
indice

<i>Nota del Direttore</i>	5
La Strategia di Lisbona. Analisi e bilanci	
<i>Philippe Pochet</i> Lisbona: verso una Strategia ripensata?	13
<i>Jonathan Zeitlin</i> Il coordinamento delle politiche nell'Unione europea dopo il 2010: idee per un'architettura di governance inclusiva	33
<i>Jean-Claude Barbier</i> Per un bilancio critico della Strategia di Lisbona	55
La Strategia di Lisbona. Intersezioni-chiave	
<i>David Natali</i> La Strategia di Lisbona come fattore di modernizzazione del Modello sociale europeo: valutazioni	95
<i>Annamaria Simonazzi</i> La Strategia europea per l'occupazione. Meriti e limiti	125
<i>Ralf Rogowski</i> La flexicurity come idea centrale del Modello sociale europeo	143
Politiche e casi nazionali	
<i>Gianluca Busilacchi, Matteo Jessoula, Michele Raitano</i> Il Mac e le politiche pensionistiche: Italia e Europa	169

<i>Caroline de la Porte</i>	199
Il ruolo dell'Ocse e dell'Ue nelle politiche nazionali del lavoro. Il caso della Repubblica Ceca	
<i>Pedro Adão e Silva</i>	229
Il Portogallo come caso di studio dell'europeizzazione delle politiche sociali	
Rubriche	
PAROLA CHIAVE 1	261
Economia della conoscenza <i>Enzo Rullani</i>	
PAROLA CHIAVE 2	287
Metodo aperto di coordinamento <i>Chiara Romano</i>	
STRUMENTI	323
Italia. I Programmi operativi regionali Fse-Fesr in materia di politiche e inclusione sociale per il periodo 2007-2013 <i>Paolo Calbucci</i>	
MATERIALI	351
Italia. Progressi e ritardi verso gli obiettivi di Lisbona <i>Manuela Stranges</i>	
Italia. Strategia di Lisbona e politiche di genere: sei casi regionali <i>Luisa De Vita</i>	365
<i>Gli autori</i>	377
<i>English Abstracts</i>	381
<i>Call for paper</i>	389



Nota del Direttore

RPS

Sulla Strategia di Lisbona, giunta al suo traguardo in un anno, il 2010, ancora evidentemente caratterizzato dalla violenta crisi delle economie occidentali, non sembrano convergere bilanci positivi. Nel complesso – è noto – la Strategia si prefiggeva di rendere l'Europa l'economia più competitiva del mondo, migliorando il suo modello di protezione sociale già considerato di eccellenza. Questo sarebbe dovuto avvenire grazie all'immissione di fattori fortemente innovativi, quali la conoscenza e la sostenibilità, pure ambientale, intesi come agenti di sviluppo complessivo del sistema economico-sociale e grazie anche allo sviluppo di maggiori e più generalizzati gradi di universalismo, inclusività e armonizzazione dei sistemi di protezione sociale già presenti negli Stati membri. Venivano in parallelo anche introdotte fondamentali e promettenti innovazioni sul piano del metodo di relazioni fra Unione e Stati membri, al fine di elaborare un processo partecipativo, secondo un impianto che intendeva garantire all'Unione un ruolo di guida, contemplando allo stesso tempo un ampio margine di autonomia e di manovra per gli Stati nazionali. In tal senso il Mac è stato concepito come un sistema complesso di apprendimento reciproco basato su un'architettura di obiettivi e procedure condivisi, utilizzando indicatori comuni per la verifica delle performance e la selezione delle migliori pratiche (*benchmarking*). Ma i limiti della Strategia, pure se oggi certamente sottolineati dal blocco della crescita economica e dagli incrementi esponenziali di disoccupazione e povertà, hanno origini precedenti, in parte intrinseche al suo stesso impianto, certamente attribuibili alla sua evoluzione nel corso del primo decennio di vita. I profondi ridisegni in corso d'opera che hanno caratterizzato la vicenda della Strategia già dalla prima metà degli anni 2000 hanno configurato, con la cosiddetta «Strategia rinnovata» (2005), un chiaro sbilanciamento riduttivo della «dimensione sociale» (fino ad allora di pari peso rispetto a quella economica e occupazionale) e in favore dei fattori economici (principalmente produttività e flessibilità del lavoro) che si è ritenuto potessero riposizionare la capacità competitiva europea rispetto alle altre economie mondiali. Ma al di là di questo importante cedimento della struttura originaria, i limiti essenziali della Strategia

sono stati l'incapacità di realizzare efficienza ed efficacia del sistema di governance e delle procedure operative, e di ottenere un consenso reale da parte dei numerosi attori istituzionali e sociali, essenziali dalla sua complessa architettura. Tutte premesse indispensabili alla (largamente mancata) realizzazione degli obiettivi target (fra cui: occupazione e partecipazione al mercato del lavoro, informatizzazione e semplificazione amministrativa e normativa, investimenti in ricerca, sviluppo e formazione, ecc.) sulla base dei quali viene comunemente misurato l'insuccesso della Strategia.

Queste, sommariamente, le premesse da cui prendono le mosse i contributi pubblicati nel fascicolo, che naturalmente hanno assunto a proprio parametro argomenti specifici e ottiche diverse, dando così luogo, non solo per questo, a valutazioni di diversa intensità critica. La ripartizione del fascicolo in sezioni ha inteso, come di consueto, organizzare i diversi contributi per approcci o temi prevalenti: nella prima sezione prevalgono le valutazioni sulla Strategia di Lisbona in quanto tale, considerata nel suo complesso; nella seconda sono ospitati saggi che vertono sull'analisi di politiche o dimensioni «altre» interagenti con la definizione e gli sviluppi della Strategia; nella terza viene considerato l'impatto della Strategia su singoli paesi; nell'ultimo raggruppamento – rubriche – si forniscono strumenti e materiali inerenti alla programmazione futura e alla realizzazione di alcuni obiettivi della Strategia nel caso italiano. Le parole-chiave sono dedicate a due argomenti cruciali e trasversali all'intera Strategia: economia della conoscenza e Metodo aperto di coordinamento.

La *prima sezione* è composta di tre saggi a firma di alcuni fra i più noti studiosi di politiche sociali europee. Non è obiettivo di questa introduzione tentarne un'impossibile sintesi. Solo brevi appunti per richiamare la nota dominante di ciascuno. Il saggio di Pochet, critico nella valutazione d'insieme e moderatamente propositivo nelle conclusioni, pone nell'incipit il tema della natura ibrida della Strategia, per proseguire illustrandone percorsi e fallimenti. Conclude con una riflessione sulle alternative percorribili per un suo non meccanico rilancio che includa in maniera fondante l'agenda sociale e lo sviluppo sostenibile. Il secondo contributo della sezione è di Zeitlin ed ha per oggetto l'analisi, articolata per le sue tre principali fasi, dell'architettura della governance strategica. Dopo un'analisi del Mac differenziata per fasi (l'autore mostra come, diversamente che nella prima fase, l'architettura di governance introdotta in relazione a Lisbona II abbia evidenziato una serie di problemi rilevanti) e la considerazione di «Li-

sbona III» (2008/2011) come un «compromesso imperfetto», Zeitlin delinea, alla luce dei probabili esiti del dibattito in corso sulla Strategia, la sua visione per un'architettura di governance futura appropriata ed inclusiva, basata sull'assunzione degli elementi di forza e di debolezza del coordinamento delle precedenti fasi che superi le visioni «status quo» e «Lisbona minus». La sezione si conclude con il saggio di Barbier. Anche in questo contributo viene offerta una storia della Strategia, che in questo caso è incentrata sull'analisi degli assunti e delle trasformazioni valoriali della Strategia fin dai suoi antecedenti degli anni '90. L'analisi, che nella parte finale dell'articolo viene declinata alla luce delle «promesse tradite» di due politiche-chiave: l'attivazione delle politiche sociali e la flexicurity, si conclude con considerazioni che tratteggiano efficacemente l'analisi dell'autore sul declino dell'Europa sociale.

Il fascicolo prosegue con la *seconda sezione* che, come già accennato, è dedicata all'analisi di politiche o dimensioni «altre» interagenti con la definizione e gli sviluppi della Strategia: la capacità di quest'ultima di modernizzare il Modello sociale europeo, la Strategia europea per l'occupazione e la flexicurity. Nel primo di questi contributi Natali analizza l'influenza, in termini di modernizzazione, della Strategia di Lisbona sul Modello sociale europeo (non senza doversi misurare con la difficoltà di individuarne una definizione chiara), soffermandosi anche, nella seconda parte dell'articolo, sugli aspetti procedurali della Strategia e sulla sua capacità di realizzare gli obiettivi, incidere sulla partecipazione, il processo di apprendimento e le capacità istituzionali dei singoli paesi membri. Segue il contributo di Annamaria Simonazzi che offre, in prospettiva economica, un interessante riesame storico e critico della Strategia europea per l'occupazione a partire dagli anni '90 (condizionati dalle analisi Ocse) fino ai nostri giorni, ripercorrendo i diversi momenti della Seo dal suo varo (nel 1997), passando per le sue riformulazioni successive (nel 2003 e nel 2005) conformi all'orientamento di fondo, facente perno su misure dal lato dell'offerta. Il saggio mostra come la Strategia europea per l'occupazione sia stata condizionata dalla duplice ispirazione di coniugare flessibilità e inclusione e di costituire condizione essenziale per il funzionamento dell'unico meccanismo su cui si sono basate le politiche di convergenza dei paesi membri dell'Unione monetaria europea, rappresentato dalla flessibilità di prezzi e salari relativi. Prosegue e conclude la sezione il saggio di Rogowsky. La tesi centrale del contributo è che, per rendere efficaci le forme soft di governance, sia necessario rendere riflessive

RPS

Maria Luisa Mirabile

RPS

NOTA DEL DIRETTORE

tanto la legislazione quanto le politiche europee. A partire, anche in questo caso, dal presupposto di un necessario bilanciamento di interessi economici e sociali, il contributo intende verificare se e come le politiche di flexicurity (che secondo l'autore costituiscono un caso paradigmatico del nuovo approccio adottato dall'Unione europea in materia di regolazione della legislazione sociale e dell'occupazione) abbiano indotto nel processo decisionale europeo elementi crescenti di riflessività.

La *terza sezione* è dedicata all'esame di specifiche politiche analizzate in determinati casi nazionali. I tre saggi che la compongono analizzano, alla luce del ruolo e del metodo Ue, le politiche pensionistiche in Italia (Busilacchi, Jessoua, Raitano), le politiche del lavoro nella Repubblica Ceca (de la Porte), il processo di europeizzazione delle politiche sociali alla luce del caso portoghese (Adao e Silva). Nel primo dei tre contributi vengono analizzati i contenuti del Mac-pensioni e la sua capacità di influenzare le politiche previdenziali nazionali, in particolare quella italiana. Successivamente viene fornita una valutazione della misura in cui il sistema pubblico contributivo introdotto nel nostro paese dalla riforma del 1995 consenta di perseguire i diversi obiettivi alla base del metodo del coordinamento aperto (sostenibilità, adeguatezza e modernizzazione), identificando, infine, le principali criticità di tale sistema. Realizzando un collegamento implicito con alcuni dei temi già sviluppati in precedenti articoli riferiti all'analisi della Strategia europea per l'occupazione, l'articolo di Caroline de la Porte analizza in parallelo il ruolo svolto dall'Ocse con la sua «Jobs Strategy» (Strategia dell'occupazione) e quello svolto dall'Ue con la Strategia europea dell'occupazione nello sviluppo della politica macro-economica, dell'occupazione e del mercato del lavoro nella Repubblica Ceca che, in quanto membro a pieno titolo delle due organizzazioni, è soggetta alla loro discreta e non vincolante consulenza in materia di riforma del mercato del lavoro. Attraverso un esame delle analogie di fondo (entrambi i modelli insistono sulla politica macroeconomica orientata alla crescita, sostenuta da politiche attive del lavoro, da servizi pubblici per l'impiego attivi ed efficaci e dalla deregulation dei mercati del lavoro) e delle diversità (sul ruolo pubblico o privato dei servizi all'impiego), l'autrice sviluppa una verifica nell'ottica dell'analisi di influenza (modesta) delle due entità sui cambiamenti avvenuti nel paese. Ancora, il terzo contributo della sezione è dedicato all'analisi dell'influenza Ue sui cambiamenti di politica sociale avvenuti in Portogallo, concentrandosi in particolare sui fattori che spiegano i diversi gradi di cam-

biamiento nelle politiche nazionali in risposta alle pressioni europee (Adao e Silva). Le ragioni che, secondo l'autore, spiegano la conformità tra le politiche nazionali e quelle europee risiedono nella combinazione tra un contesto favorevole creato da una forte impronta europea nelle politiche nazionali e una convergenza tra la pressione europea e l'agenda politica nazionale in arene di policy le cui caratteristiche facilitano il cambiamento.

Le parole-chiave sono in questo fascicolo due. Con la prima – economia della conoscenza – si sono voluti evocare i cambiamenti e le esigenze di fondo che avevano ispirato questa formulazione della promessa europea, affrontando il tema – attraverso l'analisi ad ampio spettro che ne fa Rullani – fino alle sue implicazioni più attuali: della riscoperta della necessità dell'integrazione fra l'intelligenza tecnica, portato della modernità e fonte di conoscenza riproducibile, e l'intelligenza fluida delle persone, indispensabile a gestire la complessità di un capitalismo andato fuori controllo anche a seguito della sua espansione globale. Con la seconda parola-chiave, curata da Chiara Romano, «Metodo aperto di coordinamento», si è voluto fornire una sponda strutturata e il più possibile esauriente sull'argomento sia per la lettura di molti dei saggi contenuti nel fascicolo (che a questo fanno ampio riferimento), sia per la più generale lettura del metodo comunitario, del ruolo oggi spettante alle diverse istituzioni e strumenti, e del punto raggiunto dal processo di costituzionalizzazione dell'Europa sociale.

Per concludere, le rubriche «strumenti» e «materiali» forniscono approfondimenti mirati. Il contributo di Calbucci presenta i risultati di un'analisi svolta a partire dai documenti di programmazione adottati dalle Regioni italiane per il ciclo di politiche di coesione regionale 2007-2013, centrata sulla messa in evidenza di come gli obiettivi della Strategia di Lisbona, e più in dettaglio delle politiche di inclusione sociale definite a livello comunitario, siano state tradotte in termini operativi. L'analisi ha riguardato i Programmi operativi regionali (Por) italiani del Fondo sociale europeo (Fse) e del Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), rispetto ad uno degli assi portanti della nuova programmazione, nello specifico quello relativo alle politiche sociali. Viene quindi proposta una rassegna delle misure e delle risorse specificamente programmate dalle Regioni italiane, e pertanto, indirettamente, anche delle possibilità-potenzialità previste per gli operatori del settore.

Nei «materiali» vengono pubblicati due contributi rispettivamente dedicati all'analisi del grado di raggiungimento da parte dell'Italia degli

RPS

Maria Luisa Mirabile

obiettivi europei di Lisbona, Stoccolma e Barcellona per quanto attiene al tasso di partecipazione delle donne e dei lavoratori anziani (Stranges) e all'analisi dell'impatto esercitato dalla Strategia di Lisbona nell'implementazione delle politiche di genere in sei regioni italiane (De Vita).

Maria Luisa Mirabile

RPS

NOTA DEL DIRETTORE

La Strategia di Lisbona.
Analisi e bilanci

Lisbona: verso una Strategia ripensata?

Philippe Pochet

RPS

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

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

1. Introduzione

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

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

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

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

2. Contenuti e evoluzione di Lisbona

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RPS

Philippe Pochet

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

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

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

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

Alla vigilia del suo rinnovamento che dovrebbe chiamarsi con il nome

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

RPS

Philippe Pochet

3. *Quale apporto dalla Strategia di Lisbona?*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. La Strategia di Lisbona rispetto ad alcuni indicatori

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

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

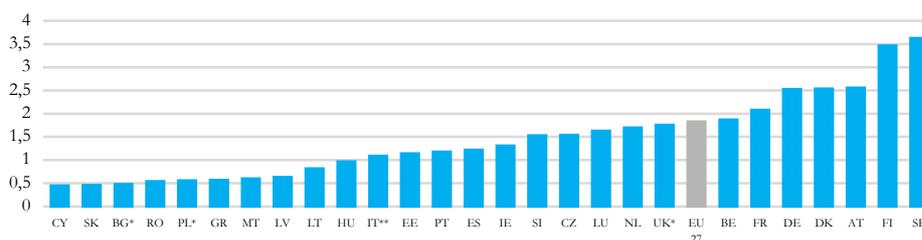
I risultati in termini di spesa in ricerca e sviluppo, che dovevano raggiungere il 3%, sono pessimi. Nel 2007, solo sei Stati membri si collo-

RPS

LISBONA: VERSO UNA STRATEGIA RIPENSATA?

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

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

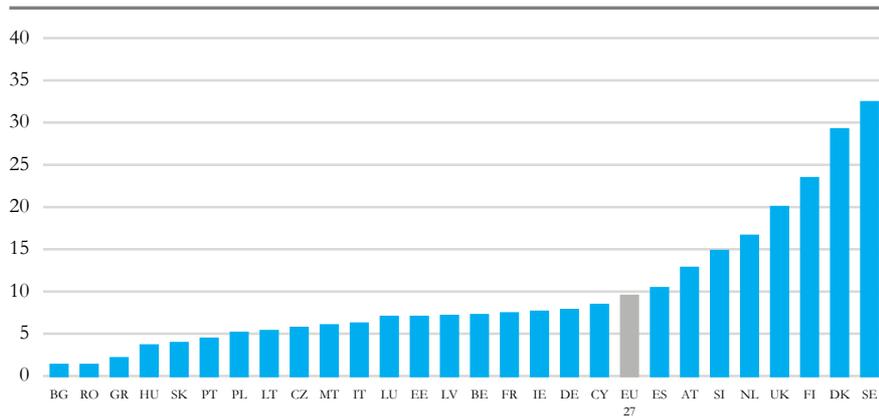


Data source: Eurostat, web site consulted on 16/12/2008. Note: * = 2006, ** = 2005.

Fonte: Etui e Etuc, 2009.

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

Figura 2 - Lifelong learning (anno 2007)

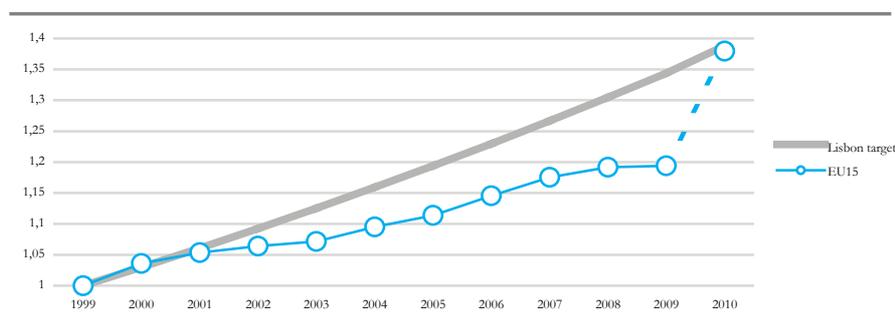


Data source: Eurostat, web site consulted on 16/12/2008. Note: Percentage of the population aged 25-64 participating in education and training over the four weeks prior to the survey.

Fonte: Etui e Etuc, 2009.

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

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



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

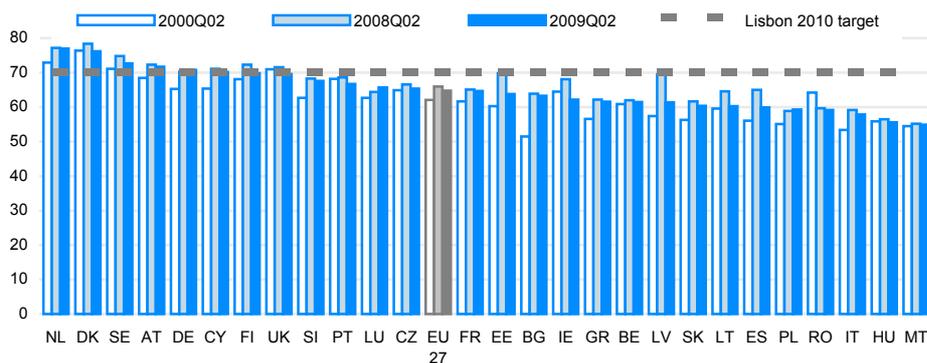
Fonte: Etui e Etuc, 2009.

Affrontiamo adesso gli indicatori sociali.

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

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

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

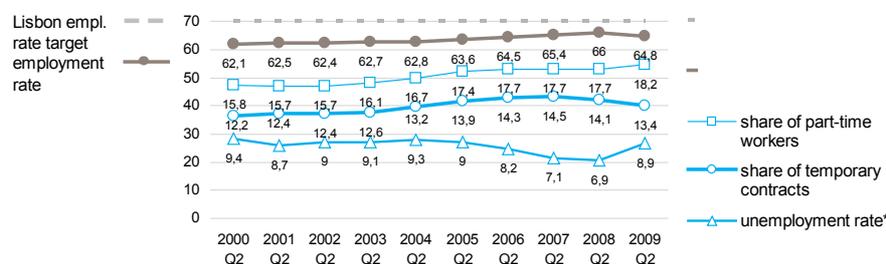


Data source: Eurostat online database (European Labour Force Survey). Age: 15-64. Note: FR: 2000Q1 instead of 2000Q2.

Fonte: Etui e Etuc, 2009.

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

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



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

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

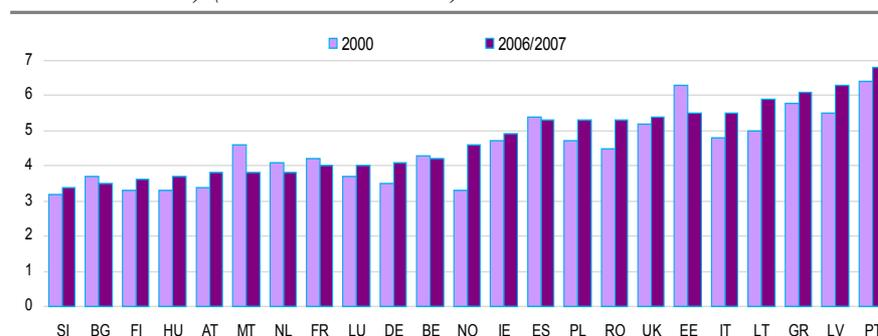
Tracciando dunque le grandi tendenze, sembra che l'obiettivo della società della conoscenza, costruita a partire da un forte investimento nello sviluppo degli individui e nelle tecnologie del futuro, è ben lontano dall'essere raggiunto. È questa la ragione di una crescita più debole di quanto non fosse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

RPS

LISBONA: VERSO UNA STRATEGIA RIPENSATA?

