; Schneider, 2001, pp. 19-32; e Neef e Stănculescu (a cura di), 2002.

di una maggiore convergenza dei risultati economici e di una maggiore coesione economica e sociale all'interno dell'Ue è la salute e non la ricchezza. Oggi gran parte dei Peco (Paesi dell'Europa centrale e orientale, *n.d.t.*) posseggono piccole ma dinamiche economie con strutture istituzionali e settori finanziari adeguati, in alcuni casi anche migliori di quanto ci si potrebbe aspettare in base al livello di sviluppo di tali paesi»[18].

Attualmente i tassi di crescita sono generalmente più alti nei paesi entrati di recente nell'Ue piuttosto che in quelli che ne fanno parte da più tempo, e ci si attende un'accelerazione della loro crescita[19]. L'esperienza degli allargamenti precedenti dimostra che l'appartenenza all'Ue è un potente fattore di stimolo dei tassi di crescita nei nuovi paesi membri, e ciò a sua volta agevola la convergenza dei livelli di reddito. Al riguardo il caso dell'Irlanda è esemplare (anche se quello della Grecia è meno incoraggiante). Oggi l'Irlanda ha uno dei redditi pro capite più alti dell'intera Ue. Naturalmente gran parte dei nuovi Stati membri dell'Europa dell'Est deve colmare un divario iniziale nei livelli di benessere molto più ampio di quello dell'Irlanda al momento del suo ingresso nell'Ue, ma a quell'epoca ben pochi avrebbero scommesso su una crescita così veloce dell'economia irlandese[20]. D'altro canto, paesi come la Slovenia hanno già un reddito pro capite paragonabile a quello della Grecia e del Portogallo (anche se la Slovenia ha la percentuale di popolazione rurale più alta fra i nuovi Stati membri). Tutto ciò ci porta verso un altro punto importante. Riprendendo quanto detto sopra, le disparità di benessere esistevano nell'Ue a 15 membri e non hanno provocato grandi problemi economici. Il Pil pro capite dell'Austria, ad esempio, è più del doppio di quello del Portogallo. Il divario tra Svezia e Grecia è ancora più ampio (e il Pil pro capite del

[18] Per maggiori dettagli cfr. Dehaene e Krok-Paszkowska, 2001, p. 33. Si veda anche Gros, 2002, pp. 141-150.

[19] Lo stato di salute di alcune economie post-comuniste è confermato dall'indice della competitività globale del World Economic Forum. Nella classifica 2003-4, ad esempio, la posizione dell'Estonia è superiore a quella di Spagna, Portogallo, Francia, Belgio, Irlanda, Grecia e Italia. Si veda a questo proposito *The Global Competitiveness Report 2003-2004*, 2003, tabella 1, p. 15.

[20] Secondo alcune proiezioni sui tassi di crescita nel lungo periodo, i nuovi paesi membri impiegheranno dai 15 ai 30 anni per raggiungere i livelli di reddito di quelli più vecchi. Si veda ad esempio Fischer, Sahay e Végh, 1998, p. 28. Si potrebbe argomentare che l'appartenenza all'Ue in quanto tale è solo uno dei fattori che stanno dietro al successo dell'Irlanda.

Lussemburgo è due volte superiore a quello della Svezia o dell'Austria). L'ingresso dei paesi dell'Europa dell'Est renderà più stridenti le differenze di benessere, ma l'Unione è piuttosto abituata a convivere con questo tipo di disuguaglianze.

Altrettanto sorprendenti sono le differenze di potenziale economico complessivo tra vecchi e nuovi Stati membri, ma difficilmente esse incideranno sul buon funzionamento dell'Unione. Infatti, se si dovesse verificare una crisi in una delle piccole economie dell'Europa dell'Est, è improbabile che essa sia destinata a provocare serie conseguenze sulla condizione economica dell'intera Ue. Al contrario, se ad attraversare una seria crisi economica fossero invece la Germania o la Francia, con il loro grande potenziale economico, sarebbe molto più forte l'impatto negativo sugli altri membri dell'Ue. Come è stato già ricordato, le piccole dimensioni in termini economici dei nuovi paesi membri facilitano i trasferimenti economici. Anche un lievissimo sacrificio dei paesi membri più vecchi e più ricchi significa molto per i nuovi paesi membri più poveri. Inoltre, l'Unione è in grado di controllare i trasferimenti finanziari. I sussidi ai nuovi Stati membri non devono superare una certa percentuale del loro prodotto nazionale lordo, e devono essere integrati da stanziamenti del paese beneficiario. In questo modo i contributi degli Stati membri al bilancio dell'Ue non aumenteranno e lo stesso bilancio dell'Ue potrà restare in equilibrio.

Gran parte dei trasferimenti non devono inoltre essere considerati come una mera elargizione. Inizialmente, ad esempio, i finanziamenti destinati alla coesione dell'Ue non erano considerati come mezzo per compensare le economie più deboli in seguito all'apertura dei loro mercati[21]. All'epoca si sosteneva con forza che, senza questi finanziamenti per la coesione, l'integrazione avrebbe finito per beneficiare soprattutto i paesi ricchi piuttosto che quelli poveri e periferici[22]. Altri studi evidenziano come lo spostamento della produzione dai vecchi ai nuovi paesi membri consenta a questi ultimi di contenere le pressioni competitive dei paesi del Terzo mondo a basso costo del lavoro. Così scrive un gruppo di esperti italiani analizzando la competizione commerciale e la delocalizzazione della produzione nel contesto dell'allargamento dell'Ue: «Il nucleo della ricerca qui presentata respinge il concetto secondo cui alla base dell'allargamento vi è la volontà di "farsi carico dei più poveri". L'allargamento è piuttosto un modo per

[21] Leonardi, 1995, p. 4, e Hooghe (a cura di), pp. 5-6.

[22] Si veda ad esempio il Rapporto Delors del 1989 citato in Leonardi, 1995, p. 6.

accrescere la competitività e il benessere grazie ad una migliore e più efficiente divisione internazionale del lavoro» (Sdogati, 2002, p. 17).
Per i paesi poveri dell'Europa dell'Est sarà molto difficile introdurre alcuni elementi «costosi» dell'*acquis communautaire*. Ad esempio si calcola che l'introduzione della dimensione ambientale dell'*acquis* costerà ai nuovi Stati membri circa 120 miliardi di euro[23]. Ci si dovrebbe tuttavia chiedere se le preoccupazioni ambientali dell'Unione trarrebbero giovamento dall'esclusione di questi paesi dall'Ue. Del resto, neppure una frontiera resa più rigida dal regime di Schengen impedirebbe all'inquinamento dell'Europa dell'Est di entrare nell'Ue, ma solo agli emigranti dell'Europa dell'Est l'ingresso nel mercato del lavoro dell'Europa occidentale. Nondimeno, come si argomenterà più avanti, è improbabile che tale emigrazione sia destinata a crescere in misura esponenziale con l'allargamento, nonostante gli attuali divari di benessere e i più alti tassi di disoccupazione nei nuovi paesi membri[24]. In ogni caso l'aspetto rilevante è che i flussi migratori porteranno in genere benefici economici ai vecchi membri e all'Unione nel suo complesso[25].
I paesi poveri dell'Europa dell'Est sono anche ritenuti incapaci di introdurre al loro interno i cosiddetti «*acquis* sociali», e sono spesso soggetti all'accusa di «*dumping* sociale» [26]. Un'accusa che però non appare