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

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



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

Fonte: Etui e Etuc, 2009.

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

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

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

RPS

Philippe Pochet

5. Una governance inadeguata?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

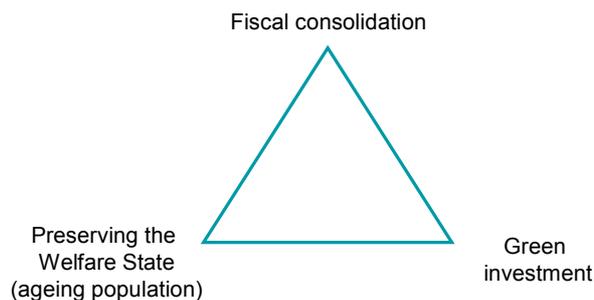
6. *Verso una strategia radicalmente ripensata?*

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

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

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

Figura 7 - Trilemma



Fonte: P. Pochet, Etui 2009

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

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

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

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

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

Riferimenti bibliografici

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

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

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

RPS

Philippe Pochet

Traduzione dal francese a cura di Antonio Gasbarrone

Il coordinamento delle politiche nell'Unione europea dopo il 2010: idee per un'architettura di governance inclusiva*

Jonathan Zeitlin

RPS

L'architettura della governance della Strategia di Lisbona è stata modificata, formalmente o informalmente, varie volte nel corso dei suoi dieci anni di vita. Questo studio si sofferma su queste evoluzioni contribuendo al dibattito in corso sul futuro della strategia di Lisbona e sull'appropriata architettura di governance per il coordinamento delle politiche nell'Ue dopo il 2010. Il paper si sviluppa in due parti principali; la prima parte riconsidera la

governance della strategia di Lisbona dal marzo 2000 fornendo una visione critica generale delle tre principali fasi del suo sviluppo. La seconda parte guarda in avanti, esaminando un'appropriata futura architettura di governance per il coordinamento delle politiche nella Ue dopo 2010. La parte conclusiva valuta i probabili esiti del dibattito in corso sulla strategia di Lisbona post-2010, sulla base delle informazioni disponibili al momento della stesura del testo.

1. Introduzione

La Strategia di Lisbona, lanciata dal Consiglio europeo nel marzo 2000 come quadro a medio termine per il coordinamento delle politiche socio-economiche nella Ue, si conclude formalmente nel 2010. Quasi fin dall'inizio, la Strategia di Lisbona è stato oggetto di interpretazioni molto contrastanti, mentre l'architettura della sua governance è stata modificata, formalmente o informalmente, varie volte. Questo studio, scritto nell'ottobre 2009, esamina e contribuisce al dibattito in corso sul futuro della Strategia di Lisbona e sull'appropriata architettura di governance per il coordinamento delle politiche nell'Ue dopo il 2010.

Lo studio è suddiviso in due parti principali. La prima parte riconsidera la governance della Strategia di Lisbona dal marzo 2000, fornendo

* Precedenti versioni di questo studio sono state presentate durante seminari organizzati dalla Cancelleria federale austriaca, dal Comitato delle Regioni, e dalla Piattaforma di organizzazioni sociali non-governative europee (Social Platform).

una visione generale critica delle tre principali fasi del suo sviluppo. La seconda parte guarda in avanti, esaminando un'appropriata futura architettura di governance per il coordinamento delle politiche nella Ue dopo 2010. Il ragionamento procede seguendo tre passaggi principali. Il primo identifica cinque principi del design architettonico per il coordinamento delle politiche nella Ue. Il secondo esamina tre opzioni alternative di governance per il coordinamento delle politiche nella Ue dopo 2010: (i) lo status quo (l'attuale Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione); (ii) «Lisbona minus» (la Relazione Cohen-Tanugi preparata per la Presidenza francese dell'Ue); e (iii) una nuova architettura inclusiva, basata su quattro pilastri di pari importanza che si rafforzano reciprocamente (sviluppo economico, occupazione, coesione sociale, sostenibilità ambientale). Nel terzo si valutano i rischi e le opportunità per il coordinamento delle politiche nell'Ue derivanti dalla terza, preferibile, opzione di una nuova architettura di governance inclusiva. La parte conclusiva valuta i probabili esiti del dibattito in corso sulla Strategia di Lisbona post-2010, sulla base delle informazioni disponibili al momento della stesura del testo.

2. La governance della Strategia di Lisbona, 2000-2010: una visione d'insieme critica

2.1 «Lisbona I» (2000-2005)

Com'è noto, la prima Strategia di Lisbona definiva un'agenda ampia e ambiziosa volta a rendere, entro il 2010, l'Ue «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con più e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale». Questa agenda inclusiva era basata sul concetto di un «triangolo di politiche socio-economiche», con la piena occupazione e la coesione sociale di pari peso rispetto alla crescita economica e alla competitività, come obiettivi della Ue. Nel 2001, sotto la Presidenza svedese, la sostenibilità ambientale è stata aggiunta come quarto pilastro o obiettivo strategico essenziale. Per far avanzare questo ambizioso programma, la Strategia di Lisbona ha inaugurato un nuovo approccio alla governance dell'Unione europea, il Metodo aperto di coordinamento (Mac), basato su ripetute analisi comparative dei progressi nazionali verso obiettivi comuni europei e sull'apprendimento reciproco organizzato. Esteso a un insie-

me sempre più ampio di settori di policy a seguito del vertice di Lisbona, il Mac è apparso per un certo tempo essere lo strumento di governance della Ue per l'assunzione di decisioni in materie complesse, sensibili a livello nazionale, nelle quali le diversità tra gli Stati membri precludono l'armonizzazione, e l'incertezza strategica incoraggia l'apprendimento reciproco a livello nazionale ed europeo (Zeitlin, 2005c). Ma il Mac non è mai stato concepito come l'unico strumento di governance per la Strategia di Lisbona: si è sempre pensato che dovesse essere combinato con altri strumenti comunitari di policy, compresa la legislazione, il dialogo sociale, i Programmi d'azione comunitari, i fondi strutturali.

«Lisbona I» è stata ampiamente criticata dalla revisione intermedia del 2004-5 per la sua mancanza di orientamento strategico, la moltiplicazione di obiettivi, target e processi di coordinamento. Il Mac, in particolare, è stato duramente criticato dalla Relazione Kok e dalla entrante Commissione Barroso per non aver ottenuto impegni degli Stati membri circa l'attuazione delle riforme concordate, necessarie per il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona (Kok, 2004; European Commission, 2005). Alcune di queste critiche a Lisbona I erano indubbiamente giustificate, in particolare la debolezza dell'architettura complessiva di governance per l'integrazione e la conciliazione dei processi di coordinamento di politiche settoriali sovrapposte (coordinamento del coordinamento). Ma altre critiche erano molto meno giustificate, dato che il processo di revisione ignorava gran parte degli elementi di valutazione disponibili, sia istituzionali che accademici, che suggerivano che il metodo dovesse essere considerato un relativo successo in alcune aree di policy chiave, mentre in altre non era possibile dare una valutazione definitiva, dato che il metodo non era stato ancora attuato in maniera sistematica.

L'influenza nazionale e l'efficacia dei processi del Mac è notoriamente difficile da valutare, non soltanto a causa della loro varietà, della complessità e della relativa novità, ma anche a causa dei problemi metodologici connessi all'individuazione dell'impatto causale indipendente di un processo di definizione di politiche iterativo, basato sulla collaborazione tra le istituzioni della Ue e i governi degli Stati membri senza sanzioni giuridicamente vincolanti¹. Tuttavia, adesso si dispone di una mole consistente di ricerche empiriche sulle operazioni del Mac a

¹ Per un più completo esame di questi problemi metodologici, vedi Zeitlin (2005b, pp. 26-27; 2009, pp. 214-217).

livello nazionale e regionale, derivante da una vasta gamma di fonti ufficiali e non ufficiali. La maggior parte di tali ricerche si concentra sull'occupazione, l'inclusione sociale e la protezione sociale, in quanto processi di Mac più antichi, più compiutamente sviluppati e meglio istituzionalizzati².

Sebbene le conclusioni di queste ricerche rimangano controverse e soggette a molteplici interpretazioni, la mia lettura degli elementi di prova disponibili avalla l'opinione che il Mac in queste aree di policy debba essere considerato abbastanza di successo rispetto ad una serie di aspetti importanti³. Il primo di essi riguarda sostanziali cambiamenti avvenuti nei sistemi di policy. Questi processi Mac hanno contribuito ad accrescere l'importanza e l'ambizione delle politiche nazionali per l'occupazione e per l'integrazione sociale in molti Stati membri. Essi hanno contribuito a cambiamenti nelle concezioni delle politiche nazionali (cambiamenti cognitivi) tramite l'assunzione di concetti e categorie europee (quali: attivazione, prevenzione, apprendimento permanente, *mainstreaming* di genere e inclusione sociale) nei dibattiti nazionali, proponendo ai responsabili politici nuovi approcci e sollecitandoli a riconsiderare politiche stabilite da lungo tempo, ma sempre più controproducenti (quali i prepensionamenti). Questi processi di Mac hanno inoltre contribuito a cambiamenti dell'agenda politica nazionale (cambiamenti politici) che hanno posto all'ordine del giorno e/o hanno accresciuto il relativo rilievo di nuove questioni (come attivazione, riforma delle pensioni, asili nido, parità di genere, povertà infantile e integrazione degli immigrati). Vi sono anche prove, basate su relazioni ufficiali e su interviste, che obiettivi, linee guida, obiettivi target e raccomandazioni del Mac abbiano contribuito a produrre cambiamenti all'interno di specifiche politiche nazionali (cambiamenti programmatici), in settori come l'attivazione/prevenzione, le riforme dei sistemi di incentivazione fiscale del lavoro in certi settori della protezione sociale (tax-benefit), l'invecchiamento attivo/apprendimento permanente, la parità di genere, gli asili nido, l'assistenza sociale, le riforme previdenziali. Tuttavia, dato il ruolo attivo degli Stati membri nel definire lo sviluppo dei processi del Mac, il loro rapporto con i decisori nazionali dovrebbe essere inteso come interazione bidirezionale e non come impatto causale a senso unico.

Una seconda forma di influenza positiva del Mac riguarda i cambia-

² Per visioni sintetiche d'insieme, vedi Zeitlin (2005c; 2009).

³ Per una valutazione più completa, vedi Zeitlin (2005c; 2009).

menti procedurali nella governance e nell'organizzazione del policy-making. Qui vi sono numerose testimonianze del fatto che nella maggior parte degli Stati membri la Seo e i processi del Mac per la protezione sociale/inclusione hanno contribuito a migliorare il coordinamento orizzontale e l'integrazione intersettoriale di aree interdipendenti di policy; a rafforzare il coordinamento verticale tra i livelli di governance; ad accrescere la capacità di governo e l'informazione statistica; a determinare una maggiore consultazione e partecipazione di attori non statali (in particolare nell'inclusione sociale, ma anche, in notevole misura, in materia di occupazione); e a sviluppare reti orizzontali o diagonali per la partecipazione di attori non statali e regionali nella costruzione delle politiche dell'Unione europea. Anche qui, tuttavia, i processi del Mac non sono l'unica causa all'origine di questi cambiamenti delle modalità di governance e – in particolare – il grado di coinvolgimento degli attori non statali e regionali dipende anche sia dagli assetti istituzionali nazionali, sia dalle strategie degli attori stessi. Una terza forma di influenza positiva esercitata dal Mac riguarda l'apprendimento reciproco. Qui vediamo una prevalenza degli effetti indiretti, o *higher-order*, rispetto a quelli diretti, o *first-order*. Così, per esempio, vi sono relativamente pochi esempi di trasferimento diretto di politiche, in quanto le riforme nazionali tendono in genere ad ispirarsi alle analogie anziché realizzare minuziose riproduzioni delle politiche proprie di altri Stati membri. Anche qui, tuttavia, si trovano alcuni sorprendenti esempi di assunzione più diretta, come l'influenza che sembra aver subito il Regno Unito nell'apprendimento dall'Irlanda e da diversi paesi nordici per ciò che riguarda i servizi di cura dell'infanzia, le famiglie monoparentali, l'indebitamento e le politiche di inclusione sociale⁴. Più consistente, invece, è stata l'influenza dei processi del Mac per quanto riguarda l'identificazione delle sfide comuni e di approcci politici promettenti a livello europeo (effetti euristici); armonizzazione statistica e *capacity building* (sia a livello europeo che nazionale); e i loro stimoli nei confronti degli Stati membri per ripensare impostazioni e prassi radicate, come effetto dell'obbligo di paragonare i risultati nazionali a quelli degli altri paesi da un lato e, dall'altro, dell'obbligo di riesaminare e di ri-valutare le politiche nazionali alla luce dei progressi relativi ottenuti nel conseguimento degli obiettivi europei comuni (effetti maieutici o riflessivi). Eppure, come la ricerca empirica mostra, questi processi di Mac in

⁴ Per questi esempi, vedi European Commission, 2006, p. 6.

materia di occupazione e protezione sociale/inclusione hanno anche sofferto notevoli debolezze. Tra queste le principali sono state una mancanza di chiarezza e di trasparenza, con attori burocratici interpreti di un ruolo dominante sia a livello europeo che nazionale; debole integrazione nel policy-making nazionale, con i Pan (Piani di azione nazionale), utilizzati più come relazioni alla Ue che come documenti operativi di direzione politica; e limitato apprendimento politico dal basso verso l'alto o orizzontale, con pochi esempi di trasferimento delle conoscenze verso l'alto e diffusione tra le nazioni di pratiche locali innovative. Tuttavia, si potrebbe affermare che la maggior parte di queste lacune constatate non siano dovute ad un'intrinseca debolezza del Mac in quanto tale, ma piuttosto a limitazioni procedurali di specifici processi del Mac. Di qui una strategia potenzialmente feconda per migliorare l'efficacia degli attuali processi del Mac potrebbe essere quella di applicare alle loro procedure gli elementi chiave del metodo stesso: definizione di valori di riferimento, *peer review*, sorveglianza, valutazione, e riprogettazione iterativa. Iniziative attuate nel corso degli ultimi anni nell'ambito della Seo e del Mac per la protezione sociale e l'inclusione sociale (Mac/Psis) hanno fornito prova della viabilità pratica di questa strategia di riforma riflessiva come, da un lato, il rafforzamento dell'apprendimento reciproco e i programmi *peer review* e, dall'altro, le proposte delle istituzioni dell'Ue e delle Ong per maggiore apertura, partecipazione degli *stakeholders*, il «*mainstreaming*» dei Mac nella realizzazione delle politiche nazionali⁵.

Se i Mac in materia di occupazione e protezione sociale/inclusione possono essere valutati un relativo successo, lo stesso non può dirsi dei loro omologhi in campi quali l'innovazione, la promozione delle imprese e la società dell'informazione. In questi contesti, il Mac è stato ampiamente criticato per il deficit di progressi degli Stati membri verso l'obiettivo di investimento del 3% del Pil in R&S, stabilito dal Consiglio europeo di Barcellona del 2002, e per lo scarso impatto e visibilità delle politiche «*e-Europe*». Ancora, i processi del Mac in questi settori sono caratterizzati da ricette «leggere» e da architetture frammentarie, senza Pan concordati o raccomandazioni specifiche per ciascun paese, limitati monitoraggio e rendicontazione, scarsa *peer review* e deboli meccanismi di apprendimento reciproco. Quindi, secondo una

⁵ Per un esame più completo di questa strategia di riforma riflessiva, vedi Zeitlin, 2005c, pp. 483-493. Per recenti proposte politiche secondo queste linee, vedi European Commission, 2008a; e Social Platform, 2009.

valutazione indipendente preparata per la Commissione dal Tavistock Institute (2005), del Mac in questi settori «non si può ancora dire se sia stato un successo o un fallimento», perché «semplicemente esso non è stato attuato pienamente»⁶.

2.2 «Lisbona II» (2005-2008)

La Strategia di Lisbona è stata formalmente rilanciata nel 2005, con un focus più netto sulla crescita e la creazione di posti di lavoro. Il nucleo dell'architettura di «Lisbona II» è stato la fusione delle linee guida europee per l'occupazione (*European employment guidelines*, Eeg) e i grandi orientamenti delle politiche economiche (*Broad economic policy guidelines*, Bepg) in un unico insieme di 24 linee guida integrate (*Integrated guidelines*, Ig) per la crescita e l'occupazione, suddivise in capitoli separati per le politiche macroeconomiche, microeconomiche e per l'occupazione. Coerentemente con questo cambiamento di architettura, i piani d'azione nazionali per l'occupazione (Pan/occupazione) e la relazione congiunta sull'occupazione (*Joint employment report*, Jer) sono stati sostituiti rispettivamente da sezioni all'interno dei programmi nazionali di riforma di Lisbona degli Stati membri (Pnr) e dalla Relazione annuale della Commissione sui progressi di Lisbona. Questa strategia, rilanciata e ridefinita, doveva essere, da un lato, attuata attraverso una nuova serie di partenariati di riforma tra la Commissione e gli Stati membri e, dall'altro, tra i governi e le parti nazionali interessate. Questi nuovi partenariati di riforma sono stati espressamente concepiti per spostare il centro della Strategia di Lisbona dal «coordinamento tramite discussioni multilaterali tra venticinque Stati membri e la Commissione, sui singoli temi (i Mac)» verso un «dialogo bilaterale approfondito tra la Commissione e gli Stati membri su un impegno basato su programmi di azione nazionali» (European Commission, 2005).

Sul versante sociale, i tre filoni dei Mac sociali (inclusione, pensioni, sanità e assistenza di lunga durata) furono «snelliti» in un unico complessivo Mac per la protezione sociale e l'inclusione sociale (Mac/Psis), con obiettivi sia comuni che specifici dei vari settori. In base alle conclusioni dei successivi Consigli europei, la Strategia di Lisbona rilanciata è stata progettata per fornire un «quadro in cui le politiche economiche per l'occupazione e sociali si rafforzano reciprocamente,

⁶ Per uno sfavorevole confronto dell'istituzionalizzazione del Mac in R&S con quello in istruzione e formazione, vedi anche Gornitzka, 2006.

per garantire che si registrino progressi paralleli nella creazione di occupazione, competitività e coesione sociale, nel rispetto dei valori europei». Questo rafforzamento dinamico reciproco all'interno della nuova Strategia di Lisbona doveva essere realizzato mediante un rapporto reciproco tra il Mac ottimizzato per la protezione sociale e l'inclusione sociale (Mac/Psis) e le Linee guida integrate per la crescita e l'occupazione sia a livello nazionale che europeo, grazie a cui il primo dovrebbe sostenere gli obiettivi della crescita e dell'occupazione (*«feeding in»*), mentre il successivo dovrebbe sostenere la realizzazione degli obiettivi di coesione sociale (*«feeding out»*).

Un obiettivo centrale della Strategia di Lisbona rilanciata era di colmare i gap di realizzazione attraverso una migliore governance. Ma l'esperienza degli ultimi quattro anni indica che la nuova architettura di governance introdotta in base a Lisbona II ha evidenziato problemi circa una serie di aspetti rilevanti. In primo luogo, l'integrazione della Strategia europea per l'occupazione con i Grandi orientamenti delle politiche economiche, la maggiore libertà per gli Stati membri di fissare le proprie priorità all'interno dei Programmi nazionali di riforma (Pnr) e la concomitante scomparsa del Jer e dei Pan/occupazione hanno ridotto la visibilità del coordinamento della politica dell'occupazione sia a livello europeo che nazionale. In maniera non meno significativa, il nuovo assetto ha portato ad una crescita delle disparità nelle relazioni sulla politica nazionale dell'occupazione e a una perdita di capacità di monitoraggio a livello europeo⁷.

In secondo luogo, in assenza di qualsiasi meccanismo istituzionale specifico atto a garantire un feedback di reciproco rafforzamento tra le dimensioni sociale, economica e dell'occupazione della Strategia di Lisbona rilanciata, l'efficacia pratica di tale feedback è rimasta decisamente limitata, con ampie variazioni tra gli Stati membri. Solo pochi Stati membri hanno incluso obiettivi di coesione sociale nei loro Pnr,

⁷ Per compensare ciò, il *Lisbon methodology (Lime) working group* del Comitato di politica economica dell'Ue (*Economic policy committee*, Epc) ha sviluppato il *Lisbon assessment framework* (Laf, Quadro di valutazione di Lisbona) che comprende una griglia di attuazione nazionale, database di riforme del lavoro, valutazioni di impatto di elementi chiave di riforma e esercizi di elaborazione macroeconomica. Il Comitato per l'occupazione (*Employment committee*, Emco) ha nettamente criticato la capacità di questo approccio a una contabilità centralizzata della crescita a cogliere in modo accurato la relazione tra la Seo, le riforme nazionali e i risultati dell'occupazione e sta lavorando per sviluppare metodologie alternative (si vedano Epc, 2008; Emco, 2008).

la maggior parte dei quali fa un riferimento relativamente limitato al Mac/Psis. Né in Lisbona II vi è stata molta evidenza di un esplicito «*feeding out*» dalle linee guida integrate e dai Pnr al Mac/Psis, per esempio mediante una sistematica valutazione dell'impatto degli effettivi o potenziali effetti delle politiche economiche e dell'occupazione degli Stati membri sugli esiti di coesione sociale/inclusione (Begg e Marlier, 2007).

In terzo luogo, secondo diverse fonti indipendenti, il processo di attuazione dei Pnr nella maggior parte degli Stati membri ha continuato a difettare di visibilità pubblica, mentre il coinvolgimento degli attori non statali e regionali è stato spesso limitato ad una consultazione formale e/o a esercizi di informazione, con limitate possibilità di influenzare la direzione o i contenuti della politica effettiva. Secondo quanto riportato, nella maggior parte degli Stati membri gli attori della società civile, come le Ong e le associazioni di volontariato, sono stati coinvolti molto poco, spesso a causa delle difficoltà di accesso alla consultazione e a processi di coordinamento dominati dai Ministeri delle Finanze o dell'Economia, con i quali vi erano stati in precedenza pochi contatti (Begg e Marlier, 2007; European Anti-Poverty Network, 2007; Begg, 2007; Committee of the Regions, 2008 e 2009).

In quarto luogo, si è rivelato estremamente difficile mantenere il focus semplificato della nuova Strategia di Lisbona e il passaggio dal coordinamento multilaterale delle politiche al dialogo bilaterale sulle riforme tra la Commissione e gli Stati membri. In modo non sorprendente, il Consiglio europeo, nelle mutate circostanze, non è stato in grado di resistere ad aggiungere nuove priorità alle 24 linee guida integrate, così come le quattro aree di priorità trasversali relative a più crescita e più posti di lavoro concordate nel Consiglio europeo di primavera del 2006⁸. E neanche sorprende che il Consiglio europeo e la Commissione abbiano anche lanciato nuovi processi di coordinamento e obblighi di informazione per gli Stati membri in risposta a queste e ad altre priorità emergenti, quali l'integrazione degli immigrati o la riduzione degli oneri amministrativi. Infine, la Commissione stessa sembra aver riconosciuto i limiti del dialogo bilaterale con gli Stati membri sui loro Pnr, come si può vedere per esempio dagli sforzi volti a organizzare workshop per l'apprendimento reciproco nell'am-

⁸ Queste quattro aree di priorità trasversali sono: investire di più in conoscenza e innovazione; sbloccare il potenziale di affari, specialmente delle Pmi; maggiore adattabilità dei mercati del lavoro basata sulla *flexicurity*; energia e clima.

bito della rete dei coordinatori nazionali di Lisbona su questioni come gli sportelli unici per la creazione di nuove imprese, la cooperazione business-università, l'aumento della vita lavorativa dei lavoratori più anziani – anche con qualche rischio di duplicazione del lavoro dei Mac settoriali.

Non sembra, infine, che i nuovi accordi di governance di Lisbona II abbiano notevolmente contribuito a sbloccare le riforme a livello nazionale. Una valutazione ufficiale delle linee guida integrate per la crescita e l'occupazione condotta per conto della Dg Ecfm ha infatti concluso che essi avevano indotto un «*incremental impact*» sui processi nazionali di riforma, non attraverso relazioni tra pari o pressioni sull'opinione pubblica, ma «principalmente attraverso temi politici di *framing*, l'apprendimento reciproco, la legittimazione dei promotori delle riforme, o allargando il “consenso” delle parti interessate» (Euréval/Rambøll Management, 2008).

2.3 «Lisbon III» (2008-2011)

In risposta alle ripetute critiche circa la debolezza del reciproco rafforzamento tra politica economica, occupazionale e sociale della nuova architettura di governance di Lisbona II, il Consiglio europeo di primavera del 2007 ha deciso che gli «obiettivi sociali comuni degli Stati membri dovrebbero essere presi maggiormente in considerazione nell'agenda di Lisbona [...] al fine di garantire il costante sostegno dei cittadini dell'Unione all'integrazione europea». Il risultato è stato un dibattito pubblico di un intero anno durante le presidenze Ue tedesca e portoghese incentrato sul modo migliore per rafforzare la dimensione sociale della Strategia di Lisbona. In questo dibattito emersero due posizioni che si controbilanciavano: una propugnava di incorporare gli obiettivi sociali comuni dell'Unione europea nelle Linee guida integrate e di collegare più strettamente il Mac/Psis alla Strategia di Lisbona; l'altra sosteneva di mantenere la stabilità delle linee guida, concentrandosi su una migliore attuazione delle riforme nazionali. Fu adottata una soluzione intermedia: su insistenza della Commissione, le linee guida integrate sono state mantenute invariate per il periodo 2008-2011, ma la loro dimensione sociale è stata rafforzata dalla revisione del testo esplicativo di accompagnamento, che ha fatto appello a una più stretta interazione con il Mac/Psis e un controllo più sistematico di «*feeding in/feeding out*». L'Agenda sociale rinnovata della Commissione per il 2010-2015 fa fare a questo approccio un ul-

teriore passo avanti, proponendo di rafforzare il Mac/Psis mediante il suo avvicinamento alla Strategia di Lisbona attraverso l'uso di obiettivi, di principi comuni, di un maggior monitoraggio e raccomandazioni (European Commission, 2008).

È difficile considerare l'architettura della governance di «Lisbona III» come qualcosa di diverso da un compromesso imperfetto. Lo scollamento tra le vecchie linee guida e il nuovo testo esplicativo non migliorerà la comprensione delle politiche Ue da parte dei cittadini europei, né aumenterà il grado di assunzione della Strategia di Lisbona da parte degli attori nazionali. La divisione istituzionale tra politiche economiche e occupazionali, da un lato, e politiche sociali, dall'altro, non può favorire l'incontro tra governance e partecipazione delle parti interessate necessario per riforme strutturali innovative. Né vi sono stati molti progressi tangibili nella promozione di una maggiore sinergia tra Ig/Pnr e il Mac/Psis⁹. A un livello più profondo, inoltre, questa architettura di governance lascia la Ue con molteplici, sovrapposte e potenzialmente incoerenti «mega-strategie», che includono non solo Lisbona e il Mac/Psis, ma anche la strategia di sviluppo sostenibile e la politica energetica per l'Europa (Larsson e Begg, 2007).

3. Verso un'architettura di governance inclusiva per il post-Lisbona

3.1 Principi del design architettonico di coordinamento della politica Ue

Come dovrebbe essere l'architettura di governance del coordinamento della politica Ue dopo il 2010? Nell'affrontare la questione, può essere utile definire cinque principi di *design* di questa architettura, informati dagli elementi di forza e di debolezza del coordinamento della politica Ue durante Lisbona I, II e III.

1. Rafforzare la coerenza politica globale: evitare strategie multiple, sovrapposte, potenzialmente incoerenti.
2. Migliorare il coordinamento orizzontale e le sinergie intersettoriali,

⁹ La Commissione sulla protezione sociale (*Social protection committee*, Spc) ha istituito una task force per l'analisi dell'interazione tra l'inclusione sociale e la crescita e l'occupazione, che ha cominciato ad operare nel novembre 2008. Vedi *Spc Indicators Sub-Group* (2008); e il rapporto molto interessante su *Growth, Jobs e Social Progress in the EU*, preparato come contributo al dibattito su Lisbona dopo il 2010 (Spc, 2009).

senza sacrificare gli obiettivi politici essenziali dell'Unione (ad es. la crescita economica, la piena occupazione, la coesione sociale, la sostenibilità ambientale).

3. Garantire l'autonomia, la specificità e la visibilità dei processi settoriali necessari per un coordinamento efficace di aree politiche complesse.

4. Promuovere l'apprendimento reciproco e la definizione di politiche basate su prove, attraverso relazioni coerenti rispetto a indicatori comuni, monitoraggio diagnostico, *peer review* e valutazione dei diversi approcci nazionali per conseguire obiettivi comuni europei.

5. Mobilitare maggiore impegno e partecipazione dei governi degli Stati membri, attori nazionali pubblici e altri *stakeholders* interessati, compresa la società civile e gli attori regionali.

3.2 Opzioni di governance per il coordinamento della politica Ue dopo il 2010

Per il coordinamento della politica Ue dopo il 2010 possono essere identificate tre principali opzioni di governance: (1) una «Lisbona status quo» (l'attuale Strategia per la crescita e l'occupazione); (2) una «Lisbona Minus» (proposto dalla Relazione Cohen-Tanugi) e (3) una nuova architettura inclusiva, basata su quattro pilastri di pari importanza, che si rafforzino reciprocamente (sviluppo economico, occupazione, coesione sociale, sostenibilità ambientale).

3.2.1 La «Lisbona status quo»

La prima opzione sarebbe quella di mantenere l'attuale architettura di governance, centrata sulla Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, nella sua forma attuale. Questa è chiaramente la strada della resistenza minima. Ma, come affermato sopra, essa è anche incoerente e insostenibile, a causa dello scollegamento tra forma e contenuto delle Linee guida integrate riviste; la crescente interpenetrazione tra la Strategia di Lisbona e il Mac/Psis; la persistenza di molteplici, sovrapposte e potenzialmente incoerenti «mega-strategie».

3.2.2 La «Lisbona Minus»

Una seconda opzione, proposta da *Euroworld 2015*, la Relazione Cohen-Tanugi (2008) preparata per la presidenza francese dell'Ue, è di riformulare Lisbona come una strategia europea per la globalizzazione e di riorientare la sua componente interna sulla competitività tramite l'innovazione. Questo significherebbe connettere le dimensioni am-

bientale, sociale ed economica di un'economia e di una società fondate sulla conoscenza, senza monopolizzare tutte le politiche nazionali ed europee in tali settori. In politica sociale, ciò significherebbe concentrare la Strategia su istruzione, formazione permanente, mobilità, adeguamento alla globalizzazione, integrazione, misurandosi con l'invecchiamento della popolazione, la *flexicurity*, il rilancio del dialogo sociale e lasciando altre questioni all'Agenda sociale europea e al Mac/Psis. Questo approccio è proposto dalla Relazione Cohen-Tanugi come «Lisbona Plus», ma dovrebbe invece essere definito come «Minus», perché rappresenta un'ulteriore riduzione del campo di applicazione relativo alla Strategia per la crescita e l'occupazione.

Come l'opzione «status quo», «Lisbona Minus» soffre di gravi difetti di *design* della sua architettura. In primo luogo, ancor più che l'attuale Strategia per la crescita e l'occupazione, lascia l'Unione europea con strategie e processi accavallati e potenzialmente incoerenti: così il coordinamento del coordinamento diventerebbe sia a livello europeo che nazionale un problema ancora più grande. In secondo luogo, essa rischia di subordinare le politiche sociali e occupazionali agli obiettivi di competitività e innovazione, senza fornire un meccanismo di equilibrio e conciliazione legittimo ed efficace fra obiettivi diversi, ma ugualmente indispensabili (ad es. più e migliori posti di lavoro; flessibilità e sicurezza; pensioni adeguate e sostenibili; assistenza sanitaria accessibile, di alta qualità, e sostenibile). In terzo luogo, il campo ristretto di applicazione di questo approccio rende l'intenzione di acquisizione e partecipazione degli Stati ancor meno probabile rispetto a quanto suscitato dall'attuale Strategia per la crescita e l'occupazione.

3.2.3 Una nuova, inclusiva, architettura di governance

Una terza opzione per la Ue sarebbe quella di sviluppare una nuova strategia globale e un'architettura di governance inclusiva per il dopo Lisbona, basata su quattro pilastri di pari importanza e di reciproco rafforzamento: sviluppo economico, occupazione, coesione sociale e sostenibilità ambientale¹⁰. In tale tipo di architettura, ciascun pilastro dovrebbe avere propri obiettivi e linee guida, target, indicatori, strategie nazionali, monitoraggio, *peer review* e processi di valutazione. Inserire questi obiettivi settoriali e indicatori comuni in un'unica strategia

¹⁰ Per proposte largamente convergenti, vedi European anti-poverty network, Eapn, 2009; Social Platform (Platform of Eu Social NGOs), 2009; Spring Alliance, 2009.

della Ue non è come aggiungere inutili ornamenti ad un albero di Natale, come ha suggerito una metafora ampiamente usata, ma è piuttosto come equipaggiare la cabina di pilotaggio di un aereo ad alta velocità con l'intero set di strumenti necessari per evitare di volare alla cieca.

Per evitare di sovraccaricare il centro, le Ig e i Pnr dovrebbero però essere ripensati come apici gemelli di un processo sintetico di coordinamento di policy costituito da Mac settoriali per ciascun pilastro (compreso l'attuale Mac dell'istruzione e formazione). Le Ig e i Pnr dovrebbero quindi diventare luoghi dove priorità e approcci contrastanti possono essere provvisoriamente riconciliati, piuttosto che essere concepiti come rimpiazzi unificati e centralizzati per il coordinamento settoriale dei processi stessi. A tal fine, ogni processo di coordinamento di politica settoriale dovrebbe comprendere esplicitamente gli indicatori di monitoraggio delle loro reciproche interazioni (ad es. *feeding in/feeding out*, *mainstreaming*, l'integrazione, valutazione d'impatto *ex ante* ed *ex post*).

Per massimizzare le opportunità di apprendimento reciproco, gli Stati membri dovrebbero riferire costantemente sui progressi compiuti verso ciascun obiettivo/linea guida, utilizzando, per quanto possibile, gli indicatori comuni europei. Gli indicatori comuni dovrebbero essere orientati dal risultato, sensibili agli interventi politici, soggetti a interpretazione normativa chiara e accettata, tempestivi e suscettibili di revisione. Gli indicatori dovrebbero anche essere sufficientemente comparabili e disaggregabili per servire come strumenti di diagnostica per il miglioramento e l'autocorrezione da parte delle autorità nazionali e degli attori locali, piuttosto che come sanzioni morbide o dispositivi umilianti per garantire la conformità degli Stati membri agli obiettivi Ue¹¹.

All'interno di questa architettura a quattro pilastri, coerenza orizzontale e sinergie intersettoriali potrebbero essere rafforzate mediante

¹¹ L'attuale *Lisbon assessment framework* (Quadro di valutazione di Lisbona), sviluppato dalla *Epc Lime working group*, non soddisfa tali criteri. In aggiunta alle obiezioni presentate nella precedente nota 7, vi è espressamente designato un approccio «*expertocracy*», ispirato dall'Ocse, che non comprende auto-valutazione, *peer review*, e valutazione reciproca tra le autorità nazionali responsabili della politica e altre parti interessate. Per una discussione approfondita della progettazione opportuna e l'uso di indicatori nei processi del Metodo aperto di coordinamento, vedi Marlier e al. (2007, cap. 5); Atkinson e al. (2002).

strategie tematiche collegate, basate sull'adozione di principi comuni europei; *follow-up* intensivo, monitoraggio e valutazione, e raccomandazioni comuni e/o specifiche per paese. Tali strategie sono già state proposte dalla Commissione per la *flexicurity* e l'inclusione attiva, ma un approccio simile potrebbe facilmente essere esteso ad altre questioni trasversali, quali la povertà infantile e il benessere/investimento per e nella gioventù, l'invecchiamento attivo, la parità di genere/conciliazione lavoro-famiglia.

Infine, per allargare la partecipazione delle parti interessate, sia i processi di coordinamento settoriali che i Pnr dovrebbero sollecitare il coinvolgimento attivo della società civile e degli attori regionali. Per facilitare questo obiettivo, i Pnr dovrebbero essere coordinati dai primi ministri o dagli Uffici di gabinetto piuttosto che dai Ministeri delle Finanze o dell'Economia (come proposto anche da Cohen-Tanugi, 2008); i Piani di azione nazionali per l'occupazione e inclusione sociale dovrebbero essere rilanciati e/o rinvigoriti; e dovrebbero essere promossi piani d'azione locale e regionale. Per controllare e valutare tale processo, dovrebbero essere sviluppati indicatori di governance partecipativa, che potrebbero essere utilizzati come bench-mark per le prestazioni a livello nazionale e per confrontare buone e cattive pratiche.

3.3 Rischi e opportunità di un'architettura di governance inclusiva per il coordinamento della politica sociale dell'Unione europea

Sulla base dei principi sopra illustrati e delle esperienze di coordinamento della politica Ue durante le tre fasi della Strategia di Lisbona, l'opzione preferita dovrebbe verosimilmente essere lo sviluppo di una nuova architettura di governance inclusiva. Eppure anche coloro che sono a favore del rafforzamento della dimensione sociale della Strategia di Lisbona temono che essa possa provocare rischi per il coordinamento della politica sociale dell'Ue. Vengono espresse a questo proposito due principali preoccupazioni: sussidiarietà e perdita di autonomia.

3.3.1 Sussidiarietà

Gli Stati membri conservano la competenza primaria per l'organizzazione e lo sviluppo dei loro sistemi di protezione sociale. Nella Ue ci sono diversità anche profonde sia nella struttura istituzionale sia nel progetto programmatico dei welfare state nazionali, la cui riforma è

RPS

IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE NELL'UNIONE EUROPEA DOPO IL 2010

spesso una questione molto delicata di politica interna. In tali circostanze, gli Stati membri sono finora restati comprensibilmente riluttanti a procedere oltre l'accordo su obiettivi e indicatori comuni per la protezione sociale/inclusione per la definizione di linee guida europee e raccomandazioni nazionali specifiche.

Ma questo cavallo è già uscito dalla stalla. Nell'ambito della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione gli Stati membri sono *già* soggetti a linee guida e a raccomandazioni sulla riforma dei loro sistemi di protezione sociale per la sostenibilità finanziaria e la crescita occupazionale. La Commissione ha inoltre proposto di estendere obiettivi, principi comuni, maggiore monitoraggio e raccomandazioni per il Mac/Psis come parte della sua Agenda sociale rinnovata. Nel corso degli ultimi anni la chiusura territoriale e l'autonomia dei welfare state nazionali sono state inoltre notevolmente messe in discussione dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea sulla sanità, le pensioni integrative e l'assistenza sociale. La vera questione è quindi non *se*, ma *come*, la Ue dovrebbe essere coinvolta, nel rispetto delle legittime diversità nazionali, nel coordinamento delle risposte degli Stati membri sulle sfide comuni di riforma dei propri sistemi di protezione sociale.

Necessariamente non è il caso che le linee guida e le raccomandazioni europee inducano furtivi sforzi di armonizzazione dei sistemi di protezione sociale con l'imposizione di modelli di policy «una misura adatta a tutti». A questo proposito, l'esperienza della Strategia europea per l'occupazione (Seo) e il modello originale del Mac forniscono un esempio ampiamente positivo. In una serie di iterazioni avvenute nel corso dell'ultimo decennio, le linee guida europee per l'occupazione si sono dimostrate molto adattabili alla grande varietà dei sistemi occupazionali dell'Unione, incoraggiando la convergenza degli obiettivi, di prestazioni e di ampi approcci di policy attraverso azioni contestualizzate di benchmarking, l'auto-valutazione, le *peer review* e lo scambio di buone pratiche piuttosto che l'armonizzazione delle istituzioni, delle norme o dei programmi. Sebbene le raccomandazioni specifiche ai paesi siano rimaste più controverse, anch'esse hanno probabilmente offerto un valore aggiunto alle decisioni nazionali alimentando i dibattiti interni con i risultati derivanti dal processo di valutazione europea e richiamando l'attenzione sui problemi trascurati anche dagli Stati membri capaci dei migliori risultati. In modo più approfondito, la Seo e, più in generale, il Mac dovrebbero essere intesi come contenitori di una nuova forma di sussidiarietà dinamica, basata non su una

rigida ripartizione delle competenze, quanto piuttosto sulla collaborazione tra i diversi livelli di governance in cui ogni unità attiva contribuisce con la sua competenza specifica e le sue risorse, oltrepassando le giurisdizioni, ad affrontare problemi comuni.

3.3.2 *Perdita di autonomia*

Una seconda preoccupazione è che incorporare il Mac/Psis in una nuova architettura di governance inclusiva potrebbe indebolire il coordinamento di politica sociale della Ue e ridurre la sua autonomia. Questa è una legittima preoccupazione, come dimostrato dall'esperienza della Seo in Lisbona II e III, quando l'integrazione fra la politica economica e le linee guida per l'occupazione ha condotto al predominio degli attori della politica economica e ha ridotto la visibilità, la capacità di monitoraggio e di mobilitazione della politica occupazionale e del coordinamento a livello europeo e nazionale.

Ma conservare l'autonomia procedurale sacrificando la propria influenza politica è il più grande rischio per il Mac/Psis, poiché nell'ambito dell'attuale Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione gli Stati membri sono già soggetti al coordinamento unilaterale delle loro riforme della protezione sociale. Qualsiasi rischio di riduzione dell'autonomia per il coordinamento della politica sociale della Ue sarebbe in ogni caso sostanzialmente compensato dalla nuova architettura di governance sopra indicata, basata su quattro pilastri di pari valore che si rafforzano reciprocamente, ciascuna con i propri obiettivi e linee guida, target, indicatori, strategie nazionali, monitoraggio, *peer review* e processo di valutazione. Coerentemente con questa equilibrata architettura inclusiva di governance, sarebbe importante garantire che i Pnr siano coordinati dagli uffici dei primi ministri o dei gabinetti, piuttosto che dai Ministeri delle Finanze o dell'Economia, e che il vertice socio-economico di primavera dell'Ue sia preparato dal Consiglio degli Affari generali piuttosto che dall'Ecofin.

4. *Conclusioni*

Con l'adozione dal 2010 di questa nuova architettura inclusiva di governance, le politiche sociali, economiche, ambientali e occupazionali dell'Unione europea potrebbero finalmente iniziare a lavorare insieme, in modo sinergico, per consentire una più rapida crescita sostenibile, più e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale,

RPS

Jonathan Zeitlin

come previsto da quanti avevano progettato, dieci anni fa, la Strategia di Lisbona originale.

Le decisioni finali su cosa farà seguito alla Strategia di Lisbona e sulla sua futura architettura di governance saranno prese dal Consiglio europeo nel marzo 2010. La Commissione ha annunciato una consultazione pubblica sulla strategia dell'Ue dopo il 2010 e pubblicherà le proprie proposte all'inizio del 2010. Quindi, ogni conclusione definitiva in questa fase sarebbe prematura. Tuttavia, sulla base delle informazioni disponibili al momento della stesura di questo testo (ottobre 2009), alcuni risultati sembrano più probabili di altri¹².

«Lisbona Minus» (opzione 2) sembra non avere alcuna probabilità di successo. Nei circoli della politica europea, vi è ampio consenso sulla necessità di rafforzare la dimensione esterna della Strategia di Lisbona come risposta alla globalizzazione, tema su cui la Commissione ha già emesso una comunicazione (European Commission, 2008c). Nelle prese di posizione diffuse da Commissione, presidenze del Consiglio europeo o dagli Stati membri, vi è però poco sostegno anche sulle altre proposte della Relazione Cohen-Tanugi, volte a riorientare la strategia del 2010 più strettamente sulle politiche per l'innovazione e la competitività¹³.

Al contrario, i rappresentanti di molte istituzioni Ue e di Stati membri, compresa la futura *troika* europea, spagnola, belga, e ungherese, hanno sottolineato la necessità di rafforzare nella strategia post-2010 l'importanza degli obiettivi della coesione sociale, nonché di migliorare l'integrazione tra le politiche economica, occupazionale, sociale, ambientale (European Commission, 2009a; Svezia, 2008; Spanish-Belgian-Hungarian Team Presidency, 2009; Spc, 2009)¹⁴. Lo stesso

¹² Per giungere a questa valutazione, sono ricorso alle prese di posizione (talvolta chiamate «*non-papers*» o «*issue papers*») diffuse dalla Commissione, dalle presidenze del Consiglio europeo, dagli Stati membri e da altre istituzioni dell'Ue, nonché dalle Ong europee e da gruppi di esperti. Molti, ma non tutti, di questi documenti sono disponibili online.