[23] «European Voice», 24 settembre 1998, p. 15. Si veda anche Parlamento europeo, 1998, p. 15.
[24] Le teorie sull'integrazione economica, secondo le quali il lavoro libero di migrare si muove dalle aree a bassa retribuzione a quelle ad alta retribuzione, non tengono conto di molti fattori sociali e psicologici che inibiscono la migrazione. Ad esempio non spiegano perché è relativamente bassa la migrazione da paesi con basse retribuzioni, come la Grecia e il Portogallo, verso i paesi più ricchi dell'Unione. Si veda ad esempio Molle, 1997, pp. 189-213.
[25] In genere i lavoratori emigranti rappresentano una soluzione relativamente economica per colmare le carenze stagionali o strutturali di manodopera nell'Unione europea. Queste carenze sono destinate ad aumentare con l'evoluzione delle tendenze democratiche nell'Europa occidentale. Si calcola ad esempio che la popolazione italiana, attualmente di 57 milioni di persone, scenderà a 41 milioni entro il 2050. Nei prossimi cinque decenni la quota di ultra sessantacinquenni nella popolazione italiana passerà dal 18 al 35%. Dipartimento Affari economici e sociali, 2000, pp. 43-49. Per i dati su tutta l'Unione europea vedere pp. 85-92. Cfr. anche Rasmussen, 1997.
[26] Come sottolinea Daniel Vaughan-Whitehead: «la caduta dei salari reali e dei livelli di vita, la scomparsa di servizi sociali in precedenza offerti con generosità,

giustificata. L'*acquis* «forte» dell'Ue in materia sociale si riduce a ben poco. Consiste in una settantina di direttive legate a materie come il libero movimento dei lavoratori, le pari opportunità, le norme che regolano il lavoro, la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro. È stata l'Ue, e non i paesi dell'Europa dell'Est, a sospendere temporaneamente l'introduzione di alcune di queste disposizioni (in particolare il libero movimento dei lavoratori dai nuovi paesi membri). Altre disposizioni nel campo della politica sociale, su materie come la disoccupazione e la lotta contro l'esclusione sociale, rappresentano solo l'*acquis* «debole». L'*acquis* «debole» consiste in semplici raccomandazioni e auspici piuttosto che in obblighi formali[27]. In questo caso non si può parlare di «*dumping* sociale».

Naturalmente vi sono anche differenze economiche tra vecchi e nuovi Stati membri che presentano aspetti più problematici. Dal mio punto di vista, tuttavia, esse riguardano in larga misura le istituzioni economiche piuttosto che gli indicatori macro-economici. Scrive al riguardo Laszlo Bruszt: «Il capitalismo emergente nei Peco appare come un deserto istituzionale, almeno in confronto alla forma, o alle forme, di capitalismo finora conosciute nell'Unione europea. Mancano istituzioni capaci di accrescere il potere di mercato di diverse categorie di attori economici e di consentire l'emersione di forme di cooperazione tra loro» (Bruszt, 2002, p. 123).

A ciò si potrebbero aggiungere i fattori culturali che condizionano il funzionamento non solo delle istituzioni economiche ma anche di quelle politiche. Sono questi fattori in particolare ad essere considerati tra quelli che determinano gli alti livelli di corruzione nei nuovi Stati membri. Questa considerazione introduce l'altra grande questione all'origine delle differenze tra vecchi e nuovi Stati membri: quella della democrazia e della cultura politica.

i tagli alla protezione sociale possono aumentare il rischio di trasferimenti di industrie dall'Ue all'Europa centrale e orientale» Vaughan-Whitehead, 2000, p. 33. Si veda anche Deacon, 2000, p. 156. Secondo alcuni autori, tuttavia, il *dumping* sociale nell'Europa dell'Est non è obbligatoriamente presente. «L'accusa di *dumping* sociale rivolta ai paesi meno sviluppati dell'Europa, in ragione del livello più basso dei loro salari e dei loro standard sociali, non è giustificata. I bassi salari, i bassi standard sociali e le elevate rendite del capitale sono fattori concomitanti in un processo di aggiustamento di lungo periodo» (Sinn, 2001, p. 34).

[27] Per un dibattito più dettagliato sul potere forte e debole di un *acquis* si veda: Laffan, 2001, pp. 721-722.

4. Diversità nella democrazia e nella cultura politica

Nel campo della democrazia e della cultura politica è più difficile, rispetto a quello dell'economia, definire uno scenario preciso della divergenza e della convergenza nell'Ue allargata (né è facile stabilire quali differenze sono davvero problematiche)[28]. Quando guardiamo alle istituzioni democratiche nei paesi dell'Ue non vi è una chiara divisione tra Est e Ovest, almeno dal punto di vista formale. Tutti i nuovi paesi membri sono repubbliche parlamentari o semi-presidenziali (non vi sono monarchie, almeno finora). Tutti hanno Costituzioni che prevedono controlli e bilanciamenti tra le diverse espressioni del potere. Anche i diritti basilari e le libertà dei cittadini sono garantiti dalla legge. È vero che nei nuovi Stati membri le leggi sui media sono in continuo cambiamento, con rappresentanti del governo che cercano di manipolare le trasmissioni televisive. Al riguardo tuttavia la situazione non sembra peggiore di quella di alcuni vecchi Stati membri dell'Ue, come l'Italia[29]. Anche il sistema dei partiti è in continuo cambiamento nei nuovi Stati membri, ma lo stesso avviene in alcuni dei vecchi[30]. E, ancora, nei nuovi Stati membri il sistema delle organizzazioni non governative della società civile viene ritenuto sottosviluppato. Ma i dati al riguardo indicano che la densità di aderenti alle Ong sul totale della popolazione è analoga nella parte orientale e in quella occidentale dell'Unione (anche se è diversificata da paese a paese).

Spesso si considera una caratteristica distintiva di alcuni nuovi Stati membri il trattamento legale riservato alle minoranze etniche che non hanno cittadinanza nel paese in cui vivono. Il problema riguarda soprattutto i russi in Lettonia ed Estonia e la popolazione Rom in paesi come la Romania, la Repubblica Ceca e l'Ungheria[31]. C'è da dire che la

[28] I problemi relativi alla valutazione delle implicazioni della prova empirica in materia di cultura e di democrazia sono ben illustrati in Herbert Kitschelt, 2003. Cfr. anche Haerpfer, 2002, pp. 1-5.

[29] Per un confronto tra le leggi sui media in diversi Stati dell'Unione europea e nei nuovi Stati membri si veda: Consiglio d'Europa, 2002, e Harcout, 2003, pp. 316-340.

[30] Per un'analisi dettagliata del sistema dei partiti in alcuni Stati membri vecchi e nuovi si veda ad esempio Pridham e Lewis (a cura di), 1996, in particolare pp. 100-125.