¹³ Per un'eccezione, vedi Finlandia, 2008.

¹⁴ Vladimir Spidla, commissario per l'occupazione, gli affari sociali, e le pari opportunità, ha esortato in risposta alla relazione della Spc task force sulla crescita, occupazione e il progresso sociale nell'Ue, che «obiettivi di coesione devono essere meglio integrati con la nuova strategia per la crescita e il lavoro». Si veda *Reinforcing the Social Dimension of the Growth and Jobs Strategy – New Report* (Rafforzare la dimensione sociale della crescita e l'occupazione – Nuova relazione), Bruxelles, 29 settembre, disponibile alla pagina web: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1374&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

presidente Barroso ha riconosciuto la necessità di «rivedere l'attuale Strategia di Lisbona» portando avanti insieme «differenti strategie e strumenti», in tal modo «trasformandola in una strategia per una visione integrata dell'«Ue 2020»», sollecitando, nel contempo, «un nuovo, molto più forte, accento sulla dimensione sociale in Europa, a tutti i livelli di governo» (Barroso, 2009, pp. 2, 15). Ma, al di là della schiera delle Ong europee locali e regionali, la spinta per una ristrutturazione complessiva dell'architettura di governance dell'Ue post-2010 volta ad integrare coesione sociale e stabilità ambientale come pilastri di pari valore accanto alla crescita e all'occupazione (opzione 3) sembra essere scarsa¹⁵.

L'esito più probabile sembra quindi il proseguimento di qualcosa di simile all'attuale Strategia di crescita e occupazione (opzione 1). Resta però da vedere quali modifiche specifiche saranno introdotte nell'ambito dell'attuale architettura di governance. In aggiunta al rafforzamento della dimensione esterna di Lisbona per estendere la portata delle norme, degli standard e delle normative Ue attraverso accordi internazionali e cooperazione giuridica, le proposte di modifica più ampiamente argomentate si concentrano su due settori correlati. La prima è di intensificare la pressione sulle riforme e il miglioramento dei risultati mediante linee guida e obiettivi più semplici, «più svelti», più differenziati; più esplicite classifiche delle prestazioni a livello nazionale; più mirate raccomandazioni specifiche per paese. La seconda è di accrescere la visibilità e «l'assunzione» nazionale attraverso «nuovi partenariati per Lisbona» con i parlamenti nazionali, regionali e locali, le parti sociali e la società civile, insieme ad una migliore comunicazione pubblica in particolare sulla dimensione sociale della Strategia di Lisbona, che, come la Commissione lamenta, «viene ancora eccessivamente percepita soprattutto come un'agenda di *business*» (European Commission, 2009a; 2009b). Poiché questi sono proprio i problemi che il progetto di rilancio di Lisbona del 2005 avrebbe dovuto originariamente superare, gli osservatori critici possono legittimamente chiedere perché da un *lifting* della medesima, sottostante, architettura ci si dovrebbe attendere nel prossimo decennio un suo migliore funzionamento. Le tensioni interne e i difetti del disegno architettonico del coordinamento di policy della Ue sono perciò tali da garantire la persistenza, anche dopo il 2010, di polemiche ricorrenti sulla sua governance.

¹⁵ Per altre proposte su questa linea, si vedano European anti-poverty network, 2009; Spring Alliance, 2009; Social Platform, 2009; Committee of the Regions, 2009.

Riferimenti bibliografici

- Atkinson T., Cantillon B., Marlier E. e Nolan B., 2002, *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.
- Barroso J.M., 2009, *Political Guidelines for the Next Commission*, European Commission, Bruxelles, 3 settembre.
- Begg I., 2007, *Lisbon II, Two Years on: An Assessment of the Partnership for Growth and Jobs*, Centre for European Policy Studies, Bruxelles.
- Begg I. e Marlier E., 2007, *Social Inclusion 2006: Second Semester Report. Independent Overview Based on National Report of Independent Experts*, Eu Network of Independent Experts on Social Inclusion, Bruxelles, 1° maggio.
- Cohen-Tanugi L., 2008, *EuroMonde 2015: Une stratégie européenne pour la mondialisation*, Report preparato per la presidenza francese dell'Ue, aprile; pubblicato in inglese, 2008, *Beyond Lisbon: A European Strategy for Globalization*, Peter Lang, Bruxelles.
- Committee of the Regions, 2008, *Achieving the Lisbon Goals through Coordinated and Integrated Territorial Policymaking: The LMP 2008-2009 Monitoring Report*, Committee of the Regions, Bruxelles, 17 novembre.
- Committee of the Regions, 2009, *Consultation of European Regions and Cities on a New Strategy for Sustainable Growth: A New Lisbon Strategy after 2010*, Committee of the Regions, Bruxelles, ottobre.
- Economic policy committee, 2008, *Progress Report of the Lisbon Methodology Working Group*, Ecfm/Epc(2008)Rep/53233_rev1, Bruxelles, 18 giugno.
- Employment committee, 2008, *Chair's Summary: Meeting of the Employment Committee*, 27 novembre.
- Euréval/Rambøll Management, 2008, *Evaluation of the Integrated Guideline Package (IGP) for Growth and Jobs*, report finale alla Commissione europea, Ecfm/R/3/2007/004-Igp, disponibile alla pagina web: http://ec.europa.eu/economy_finance/multiannual_eval_prg/multiannual_eval12403_en.htm.
- European anti-poverty network, 2007, *Making Lisbon Deliver for People Experiencing Poverty: EAPN Response to 2006 Implementation Reports on the National Reform Programs*, Eapn, Bruxelles, gennaio.
- European anti-poverty network, 2009, «An EU We Can Trust». *EAPN Proposals on a New EU Post 2010 Strategy*, Eapn, Bruxelles, 15 giugno, disponibile alla pagina web: <http://www.eapn.eu/images/docs/position%20paper%20post%202010%20final.pdf>.
- European Commission, 2005, *Working Together for Growth and Jobs: A New Start for the Lisbon Strategy. Communication to the Spring European Council from President Barroso in agreement with Vice-President Verheugen*, Com (2005) 24, Bruxelles, 2 febbraio.
- European Commission, 2006, *Evaluation of the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion*, Sec (2006) 345, Bruxelles, 8 marzo.

- European Commission, 2008a, *A Renewed Commitment to Social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion*, Com(2008)418 final, Bruxelles, 2 luglio.
- European Commission, 2008b, *Renewed Social Agenda: Opportunities, Access and Solidarity in 21st Century Europe*, Com(2008)412 final, Bruxelles, 2 luglio.
- European Commission, 2008c, *The External Dimension of the Lisbon Strategy for Growth and Jobs: Reporting on Market Access and Setting the Framework for More Effective International Regulatory Cooperation*, Com(2008)874 final, Bruxelles, 16 dicembre.
- European Commission, 2009a, *Reflection on the Lisbon Strategy for Growth and Jobs Beyond 2010 in the Framework of the Implementation of the European Recovery Plan*, Secretariat-General, Bruxelles, 6 aprile, disponibile alla pagina web: <http://www.era.gv.at/attach/Lissabonpost2010ECommissionissuespaper060409.pdf>
- European Commission, 2009b, *Meeting of the National Lisbon Coordinators, Prague, 22 April 2009: Summary Record*, Secretariat-General, Bruxelles, 30 aprile.
- Finland, 2008, *Finland's Position Paper on the 2010 Lisbon Strategy: Europe Needs a «New» Strategy for Competitiveness*, Government Secretariat and Cabinet Committee on European Union Affairs, 26 novembre.
- Gornitzka A., 2006, *The Open Method of Coordination in European Education and Research Policy: Animating a Label*, paper non pubblicato presentato allo European Union Center of Excellence, University of Wisconsin-Madison, 13 ottobre, disponibile alla pagina web: <http://eucenter.wisc.edu/GornitzkaPaper.pdf>.
- Heidenreich M. e Zeitlin. J. (a cura di), 2009, *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, Routledge, Londra.
- Kok W., 2004, *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from the High Level Group Chaired by Wim Kok*, European Commission, Bruxelles, novembre.
- Larsson A. e Begg I., 2007, *Time for Better Governance of EU «Mega-Strategies»?* , paper preparato per lo European Panel for Sustainable Development (Epsd), Svezia, Göteborg, maggio.
- Marlier E., Atkinson A.B., Cantillon B. e Nolan B., 2007, *The EU and Social Inclusion: Facing the Challenges*, Policy Press, Bristol.
- Social Platform (Platform of Eu Social NGOs), 2009, *Common Position: 5 Recommendations for an Effective Open Method of Coordination on Social Protection and Social Inclusion*, Social Platform, Bruxelles, 11 giugno, disponibile alla pagina web: http://cms.horus.be/files/99907/MediaArchive/Policies/Social_Inclusion/20090929_SP%20Social%20OMC_final.pdf.
- Spanish-Belgian-Hungarian Team Presidency, 2009, *ES-BE-HU Trio Program: Draft of the Team Presidency of the Strategic Framework*, versione raccolta

- il 22 giugno, disponibile alla pagina web: 20090622_cadre_strategique_madrid.pdf (application/pdf Object).
- Spring Alliance, 2009, *Manifesto: For a European Union That Puts People and Planet First*, Spring Alliance (European Environmental Bureau, European Trade Union Confederation, Social Platform, Concord), Bruxelles, disponibile alla pagina web: <http://www.springalliance.eu/images/manfinal.pdf>.
- Tavistock Institute e al., 2005, *The Analysis of Impacts of Benchmarking and the e-Europe Actions in the Open Method of Co-ordination. How the e-Europe OMC worked: Implications for the Co-ordination of Policy under i2010*, Report finale preparato per la Dg Information Society dal Tavistock Institute, Londra, dalla Net Effect Ltd., Helsinki, e dall'Istituto per la Ricerca Sociale, Milano.
- Zeitlin J., 2005a, *Introduction: The Open Method of Co-ordination in Question*, in Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di), con L. Magnusson, *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Pie-Peter Lang, Bruxelles, pp. 19-33.
- Zeitlin J., 2005b, *Conclusion: The Open Method of Co-ordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy*, in Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di), con L. Magnusson, *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Pie-Peter Lang, Bruxelles, pp. 447-503.
- Zeitlin J., 2005c, *Social Europe and Experimental Governance: Towards a New Constitutional Compromise?*, in de Búrca G. (a cura di), *EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity*, Oxford University Press, Oxford, pp. 213-241.
- Zeitlin J., 2007, *A Decade of Innovation in EU Governance: The European Employment Strategy, the Open Method of Coordination, and the Lisbon Strategy*, paper preparato per la Presidenza portoghese dell'Ue e presentato all'Informal Meeting of Ministers of Employment and Social Affairs, Guimaraes, Portugal, 5-7 luglio, 2007; pubblicato in *Perspectives on Employment and Social Policy Coordination in the European Union*, Portuguese Ministry of Labor and Social Solidarity, Lisbona, luglio 2007, pp. 129-144.
- Zeitlin J., 2008, *The Open Method of Coordination and the Governance of the Lisbon Strategy*, «Journal of Common Market Studies», vol. 46, n. 2, pp. 437-446.
- Zeitlin J., 2009, *The Open Method of Coordination and Reform of National Social and Employment Policies: Influences, Mechanisms, and Effects*, in Heidenreich M. e Zeitlin J. (a cura di), *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, Routledge, Londra, pp. 214-245.
- Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di), con L. Magnusson, 2005, *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Pie-Peter Lang, Bruxelles.

Traduzione dall'inglese a cura di Bruno Rossi

Per un bilancio critico della Strategia di Lisbona

Jean-Claude Barbier

RPS

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

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

1. Introduzione

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

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

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

Precisiamo subito che non è nelle intenzioni di questo articolo, in parte programmatico, tracciare un bilancio esaustivo della Strategia di Lisbona, opera che non può che essere collettiva e comprendere tutti gli aspetti che rientrano nella definizione di *governance europea*¹. Procederemo in due tempi: nella prima parte cercheremo di approfondire la natura della Strategia di Lisbona e di valutarne gli impatti a livello generale. Nella seconda, dedicata alla «dimensione sociale», ragioneremo a partire da due esempi emblematici della Strategia, a proposito dei quali abbiamo condotto indagini approfondite.

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

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

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

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

2.1 Un obiettivo mobile della comunicazione politica

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Riferimenti essenziali a partire da metà degli anni '90

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

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

RPS

Jean-Claude Barbier

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

La Ees non prevedeva tuttavia alcuna sanzione in caso di mancata

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

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

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

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

RPS

Jean-Claude Barbier

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

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

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

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

RPS

Jean-Claude Barbier

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RPS

Jean-Claude Barbier

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

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

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

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

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

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

2.5 *La vera natura della Strategia*

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

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

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

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

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

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

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

RPS

Jean-Claude Barbier

3.1 Le promesse non mantenute dell'attivazione della protezione sociale

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

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

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

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

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

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

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

RPS

Jean-Claude Barbier

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

3.1.1 Architettura e prestazioni

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

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

3.1.2 Tre grandi promesse

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.3 Le trasformazioni ideologiche

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

3.1.4 Il vissuto delle persone

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 Almeno tre significati della nozione di flexicurity

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RPS

Jean-Claude Barbier

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Conclusioni

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

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

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

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

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

Riferimenti bibliografici

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

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

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

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

RPS

Jean-Claude Barbier

Traduzione dal francese a cura di Carlo Gnetti

La Strategia di Lisbona.
Intersezioni-chiave

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

David Natali

RPS

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

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

1. Introduzione

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

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

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

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

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

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

RPS

David Natali

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

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

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

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

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

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

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

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

RPS

David Natali

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

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

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

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

2.2 *La Strategia di Lisbona e la nuova governance*

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

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

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

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

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

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

RPS

David Natali

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

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

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

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

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

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

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

4. Una prima valutazione dell'impatto della Strategia

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

RPS

David Natali

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

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

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

Uno sguardo al Sud Europa

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

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

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

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

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

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

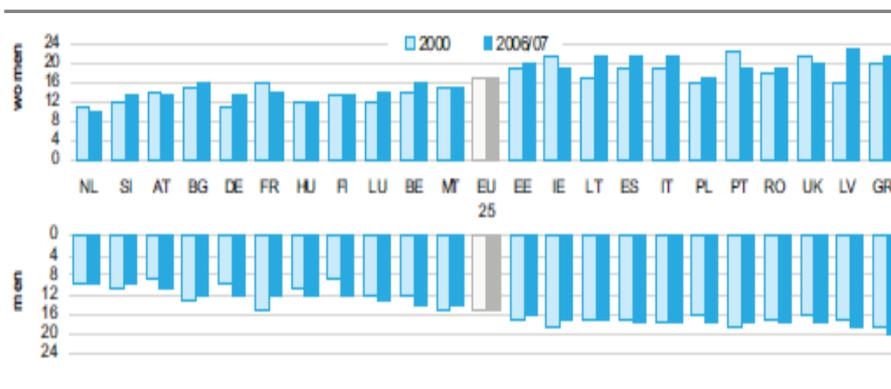
Fonte: Eurostat, 2008.

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

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

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

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



Fonte: Etui, 2009.

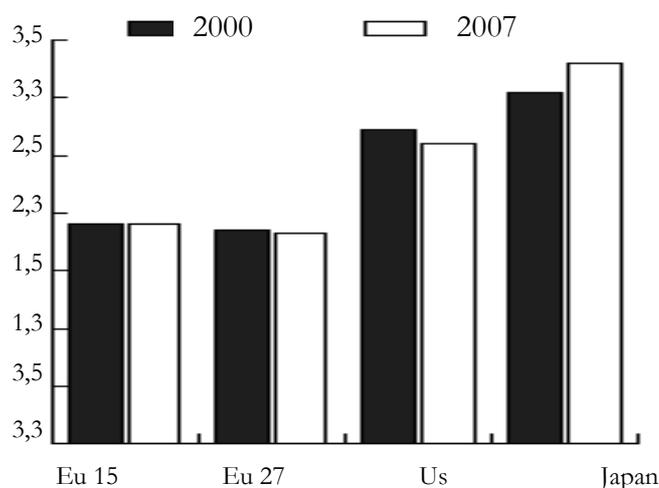
Con riferimento ai singoli paesi è evidente il trend disgiunto tra coloro che sono stati in grado di ridurre sensibilmente il tasso (ad esempio la Francia) e coloro che hanno mantenuto i dati stabili o addirittura in progressivo deterioramento (è il caso dell'Italia, della Grecia e della Spagna). Con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

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

RPS

David Natali

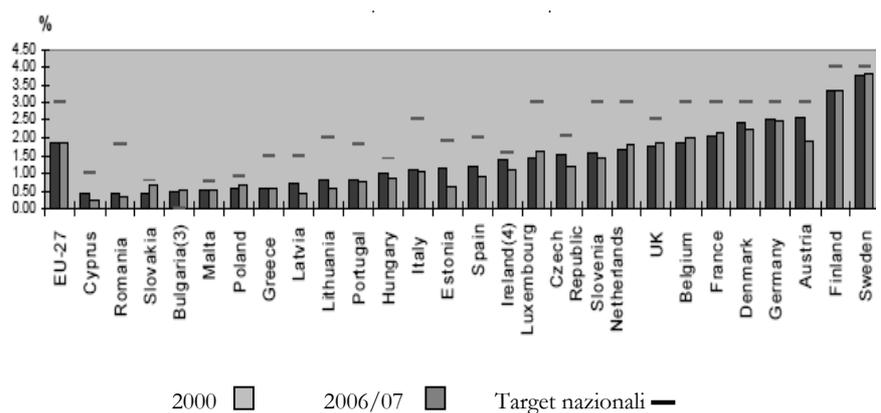
Figura 2 - Tasso d'investimento in ricerca e sviluppo (anno 2007),
Target Lisbona 3% Pil



Fonte: Eurostat, 2008.

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

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



Fonte: Tilford e Whyte, 2009.

Tabella 2 - Tasso di crescita economico in rapporto al Pil

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

Fonte: Eurostat, 2008.

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Tilford e Whyte, 2009.

4.2 L'impatto sul modello di governance

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

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

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

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

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

RPS

David Natali

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

RPS

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

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

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

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

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

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

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

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

RPS

David Natali

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

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

6. Conclusioni

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

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

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

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

Riferimenti bibliografici

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

RPS

David Natali

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

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

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

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

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

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

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

RPS

David Natali

La Strategia europea per l'occupazione. Meriti e limiti

Annamaria Simonazzi

RPS

Avviata nel 1997, la Strategia europea per l'occupazione (Seo) mirava a creare le condizioni favorevoli al raggiungimento di una più elevata occupazione attraverso il coordinamento delle politiche nazionali in materia di lavoro. Le riformulazioni successive della Strategia (nel 2003 e nel 2005) non modificano l'orientamento di fondo, che fa perno su misure dal lato dell'offerta, mentre insufficiente attenzione è rivolta all'interazione fra gli sviluppi sul mercato del lavoro e le caratteristiche del modello sociale da un lato, e sull'impatto macroeconomico dall'altro.

Il saggio si propone due obiettivi: da un lato, mostrare la preoccupazione continua, all'interno della Dg Employment and Social Affairs, di coniugare flessibilità e inclusione, in risposta all'esigenza di preservare il «modello sociale europeo». Dall'altro, mostrare come la Seo costituisse una condizione essenziale per il funzionamento dell'unico meccanismo su cui si sono basate le politiche di convergenza dei paesi membri dell'Unione monetaria europea, rappresentato dalla flessibilità di prezzi e salari relativi. I limiti di questo meccanismo vengono discussi nella parte finale del saggio.

1. Eurosclosi

Nel corso degli anni '80 la situazione dell'occupazione in Europa andò peggiorando notevolmente, sia in assoluto, sia rispetto all'economia americana. All'inizio degli anni '90 era ormai diffusa la convinzione che i problemi dell'occupazione europea fossero da ricondurre alle caratteristiche strutturali del mercato del lavoro, piuttosto che a fattori ciclici.

La tesi della «eurosclosi» suggeriva che alla radice dei problemi vi fossero mercati del lavoro troppo regolati, che rendevano difficili gli adattamenti alle nuove condizioni del mercato.

Sebbene l'evidenza empirica accumulata dai numerosi studi comparati fosse ben lungi dal sostenere inequivocabilmente la tesi dell'euro-

sclerosi¹, questa ebbe il sostegno della maggior parte degli economisti e l'autorevole avallo ufficiale dell'influente studio dell'Ocse – *Jobs Study* – (Oecd, 1994), che riconduceva esplicitamente la disoccupazione europea alla rigidità del mercato del lavoro e propugnava con forza politiche di riforma. Da più parti, accademiche e ufficiali, i paesi europei venivano sollecitati a riformare i loro assetti istituzionali: al monito dell'Ocse, si aggiunsero quelli del Fmi e, più tardi, della Bce.

Anche a livello comunitario, approssimativamente nello stesso periodo in cui venne pubblicata la *Jobs Strategy*, si avviò una riflessione sulla strategia da adottare per affrontare i problemi dell'occupazione e della crescita. L'ambito del dibattito era però qui sostanzialmente diverso: si assumeva infatti che le politiche strutturali sul mercato del lavoro dovessero essere strettamente interrelate alle politiche macroeconomiche che si stavano definendo nel contesto dell'unione economica e monetaria. Il *Libro Bianco*, prodotto nel 1994 sotto l'influenza dell'allora Presidente della commissione europea Jacques Delors, si proponeva di compensare i potenziali effetti deflativi delle politiche macroeconomiche, che erano state definite nel Trattato di Maastricht firmato nel febbraio del 1992, e gli effetti sociali che si temeva potessero derivare dall'applicazione delle ricette neo-liberiste che venivano affermandosi². L'ambizione era di soddisfare insieme i criteri di convergenza per l'Emu (*Economic and monetary union*, Unione monetaria europea) e l'obiettivo di più elevati tassi di occupazione. A tal fine il campo dell'intervento pubblico doveva andare ben oltre la flessibilità – non solo attraverso l'attuazione di politiche attive del lavoro, ma attraverso una strategia capace di combinare misure dal lato dell'offerta con politiche di tipo keynesiano – e doveva prevedere un notevole impegno finanziario sia da parte dei paesi membri che della commissione (Villa, 2008).