[31] Per una discussione sulle minoranze etniche nell'Europa centrale e orientale si veda Kreuzer e Pettai, 2003, pp. 76-98; Pettai e Hallik, 2002, pp. 505-529; Gelazis, 2000.

situazione dei Rom non è certo migliore in alcuni paesi dell'Europa occidentale, come la Spagna[32]. Inoltre non è del tutto evidente se vi è differenza fra il trattamento delle «vecchie» minoranze nell'Europa orientale e il trattamento delle «nuove» minoranze nell'Europa occidentale (ad esempio gli emigrati stranieri che sono privi anche di alcuni diritti civili basilari)[33]. In altre parole il trattamento dei non-cittadini non differisce granché tra Europa orientale ed Europa occidentale.
In definitiva il confronto tra leggi e istituzioni formali non rivela alcun particolare esempio di divergenza tra vecchi e nuovi membri dell'Ue. Né, in base a valutazioni indipendenti, risulta una divisione netta tra Est e Ovest in termini di democrazia, diritti e libertà. Al riguardo Bulgaria e Romania sono classificate a un livello più basso, ma questa è esattamente una delle ragioni per cui i due paesi non sono stati ammessi nell'Unione, assieme ad altri Stati post-comunisti. Molte sono invece le valutazioni per le quali gli Stati ammessi sono classificati a un livello più alto. Ad esempio, secondo la classificazione 2002 di Freedom House, la Grecia, e persino la Francia, garantiscono meno diritti politici di tutti gli Stati membri, mentre in Italia (e anche in Grecia) risulta un livello di democrazia più basso, ad esempio, di quello della Slovenia o della Lituania[34].
Alcuni studi comparativi sui valori e i comportamenti politici sono approdati a risultati analoghi: non si può identificare un confine netto tra Est e Ovest; si assiste invece a un costante declino nella dimensione democratica, al di là dell'Est o del Sud e a prescindere dai nuovi confini dell'Ue. Ciò non significa che esiste una cultura politica totalmente omogenea nell'Ue allargata. Come dimostrano gli studi di Fuchs e Klingemann, i livelli di auto-responsabilità differiscono in misura notevole, ad esempio, tra Svezia e Spagna, e molti paesi dell'Europa centrale e orientale si avvicinano al modello spagnolo (Fuchs e Klingemann, 2002, pp. 19-54). Inoltre, se in Slovenia il livello del Pil pro capite può essere paragonato a quello dei paesi dell'Europa occidentale, i cittadini di quel paese dimostrano invece gradi di impegno civile e di responsabilità sociale molto inferiori.

32 Si veda ad esempio Open Society Institute, 2002, in particolare il capitolo intitolato «The situation of Rome in Spain», pp. 281-359.
33 Si veda in proposito Kenkel, 1989, pp. 181-190. Vedere anche Castles e al., 1984; e Castles e Miller, 1993.
34 Freedom House, 2002. Va rilevato che la classificazione 2003 di Freedom House è più positiva per la Francia e per altri paesi dell'Europa occidentale.

Che non vi sia divisione netta tra vecchi e nuovi paesi membri è confermato anche dagli studi che si occupano di conformazione del linguaggio, di credenze religiose e di cultura popolare. David D. Laitin ha dimostrato ad esempio l'esistenza di una cultura pan-europea che sta rapidamente permeando i paesi dell'Europa dell'Est (Laitin, 2002, pp. 55-80). Questa cultura europea trascendente esiste congiuntamente alle culture nazionali, che restano vitali sia a Est che a Ovest. Sono considerevoli anche le differenze tra culture nazionali dei vecchi Stati membri dell'Ue, e le culture nazionali dei nuovi Stati membri ben si collocano agli estremi di quelle dei vecchi. Secondo Laitin le configurazioni culturali dei nuovi Stati membri dell'Europa dell'Est sono più vicine a quelle dei sei paesi che hanno dato origine all'Ue di quanto non lo siano quelle dei paesi entrati successivamente. Spesso i nuovi membri periferici sono più motivati ad assimilare i modelli del centro di quanto non siano le popolazioni più vicine al centro.

A dispetto delle argomentazioni finora portate, alcuni studiosi continuano a sottolineare la persistenza dell'eredità comunista nei nuovi paesi membri, malgrado tutte le riforme e gli aggiustamenti. Scrive ad esempio Vladimir Tismaneanu: «Le culture politiche dell'Est europeo restano pesantemente ancorate all'età dell'ideologia: dopo il fugace intervallo "post-moderno" delle rivoluzioni del 1989, simboli, miti, miracoli razionalizzati, nazionalismi liturgici e pretese teologiche hanno conosciuto un rapido sviluppo. E con essi la politica dell'emozione, dell'irrazionalità, dell'antagonismo, del risentimento e dell'inconfessata, intollerabile vergogna. In realtà questa è la politica dell'astiosa marginalità, della "disperazione culturale" e dell'impotenza convulsa che il nascente (dis)ordine democratico a malapena riesce a contenere»[35].

Tismaneanu riconosce tuttavia che questa valutazione riguarda paesi come la Russia, l'Ucraina e la Romania piuttosto che i nuovi paesi membri dell'Ue. Egli inoltre fa notare la nascita di politiche populiste basate su simboli, miti e nazionalismo anche in alcuni paesi dell'Europa occidentale, tra cui l'Austria.

In genere gli studiosi di tradizioni e di cultura concentrano la loro attenzione su temi e narrazioni difficili da confrontare tra un paese e un altro[36]. Tuttavia, alcune analisi empiriche comparative confermano che

[35] Vladimir Tismaneanu, 2002, p. 95. Cfr. anche Jowitt, 1922, e Verdery, 1996.

[36] Per un'analisi sofisticata su vari approcci allo studio delle eredità nello scenario post-comunista si veda Ekiert e Hanson, 2003.

un passato comunista incide in misura significativa sulla variabilità dei valori democratici nelle diverse culture. Allo stesso tempo mostrano che le tradizioni religiose dei nuovi Stati membri dell'Europa dell'Est pongono questi ultimi su traiettorie specifiche che il comunismo non è riuscito cancellare (Inglehart e Baker, 1999, pp. 19-51). In altre parole la tradizione cattolica e quella protestante rendono i nuovi membri dell'Ue più simili ai vecchi, nonostante l'eredità del comunismo.
Generalmente il processo legato all'ingresso nell'Ue è considerato un importante fattore di stabilizzazione delle nuove democrazie dell'Europa dell'Est, che a sua volta può essere considerato un fattore di stimolo della compatibilità, se non dell'omogeneità, tra vecchi e nuovi membri dell'Ue[37]. È stato tuttavia messo in evidenza che la pratica della democrazia nell'Ue spesso lavora contro la trasparenza, la responsabilità e la partecipazione popolare[38]. Nel periodo precedente all'ingresso vi sono stati numerosi esempi in cui l'Ue ha fatto pressione sui paesi dell'Europa dell'Est affinché questi adottassero soluzioni senza deliberazione pubblica e controllo parlamentare[39]. Ciò dimostra che la pressione dell'Ue in direzione di una maggiore omogeneizzazione può essere un'arma a doppio taglio per i paesi membri e per la stessa Ue.

5. Il fattore americano

I nuovi Stati membri dell'Europa dell'Est sono stati descritti anche come «cavalli di Troia americani» nell'Unione[40]. Questa accusa riguarda in primo luogo la loro politica estera apertamente filo-americana. La questione ha acquisito un significato squisitamente politico nei primi mesi del 2003, dopo che i capi di molti Stati dell'Est europeo hanno firmato una lettera aperta a sostegno della politica del pugno di ferro americana contro l'Iraq[41]. È stato anche sostenuto che le riforme

[37] Si veda ad esempio Pridham, 2002, pp. 953-73; Zielonka, 2001, pp. 511-532.
[38] Mair, 2003, pp. 58-73. Per un approccio più generale al tema si veda Scharpf, 1999, in particolare il capitolo 1.
[39] Malová e Haughton, 2002, pp. 101-120; Holmes, 2003, in particolare pp. 112-115.
[40] Si veda ad esempio Beuve-Mery e Marty, 2003, e l'editoriale *Elargissement*, «Le Monde», 17 giugno 2003.
[41] La lettera cosiddetta degli Otto, intitolata *Europa e America devono stare uniti*, è apparsa sul «Wall Street Journal», il 30 gennaio 2003, con la firma di cinque leader dell'Europa occidentale e tre dell'Europa dell'Est (Vaclav Havel, Leszek Millar e Peter Medgyessy). Ad essa ha fatto seguito una seconda lettera di altri

economiche avviate da questi paesi prediligano soluzioni di tipo neoliberale ispirate all'America, insensibili ai principi di giustizia sociale. Gli europei dell'Est, inoltre, sarebbero più permeabili alle tendenze culturali e ai modelli di consumo degli Stati Uniti e condividerebbero il sistema di valori americano, piuttosto che quello europeo, in materia di politica e di società (Chatelot, 2003). In breve i nuovi paesi membri dell'Ue differiscono dai vecchi perché si comportano a immagine e somiglianza degli Stati Uniti d'America. Quindi non sono considerati partner affidabili nell'elaborazione di un qualsiasi progetto comune europeo, in particolare se il progetto in questione vuole distinguersi da quello americano, se non essere in totale opposizione.

Quest'ultima argomentazione mi sembra errata dal punto di vista concettuale e anche dal punto di vista empirico. In primo luogo presuppone che sia possibile costruire due distinti modelli di politica, di economia e di società, uno americano e uno europeo. Ciò, tuttavia, non è mai stato definito in maniera sistematica e largamente riconosciuta[42]. In genere la letteratura sul tema opera con modelli, categorie e classificazioni che si basano su fattori più facili da operativizzare e misurare di quanto non lo sia la vaga dicotomia fra Stati Uniti ed Europa occidentale. In alcuni di questi modelli o categorie gli Stati Uniti si trovano in compagnia di alcuni paesi dell'Europa occidentale (e orientale), ma la compagnia cambia a seconda del campo preso in esame. In secondo luogo, insistendo sulla dicotomia fra Stati Uniti e (vecchia) Ue, l'evidenza empirica dimostra chiaramente che i nuovi Stati membri dell'Europa dell'Est sono più vicini alla struttura e ai comportamenti dell'Europa occidentale piuttosto che a quelli americani. Cercherò di sviluppare ulteriormente queste considerazioni.

Se si prende in esame la letteratura economica è difficile trovare studi che fondino i loro argomenti sulla dicotomia America-Europa occidentale. Hamden-Turner e Trompenaars, ad esempio, individuano sette differenti culture del capitalismo, cioè quelle di Gran Bretagna,

dieci paesi dell'Europa dell'Est, tutti candidati all'ingresso nella Nato, che hanno manifestato un sostegno ancora maggiore alla politica degli Usa nei confronti dell'Iraq.

42 Ciò a prescindere da alcuni tentativi iniziali di costruire l'identità europea in contrasto con quella americana, in relazione al disaccordo sulla politica verso l'Iraq. Si veda Jacques Derrida e Jürgen Habermas, 2003; e la critica a questo articolo da parte di Timothy Garton Ash e Ralf Dahrendorf, 2003.

Stati Uniti, Germania, Svezia, Francia, Paesi Bassi e Giappone (1993). In genere gli analisti, quando ricorrono alle dicotomie, non tracciano una linea di demarcazione netta fra Ue e Stati Uniti, ma si concentrano su altri fattori di differenziazione come la gerarchia o l'intervento sul mercato. Ad esempio viene operata una distinzione tra il modello economico liberista e quello interventista. Questa dicotomia si basa sul ruolo dello Stato nei sistemi economici dei diversi paesi. Secondo gli interventisti la competitività nazionale è fondata su un ben definito ruolo dello Stato nell'impostazione della politica industriale, mentre i liberisti puntano essenzialmente sulla libera interazione delle forze di mercato (attraverso un'adeguata politica della concorrenza) e sulla stabilità del contesto legale/macroeconomico, giustificando l'intervento dello Stato solo in caso di insuccesso reale o potenziale del mercato. In genere viene tracciata una linea di demarcazione tra il sistema economico anglosassone e quello europeo continentale, ma in realtà nella «vecchia» Ue ci sono almeno cinque paesi che si possono definire liberisti (assieme agli Stati Uniti): Gran Bretagna, Paesi Bassi, Danimarca, Finlandia e Irlanda (Darmer e Kuyper, a cura di, 2000). Nei paesi dell'Europa dell'Est lo Stato non ha più il monopolio dell'economia, ma sarebbe fuorviante ritenere che il suo ruolo sia minimo in confronto ai paesi dell'Europa occidentale. Al contrario, i rapporti economici che si occupano di questo aspetto parlano spesso di ritardata privatizzazione, di sovra-regolazione e di intervento arbitrario dello Stato[43]. In breve, malgrado tutti i progressi in direzione del ridimensionamento del ruolo economico dello Stato, gran parte dei paesi dell'Europa dell'Est sono ancora descritti come interventisti piuttosto che liberisti.

Occorrerebbe aggiungere che, dietro le pressioni che vogliono un ridimensionamento del ruolo dello Stato nell'Europa dell'Est, vi sono le forze primarie della globalizzazione che impongono a questi paesi le leggi ferree della competizione economica. Volendo identificare un singolo attore internazionale, dietro le riforme liberiste dell'Europa dell'Est andrebbe evidenziato il ruolo speciale dell'Unione europea piuttosto che quello degli Stati Uniti. Del resto l'Ue è il loro più importante partner commerciale, e una parte importante dell'*acquis* che l'Ue ha chiesto a questi paesi di adottare riguarda la *deregulation*, la po-

[43] Per un'analisi economica aggiornata della situazione nei nuovi Stati membri vedere *The Economist Intelligence Unit*, 2003; *Economist Corporate Network,* 2002; e Hildebrandt, 2002.