Mentre dunque il *Job Study* era concentrato a individuare quelle istituzioni del mercato del lavoro, quelle forme di regolamentazione e quelle politiche ritenute responsabili per il ritardo nell'aggiustamento di salari e occupazione agli shock esterni e a proporre le relative riforme³, il *White Paper* allargava l'orizzonte dell'intervento sostenendo

¹ Cfr. Schettkat, 2003, per una rassegna delle posizioni accademiche e Destefanis e Mastromatteo, 2009 per una discussione delle analisi empiriche.

² Cfr. la prefazione di Jacques Delors al libro a cura di Vandamme (1985).

³ Le linee d'azione suggerite nel *Jobs Study*, riprese e ribadite poi negli studi successivi (Oecd, 1999), sono ormai ben note: una linea riguardava le politiche attive, e quattro linee d'azione propugnavano varie riforme del mercato del lavoro:

la necessità di modificare la struttura produttiva, ancora troppo concentrata su settori «in declino», e di sostenere la crescita dell'occupazione anche attraverso politiche industriali e macroeconomiche volte a garantire la domanda (Destefanis e Mastromatteo, 2009).

La differenza nell'enfasi posta sulla necessità di considerare insieme politiche macroeconomiche e politiche sociali, efficienza ed equità, che aveva differenziato la *Jobs Strategy* dell'Ocse e il *Libro Bianco* di Delors, si ripropone in tutto il periodo successivo, contrapponendo la Strategia europea dell'occupazione alle strategie europee volte a regolare più propriamente le politiche macroeconomiche (Casey, 2004).

Avviata nel novembre del 1997, cinque mesi dopo la firma del Patto di stabilità e crescita, la Strategia europea per l'occupazione (Seo) mirava a creare le condizioni favorevoli al raggiungimento di una più elevata occupazione attraverso il coordinamento delle politiche nazionali in materia di lavoro. Nel 2000, la nuova «Strategia di Lisbona», si poneva l'ambizioso obiettivo di combinare competitività e inclusione sociale. Le riformulazioni successive della Strategia (nel 2003 e nel 2005) non modificano l'orientamento di fondo, che fa perno su misure dal lato dell'offerta (Casey, 2004). L'enfasi viene posta su politiche volte a favorire l'investimento in istruzione e ricerca e ad aumentare il tasso di occupazione (specialmente giovani, donne, lavoratori maturi) in modo da garantire la sostenibilità della spesa sociale (specialmente pensioni e cura). Insufficiente attenzione è rivolta invece all'interazione fra gli sviluppi sul mercato del lavoro e le caratteristiche del modello sociale da un lato, e sull'impatto macroeconomico dall'altro.

I richiami, via via più insistenti, alla qualità del lavoro e alla coesione sociale sembrano riflettere una preoccupazione crescente per le implicazioni «negative» delle politiche di flessibilità adottate dai paesi, ma non mettono in discussione la strategia generale con cui affrontare la questione dell'occupazione. Anche quando, con la riformulazione del 2005, il problema della crescita economica è rimesso al centro dell'analisi⁴, la formulazione delle nuove linee guida non modifica l'o-

dalla flessibilità dei tempi di lavoro a quella dei salari, dalla eliminazione delle norme a protezione dell'occupazione alla riforma del sistema dei sussidi di disoccupazione.

⁴ Nel 2005 il Consiglio europeo riunisce i tre processi di coordinamento: quello sulle misure macroeconomiche e di bilancio (Processo di Colonia), quello relativo alle riforme microeconomiche e strutturali (Processo di Cardiff), e quello relativo alle politiche del mercato del lavoro (Processo di Lussemburgo).

rientamento di fondo focalizzato sull'offerta e sulla flessibilità del mercato del lavoro. Inoltre le caratteristiche della Seo – divisione dei poteri fra centro (Ue) e periferia (Stati nazionali), *Open method of coordination* (Metodo aperto di Coordinamento, Mac), «*soft laws*» – sono state interpretate come elementi di debolezza, soprattutto se confrontate con la cogenza delle direttive economiche. Va notato tuttavia che mentre si è sottolineata la distanza fra la retorica costruita intorno al «modello sociale europeo» e la realtà rappresentata dallo scarsissimo potere decisionale dell'Ue in aree cruciali (come sanità, politiche della famiglia, ecc.), alla Seo va comunque riconosciuto il merito di aver tenuto viva l'attenzione sui problemi di inclusione e su aspetti importanti della sicurezza occupazionale e dell'eguaglianza di trattamento e di opportunità, che non avrebbero avuto probabilmente eguale eco nelle strategie politiche di molti paesi membri.

2. Politiche dell'offerta e creazione di occupazione

In tutto il periodo in cui è stata in vigore, la Seo è stata oggetto di vivaci dibattiti e diverse valutazioni critiche. Una parte della letteratura ha sottolineato le deboli fondamenta teoriche, che hanno portato a basare la crescita economica e occupazionale quasi unicamente sulla flessibilità del mercato del lavoro, sottovalutando il ruolo delle politiche macroeconomiche, e della politica industriale, nel contribuire al successo delle politiche dell'occupazione. Altri hanno criticato la Seo per aver puntato su politiche volte ad incoraggiare l'offerta di lavoro, senza tenere in sufficiente considerazione la loro interazione con il modello sociale dei singoli paesi – per esempio i modelli di cura, l'esistenza o meno di istituti per la conciliazione, le modificazioni della famiglia – favorendo in questo modo l'insorgere o l'aggravarsi di squilibri in altri campi, con conseguenze negative sulla qualità e sull'intensità della crescita⁵.

Nonostante la differente sensibilità per il «modello sociale europeo», *Job strategy* e Seo concordano infatti su diagnosi e terapie necessarie

⁵ In alternativa all'impostazione dell'Ue, basata sulla premessa dell'esistenza di un *trade-off* fra spesa pubblica (e sociale) e crescita, si è ipotizzata l'esistenza di un circolo virtuoso fra istituzioni del welfare, investimento in capitale fisico e umano, innovazione produttiva, crescita e capacità di finanziamento dello stato sociale.

per affrontare il problema dell'occupazione in Europa. La bassa occupazione europea è causata dall'eccessiva regolamentazione del mercato del lavoro; le linee di intervento devono puntare dunque ad aumentare la flessibilità⁶. Questa impostazione, tutta giocata dal lato dell'offerta, assume che politiche volte ad aumentare l'offerta di lavoro si traducano automaticamente in maggiore domanda e, dunque, in maggiore crescita.

Questa proposizione richiede che siano verificati due passaggi.

1. Occorre mostrare che le istituzioni del mercato del lavoro e la eccessiva protezione dell'occupazione sono la causa della disoccupazione. Su questo punto l'evidenza empirica è tutt'altro che unanime (Baker e al., 2005; Freeman, 2005). Innanzitutto vi sono difficoltà nel «misurare» il grado di protezione dei diversi modelli nazionali di occupazione: gli indici più usati, calcolati dall'Ocse, sono stati rivisti (e la graduatoria dei paesi cambiata) in seguito a critiche sui metodi di calcolo (Del Conte e al., 2007). Questo è tanto più vero in quanto esistono effetti di complementarità fra le diverse istituzioni che compongono un sistema nazionale di occupazione. Se dunque la stessa riforma può produrre risultati diversi quando venga applicata in diversi contesti istituzionali (Simonazzi e Villa, 1999), l'adozione di riforme parziali, può avere effetti negativi sull'efficienza complessiva⁷, dissipando i vantaggi derivanti dalle complementarità. L'argomento delle complementarità fra le varie riforme (e sui tempi delle stesse, Dew-Backer e Gordon, 2008) ha incontrato un notevole successo ed è stata usata per sostenere la necessità di riforme a tutto campo. Si sostiene

⁶ «There are extensive similarities in the diagnoses and in the recommendations of the two bodies. There is little that the Oecd recommends that the Eu has not recommended. The difference is that the Ees is more aware of the potentially negative outcomes that can result from following through some of its recommendations. Accordingly, it is more willing to counsel caution and to suggest the need for compensatory actions. That it does so is a corollary of the influence of a "social model" [...]. Thus, it is possible to conclude by suggesting that there is "one view of the labour market", but there are "two views of the welfare state"» (Casey, p. 348).

⁷ Si è sostenuto che un'attuazione parziale delle riforme del lavoro, per esempio la riduzione del grado di garanzie dei lavori a termine lasciando invariata la protezione dei lavoratori a tempo indeterminato, potrebbe distorcere gli incentivi delle imprese ad assumere a tempo indeterminato, con conseguenze negative sulla produttività che determinerebbero alla fine un impatto macroeconomico perverso (cfr. Blanchard e Landlier, 2002).

per esempio che le riforme sul mercato dei prodotti abbiano forti complementarità con le riforme del mercato del lavoro, così come con altre aree (finanza, istruzione, politiche macroeconomiche). Agendo in modo integrato sulle varie aree del lavoro, della produzione, dell'innovazione, la Strategia di Lisbona rappresenterebbe il tentativo di trasformare il modello europeo sfruttando le diverse complementarità (Amable, 2009).

2. Il secondo passaggio riguarda la necessità di mostrare che la flessibilità è in grado di creare occupazione. Da un lato si fa affidamento sulle politiche attive per ridurre la disoccupazione strutturale (implicitamente identificando la persistenza della disoccupazione ad un problema di *mismatch* tra domanda e offerta), dall'altro si sollecitano azioni volte ad aumentare la flessibilità dei contratti di lavoro (attraverso part-time, lavoro a termine, lavoro interinale) come strumento per incentivare le imprese ad aumentare l'occupazione. La relazione causale va dunque dall'offerta di lavoro all'occupazione, e dall'occupazione alla crescita (Zenezini, 2006).

Questa impostazione è del tutto congruente con le ipotesi di base della teoria economica che ha prevalso negli ultimi decenni. Secondo la rappresentazione che ne dà la teoria dominante, l'economia non si allontana mai dal suo reddito potenziale, definito come il reddito corrispondente al tasso «naturale» di disoccupazione, ossia a quel tasso di disoccupazione che non si ritiene spiegabile sulla base di un'insufficienza della domanda, ma sulla base delle «rigidità» del mercato del lavoro. Poiché si assume che la produzione corrispondente al tasso «naturale» di disoccupazione sia ottenibile utilizzando la capacità produttiva disponibile in modo normale, ne segue che la capacità produttiva si adegua non alla domanda potenziale, ma al tasso naturale (Vianello, 2005).

In generale la relazione che lega la regolamentazione del mercato del lavoro ai risultati in termini di occupazione si è rivelata assai debole – anche se possono esservi effetti sulla composizione di occupazione e disoccupazione – e comunque molto più complessa di quanto inizialmente ipotizzato. Si è invece verificato il temuto aumento della precarietà del lavoro. Ma neppure l'aumento dell'occupazione in posizioni di lavoro atipiche sembra aver avuto un effetto rilevante sulla dinamica occupazionale (Destefanis e Mastromatteo, 2009), aumentando invece la risposta dell'occupazione nel ciclo. È infatti nelle fasi recessive (2001-2003 e nella fase attuale) che la Seo ha più chiaramente mostrato i suoi limiti come strategia da perseguire per creare occupazio-

ne. Le politiche attive del lavoro, e in generale la Seo, possono fare ben poco per contrastare gli effetti negativi dell'inversione del ciclo.

3. Deregolamentazione del mercato del lavoro e insicurezza

L'accento posto dalla Seo sulla necessità di aumentare la flessibilità del mercato del lavoro per aumentare l'occupazione è forse il messaggio che è stato più rapidamente recepito nelle politiche nazionali, sebbene con modalità differenziate tra i paesi. In pressoché tutti i paesi, data l'enfasi sulla flessibilità come soluzione conveniente (poco costosa e relativamente facile da introdurre) per espandere l'occupazione, i policy maker hanno favorito le forme contrattuali atipiche. Le soluzioni adottate sono diverse, ma in generale si sono tradotte in una espansione e/o modifica delle tipologie esistenti e un progressivo aumento dell'occupazione non-standard (Villa, 2008). La preoccupazione che alcune forme di deregolamentazione del mercato del lavoro, incoraggiate dalla Seo, potessero risultare in una semplificazione e/o smantellamento di un insieme di diritti dei lavoratori, accrescere la precarietà e la qualità dei lavori, si pone abbastanza presto all'attenzione dei responsabili della Seo.

Questa preoccupazione rafforzò la convinzione che la Seo dovesse essere collegata all'agenda economico-sociale dell'Ue. La troviamo espressa nell'attenzione per «nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale» definita nella Strategia di Lisbona. La ritroviamo infine nell'insistenza sul binomio «flessibilità e sicurezza» che, con il termine di *flexicurity*, è diventato ormai il nuovo slogan della Seo.

Nonostante la retorica sul «modello sociale europeo» e le linee d'azione volte a favorire l'inclusione, le riforme hanno determinato una crescente segmentazione del mercato del lavoro fra coloro che hanno accesso a forme di lavoro standard, e la parte crescente di occupati con contratti di lavoro atipici (flessibile, a tempo determinato). L'aumento dei segmenti marginali ha inoltre favorito in molti paesi una riduzione dei salari reali delle fasce di lavoratori interessati⁸ e un rista-

⁸ Si legge nel rapporto annuale per il 2006 della Dg *Employment* «Employees under fixed-term contracts have a higher risk than other employees not only of losing their jobs and of being excluded from the labour market but also of receiving lower wages and of not benefiting from an equally good training as permanent employees with identical job tasks and qualification levels» (European

gno dei salari reali in generale (European commission, 2007; Carlin e Soskice, 2009).

Come osserva Zenezini (2009), non sembra, dunque, che il «modello sociale europeo» abbia rappresentato un efficace contrappeso alle tendenze omologanti del neoliberismo. Nei fatti le politiche del lavoro e del salario, in Italia e in Europa, hanno seguito le inflessioni del ciclo economico e hanno agevolato piuttosto che contrastato le tendenze spontanee che il mercato lasciava emergere. La loro declamata importanza per l'occupazione, sospinta per lo più da fattori sociali, generazionali e culturali (è aumentata per esempio l'occupazione delle donne e degli anziani), si è rivelata minore, quando non illusoria, mentre potrebbe aver influito a determinare una parte importante del declino tendenziale della produttività nei paesi europei (e in particolar modo nei paesi mediterranei) dopo il 1995.

4. Coesione e convergenza: l'esperienza dell'Unione monetaria europea

Le due anime della Seo – riforme strutturali e flessibilità, inclusione e sicurezza – sono state strettamente complementari alle politiche macroeconomiche dell'Unione monetaria (Ume): se gli aspetti di inclusione venivano interpretati come il necessario antidoto agli effetti deflativi delle politiche macroeconomiche, le riforme strutturali per la flessibilità erano considerate fondamentali per la sopravvivenza stessa dell'Ume.

La moneta unica era stata una risposta alle turbolenze dei primi anni novanta, quando le svalutazioni di alcune monete europee, e in particolare della Lira, avevano messo a rischio l'esistenza stessa del mercato comune europeo (Simonazzi e Vianello, 1999). Si riteneva inoltre che riducendo i costi di transazione e i rischi associati alla volatilità dei cambi, la moneta unica avrebbe portato a un uso migliore delle risorse scarse, grazie alla concorrenza indotta dalla maggior trasparenza (European commission, 2008). La scommessa era che l'integrazione avreb-

commission, 2007, p. 90). Zenezini (2009) osserva che «il punto, peraltro, non è nuovo, dato che già nel 2004, valutando il grado di avanzamento della “Strategia di Lisbona”, il *Rapporto Kok* (2003) aveva dovuto prendere atto che la creazione di nuovi posti di lavoro nell'Unione europea tra la metà degli anni novanta e l'inizio di questo decennio si era concretata “per lo più in impieghi a bassa produttività”, e quindi, inevitabilmente, in impieghi a bassi salari».

be stimolato la convergenza reale delle economie verso quelle con le migliori performance.

L'impostazione teorica che ha guidato il processo verso l'unificazione monetaria, e che ne guida ora la gestione, è quella della teoria economica dominante, che assume l'irrelevanza di problemi di domanda. Le implicazioni che ne sono derivate per la politica economica hanno costituito il nucleo del Trattato di Maastricht e del Patto di stabilità e crescita (Psc): la politica monetaria espansiva diventa non solo inutile ai fini dell'occupazione, ma dannosa, dal momento che non può che creare inflazione, e può dunque essere abbandonata senza costi. E lo stesso vale per la politica del cambio⁹. Eliminata con la moneta unica l'autonomia della politica monetaria e del cambio, limitato fortemente con il Psc il ricorso alla politica fiscale, e bandita la politica industriale, ai singoli paesi non rimangono che politiche dell'offerta, intese unicamente come politiche volte ad aumentare non la domanda, ma l'offerta di lavoro. Sono queste che costituiscono il fulcro della «Strategia europea per l'occupazione», costruita sull'idea che i posti di lavoro si creino spontaneamente, attraverso l'adeguamento della domanda di lavoro all'offerta, e dove il severo monito a favore di politiche della flessibilità viene appena velato dalla successiva esortazione a adottare politiche per la sicurezza (Bonifati e Simonazzi, 2010)¹⁰.

Bandito dunque il ricorso a politiche di sostegno della domanda, e

⁹ «The use of the exchange rate and monetary policy instruments had lost much of their efficacy, especially in smaller countries. The underutilisation of resources stemming from this source of volatility was deemed to be costly in terms of both efficiency and equity – and hence its removal beneficial» (European commission, 2008).

¹⁰ Cfr. anche Vianello: «La teoria economica dominante ha così prodotto una concezione della politica monetaria che ben s'accorda con la scelta di procedere all'unificazione monetaria non come naturale portato dell'unificazione politica – e dunque di una comune, complessiva, assunzione di responsabilità – ma indipendentemente da essa (e come sua eventuale premessa). La politica monetaria (e del cambio), vista un tempo come qualcosa che *si pone al servizio della società* – qualcosa che asseconda la libera determinazione dei comportamenti sociali, che tiene conto delle caratteristiche della struttura produttiva e della stratificazione sociale, del grado di conflittualità delle relazioni industriali, dell'esistenza o meno di aree depresse o di un distacco d'industrializzazione da colmare – è ora concepita come qualcosa che *detta legge alla società*, che fornisce un quadro di riferimento astratto entro il quale il corpo vivente della società deve comprimersi, come in una camicia di forza, non importa a quali costi» (Vianello, 2005, p. 25).

con la politica monetaria unica che esercita un effetto perverso, il meccanismo di convergenza delle diverse economie si basa interamente sulla flessibilità di prezzi e salari (il cosiddetto «canale della competitività»). Per funzionare, questo meccanismo richiede che il grado di flessibilità sia tale da rispondere in modo adeguato (cioè nei tempi e nelle quantità) agli squilibri. Infatti, in assenza di politiche alternative, la scarsa mobilità del lavoro all'interno e fra i paesi e la scarsa risposta di prezzi e salari al ciclo economico avrebbero potuto creare tensioni fra i paesi membri se le loro economie non si fossero mosse in sincronia. In queste circostanze, la perdita dello strumento del cambio avrebbe potuto rivelarsi costosa e l'efficacia della politica monetaria, che per definizione può essere mirata solamente all'area nel suo complesso, avrebbe potuto essere controproducente.

La insufficiente flessibilità dei mercati e dei prezzi è dunque fonte di serie preoccupazioni perché apre la possibilità che gli squilibri possano essere permanenti. Ed è la preoccupazione per l'insufficiente capacità di aggiustamento dei paesi membri dell'Ume che ha condotto ad affidare un ruolo crescente alla Strategia di Lisbona, «which was adopted in 2000 to orchestrate structural reform in product, labour and financial markets. While the Strategy was designed to boost growth and jobs over the longer haul in the whole Eu, there has been mounting evidence that structural policies also have favourable knock-on effects on the economic adjustment capacity of the countries participating in the Euro area. Structural reform within the Lisbon Strategy therefore became instrumental to enhancing the adjustment capacity of the Euro area member States – both present and future» (European commission, 2008, pp. 18-19, *corsivo nostro*). L'importanza delle riforme strutturali per il funzionamento dell'area dell'Euro induce a includere le linee guida sull'occupazione nelle *Broad economic policy guidelines* (Bepg), alle quali il Trattato aveva assegnato un ruolo centrale nel coordinamento delle politiche economiche¹¹.

Se dunque gli economisti della Dg *Employment and social affairs* si preoccupano dei possibili effetti negativi delle politiche strutturali sull'inclusione, sulla qualità del lavoro e sui salari ed enfatizzano fra gli obiettivi della Seo anche quello di temperare gli effetti delle politiche

¹¹ «The Bepgs now help to internalise Euro area priorities – notably the need for flexible and effective adjustment of prices and wages in the absence of internal exchange rates – into member States' reform priorities» (European commission, 2008, p. 52).

macroeconomiche e del Patto di stabilità e crescita, i macroeconomisti della Dg *Economic and financial affairs* vedono nella Seo principalmente lo strumento necessario per consentire il funzionamento senza problemi delle politiche macroeconomiche e del processo di convergenza. L'uno dunque enfatizza il ruolo della Seo a difesa del modello sociale europeo, l'altro guarda alla funzione della Seo di incoraggiare le riforme strutturali nel mercato del lavoro, dei prodotti, dei capitali necessarie alla convergenza. Entrambi comunque agiscono solo sul lato dell'offerta: gli uni perché non hanno nessun controllo sulle politiche macroeconomiche e possono solo auspicare – di tanto in tanto – l'attuazione di politiche che sostengano la domanda; gli altri perché sembrano ritenere che politiche dell'offerta siano la sola via per la crescita¹².

Con la scomparsa degli strumenti macroeconomici tradizionali (politica monetaria, politica fiscale e politica del cambio) l'aggiustamento «non problematico» degli squilibri all'interno dell'area richiede dunque l'aggiustamento dei tassi di cambio reali intra-area, cioè di fatto l'aggiustamento dei prezzi e dei salari relativi¹³. Mentre si afferma con baldanza che, nel lungo periodo, gli squilibri con cui alcuni paesi sono entrati nell'Ume, verranno eliminati con il tendere dei tassi di cambio reali ai loro valori di equilibrio, si ammette che rimane qualche preoccupazione per il comportamento pro-ciclico del tasso di interesse reale che potrebbe ostacolare il processo di aggiustamento. (In questi modelli infatti l'inflazione è unicamente correlata all'*output gap*, e dunque il tasso di interesse reale tende a ridursi a causa dell'aumento dell'inflazione – relativamente alla media Ue – nei paesi che si trovano

¹² Una simile contrapposizione – o gioco delle parti – sembra aver diviso la sezione economica e la sezione sociale dell'Ocse quando un capitolo (il terzo) dell'*Employment Outlook* del 1996 sostenne non esserci solida evidenza a sostegno della relazione negativa (o *trade-off*) fra salari e occupazione. Questo rapporto, che seguiva di appena due anni il *Jobs Study* (di fatto smentendolo) generò un putiferio (cfr. Simonazzi e Villa, 1999, p. 291). Nessuno da allora ha più smentito il *Jobs Study* dall'interno dell'Ocse.