litica della concorrenza e la creazione di un sistema legale che consenta agli attori economici di agire con modalità liberiste.
L'impressione, tuttavia, è che i paesi dell'Europa dell'Est siano orientati verso scelte di politica sociale più vicine agli standard e ai modelli americani piuttosto che a quelli dell'Europa occidentale. Dopo tutto si tratta di paesi poveri, che non possono permettersi dispendiose prestazioni di *welfare*. Inoltre l'*acquis communautaire* dell'Ue in questo campo è piuttosto modesto e i governi dell'Europa dell'Est, quando hanno cercato di introdurre riforme sociali radicali, hanno incontrato minore resistenza da parte degli interessi consolidati di quanta ne abbiano incontrata i paesi dell'Europa occidentale. Ciò nondimeno tutti questi paesi, piuttosto che affidarsi interamente alle soluzioni neo-liberiste, hanno cercato di conciliare la crescita economica con la protezione sociale. Scrive János Mátyás Kovács nel suo studio comparativo sui sistemi di *welfare* dell'Europa dell'Est: «Più che una potente strategia economica, l'"americanizzazione" dei regimi di *welfare* è rimasta un esercizio retorico […]. Anche se occasionalmente i riformatori sociali dell'Europa dell'Est tentano esperimenti più coraggiosi rispetto ai loro colleghi dell'Europa occidentale nella liberalizzazione/privatizzazione di alcune prestazioni di *welfare*, non si tratta certo però di esperimenti particolarmente significativi alla luce della pressione dell'eredità sociale del comunismo, delle sfide quotidiane della trasformazione, delle nuove forme di statalismo/conservatorismo e dei requisiti imposti dall'integrazione europea; d'altronde analoghe riforme dei sistemi di *welfare* sono state avviate (con risultati altrettanto disuguali) in alcuni paesi dell'Europa occidentale»[44].
Un esercizio ancora più inutile appare il tentativo di inserire i paesi dell'Europa dell'Est nella dicotomia Stati Uniti - Europa occidentale nel campo della democrazia. In genere la letteratura classifica i vari modelli ricorrendo a definizioni come democrazia maggioritaria, plebiscitaria, consociativa, deliberativa, postmoderna, liberale, postnazionale. Gran Bretagna, Francia e Germania sono trattate come casi separati, se non unici, e lo stesso vale per la democrazia in America. Si potrebbe sostenere che alcune nuove democrazie dell'Europa dell'Est assomigliano più al modello di democrazia francese piuttosto che a quello tedesco; in ogni caso non esiste un unico modello di democra-

[44] Kovács, 2002, pp. 175-204. Per una recente valutazione dei cambiamenti che interessano i regimi di welfare nei paesi dell'Europa occidentale cfr. Maurizio Ferrera e Martin Rhodes (a cura di), 2000.

zia in Europa occidentale, e nessuna delle democrazie dell'Europa dell'Est assomiglia al modello americano.
La storia è più o meno la stessa se guardiamo al sistema dei valori. World Values Survey mette a disposizione dati che ci permettono di individuare il gruppo di paesi anglo-sassoni (o di lingua inglese), i cui valori sono distinti da quelli dell'Europa occidentale protestante e cattolica. I paesi ex comunisti formano un gruppo distinto con i nuovi membri dell'Ue, vicino all'Europa occidentale protestante e cattolica, ma rimangono piuttosto distanti dai paesi di lingua inglese, compresi gli Stati Uniti[45].
Una più chiara e netta distinzione fra Europa occidentale e Stati Uniti è stata di recente proposta nel campo della politica estera e della sicurezza. Secondo Robert Kagan le prospettive dell'America e dell'Europa stanno divergendo su questioni cruciali relative al potere: l'efficacia del potere, la moralità del potere, la desiderabilità del potere e il potere militare: «L'Europa si sta allontanando dal potere, o almeno lo sta valutando in termini diversi, muovendosi al di là del potere verso un mondo autoregolato attraverso leggi, regole, processi di negoziazione e di cooperazione transnazionale. Sta entrando in un paradiso post-storico di pace e di relativa prosperità, verso la realizzazione della "pace perpetua" di Immanuel Kant. Gli Stati Uniti invece restano infangati nella storia ed esercitano il loro potere in un anarchico mondo hobbesiano, nel quale le leggi e le regole sono incerte e dove la vera sicurezza, la difesa e la promozione di un ordine liberale dipendono ancora dal possesso e dall'uso della forza militare» (Kagan, 2003, pp. 3-4).
Il problema dell'analisi che fa Kagan non è di idealizzare gli Stati Uniti e ridicolizzare l'Europa occidentale. Il problema, nella nostra prospettiva, è che egli ignora del tutto la considerevole eterogeneità presente nell'Europa occidentale stessa. Da una parte vi sono paesi come la Gran Bretagna e la Francia, che di frequente utilizzano la loro forza militare in varie parti del mondo (naturalmente la prima è uno stretto alleato degli Stati Uniti mentre la seconda, di solito, è in opposizione ad essi). Dall'altra parte abbiamo paesi come la Finlandia, la Svezia, l'Austria e l'Irlanda, che tengono molto alla loro neutralità formale e alla politica di non allineamento. In mezzo abbiamo una varietà di paesi, alcuni dei quali con un potenziale militare ragguardevole e altri che ne sono assolutamente privi, alcuni interventisti e altri riluttanti all'idea di impegnarsi in qualsiasi conflitto, alcuni alleati tradizionali degli Stati Uniti e altri che se ne tengono a

[45] Questi aspetti sono ben illustrati in Ronald Inglehart, 2004.

distanza. Lo scenario dei nuovi paesi membri dell'Europa dell'Est è molto simile. È vero che tutti hanno firmato una lettera di sostegno alla politica Usa verso l'Iraq, lasciando nel limbo i paesi dell'Europa occidentale decisamente contrari a questa politica. Tuttavia la lettera pubblicata dal «Wall Street Journal» è stata scritta nell'ufficio del Primo ministro spagnolo, e la raccolta di firme è stata coordinata a Londra, al n. 10 di Downing Street[46]. La lettera originale degli otto era stata firmata da tre leader dell'Europa dell'Est (Vaclav Havel, Peter Medgyessy e Leszek Miller), assieme a cinque dell'Europa occidentale (Josè Maria Aznar, Silvio Berlusconi, Tony Blair, Josè-Manuel Durão e Anders Fogh Rasmussen)[47]. La lista dei meno espliciti, ma altrettanto genuini, sostenitori della politica Usa in Europa occidentale è senz'altro più numerosa, specie quando si toccano argomenti meno delicati[48]. È vero che l'opinione pubblica in paesi come la Spagna e l'Italia ha avuto un atteggiamento sfavorevole riguardo alla politica Usa nei confronti dell'Iraq. Ma lo stesso vale per l'opinione pubblica dei nuovi Stati membri dell'Europa dell'Est. Ad esempio il 70% dei cittadini cechi era contrario all'attacco all'Iraq e solo il 16% era favorevole all'intervento Usa in Iraq senza il mandato dell'Onu[49]. In Polonia, paese considerato filo-americano, il 62% della popolazione riteneva che il governo non dovesse sostenere l'intervento americano in Iraq, e solo il 29% era a favore del sostegno del paese alla politica americana[50]. Solo il 28% della popolazione bulgara e il 20% di quella estone erano a favore della guerra in Iraq, anche se autorizzata dall'Onu[51].

46 Questo è quanto riporta «The Financial Times». Vedere la speciale raccolta di articoli pubblicati sotto il titolo *The divided West*, in coincidenza con il vertice G8 a Evian nel giugno 2003, p. 6.

47 Alcuni di questi ultimi sono considerati attivi sostenitori del progetto americano per l'Europa in vari campi funzionali. Si veda ad esempio Eugenio Scalfari, 2003, p. 1 e 15.

48 Per molti decenni, ad esempio, Germania e Paesi Bassi sono stati fedeli alleati degli Usa. La Germania ha sostenuto il primo intervento in Iraq guidato dagli Usa e l'intervento militare nella ex Jugoslavia e in Afghanistan. Di fatto la Germania ha oggi più personale militare e paramilitare in Afghanistan di quanto ne abbiano gli Stati Uniti. Si veda in proposito Gerhard Schröeder, 2003.

49 Si veda l'indagine condotta dalla Cvvm (società ceca di sondaggi) nell'aprile 2003, http://www.cvvm.cas.cz.

50 Si veda l'indagine condotta dalla Cbos (società polacca di sondaggi) nel febbraio 2003, http://www.cbs.pl.

51 Si veda il sondaggio internazionale Gallup del febbraio 2003. Per una descrizione più dettagliata degli atteggiamenti della «vecchia e nuova» Europa riguar-

Naturalmente sarebbe sbagliato ritenere che non vi sia alcuna differenza negli atteggiamenti e nelle politiche delle élite e delle popolazioni dell'Europa dell'Est e dell'Ovest. Per ragioni storiche le popolazioni e le élite dei paesi post-comunisti sono forse più sensibili alle minacce alla sicurezza rispetto a quelle della parte occidentale dell'Europa. In questo senso l'opinione pubblica dell'Europa dell'Est condivide maggiormente con quella americana la percezione della sicurezza[52]. In particolare i governi polacchi che si sono succeduti hanno sempre considerato l'alleanza con gli Stati Uniti come un mezzo per sfuggire alla secolare dominazione della Germania e della Russia. Sarebbe tuttavia sbagliato concludere che vi è una netta e coerente divisione tra vecchi e nuovi membri dell'Ue rispetto all'America. L'America può riconoscere infatti i propri piani di politica estera se guarda a paesi come l'Italia o la Polonia, ma se si considerano invece le pratiche democratiche, i sistemi sociali o gli atteggiamenti culturali si scorge uno scenario più complesso dell'Ue allargata. Parte di questo scenario potrà assomigliare all'America, ma un'altra parte non vi assomiglia affatto. Alcune politiche degli Stati europei potranno essere gradite all'America ma altre, a seconda della tematica e delle circostanze politiche, non lo sono affatto. L'America è sempre stata parte delle politiche, delle economie e delle culture europee, ammirata da alcuni attori europei e contestata da altri[53]. L'allargamento cambierà poco da questo punto di vista. Se l'Ue si trova davvero di fronte a un nuovo tipo di sfida americana ciò è dovuto non all'allargamento ma a grandi sconvolgimenti storici, come il crollo dell'Unione sovietica e l'attacco terroristico dell'11 settembre.

do all'intervento Usa in Iraq, si veda William Horsley, 2003, e «Bbc News», 29 gennaio 2003.

[52] Per un'analisi più dettagliata delle differenze tra Europa dell'Est e dell'Ovest negli atteggiamenti riguardo a possibili minacce alla sicurezza si veda Jacques Rupnik, 2003, in particolare pp. 10-11.

[53] Le linee divisorie passano non solo tra i singoli Stati europei ma anche al loro interno. Per un'analisi approfondita degli atteggiamenti europei nei confronti dell'America si veda: «The Economist», 4 gennaio 2003, in particolare la tabella intitolata *Suspicious minds*. Si veda anche Robert M. Worcester, 2003.

Conclusioni

Molti temono che l'allargamento a Est possa rallentare l'intero progetto di integrazione. Per alcuni euroscettici questo è un motivo a favore dell'allargamento. Tra coloro che invece credono nell'Unione molti esprimono il timore che una maggiore diversità e differenziazione possano ostacolare il cammino dell'integrazione europea. L'allargamento è certamente destinato a produrre maggiore diversità ma, come ho cercato qui di dimostrare, non vi sono ragioni per demonizzare questa crescente diversità. La diversità è sempre esistita all'interno dell'Unione, e oggi la linea di demarcazione fra unità e diversità non segue il confine Est-Ovest che esisteva durante la guerra fredda. Inoltre è stata la fine della guerra fredda, piuttosto che la prospettiva dell'allargamento in quanto tale, a spingere l'Ue a ripensare e a riaggiustare il progetto di integrazione. L'allargamento è una risposta agli sviluppi successivi alla guerra fredda. Non è di per sé la fonte delle difficoltà. Il fatto che non esista più la vecchia divisione ideologica e militare tra Est e Ovest non può che ripercuotersi sul modello e sull'ambizione dell'integrazione europea, e coloro che intendono procedere con l'integrazione come se nulla fosse successo in Europa alla fine degli anni '80 rischiano di fare come quei proprietari di case che vogliono dotare di aria condizionata una casa che non ha più pareti (Ash, 1998, p. 61). In breve, è il progetto di integrazione europea che ha bisogno di essere adattato all'allargamento, e non viceversa. In prima istanza dobbiamo capire che una Unione più diversificata assomiglierà a un impero neo-medievale. In seguito occorrerà cercare nuovi modi per organizzare al suo interno la nostra vita politica, culturale ed economica. Non si tratta di accettare tutti i tipi di diversità. Dovremo però imparare ad affrontare la diversità in modo più creativo, più pragmatico e più sereno.

Riferimenti bibliografici

Aa.Vv., 2001, *Naar een Europabrede Unie*, Sdu Uitgevers voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, L'Aia.

Aa.Vv., 2001, *Towards a Pan-European Union*, Scientific Council for Government Policy, L'Aia.

Aa.Vv., 2003, *The Global Competitiveness Report 2003-2004*, Oxford University Press.

Amato G., Batt J., 1999, *Final Report of the Reflection Group on the Long-term Implications of EU Enlargement: The Nature of the New Border*, Robert Schuman Centre e Forward Studies Unit, Ec, Firenze.

Ash T.G., 1998, *Europe's Endangered Liberal order*, «Foreign Affairs», Vol. 77, n. 2.

Ash T.G., Dahrendorf R., 2003, *Die Erneuerung Europas*, «Süddeutsche Zeitung», 5 luglio.

Avery G., Cameron F., 1998, *The Enlargement of the European Union*, Sheffield Academic Press, Sheffield.

«Bbc News», *Europe and Iraq: Who stands where?*, 29 gennaio 2003.

Beuve-Mery A., Marty S., 2003, *Pourquoi l'Europe de l'Est vote George W. Bush: Le soutien des pays candidats aux Etats-Unis sur l'Iraq traduit leur adhésion au modèle anglosaxon*, «Le Monde», 4 marzo.

Bruszt L., 2002, *Making Markets and Eastern Enlargement: Diverging Convergence?*, «West European Politics», aprile, vol. 25, n. 2.