¹³ «The smooth adjustment in the participating countries' economies henceforth depends crucially on the adjustment of intra-area real exchange rates and factor (labour) mobility, which in turn depends on the conduct of appropriate micro-economic policies. Once these policies have delivered the necessary degree of flexibility, Emu can be said to be in a steady state where constraints on macro-economic stabilisation in the participating countries are no longer a major concern» (European commission, 2008, p. 52).

in una fase di espansione, e ad aumentare nei paesi che si trovano in una fase di recessione). Ma niente paura: «ultimately the competitiveness channel will inevitably overtake the real interest rate channel» (European commission, 2008, p. 52).

E non importa che l'esperienza dei primi dieci anni della moneta unica abbia confermato la concreta rilevanza di queste preoccupazioni. Le divergenze nei tassi di crescita e nell'inflazione dei paesi membri si sono rivelate durature, traducendosi in cambiamenti considerevoli – ma divergenti – dei tassi di cambio reali, che hanno indotto, a loro volta, squilibri rilevanti dei conti correnti. La Germania non è che il caso più eclatante: la riduzione dei salari reali tedeschi ha esportato deflazione in tutta l'area. L'Italia da un lato, e la Spagna e l'Irlanda dall'altro, sono altri indicativi esempi di divergenza. I problemi in cui si dibattono ora questi paesi mostrano la difficoltà dell'aggiustamento basato sulla deflazione di prezzi e salari, e bastano da soli a riqualificare le valutazioni eccessivamente ottimistiche contenute nel rapporto sui primi dieci anni dell'Ume.

5. Flessibilità di prezzi e salari e crescita

La teoria prevedeva che la formazione dell'Ume e i vincoli connessi all'eliminazione dello strumento del cambio (e del tasso di interesse) avrebbero imposto ai paesi membri un ritmo più accelerato delle riforme strutturali, dal momento che questo era l'unico strumento rimasto (la cosiddetta *Tina hypothesis*: «There is no alternative»)¹⁴. L'evidenza empirica sembra invece suggerire che le riforme strutturali di maggior impatto siano state adottate negli anni '90, e che l'impegno riformatore dei singoli Stati abbia rallentato in seguito (Mourre, 2006). Inoltre, essere dentro o fuori dell'Ume non sembra fare molta differenza per quanto riguarda l'impegno ad attuare riforme strutturali. Questo rappresenta un elemento di seria preoccupazione perché «More progress is needed» (European commission, 2008, p. 80). Quali sono dunque le ragioni per la perdurante rigidità di prezzi e salari?

La spiegazione ufficiale è che le riforme strutturali rimangono in gran parte sotto la responsabilità dei paesi membri, e alcuni sono stati ri-

¹⁴ Sebbene non mancasse chi osservava che l'eliminazione del vincolo del cambio avrebbe consentito di allentare la disciplina e dunque l'urgenza di adottare riforme strutturali.

luttanti a recepire le direttive comunitarie nelle politiche nazionali. I dividendi politici che possono trarsi dalle riforme sono infatti assai deboli. Di qui, lo sforzo rinnovato, a partire dal 2005, da parte di tutte le autorità comunitarie a intraprendere misure volte a migliorare la situazione: dalla riforma del Patto di stabilità e crescita alla riformulazione della *Lisbon strategy for growth and jobs*.

Le indagini dirette presso le imprese indicano invece tre ragioni per mantenere i prezzi fissi: relazioni di lungo periodo con i clienti, contratti a lungo termine, e fissazione del prezzo sulla base del costo, nonché un'attenzione a non cambiare il prezzo prima dei concorrenti (Dhyne e al., 2006; Fabiani e al., 2005). Queste tuttavia, afferma il rapporto dell'Ec non sono che le cause derivate. Le cause vere che sono alla radice della rigidità dei prezzi stanno nelle istituzioni e nelle regole che limitano la concorrenza e nelle istituzioni del mercato del lavoro che determinano la rigidità dei salari. Le istituzioni del mercato dei prodotti e del mercato del lavoro – contrattazioni salariali che coprono più periodi, il grado di centralizzazione della contrattazione, una legislazione stringente sui salari minimi, norme a protezione del lavoro, alti sussidi di disoccupazione – sono fattori che riducono la risposta dei salari nel ciclo, riducendo dunque l'efficacia del canale della competitività (European commission, 2008, pp. 182-183). E, come già detto, la flessibilità dei salari relativi, non solo fra paesi, ma anche fra regioni e fra settori, è fondamentale per garantire la riallocazione del lavoro fra regioni, settori, specializzazioni (di qui l'importanza della contrattazione decentrata).

Viene così fatto un falò non solo dell'evidenza empirica contro l'ipotesi della flessibilità, ma anche di tutta la letteratura che guarda alla fissazione di prezzi e salari secondo logiche di lungo periodo, a considerazioni di «*fairness*», o anche semplicemente di convenienza economica, come suggerito dalla teoria dei salari di efficienza. Questa impostazione guida anche l'interpretazione offerta del considerevole declino nel tasso di crescita della produttività del lavoro, che rimanda al lento processo di sviluppo e diffusione delle nuove tecnologie e delle nuove pratiche di organizzazione del lavoro e alla globalizzazione. I possibili effetti di una maggiore precarizzazione delle condizioni di lavoro e/o della lenta crescita dei salari e dei redditi sulla domanda, sul reddito, e sulla produttività non vengono nemmeno menzionati.

Ma se la flessibilità venisse finalmente raggiunta, sarebbe davvero in grado di garantire l'equilibrio stabile di lungo periodo? Perché mai la flessibilità dei prezzi e dei salari non dovrebbe creare quella stessa in-

RPS

Annunziata Simonazzi

certezza e dunque sotto-utilizzazione delle risorse che è attribuita invece alla volatilità generata dalla variabilità del cambio? Gli effetti dirompenti della flessibilità dei prezzi erano ben chiari all'indomani della seconda guerra mondiale, quando tutti i paesi industrializzati si adoperarono per garantirne la stabilità, prevedendo invece la possibilità di variare i cambi per aggiustare gli squilibri strutturali delle economie (Keynes, 1944).

Il susseguirsi, nel primo decennio del secolo, di due fasi di recessione che hanno innescato timori di deflazione così seri da indurre la Bce a ridefinire l'obiettivo di inflazione a favore del concetto più neutro di stabilità dei prezzi (inteso ora non più come un tasso di inflazione inferiore al 2%, ma intorno al 2%) mostrano la distanza che separa la teoria dalla pratica della politica economica. E tuttavia l'aggiustamento dei prezzi relativi (aumento dei prezzi e dei salari nei paesi in espansione e riduzione dei prezzi e dei salari nei paesi in recessione) è ancora l'unico meccanismo di aggiustamento previsto in teoria nell'Ume¹⁵. Questo aggiustamento consiste nel redistribuire fra i paesi un ammontare dato di prodotto: definito il trend di crescita del prodotto potenziale medio dell'intera area¹⁶, chi cresce più della media avrà un'inflazione maggiore e perderà competitività, e dunque domanda, a favore di chi cresce meno della media, che avrà un'inflazione minore e dunque guadagnerà competitività e domanda. Alla fine i tassi di cambio reali tenderanno al loro valore di equilibrio di *steady state*. La difficile arte della gestione dell'economia viene così ridotta alla teoria dei vasi comunicanti.

Nel corso dei sessanta anni del secondo dopoguerra la teoria economica ha fatto un completo giro di boa: la teoria dominante è ancora

¹⁵ Denunciando i costi sociali della deflazione, Keynes osservava che ciò che era sbagliato in Winston Churchill e nei suoi esperti economici non era la teoria economica ma la filosofia sociale, che non era più in sintonia con i cambiamenti intervenuti nelle idee su ciò che è giusto nell'interesse della stabilità e della giustizia sociale. Essi appartenevano all'«old-world party»: «The idea of the old-world party, that you can, for example, alter the value of money and then leave the consequential adjustments to be brought about by the forces of supply and demand, belongs to the days of fifty or a hundred years ago when trade unions were powerless, and when the economic juggernaut was allowed to crash along the highway of progress without obstruction and even with applause» (Keynes, 1925, p. 305).

¹⁶ Cfr. Palumbo, 2009, per una critica alla teoria e ai metodi di calcolo del Pil potenziale.

una volta quella contro cui si sarebbe battuto Keynes nella *Teoria generale*. Ed è cambiata nel contempo anche la filosofia che regge la vita economica, l'idea collettiva di ciò che è giusto e ciò che è tollerabile. La riduzione delle garanzie sul mercato del lavoro, il ridimensionamento del welfare ripropongono un modello tutto giocato sull'offerta. Al mercato vengono nuovamente riconosciute capacità di autoregolazione.

E poi è venuta la crisi. La disoccupazione in Europa è cresciuta molto più rapidamente che nelle crisi precedenti. Colpa della severità di questa crisi e delle riforme strutturali per la flessibilità. La paura di una nuova grande depressione ha indotto ripensamenti sulla politica economica, suggerendo l'opportunità di politiche di intervento volte a sostenere la domanda e ristabilire la fiducia. La crisi finanziaria e reale di fine decennio ha mostrato la fragilità delle teorie che sostenevano la capacità di autoregolazione del mercato (*the great moderation*), e i rischi che si corrono nel rinunciare al ruolo di regolamentazione dello Stato¹⁷. Ma ha anche ribadito l'importanza di una distribuzione del reddito equilibrata per lo sviluppo capitalistico: i meccanismi che determinano, nelle diverse circostanze, la distribuzione del reddito, l'influenza esercitata dalla distribuzione del reddito sui consumi e sulla crescita, l'importanza di fattori politici e istituzionali nella determinazione dei modelli di sviluppo, il peso delle ideologie e degli interessi nell'affermarsi delle teorie e delle politiche economiche, sono elementi che entrano di diritto nell'analisi economica, e che la pretesa di universalismo della teoria macroeconomica *mainstream*, ha ritenuto di poter esorcizzare attraverso il mercato autoregolato (Bonifati e Simonazzi, 2010).

Nel presentare l'agenda per l'Europa 2020 alla nuova commissione, il presidente Barroso ne ha delineato i principali obiettivi: «This strategy should enable the Eu to make a full recovery from the crisis, while speeding up the move towards a smart and green economy. Eu 2020 will build on the successes obtained by the Lisbon strategy since its 2005 relaunch, which focused on growth and jobs, but will also address some of the Lisbon strategy's shortcomings» (European commission, 2009). Un ripensamento serio della Seo, che comprendesse anche una maggiore attenzione ai problemi di domanda, potrebbe costituire un primo passo in questa direzione.

¹⁷ Ma da più parti si osserva che sarebbe sbagliato ritornare a ri-regolare il mercato del lavoro.

Riferimenti bibliografici

- Amable B., 2009, *Structural Reforms in Europe and the (In)coherence of Institutions*, «Oxford Review of Economic Policy», vol. 25, n. 1, pp. 17-39.
- Baker D., Glyn A., Howell D. e Schmitt J., 2005, *Labour Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence*, in Howell D. (a cura di), *Fighting Unemployment. The Limits of Free Market Orthodoxy*, Oxford University Press, Oxford.
- Blanchard O. e Landier A., 2002, *The Perverse Effects of Partial Labour Market Reforms: Fixed-Term Contracts in France*, «The Economic Journal», vol. 112, n. 480, pp. F214-F244.
- Bonifati G. e Simonazzi A., 2010, *L'economia politica classica e Keynes*, in Bonifati G. e Simonazzi A. (a cura di), *Il ritorno dell'Economia Politica. Saggi in ricordo di Fernando Vianello*, Donzelli, Roma (di prossima pubblicazione).
- Carlin W. e Soskice D., 2008, *German Economic Performance: Disentangling the Role of Supply-side Reforms, Macroeconomic Policy and Coordinated Economic Institutions*, «Socio-Economic Review», vol. 7, n. 1, pp. 67-99.
- Casey B.H., 2004, *The Oecd Jobs Strategy and the European Employment Strategy: Two Views of the Labour Market and the Welfare State*, «European Journal of Industrial Relations», vol. 10, n. 3, pp. 329-352.
- Del Conte M., Devillanova C., Liebman S. e Morelli S., 2007, *Misurabilità dei regimi di protezione dell'impiego*, Università Bocconi, Milano.
- Destefanis S. e Mastromatteo G., 2009, *The European Employment Strategy and Labour Market Performance. Assessing the Cross-country Evidence*, presentato al XXIV National Conference of Labour Economics, Convegno Aiel (Associazione italiana economisti del lavoro), Università di Sassari, 24-25 settembre.
- Dew-Becker I. e Gordon R.J., 2008, *The Role of Labour Market Changes in the Slowdown of European Productivity Growth*, Cepr Discussion Paper n. 6722.
- Dhyne E., Alvarez L.J., Le Bihan H., Veronese G., Dias D., Hoffmann J., Jonker N., Lunnemann P., Rumler F. e Vilmunen J., 2006, *Price Changes in the Euro Area and the United States: Some Facts from Individual Consumer Price Data*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 20, n. 2, American Economic Association, pp. 171-192.
- European commission, 1994, *Growth, Competitiveness and Employment (Delors White Paper)*, European commission, Lussemburgo.
- European commission, 2005, *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-08)*, European commission, Lussemburgo.
- European commission, 2007, *Employment in Europe 2006*, European Communities, Bruxelles.
- European commission, 2008, *EMU@10. Successes and Challenges after Ten Years of Economic and Monetary Union*, European Economy, n. 2, Bruxelles.

- European commission, 2009, *Public Consultation on the Future EU2020 Strategy*, disponibile alla pagina web: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/consultation_en.htm.
- Fabiani S., Druant M., Hernando I., Kwapil C., Landau B., Loupias C., Martins F., Matha T., Sabbatini R., Stahl H. e Stockman A., 2005, *The Pricing Behaviour of Firms in the Euro Area: New Survey Evidence*, Nbb Working Paper n. 76, National Bank of Belgium, Bruxelles.
- Freeman R.B., 2005, *Labour Market Institutions Without Binders: The Debate over Flexibility and Labour Market Performance*, Nber Working Paper n. 11286, National Bureau of Economic Research.
- Keynes J.M., 1925, *The Economic Consequences of Mr Churchill*, in *Collected Writings of John Maynard Keynes*, a cura di D.E. Moggridge, Macmillan, Londra, vol. IV.
- Keynes J.M., 1944, *Intervento alla House of Lords, 23 maggio*, in *Collected Writings of John Maynard Keynes*, a cura di D.E. Moggridge, Macmillan, Londra, vol. XXVI.
- Mourre G., 2006, *Did the Pattern of Aggregate Employment Growth Change in the Euro Area in the Late 1990s?*, «Applied Economics», vol. 38, n. 15, pp. 1783-1807.
- Oecd, 1994, *The Oecd Jobs Study: Facts, Analysis and Strategy*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 1996, *Employment Outlook*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 1999, *Implementing the Jobs Study*, Oecd, Parigi.
- Palumbo A., 2008, *I metodi di stima del PIL potenziale tra fondamenti di teoria economica e contenuto empirico*, Collana del Dipartimento di Economia, Wp n. 92, Università degli Studi di Roma3.
- Schettkat R., 2003, *Are Institutional Rigidities at the Root of European Unemployment?*, «Cambridge Journal of Economics», vol. 27, n. 5, pp. 647-669.
- Simonazzi A. e Vianello F., 1999, *Liberalizzazione finanziaria, moneta unica europea e occupazione* in Pizzuti R. (a cura di), *Globalizzazione, istituzioni e coesione sociale*, Donzelli, Roma.
- Simonazzi A. e Villa P., 1999, *Flexibility and Growth*, «International Review of Applied Economics», vol. 13, n. 3, pp. 281-311.
- Vianello F., 2005, *La moneta unica europea*, mimeo.
- Villa P., 2008, *La Strategia Europea per l'Occupazione: molte riformulazioni con scarsi risultati*, in Colonna M. e Pugliese E. (a cura di), *Il futuro del lavoro in Europa. Occupazione, diritti civili, diritti sociali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Vandamme J. (a cura di), 1985, *New Dimensions in European Social Policy*, Croom Helm, Londra.
- Zenezini M., 2006, *L'inconsistenza (e le conseguenze negative) della politica europea dell'occupazione*, in Cesaratto S., Realfonzo R. (a cura di), *Rive gauche. Critica della politica economica*, Manifesto libri, Roma.
- Zenezini M., 2009, *Le disuguaglianze accresciute: un commento*, mimeo.

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

Ralf Rogowski

RPS

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

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

1. Introduzione

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

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

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

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

2. Dal coordinamento aperto al coordinamento riflessivo

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

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

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

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

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

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

RPS

Ralf Rogowski

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RPS

Ralf Rogowski

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Flexicurity e politiche di coordinamento nel Modello sociale europeo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RPS

Ralf Rogowski

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

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

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

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

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

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

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

RPS

Ralf Rogowski

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

5. Note conclusive

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

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

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

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

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

Riferimenti bibliografici

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

RPS

Ralf Rogowski

- gowski R. (a cura di), *The European Social Model. Law and Policy of Transitional Labour Markets*, Ashgate, Aldershot, pp. 189-208.
- Collignon S. e al., 2004, *The Lisbon Strategy and the Open Method of Co-ordination: 12 Recommendations for an Effective Multi-level Strategy*, Notre Europe Policy Paper n. 12, Parigi.
- Consiglio europeo di Barcellona, 2002, *Conclusioni della presidenza*, 15-16 marzo, disponibile alla pagina web: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf.
- Consiglio europeo di Bruxelles, 2006, *Conclusioni della Presidenza*, 23-24 marzo, 7775/06, Concl. 1, Parte uno, *Specific Areas for Priority Action (c) Increasing employment opportunities for priority categories* (Settori specifici per azioni prioritarie (c) Aumentare le opportunità di occupazione per le categorie prioritarie).
- de Búrca G. e Scott J. (a cura di), 2006, *Law and New Governance in the EU and the US*, Hart, Oxford.
- de la Porte C., 2001, *The Soft Open Method of Co-ordination in Social Protection*, «European Trade Union Yearbook 2001», pp. 339-362.
- Diamantopoulou A., 2003, *The European Social Model – Myth or Reality*, disponibile alla pagina web: http://www.easesport.org/ease/fichiers/File/social-dialogue/ad290903_en.pdf.
- Employment committee, 2009a, *EMCO Report 1: Employment Guidelines 2009 – Indicators for monitoring and analysis in the NRPs 2009*, Emco, 24 giugno; disponibile al sito web: «Flexicurity» della Dg Occupazione, affari sociali e pari opportunità della Commissione europea.
- Employment committee, 2009b, *EMCO Report 2: Monitoring and analysis of Flexicurity policies*, Emco, 24 giugno; disponibile al sito web: «Flexicurity» della Dg Occupazione, Affari sociali e Pari opportunità della Commissione europea.
- European commission, 2001, *White Paper on Economic Governance*, Com (2001) 428 finale.
- European commission, 2003a, *Strengthening the Social Dimension of the Lisbon Strategy: Streamlining Open Coordination in the Field of Social Protection*, Com (2003) 261 finale.
- European commission, 2003b, *Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Coordination of Social Security Systems* (Proposta emendata di Regolazione del Parlamento europeo e del Consiglio sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale), Com (2003) 596 finale; disponibile alla pagina web: http://ec.europa.eu/dgs/employment_social/index_en.htm (march 2008).
- European commission, 2005, *European Values in the Globalised World*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 20. 10. 2005, Com (2005) 525 finale.

- European commission, 2006, *Green Paper on Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century*, Com (2006) 708 finale.
- European commission, 2007, *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 27 giugno, Com (2007) 359 finale.
- European expert group on flexicurity, 2007, *Flexicurity Pathways – Turning Hurdles into Stepping Stones*, Rapporto del Gruppo di esperti europei sulla *flexicurity*; disponibile alla pagina web: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1519&langId=en>.
- Gazier B., 2007, *Making Transitions Pay: The «Transitional Labour Markets» Approach to «Flexicurity»*, in Jørgensen H. e Madsen P.K. (a cura di), *Flexicurity and Beyond. Finding a New Agenda for the European Social Model*, Djøf Publishing, Copenhagen, pp. 99-130.
- Giddens A., Diamond P. e Liddle R. (a cura di), 2006, *Global Europe, Social Europe*, Polity Press, Cambridge.
- Heidenreich M. e Zeitlin J. (a cura di), 2009, *Changing European Employment and Welfare Regimes – The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, Routledge, Londra.
- Hemerijck A., 2002, *The Self-Transformation of the European Social Model(s)*, in Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A. e Myles J. (a cura di), 2002, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 173-213.
- Hemerijck A., 2004, *Recasting Europe's Semi-Sovereign Welfare States and the Role of the EU*, Relazione presentata al ciclo di seminari Wzb sul «Modello sociale europeo» il 16 dicembre 2004, Berlino.
- Jepsen M. e Serrano Pascual A., 2005, *The European Social Model: an Exercise in Deconstruction*, «Journal of European Social Policy», vol. 15, n. 3, pp. 231-245.
- Jørgensen H., 2005, *The European Employment Strategy up for Revision – Effective Policy or European Cosmetics?*, in Bredgaard T. e Larsen F. (a cura di), *Employment Policy from Different Angles*, Djøf Publishing, Copenhagen, pp. 23-46.
- Jørgensen H. e Madsen P.K., 2007, *Flexicurity and Beyond. Reflections on the nature and Future of a Political Celebrity*, in Jørgensen H. e Madsen P.K. (a cura di), *Flexicurity and Beyond. Finding a New Agenda for the European Social Model*, Djøf Publishing, Copenhagen, pp. 7-35.
- Kilkpatrick C., 2006, *New EU Employment Governance and Constitutionalism*, in de Búrca G. e Scott J. (a cura di), *Law and New Governance in the EU and the US*, Hart. Oxford, pp. 121-151.
- Kok W., 2003, *Jobs, Jobs, Jobs. Creating More Employment in Europe*, Rapporto della taskforce sull'Occupazione presieduta da Wim Kok, novembre.

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

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

RPS

Ralf Rogowski

Traduzione dall'inglese a cura di Carlo Gnetti

Politiche e casi nazionali

Il Mac e le politiche pensionistiche: Italia e Europa*

Gianluca Busilacchi, Matteo Jessoula, Michele Raitano

RPS

Nell'Unione europea l'organizzazione e la gestione dei sistemi previdenziali è di competenza esclusiva degli Stati membri; dal 2001 è però previsto un intervento comunitario in ambito pensionistico attraverso il Metodo aperto di coordinamento (Mac).

Nel presente articolo si riflette sui contenuti del Mac-pensioni e sulla sua capacità di influenzare le politiche previdenziali

nazionali, in particolare quella italiana; si valuta inoltre in quale misura il sistema pubblico contributivo introdotto nel nostro paese dalla riforma del 1995 consenta di perseguire i diversi obiettivi alla base del metodo del coordinamento aperto (sostenibilità, adeguatezza e modernizzazione), identificando, infine, le principali criticità di tale sistema.

1. Introduzione

In base al principio di sussidiarietà, nell'Unione europea l'organizzazione e la gestione dei sistemi previdenziali è di competenza esclusiva degli Stati membri. Dal 2001, l'intervento comunitario si realizza attraverso il Metodo aperto di coordinamento (Mac), che consiste in una forma di cooperazione non vincolante tra gli Stati membri basata su tre principi guida cui dovrebbero conformarsi i sistemi pensionistici: l'adeguatezza delle prestazioni erogate, la sostenibilità finanziaria degli schemi e la loro capacità di rispondere ai cambiamenti nelle esigenze dell'economia, della società e degli individui (la cosiddetta modernizzazione). Nel presente articolo si intende quindi riflettere sui contenuti del Mac-pensioni e sulla sua capacità di influenzare le politiche previdenziali nazionali, in particolare quelle italiane.

Nello specifico, dopo aver descritto le tappe del coordinamento aperto in ambito previdenziale (paragrafo 2) e le peculiarità del Mac-pensioni (paragrafo 3), viene presentata una riflessione di tipo politico-

* L'articolo è frutto di una collaborazione tra gli autori. In particolare Michele Raitano ha scritto i paragrafi 1,5,6; Matteo Jessoula i paragrafi 2,3,4; Gianluca Busilacchi l'appendice.

logico sull'impatto e gli effetti di tale metodo sulle politiche nazionali, ragionando, in particolare, sull'influenza esercitata dalle linee guida comunitarie sul processo di riforma della previdenza italiana dell'ultimo decennio (paragrafo 4). Successivamente, seguendo un'ottica di stampo economico, si descrivono i contenuti delle prescrizioni europee, in primo luogo la ricerca di un equilibrio fra le istanze di sostenibilità finanziaria della spesa e di adeguatezza delle prestazioni (paragrafo 5), per concludere (paragrafo 6) valutando in quale misura l'architettura del sistema previdenziale italiano risponda ai diversi obiettivi stabiliti nel Mac-pensioni, nonché proponendo alcuni interventi di policy che permettano di fronteggiare le principali criticità del nuovo metodo contributivo. In appendice si presenta inoltre una riflessione sul ruolo degli strumenti di protezione di ultima istanza rivolti agli anziani nei paesi dell'Unione europea.

2. Tappe e caratteristiche del Mac nel settore pensionistico

Per lungo tempo la politica comunitaria nel settore della protezione sociale non è stata, come noto, soltanto meno robusta rispetto alla politica economica – volta a favorire la concorrenza e a costruire il mercato comune europeo – ma è stata anche concepita come «ancillare» rispetto a quest'ultima. Il regime di coordinamento dei sistemi di protezione sociale degli Stati membri (reg. 1408/71), che nel 1971 ha rappresentato uno dei primi e più significativi passi dell'allora Comunità europea nel settore del welfare, aveva infatti come scopo principale la rimozione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, tramite regole sovranazionali che garantissero i diritti sociali dei lavoratori «migranti». In altre parole, al fine di favorire l'effettivo esercizio di una delle libertà fondamentali previste dai trattati, furono definite norme vincolanti per gli Stati membri che consentissero ai lavoratori di spostarsi nel territorio della Comunità senza perdere il diritto alle prestazioni sociali¹.

Rispetto a tale approccio il Metodo aperto di coordinamento segna una sorta di «salto quantico» nella politica sociale dell'Unione europea, ed è figlio sia della crisi dei sistemi di protezione sociale degli ultimi tre decenni, sia del dibattito sulla necessità di bilanciare l'approfondimento (nel decennio scorso) dell'integrazione economica euro-

¹ Per un approfondimento sul punto cfr. Ferrera (2005).

pea con il rafforzamento della «dimensione sociale» dell'Unione. Una serie di tappe, nel corso degli anni '90, ha infatti determinato la (relativa) autonomizzazione della politica sociale europea rispetto alla politica economica e condotto, in ultima analisi, all'avvio di processi di coordinamento delle politiche degli Stati membri in diversi comparti del welfare. Tra questi, in primo luogo la politica del lavoro, tramite la Strategia europea per l'occupazione, cui ha fatto seguito l'applicazione del Mac al settore dell'inclusione sociale, alle pensioni e, da ultimo, alla sanità.

Nel settore pensionistico, i passi decisivi sono stati compiuti tra il 2000 e il 2002. Se infatti l'avvio formale del Mac-pensioni avviene con il Consiglio europeo di Barcellona nella primavera del 2002, i tratti fondamentali della politica previdenziale dell'Unione sono già sostanzialmente definiti nella comunicazione della Commissione Com(2000)622 «La futura evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo: pensioni sicure e sostenibili». Vi si trovano infatti già elencati 10 degli 11 obiettivi comuni che saranno in seguito inclusi nel Mac-pensioni, ma soprattutto paiono già delineati la natura e i confini dell'approccio dell'Unione alla politica previdenziale. Infatti, nel momento in cui l'Unione decide di intervenire con più decisione nella sfera pensionistica viene anche affermato, in modo inequivocabile, che «poiché in ogni paese i sistemi sono diversi, una soluzione uniforme a livello europeo non è né auspicabile, né appropriata. Per ottenere sistemi pensionistici sostenibili e sicuri è indispensabile che ciascun paese individui i cambiamenti politici richiesti e disponga del consenso necessario per procedere alla riforma» (Commissione europea, 2000, p. 3). Rispettati, dunque, il principio di sussidiarietà e la sovranità degli Stati in un settore in cui – rappresentando esso il «nucleo duro» del welfare state nella maggior parte dei paesi membri – si sono strutturati cruciali circuiti di acquisizione/mantenimento del sostegno politico, alla politica pensionistica dell'Unione rimane soltanto lo spazio per una forma di coordinamento, particolarmente «morbida» rispetto a quelle avviate nei settori dell'occupazione e dell'inclusione sociale. Tale strategia è volta, in sostanza, a permettere lo scambio di informazioni sull'evoluzione dei sistemi previdenziali dei paesi membri, nonché a favorire la circolazione delle «buone pratiche» adottate a livello nazionale tramite esercizi di valutazione periodica rispetto a una serie di obiettivi comuni.

Tali obiettivi, definiti in modo piuttosto generico e approvati dal Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001, sono riconducibili ai tre principi fondamentali del Mac-pensioni, precedentemente adottati al

RPS

Gianluca Busilacchi, Matteo Jessoula, Michele Raitano

Consiglio di Göteborg nel giugno dello stesso anno: 1) adeguatezza delle prestazioni erogate, 2) sostenibilità finanziaria degli schemi e, 3) modernizzazione, con cui si vuol far riferimento alla capacità di questi ultimi di adattarsi ai mutamenti economico-sociali. I primi due obiettivi, che caratterizzano la «filosofia» comunitaria in materia pensionistica (cfr. *ultra*), rappresentano la necessaria composizione di istanze differenti su due fondamentali assi di conflitto (Natali, 2009): da un lato, quello tra gli organi comunitari a carattere economico – in primis il Comitato di politica economica (Cpe) – più attenti alla sostenibilità finanziaria e gli organi maggiormente rivolti all'adeguatezza delle tutele – in primo luogo il Comitato di protezione sociale (Cps) –, dall'altro, la contrapposizione tra gli Stati membri, che per il diverso assetto previdenziale tendono a privilegiare il primo, ovvero il secondo, dei due obiettivi.

Come accennato, a Laeken nel 2001 i tre principi sono stati declinati in 11 obiettivi. In particolare, con riferimento all'adeguatezza sono stati previsti 3 diversi obiettivi: *i*) assicurare che gli anziani non si trovino in situazioni a rischio di povertà, *ii*) consentire un accesso universale a schemi previdenziali (pubblici o privati) che permettano di ricevere prestazioni adeguate allo standard di vita precedente al pensionamento, *iii*) promuovere la solidarietà fra e all'interno delle generazioni. Il principio della sostenibilità finanziaria è stato invece articolato in 5 obiettivi: *i*) raggiungere un elevato livello di occupazione, *ii*) assicurare che tutte le componenti della protezione sociale offrano efficaci incentivi alla partecipazione attiva degli anziani; *iii*) riformare i sistemi previdenziali per mantenerne la sostenibilità finanziaria, *iv*) garantire che i costi delle riforme siano suddivisi in modo equo fra popolazione attiva e pensionati, *v*) assicurarsi che, tramite un'appropriata regolamentazione, gli schemi privati funzionino in modo efficiente. Infine la modernizzazione è stata declinata secondo i 3 seguenti obiettivi: *i*) far sì che i sistemi previdenziali non siano d'ostacolo alle esigenze di flessibilità e sicurezza sul mercato del lavoro, *ii*) garantire la parità di trattamento fra uomini e donne, *iii*) rendere i sistemi pensionistici maggiormente trasparenti e adattabili alle evoluzioni del contesto socio-economico.

Sul piano procedurale, il meccanismo di coordinamento comunitario si concretizza in una serie di passaggi che si susseguono ciclicamente, e che comprendono la definizione di linee guida e obiettivi comuni, l'elaborazione di rapporti sulla strategia nazionale nel settore pensionistico da parte degli Stati membri, la successiva valutazione delle

esperienze nazionali tramite un esercizio di revisione «tra pari» (*peer review*) e, infine, da parte di Commissione e Consiglio nel *Rapporto congiunto*. Il primo ciclo del Mac-pensioni si è svolto tra il 2002 e il Consiglio europeo di primavera del 2003, quando è stato pubblicato il primo rapporto congiunto. Il secondo ciclo ha invece coinvolto, tra il 2005 e il 2006, anche i dieci nuovi paesi membri della Ue.

A partire dal 2006, il Mac-pensioni è stato accorpato – nella prospettiva di ridefinizione e sincronizzazione (*streamlining*) dei processi di coordinamento – agli altri due processi sulle politiche di inclusione sociale e sanitarie. Tale nuova strategia integrata «protezione sociale e inclusione sociale» ha cadenza triennale², ed è stata concepita per agire di concerto con la nuova agenda di Lisbona (come aggiornata nel 2005) e le politiche di sviluppo sostenibile dell'Unione europea. Sotto il cappello dei nuovi, ed estremamente generici «obiettivi globali» (*overarching objectives*)³, i principi e gli obiettivi comuni definiti per il settore pensionistico non presentano variazioni significative rispetto a quelli adottati per i primi cicli del Mac-pensioni.

Se, per quanto detto fin qui, il Mac-pensioni rappresenta una forma di coordinamento morbido a livello sovranazionale, mentre le riforme e le specifiche misure di politica pensionistica continuano ad essere di esclusiva competenza degli Stati membri, qual è stato – se ve n'è stato alcuno – l'impatto del processo di coordinamento a livello europeo sulle strategie previdenziali negli Stati membri?

Nel paragrafo 4 affronteremo tale quesito, con particolare riferimento all'influenza del Mac sulla politica pensionistica italiana; prima è però opportuno mettere a fuoco i contenuti peculiari del Mac-pensioni anche in confronto con gli approcci di altri importanti attori internazionali, quali Ocse, Banca mondiale, Fmi.

² Negli anni intermedi sono previsti aggiornamenti da parte degli stati membri e approfondimenti tematici a cura degli organi comunitari.

³ I nuovi obiettivi globali prevedono: «(a) social cohesion, equality between men and women and equal opportunities for all through adequate, accessible, financially sustainable, adaptable and efficient social protection systems and social inclusion policies; (b) effective and mutual interaction between the Lisbon objectives of greater economic growth, more and better jobs and greater social cohesion, and with the Eu's Sustainable Development Strategy; (c) good governance, transparency and the involvement of stakeholders in the design, implementation and monitoring of policy».

3. *Il Mac-pensioni: un approccio peculiare alla politica pensionistica*

Proprio in quanto frutto di una serie di compromessi, il Mac-pensioni accompagna alla vaghezza negli obiettivi – che ne costituisce una delle principali debolezze – un «respiro» ampio, che ne rappresenta invece un aspetto sostanzialmente positivo. Per le stesse ragioni, inoltre, l'approccio comunitario alla politica pensionistica si connota per alcune caratteristiche, che lo differenziano rispetto alle visioni proposte dai principali attori internazionali – Banca mondiale, Ocse, Fmi – tra la metà e la fine degli anni novanta. Tali caratteristiche peculiari del Mac sono quattro.

In primo luogo, l'attenzione non viene posta soltanto sulla sostenibilità finanziaria, specie degli schemi pensionistici pubblici a ripartizione – stella polare delle raccomandazioni internazionali fin dalla metà degli anni ottanta – e sulla necessaria modernizzazione degli schemi previdenziali, ma anche sull'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche. E quest'ultima non viene concepita con esclusivo riferimento ad una tutela minima, tramite prestazioni erogate da schemi redistributivi di base a fini di *prevenzione della povertà*, bensì anche rispetto al *mantenimento* di un *adeguato livello di reddito*, che rappresenta il secondo obiettivo di tutti i sistemi pensionistici europei dopo la «golden age» del welfare – indipendentemente dalle diverse configurazioni istituzionali.

In secondo luogo, particolare è la messa a fuoco del rapporto tra sostenibilità e adeguatezza, che viene concepito come bidirezionale. L'adeguatezza delle prestazioni erogate da un sistema pensionistico insostenibile sul piano economico-finanziario ha infatti poco significato, perché il sistema è esposto al cosiddetto rischio «politico», e cioè a possibili interventi sottrattivi sugli schemi previdenziali – come ben dimostra la serie di riforme pensionistiche adottate in Italia tra il 1992 e il 2009 che hanno drasticamente ridotto il livello della tutela (specie per i pensionati futuri). Analogamente, un sistema sostenibile ma con prestazioni ritenute inadeguate genera, con buona probabilità, richieste di rafforzamento della tutela, col risultato che la sostenibilità economico-finanziaria rischia di essere messa a repentaglio dalle pressioni per un aumento della spesa. Secondo l'approccio dell'Ue il bilanciamento dei due obiettivi è perciò essenziale per la stabilizzazione degli assetti previdenziali.

Terzo, peculiare è anche il modo di concettualizzare la relazione tra sistema pensionistico, occupazione e crescita economica. Infatti, in linea con la visione comunitaria della protezione sociale come «fattore

produttivo», i rapporti tra i tre elementi sono concepiti e analizzati in maniera pluri-direzionale. Perciò, non soltanto le riforme pensionistiche, diminuendo costo del lavoro e incidenza sulla finanza pubblica, sono importanti per la crescita dell'occupazione e dell'economia, ma la promozione – tramite strumenti diversi dalle riforme pensionistiche – dell'occupazione e della crescita economica è cruciale per la sostenibilità e l'adeguatezza dei sistemi previdenziali (Commissione europea, 2000). Infine, quarto, non va dimenticato che anche il Mac-pensioni si caratterizza rispetto agli approcci degli attori internazionali per la forte attenzione alle questioni di genere, che trova radice nei trattati (art. 119 del Trattato di Roma, ora art. 141) e connota l'insieme degli interventi dell'Unione europea in campo economico e sociale.

4. Il Mac: strumento di armonizzazione a livello europeo o risorsa per gli attori nazionali?

La corposa letteratura di stampo politologico e sociologico che nell'ultimo decennio si è concentrata sul Mac, e in particolare sui due processi più «robusti» rappresentati dalla Strategia europea per l'occupazione e dal Mac-inclusione sociale, ha evidenziato le difficoltà nell'accertare empiricamente l'impatto e gli effetti di tale «metodo di coordinamento soft», per dirla con Natali (2008), a livello degli Stati membri. E ciò è tanto più vero con riferimento al Mac-pensioni che, come detto in precedenza, è stato designato come una forma particolarmente morbida di coordinamento aperto. D'altra parte, non è questa la sede per un'analisi dettagliata delle dinamiche innescate da tale strategia coordinata a livello europeo, né per una rassegna della letteratura di riferimento⁴; e tuttavia proprio questa letteratura costituisce un buon punto di partenza per una sintetica riflessione sul Mac-pensioni con specifico riferimento alla politica pensionistica italiana. In particolare, il lavoro più recente e approfondito sul Mac curato da Heidenreich e Zeitlin (2009) fornisce un'articolata ed efficace griglia analitica per valutare il ruolo e l'influenza dei processi di coordinamento attivati a livello dell'Ue. Ai nostri fini è utile coglierne gli spunti più significativi, che consistono nella distinzione tra diversi *tipi di influenza* del Mac, e nell'individuazione dei *meccanismi causali* attraverso cui si propagano gli effetti del processo di coordinamento.

⁴ Cfr. Heritier, 2003; Zeitlin e Pochet, 2005; Heidenreich e Zeitlin, 2009.

Secondo i due autori, il processo di coordinamento a livello comunitario può infatti esercitare un'influenza sia *a*) sulle politiche pubbliche a livello nazionale, inducendo modificazioni degli *schemi cognitivi* degli attori, orientando l'*agenda di policy*, o addirittura indirizzando le *misure* di riforma adottate, sia *b*) sulle *procedure* e le caratteristiche della governance e del policy-making in un dato settore di politica sociale. L'applicazione al caso italiano di tale griglia analitica consente di svolgere alcune considerazioni circa l'efficacia e l'effettivo ruolo e funzione del Mac nel settore pensionistico.

Sul primo versante, e con riferimento ai possibili effetti sul piano cognitivo del coinvolgimento nel processo di coordinamento aperto, va detto che due fattori ne hanno condizionato la portata nel caso italiano. Da un lato, il precoce avvio (già nei primi anni novanta) della riconfigurazione del sistema pensionistico, con l'introduzione di misure innovative – e ritenute *best practice* nel dibattito internazionale – quali il metodo contributivo e gli schemi di previdenza complementare a contribuzione definita, dall'altro la relativa «chiusura» del policy-making previdenziale – con la partecipazione di un numero molto limitato di attori (governo, partiti, sindacati confederali, principali associazioni datoriali) – hanno infatti reso parzialmente impermeabile il dibattito pensionistico italiano a precise e innovative soluzioni di policy, specie se provenienti dall'esperienza di altri paesi membri. A differenza di quanto avvenuto in Francia con la riforma del 2003, che è stata preceduta da una serie di incontri esplorativi con i responsabili di altri paesi membri dell'Ue al fine di importare «buone pratiche» (Natali, 2007), l'Italia non sembra infatti aver beneficiato di processi di apprendimento «tra pari».

Diverso è invece il discorso con riferimento all'influenza del livello sovranazionale, poiché l'inclusione dell'adeguatezza tra i tre principi fondamentali del Mac-pensioni sembra aver prodotto un effetto significativo a livello nazionale. Dopo circa un decennio nel quale il dibattito sulla politica pensionistica era rimasto imperniato attorno all'obiettivo della sostenibilità economico-finanziaria – e complici anche le proiezioni piuttosto rassicuranti sui trend di spesa pensionistica futuri – la nuova cornice di riferimento sovranazionale ha infatti sostanzialmente «legittimato» il ritorno del tema dell'adeguatezza nella discussione di policy in Italia.

Il passaggio fondamentale avviene tra il 2001 e il 2002, in particolare con l'elaborazione di due relazioni da parte di altrettante commissioni. Se infatti la prima relazione (settembre 2001), ad opera della Commis-

sione Brambilla, mira alla valutazione degli effetti della Riforma Dini (l. 335/95) «nell'ottica della competitività, dello sviluppo e dell'equità» – dove con l'ultimo termine si fa sostanzialmente riferimento all'equità in senso attuariale e all'omogeneità dei tassi di rendimento per le diverse categorie professionali (cfr. Ministero del Welfare, 2001), il secondo rapporto è quello prodotto (nel luglio 2002) proprio per la strategia concertata sulle pensioni a livello dell'Ue, in altre parole il Mac. Pertanto, in questo secondo caso il gruppo di lavoro interministeriale – coordinato da Giuliano Cazzola – deve necessariamente confrontarsi con il tema dell'adeguatezza, per quanto concerne gli obiettivi sia di prevenzione della povertà che di mantenimento del reddito, ed è proprio in questa sede che vengono presentate chiaramente alcune criticità, relative alle prestazioni minime nel breve periodo e alle pensioni contributive a medio-lungo termine (Ministero del Welfare, 2002).

Tale rinnovato interesse per l'adeguatezza delle tutele rafforzerà poi, nel dibattito di policy nazionale, la posizione di quegli attori – principalmente i sindacati – più attenti al *costo* sociale dell'assetto previdenziale. E tuttavia tale rafforzamento sembra aver operato soltanto in chiave difensiva, cioè nel senso di derubricare ulteriori interventi di riduzione delle prestazioni – ad esempio nel processo negoziale avviatosi con la proposta di Riforma Maroni nel dicembre 2001 – poiché sul versante dell'adeguatezza non si sono registrati interventi significativi negli anni recenti, ad eccezione dei reiterati interventi sulle pensioni assistenziali e di importo più modesto (Jessoula, 2009). Tale considerazione induce a spostare la riflessione sui possibili effetti del Mac sull'agenda di policy e sulle specifiche misure di politica pensionistica adottate dopo l'avvio del processo di coordinamento.