Castles S. e al., 1984, *Here for Good: Western Europe's New Ethnic Minorities*, Pluto, Londra.

Castles S., Miller M.J., 1993, *The age of migration: international population movements in the modern world*, Macmillan, Basingstoke.

Consiglio d'Europa, 2002, *Media diversity in Europe, report prepared by the APMd*, Strasburgo.

Chatelot C., 2003, *Le gouvernement polonais accueille George Bush en allié sur de l'Amerique; Varsovie a un nouveau rôle international*, «Le Monde», 31 maggio.

Darmer M., Kuyper L. (a cura di), 2000, *Industry and the European union: analysing policies for business*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk, Northampton, Ma.

Deacon B., 2000, *Eastern European welfare states: the impact of the politics of globalization*, «Journal of European Social Policy», vol. 10, n. 2.

Dehaene J-L., Krok-Paszkowska A., 2001, *The political dimension of EU enlargement: looking towards post-accession; report of the Reflection Group*, Istituto Università europea, Firenze.

Derrida J., Habermas J., 2003, *Unsere Erneuerung nach dem Krieg: Europas Wiedergeburt*, «Frankfurter Allgemeinen Zeitung», 31 maggio.

Dowding K., 2002, «Rational choice and institutional change. An overview of current theories», in Steunenberg B. (a cura di), *Widening the European Union. The politics of institutional change*, Routledge, Londra, pp. 21-38.

Economist Corporate Network, 2002, *European Union Accession. Practical implications for business in Central Europe* (Rapporto preparato in cooperazione con Ernst and Young).

«The Economist», *Living with a super power - Special Report: American Values*, 4 gennaio 2003.

The Economist Intelligence Unit, 2003, *Europe Enlarged: Understanding The Impact*, Rapporto preparato in cooperazione con Accenture, Oracle, Nm Rothschild & Sons.

Ehlermann C-D., 1984, *How Flexible is Community Law? An Unusual Approach to the Concept of Two Speeds*, «Michigan Law Review», vol. 82, n. 5 & 6, pp. 1274-1293.

Ekiert G., Hanson S.E., 2003, *Time, Space and Institutional Change in Central and Eastern Europe*, in Ekiert G., Hanson S.E. (a cura di), *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe: Assessing the Legacy of Communist Rule*, Cambridge University Press, Cambridge.

«European Voice», 24 settembre 1998.

Ferrera M., Rhodes M. (a cura di), 2000, *Recasting European Welfare States*, Frank Cass, Londra.

«The Financial Times», *The divided West*, giugno 2003.

Fischer S., Sahay R., Végh C.A., 1998, *How far is Eastern Europe from Brussels?* Working Paper del Fmi, Wp 53, Washington D.C.

Freedom House, 2002, *Freedom in the World 2002: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, Rowman and Littlefield, Lanham.

Fuchs D., Klingemann H.-D., 2002, *Eastward Enlargement of the European Union and the Identity of Europe*, «West European Politics», aprile, vol. 25, n. 2, pp. 19-54.

Gardner R., 2001, *The Enlargement*, in Artis M., Nixson F. (a cura di), *The Economics of the European Union. Policy and Analysis*, Oxford University Press, Oxford, pp. 80-96.

Gelazis N.M., 2000, *The Effects of EU Conditionality on Citizenship Policies and Protection of National Minorities in the Baltic States*, Eui Working Paper, n. 2000/68, Istituto Università europea, Firenze.

Giusti S., Tajoli L. (a cura di), 2003, *Convergence in the Enlarged European Union*, Egea Edizioni, Milano.

Grabbe H., 1999, *A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants*, Eui Working Paper, n. 99/12, Istituto Università Europea, Firenze.

Gros D., 2002, *Health not Wealth: Enlarging the EMU*, «West European Politics», aprile, vol. 25, n. 2, pp. 141-150.

Haerpfer C.W., 2002, *Democracy and Enlargement in Post-Communist Europe. The Democratization of the General Public in fifteen Central and Eastern European Countries, 1991-1998*, Routledge, Londra.

Harcout A., 2003, *The Regulation of Media Markets in Selected Accession States in Central and Eastern Europe*, «European Law Journal», vol. 8, n. 2, pp. 316-340.

Havel V., 2000, *Overcoming the Division of Europe*, Discorso al Parlamento europeo, Strasburgo, 16 febbraio 2000 (http://www.hrad.cz).

Héritier A. e al., 1996, *Ringing the Changes in Europe: Regulatory Competition and the Transformation of the State: Britain, France and Germany*, de Gruyter, Berlino.

Héritier A., 1999, *Policy-Making and Diversity in Europe. Escaping Deadlock*, Cambridge University Press, Cambridge.

Héritier A., 2001, *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, in Héritier A. e al., *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*, Rowman & Littlefield, Boston.

Hildebrandt A., 2002, *What is Special about Enlarging the European Union towards the East? A Comparison with the Southern Enlargement*, «Bofit Online», n. 13, Banca di Finlandia, Istituto per le Economie in transizione.

Hooghe L. (a cura di), *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford University Press, Oxford.

Horsley W., 2003, *Polls find European oppose Iraq war*, «BBC News», 11 febbraio 2003.

Inglehart R., 2004, *East European Values in Global Perspective,* in Fuchs D., Klingenmann H.-D., Zielonka J. (a cura di), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, vol. 3, Oxford University Press, Oxford, in corso di pubblicazione.

Jovanovic M.N., 1999, *Where are the Limits to the Enlargement of the European Union?*, «Journal of Economic Integration», settembre, vol. 14, n. 1, pp. 467-96.

Jowitt K., 1992, *New World Disorder: the Leninist Extinction*, University of California Press, Berkeley.

Kagan R., 2003, *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, Alfred A. Knopf, New York.

Kenkel K., 1989, *New Cultural Geographies*, «New German Critique», Edizione speciale sulle minoranze nella cultura tedesca, inverno 1989, n. 46, pp. 181-190.

Kitschelt H., 2003, *Accounting for Postcommunist regime Diversity: What counts as a Good Cause?*, in Ekiert G., Hanson S.E. (a cura di), *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe: Assessing the Legacy of Communist Rule*, Cambridge University Press, Cambridge.

Koopmans T., 1994, *The Quest for Subsidiarity*, in Curtin D., Heukels T. (a cura di), *Institutional Dynamics of European Integration. Essays in Honor of Henry G. Schermers*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht.

Kovács J.M., 2002, *Approaching the EU and Reaching the US? Rival Narratives on Trasforming Welfare Regimes in East-Central Europe*, «West European Politics», aprile, vol. 25, n. 2, pp. 175-204.

Kreuzer M., Pettai V., *Patterns of Political Instability: Affiliation Patterns of Politicians and Voters in Post-Communist Estonia, Latvia, and Lithuania*, «Studies in Comparative International Development», luglio, vol. 38, n. 2, pp. 76-98.

Krugman P., 1997, *What Should Trade Negotiators Negotiate About*, «Journal of Economic Literature», marzo, vol. 35, edizione 1, pp. 113-120.

Laffan B., 2001, *The European Union polity: a union of regulative, normative and cognitive pillars*, «Journal of European Public Policy», vol. 8, n. 5, pp. 721-722.

Laitin D.D., 2002, *Culture and National Identity: «The East and European Integration*, «West European Politics», aprile, vol. 25, n. 2, pp. 55-80.

Leonardi R., 1995, *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union*, Macmillan, Londra.

Mair P., 2003, *Popular Democracy and EU Enlargement*, «Eastern European Politics and Society», inverno 2003, vol. 17, n. 1, pp. 58-73.

Malová D., Haughton T., 2002, *Making Institutions in Central and Eastern Europe, and the Impact of Europe*, «West European Politics», aprile, vol. 25, n. 2, pp. 101-120.

Martin L.L., 1995, *Heterogeneity, Linkage and Common Problems*, in Keohane R.O., Ostrom E. (a cura di), *Local Commons and Global Interdependence*, Sage, Londra, pp. 79-91.

Molle W., 1997, *The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy*, Ashgate, Aldershot.

«Le Monde», editoriale *Elargissement*, 17 giugno 2003.

Mungiu-Pippidi A., 2002, *Facing the Desert of Tartars: the Eastern Border of Europe*, in Zielonka J. (a cura di), *Europe Unbound*, Routledge, Londra.

Neef R., Stănculescu M. (a cura di), 2002, *The Social Impact of Informal Economies in Eastern Europe*, Ashgate, Aldershot, Burlington, Vt.

Nelson B.F., Stubb A. C.-G. (a cura di), 1994, *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Lynne Rienner, Londra.

Open Society Institute, 2002, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection, vol. II, Case Studies in Selected member States*, Osi/Eu Accession Monitoring program, Budapest, New York.

Parlamento europeo, 1998, *La politique de l'environment et l'élargissement*, «Fische Thématique», marzo, n. 17, Lussemburgo, 23.

Pettai V., Hallik K., 2002, *Understanding Processes of Ethnic Control: Segmentation, Dependency and Co-optation in Post-Communist Estonia*, «Nations and Nationalism», ottobre, vol. 8, edizione speciale n. 4, pp. 505-529.

Philippart E., Sie Dhian Ho M., 2000, *From Uniformity to Flexibility: Management of Diversity and its Impact on the EU System of Governance*, in de Búrca G., Scott J. (a cura di), *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?*, Hart Publishing, Oxford, pp. 299-336.

Pridham G., Lewis P.G. (a cura di), 1996, *Stabilizing Fragile Democracies. Comparing new party systems in southern and eastern Europe*, Routledge, Londra e New York, 1996.

Pridham G., 2002, *UE Enlargement and Consolidating democracy in Post-Communist States-Formality and Reality*, «Journal of Common Market Studies», vol. 40, n. 3, pp. 953-73.

Rasmussen H.K., 1997, *No entry. Immigration Policy in Europe*, Copenhagen Business School Press, Copenhagen.

Rescher N., 1993, *Pluralism: Against the Demand for Consensus*, Clarendon Press, Oxford.

Rupnik J., 2003, *Europe. Les malentendus de l'élargissement*, «En Temps Réel», cahier 8, aprile, pp. 1-38.

Scalfari E., 2003, *L'Europa americana che piace al Cavaliere*, «La Repubblica», 27 luglio 2003.
Schäffner C., Musolff A., Towson M., 1996, *Diversity and Unity in European Debates*, in Musolff A., Schaffner C., Townson M. (a cura di), *Conceiving of Europe: Diversity in Unity*, Dartmouth, Aldershot.
Schneider F., Enste D.H., 2002, *The Shadow Economy, An International Survey*, Cambridge University Press, Cambridge.
Schneider F., 2001, *What Do We Know About the Shadow Economy? Evidence from 21 Oecd countries*, «World Economics», dicembre, vol. 2, n. 4, pp. 19-32.
Schröeder G., 2003, *Germany-U.S.: We can do more, but only all together*, «International Herald Tribune», 20 settembre 2003.
Sdogati F., 2002, «Introduction», in Baldone S., Sdogati F., Tajoli L. (a cura di), *EU Enlargement to the CEECs: Trade Competititon, Delocalisation of Production, and Effects on the Economies of the Union*, Franco Angeli, Milano.
Segretariato delle Nazioni unite, Dipartimento Affari economici e sociali - Divisione popolazione, 2000, *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Aging Populations?* Esa/P/Wp. 160, New York.
Sinn H.-W., 2001, *Social Dumping in the Transformation Process?,* CESinfo, Working Paper, n. 508, giugno.
Story J., 1997, *The Idea of the Core: The Dialetics of History and Space*, in Edwards G., Pijpers A. (a cura di), *The Politics of European Treaty Reform*, Pinter, Londra.
Stubb A. C.-G., 2000, *Negotiating Flexible Integration in the Amsterdam Treaty*, in Neunreither K., Wiener A. (a cura di), *European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford University Press, Oxford.
Tismaneanu V., 2002, *Discomforts of Victory: Democracy, Liberal Values and Nationalism in Post-Communist Europe*, «West European Politics», aprile, vol. 25, n. 2, p. 95.
Tsoukalis L., 1981, *The European Community and its Mediterranean Enlargement*, Allen and Unwin, Londra.
Vaughan-Whitehead D., 2000, *Economic and Social Gaps, new Hidden Borders in the Enlarged Europe?,* Eui Working Paper, n. 2000/29, Istituto Università europea, Firenze.
Verdery K., 1996, *What Was Socialism, and What Comes Next*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
Wallace H., 1999a, *Whose Europe is it Anyway?*, «European Journal of Political Research», vol. 35, n. 3, pp. 287-306.
Wallace H., 1999b, *The Domestication of Europe: Contrasting experiences of EU membership and non-membership*, Daalder Lecture, Leiden University.
Wallace H., 2000, «EU Enlargement: A Neglected Subject», in Green Cowles M., Smith M. (a cura di), *The State of the European Union. Risks, Reform, Resistance and Revival*, Oxford University Press, Oxford.

Wallace W., 1996, *Government without Statehood: the Unstable Equilibrium*, in Wallace H., Wallace W. (a cura di), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.

Wallace H., Wallace W., 1995, *Flying together in a Larger and More Diverse European Union*, Working Documents of the Netherlands Scientific Council for Government Policy, n. 87, L'Aia.

Wessels W., 1997, *An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Process*, «Journal of Common Market Studies», vol. 35, n. 3, pp. 267-299.

Worcester R.M., 2003, *What Europeans Really Think about America - and the Future of the European Union*, Margart Nally Memorial Lecture, Ipr International Group and Greater London Group, House of Commons, 16 gennaio 2003.

Zielonka J., 2001, «Foreign Made Democracy», in Zielonka J., Pravda A. (a cura di), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, vol. 2, *International and Transnational Factors*, Oxford University Press, Oxford, pp. 511-532.

Zielonka J., Mair P., 2002, *Introduction: Diversity and Adaptation in the Enlarged European Union*, in Mair P., Zielonka J. (a cura di), *The Enlarged European Union. Diversity and Adaptation*, Frank Cass, Londra, pp. 1-19.