Per quanto l'accertamento empirico risulti alquanto difficile, in ragione della genericità degli 11 obiettivi del Mac che, nella sostanza, lasciano agli Stati membri ampi spazi di manovra, l'analisi delle riforme recenti suggerisce che il Mac non abbia giocato un ruolo significativo⁵. L'agenda di politica pensionistica delle due coalizioni (centro-destra e centro-sinistra) che si sono alternate al governo a partire dal 2001 è stata infatti definita in base alle priorità dei due schieramenti, tenendo conto delle istanze che promanavano dal mondo imprenditoriale (proposta di decontribuzione nel 2001) e finanziario (proposta di trasferi-

⁵ Per un'analisi approfondita della politica pensionistica italiana, con particolare riferimento alle riforme del periodo 1992-2007, si veda Jessoula, 2009.

mento obbligatorio del Tfr ai fondi pensione e liberalizzazione delle tipologie di forme integrative a cui poterlo destinare) nel 2001, nonché sindacale (rimozione del cosiddetto «scalone Maroni») nel 2006. Quest'ultimo caso è di particolare interesse per due ragioni. In primis, perché la rimozione dell'intervento sulle pensioni di anzianità introdotto dal governo di centro-destra con la l. 243/04 (lo «scalone Maroni», appunto) è divenuto parte del programma dell'Unione alle successive elezioni del 2006; in secondo luogo perché l'ammorbidente dello scalone, poi effettivamente introdotto con l. 247/07, va contro l'obiettivo del prolungamento della vita lavorativa, che rappresenta una delle poche prescrizioni chiare e precise provenienti dal livello comunitario (obiettivo 5 del Mac).

Ciò dimostra come la politica pensionistica sia fortemente ancorata alle dinamiche di competizione politica a livello nazionale, e relativamente impermeabile ai processi di sovra-nazionalizzazione, specie se in forma *soft*. D'altra parte la scarsa coerenza delle disposizioni comunitarie racchiuse del Mac-pensioni si può riscontrare anche con riferimento a un altro obiettivo definito in modo non equivoco, che attiene alla parità di trattamento tra uomini e donne (obiettivo 10). In questo caso è stata la riforma Maroni-Tremonti del 2004 ad operare in senso inverso alle *guidelines* comunitarie, reintroducendo un'età pensionabile differenziata tra uomini (65 anni) e donne (60) al posto di quella omogenea – oltre che flessibile, e anche per questo sostenuta nelle linee guida comunitarie – prevista dalla Riforma Dini⁶.

E veniamo all'impatto sulle procedure e le caratteristiche della governance e del policy-making. Circa la maggiore apertura dei processi decisionali a nuovi attori – ovvero il coinvolgimento degli stessi nel processo del Mac – l'evidenza che emerge dal caso italiano è analoga a quella di altri paesi europei e mostra una politica pensionistica ancora fortemente centralizzata⁷, senza che l'attivazione del Mac abbia indotto variazioni significative. Il policy-making previdenziale è rimasto infatti confinato agli attori tradizionali sia nel caso della Riforma Maroni-Tremonti (2001-2005) che in quello delle Riforme Damiano

⁶ A questo proposito va rimarcato come ben più del Mac possano i vincoli «duri» imposti dalle sentenze della Corte europea di Giustizia, che hanno recentemente portato a un intervento volto all'armonizzazione graduale (entro il 2018) dell'età pensionabile per uomini e donne nel pubblico impiego. Per un resoconto cfr. Jessoula, 2010a.

⁷ Sul punto in chiave comparata cfr. Natali, 2009.

(2006-7): un processo di consultazione e negoziazione sostanzialmente triangolare – in linea con la tradizione italiana – peraltro sancito con il «Protocollo sul welfare» del luglio 2007 nel secondo caso. E se in alcuni passaggi, anche rilevanti, l'arena pensionistica è stata percorsa da attori relativamente «nuovi», ciò è dipeso dalla trasformazione in senso multi-pilastro del sistema previdenziale, che ha di fatto legittimato l'ingresso a pieno titolo degli attori finanziari (Ania e Abi in primis) nel processo decisionale, almeno per quanto concerne la previdenza complementare (Jessoula, 2009; 2010b).

Piuttosto, sempre con riferimento alle procedure, è interessante mettere a fuoco uno snodo peculiare, dal quale si possono trarre alcune ulteriori considerazioni circa lo specifico ruolo del Mac, e più in generale sulle interazioni tra il livello di governo nazionale e sovranazionale nel settore pensionistico. L'Italia è stata infatti la protagonista dell'unico caso di *non compliance* tra tutti i paesi dell'Unione rispetto al semplice adempimento delle procedure del Mac, che richiedono l'elaborazione di un rapporto sulla strategia pensionistica nazionale e la trasmissione dello stesso alle istituzioni comunitarie.

Ebbene, nel 2005, il governo italiano – presumibilmente a causa della delicata fase del policy-making previdenziale interno (era in quei giorni in discussione l'attuazione della normativa sulla devoluzione del Tfr) – ha ritenuto non opportuno inviare a Bruxelles la relazione già preparata per il Mac (e comunque presentata e discussa nelle riunioni formali fra i rappresentanti degli Stati membri). Ciò è tanto più significativo poiché alla luce del fatto che in precedenza (maggio 2003), in vista del semestre di presidenza del Consiglio dell'Unione europea, il governo italiano – con l'iniziativa denominata «Maastricht delle pensioni», tratteggiata dalla penna di Giuliano Cazzola e del consigliere economico presso la Presidenza del Consiglio Renato Brunetta – aveva avanzato la proposta di un coordinamento rafforzato nel settore pensionistico, ritenendo che gli stati dell'Unione dovessero «compiere un ulteriore sforzo per individuare degli obiettivi programmatici comuni e per assumere, in tale contesto, precisi impegni qualitativi, quantitativi e temporali, da sottoporre a verifica congiunta» (Brunetta e Cazzola, 2003, p. 18). Sfruttando il fatto di aver adottato riforme radicali e innovative nel settore pensionistico già negli anni '90, l'Italia è apparsa perciò più interessata a influenzare il policy-making a livello sovranazionale che a rispondere agli obblighi e a seguire le *guidelines* provenienti dall'Unione europea.

Alla luce di quest'ultima considerazione, e di quanto detto in prece-

RPS

Gianluca Busilacchi, Matteo Jessoula, Michele Raitano

denza, sembra di poter concludere sul ruolo del Mac-pensioni che tale strategia di coordinamento sovranazionale sembra rappresentare, in sostanza, una risorsa di cui gli attori nazionali possono far uso, in maniera discrezionale, per le proprie finalità. Ciò d'altra parte è in linea sia con una delle principali conclusioni di Heidenreich e Zeitlin (2009), secondo cui «the strongest mechanism of Omc influence on national social and employment policies [...] operates through the creative appropriation by domestic actors», sia con un'acquisizione della più ampia letteratura sul processo di europeizzazione: «[there is no] impact of Europe without usage by domestic actors» (Jacquot e Woll, 2003). L'impatto del Mac sulla politica pensionistica italiana sembra infatti essere stato molto debole (almeno in modo diretto) per quanto concerne l'adozione di specifiche misure di policy e il contenuto dell'agenda di policy dei governi. Sul piano cognitivo qualche segno di relativa maggiore permeabilità alle indicazioni sovranazionali si è riscontrato con riferimento al tema dell'adeguatezza della tutela come obiettivo fondamentale della politica pensionistica e ciò, indirettamente, ha rafforzato la posizione di alcuni attori nel processo decisionale nazionale. D'altra parte, però, la presenza di una cornice – seppure «morbida» – di riferimento a livello dell'Ue, apre nuove opportunità di azione per gli attori nazionali, e in particolare per gli Stati membri, che cercano di influenzare lo stesso quadro di riferimento sovranazionale al fine di promuovere i propri obiettivi di policy a livello domestico.

5. Le linee guida europee: la ricerca dell'equilibrio fra sostenibilità e adeguatezza

Come più volte rimarcato nei paragrafi precedenti, la riflessione comunitaria in materia previdenziale si basa sulla ricerca di un equilibrio fra le istanze, in qualche misura contrastanti, di sostenibilità finanziaria della spesa e adeguatezza delle prestazioni erogate. In realtà, nel primo ciclo di applicazione del Mac-pensioni (biennio 2002-2003) l'attenzione era stata maggiormente posta sull'obiettivo della sostenibilità⁸; solo successivamente l'interesse delle autorità comunitarie si è ri-

⁸ Si vedano Commissione europea (2001) e Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea (2003). In particolare, in un contesto di rapido invecchiamento della popolazione, al fine di ridurre la spesa pubblica e rafforzare gli in-

volto in modo paritario anche al tema dell'adeguatezza e, più in generale, si è approfondita la riflessione sulle potenzialità e le criticità della previdenza (generalmente privata) a capitalizzazione⁹.

L'attenzione alla sostenibilità della spesa per pensioni è comunque tuttora al centro delle linee guida di policy, come conferma la rilevanza che gli organismi comunitari assegnano, anche in fase di valutazione annuale dei Programmi nazionali di stabilità, alle proiezioni di spesa di lungo periodo¹⁰. Dall'esame dei rapporti di strategia nazionale sulle pensioni presentati sia nel 2005 che nel 2008 appare d'altronde evidente come il tema della sostenibilità sia ormai divenuto prioritario nella funzione obiettivo degli Stati membri e come la maggior parte di essi abbia negli ultimi anni introdotto misure di contenimento della spesa¹¹. Una maggiore attenzione al contenimento della spesa per pensioni (nella gran parte dei paesi la componente più rilevante del bilancio pubblico) discende inoltre, inevitabilmente, dal fatto che le uniche regole effettivamente vincolanti per il funzionamento dei sistemi previdenziali sono quelle relative ai disavanzi di bilancio contenute nel Patto di stabilità¹² (il Mac-pensioni non prevede invece una graduatoria dei paesi a seconda dei risultati raggiunti sulla base di specifici indicatori, né, tanto meno, sanzioni nei confronti dei paesi lontani dal raggiungimento degli obiettivi comuni).

Proprio alla luce del fatto che, come detto, gli Stati membri appaiono pienamente consapevoli della necessità di stabilizzare la spesa pensio-

centivi alla prosecuzione dell'attività da parte dei lavoratori anziani, la Commissione aveva posto l'enfasi sulla necessità di introdurre misure atte ad aumentare il tasso di occupazione degli anziani, disincentivare il pensionamento anticipato e rafforzare a livello individuale il legame fra contributi versati e prestazioni erogate.

⁹ Si veda Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea, 2006.

¹⁰ Le più recenti proiezioni delle componenti di spesa *age related* condotte in ambito comunitario sono presentate in Comitato di politica economica, 2009.

¹¹ In Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea (2006) si mostra, ad esempio, come la gran parte degli Stati membri abbia negli ultimi anni rafforzato gli incentivi alla prosecuzione dell'attività lavorativa e reso più stringenti i requisiti di accesso alle varie forme di pensionamento anticipato.

¹² Da questo punto di vista il passaggio parziale dalla ripartizione alla capitalizzazione, al di là dei «falsi miti» teorici spesso seguiti acriticamente da chi lo propone (come chiarito da Orszag e Stiglitz, 2001), sarebbe molto difficile da attuare dato che la difficoltà di finanziare gli inevitabili costi di transizione di tale passaggio sarebbe acuita dagli stringenti vincoli sui bilanci pubblici nazionali posti dalla Ue.

RPS

Gianluca Busilacchi, Matteo Jessoula, Michele Raitano

nistica, l'interesse delle autorità comunitarie si è dunque spostato sulla valutazione dei rischi di riduzione eccessiva delle prestazioni pubbliche attese – conseguenti alle misure introdotte per contenere la spesa – e sulle principali modalità attraverso cui poter realizzare un equilibrio «virtuoso» fra sostenibilità finanziaria e adeguatezza. Fra queste, si identificano, generalmente, l'allungamento della vita attiva – da ottenersi mediante incrementi cogenti dell'età pensionabile e l'introduzione di formule di calcolo che, rafforzando il legame fra contributi e prestazioni, accrescano gli incentivi alla prosecuzione volontaria dell'attività – e la crescita delle prestazioni offerte dagli schemi privati a capitalizzazione.

Soprattutto negli anni più recenti (Commissione europea, 2009), in linea con l'obiettivo della «modernizzazione» dei sistemi previdenziali¹³, si è altresì enfatizzato che i sistemi pubblici debbano rivelarsi capaci di fornire una prestazione pensionistica adeguata e non penalizzante anche al crescente numero di individui che nel corso della propria carriera sconterà il maggiore rischio di flessibilità della relazione lavorativa e, dunque, sarà caratterizzato presumibilmente, per almeno parte della vita attiva, da salari inferiori e da una maggiore frequenza dei periodi di non lavoro (soprattutto nei paesi in cui non sono previsti estesi strumenti di *flexicurity*)¹⁴.

¹³ Un ulteriore aspetto spesso richiamato in relazione alla necessità di garantire un collegamento fra le «moderne» esigenze del mercato del lavoro e le tutele pensionistiche attiene inoltre alla necessità di migliorare la portabilità dei diritti previdenziali fra gli Stati membri (l'unico aspetto relativo ai sistemi pensionistici su cui l'Unione europea ha competenza legislativa, essendo legato alla creazione del mercato interno e alla libera circolazione dei lavoratori). Per la componente pubblica, al fine di garantire l'effettiva libertà di circolazione delle persone, sono state adottate norme comuni (Regolamenti Cee 1508/71 e 574/72 e Regolamento Ue 883/2004) che prevedono la totalizzazione di tutti i periodi contributivi maturati dal lavoratore nei vari Stati membri e il diritto a percepire la prestazione pensionistica nel paese dell'Unione in cui si risiede. Per la previdenza privata, gli interventi hanno riguardato i temi connessi alla portabilità dei diritti pensionistici tra i diversi Stati membri (Direttiva del Consiglio 98/49/Ce) e alla vigilanza dei fondi pensione occupazionali (Direttiva 2003/41/Ec); in realtà, la Commissione europea non sembra aver trovato finora una soluzione efficace che garantisca la piena portabilità dei diritti acquisiti negli schemi integrativi (si propone a tal fine da più parti la creazione di fondi pensione paneuropei).

¹⁴ Per un'analisi dei differenziali salariali e di prospettive di carriera fra dipendenti a termine e a tempo indeterminato nei paesi della Ue15 si veda Raitano, 2009a.

Dai recenti documenti comunitari – pubblicati prima dell’aggravarsi della crisi finanziaria, che ha comportato ovunque pessime performance dei fondi pensione¹⁵ – emergono inoltre un’attenta consapevolezza dei limiti e delle problematiche delle previdenza privata a capitalizzazione e, conseguentemente, un accresciuto interesse verso la regolamentazione pubblica dei cosiddetti pilastri complementari¹⁶.

Si rileva infatti che: *i*) il settore dei fondi pensione necessita di un’attenta e adeguata regolamentazione, allo scopo di rendere più sicuri i rendimenti e ridurre l’esposizione ai rischi finanziari dei partecipanti e contenere i costi amministrativi, spesso poco trasparenti; *ii*) che, al pari di quelli a ripartizione, anche gli schemi a capitalizzazione sono inevitabilmente esposti al cosiddetto rischio demografico; *iii*) che i piani privati non sono sempre adatti in termini di adeguatezza e solidarietà, dato che gli individui meno abbienti e caratterizzati da maggiore discontinuità della relazione lavorativa potrebbero incontrare difficoltà relativamente maggiori ad aderirvi; *iv*) che spesso gli incentivi fiscali non modificano le scelte di partecipazione ai fondi pensione e si rivelano invero una sorta di *deadweight loss* (con effetti generalmente di tipo regressivo) che avvantaggia chi vi parteciperebbe anche in assenza di tali incentivi.

I suggerimenti della Commissione in ambito previdenziale, pur nella vaghezza del loro contenuto prescrittivo (legato anche ai limiti della procedura del Mac discussi nei paragrafi precedenti), sembrano quindi rispecchiare un approccio «multidimensionale».

In relazione all’obiettivo dell’adeguatezza, si identificano, ad esempio, diverse prospettive: i sistemi pensionistici dovrebbero infatti proteggere gli anziani dal rischio di povertà¹⁷, consentire di non subire una

¹⁵ Per una valutazione degli effetti della crisi sui sistemi previdenziali privati si veda Marano, 2009.

¹⁶ Si vedano Comitato di protezione sociale, 2005; 2008. Da questo punto di vista non si può non osservare la distanza della prospettiva seguita dalla Commissione europea rispetto alle posizioni prevalenti, soprattutto negli anni ’90, nelle principali organizzazioni internazionali (si veda, ad esempio, Banca mondiale, 1994), che, in modo sostanzialmente acritico, reputavano ottimale il passaggio dalla ripartizione pubblica alla capitalizzazione privata per affrontare le sfide poste dall’invecchiamento demografico e garantire un incremento generalizzato delle prestazioni.

¹⁷ Una rassegna degli schemi di protezione di ultima istanza degli anziani nei paesi della Ue è contenuta in appendice al presente articolo.

riduzione eccessiva del tenore di vita una volta ritirati dal lavoro e realizzare forme di redistribuzione intragenerazionale¹⁸.

In generale, per conciliare le istanze di sostenibilità e adeguatezza¹⁹, l'impostazione comunitaria sembra suggerire sistemi previdenziali pubblici in cui sia particolarmente stringente il legame fra contributi erogati nel corso della vita attiva e prestazioni ricevute – eliminando le forme di redistribuzione implicita, spesso di tipo regressivo, e i disincentivi alla prosecuzione dell'attività generalmente collegati a schemi *defined benefit* in cui la pensione è commisurata agli ultimi salari, ma prevedendo al contempo tutele adeguate anche per i lavoratori atipici e discontinui e forme di redistribuzione esplicita verso chi si situa nella scala bassa della distribuzione dei redditi da pensione.

Pur consci di quanto poco il processo di coordinamento aperto comunitario abbia influenzato il processo di riforma italiano (come argomentato nel paragrafo precedente), è interessante riflettere sugli elementi emersi di recente nel dibattito e sulle principali criticità dell'architettura previdenziale del nostro paese, inquadrandole alla luce delle linee guida europee finora discusse e osservando come i drammatici insegnamenti della recente crisi rafforzino la necessità di far fronte a tali criticità.

¹⁸ Da questo punto di vista, seppur nella vaghezza con cui sono generalmente espressi gli obiettivi comunitari, le linee guida di policy pensionistica sembrano rispondere alle prescrizioni di Barr e Diamond (2008) i quali ritengono che i sistemi previdenziali pubblici – essendo le loro origini motivate da considerazioni sia di equità che di efficienza (la necessità di far fronte ai fallimenti dei mercati assicurativi privati) – sul fronte dell'adeguatezza debbano perseguire congiuntamente diversi obiettivi relativi all'assicurazione dei periodi lavorativi svantaggiosi, allo *smoothing* delle possibilità di consumo, alla redistribuzione dei redditi e al contrasto alla povertà.

¹⁹ L'oscillazione della Commissione fra le istanze di sostenibilità e adeguatezza è d'altro canto legata anche alla diversa ottica con cui si muovono le due principali istituzioni comunitarie che agiscono in ambito previdenziale, il Comitato di protezione sociale (il cui interesse prioritario è la lotta alla povertà e all'esclusione sociale), e il Comitato di politica economica (maggiormente interessato a problematiche di compatibilità macroeconomica e, dunque, attento alle proiezioni di spesa di lungo periodo).

6. Il dibattito previdenziale italiano, il risk shift e gli insegnamenti della crisi. Riflessioni conclusive

Nonostante i numerosi interventi succedutisi dal 1992 in poi, in Italia la riforma del sistema previdenziale è, come noto, tuttora al centro del dibattito di politica economica. Volendo semplificare, nel dibattito emergono due visioni alternative che possono essere identificate a seconda del macro-obiettivo – sostenibilità o adeguatezza – ritenuto prioritario.

Nello specifico, i fautori della visione «*sustainability oriented*» si concentrano essenzialmente sugli aggregati di finanza pubblica e, preoccupati dalla possibilità che il finanziamento corrente, e soprattutto futuro, della spesa pensionistica pubblica si riveli insostenibile a causa dell'intenso processo di invecchiamento che caratterizza l'Italia, propongono nuovi interventi di contenimento della spesa, ad esempio, incrementi cogenti dell'età pensionabile, riduzione delle prestazioni, estensione del ruolo degli schemi privati a capitalizzazione.

I fautori della visione «*adequacy oriented*» sono invece in primo luogo interessati al tenore di vita della popolazione anziana e, ritenendo le riforme approvate negli scorsi anni più che sufficienti a garantire la sostenibilità della spesa, rilevano come la più impellente motivazione per modificare le regole previdenziali consista nel limitato importo delle prestazioni che verranno pagate dallo schema contributivo, soprattutto ai lavoratori con carriera atipica e/o discontinua, e propongono pertanto misure che incrementino tali prestazioni, tra cui: correttivi redistributivi alle rigide regole attuariali del contributivo, il ritorno al retributivo, il pagamento di una pensione «di base» *lump sum* per tutti i cittadini, una più generosa rivalutazione delle pensioni in essere.

Il primo tipo di visione ispira chiaramente il *Libro Bianco* e il *Libro Verde* recentemente pubblicati dal Ministero del Lavoro, nei quali il sistema previdenziale pubblico viene visto prettamente come un elemento di costo e si considera l'elevata spesa pubblica per pensioni come il principale vincolo alla ricomposizione della spesa sociale, mentre la visione *adequacy oriented* era alla base del Protocollo sul welfare del 2007, nel quale si enfatizzava il problema dell'entità delle prestazioni future e, pur restando all'interno dello schema contributivo, si prefiguravano modifiche del metodo di calcolo dei coefficienti di trasformazione e l'introduzione di meccanismi che garantissero il raggiungimento di tassi di sostituzione (rapporto fra pensione e salario) non inferiori al 60%.

In realtà, come argomentato in Raitano (2010), la necessità di ridurre

RPS

Gianluca Busilacchi, Matteo Jessoula, Michele Raitano

l'intervento pubblico e contestualmente ampliare lo spazio di azione del settore privato in ambito pensionistico, sostenuta dai seguaci della visione *sustainability oriented* ed evidente in molte delle affermazioni contenute nei due *Libri* governativi, discende da una serie di considerazioni in chiaro contrasto sia con l'evidenza empirica disponibile – concorde nel dimostrare come in Italia le riforme degli anni '90 abbiano reso pienamente sostenibile il finanziamento futuro della spesa previdenziale (Ragioneria generale dello Stato, 2008 e Comitato di politica economica, 2009)²⁰ e come i rendimenti offerti dai fondi pensione italiani si siano rivelati finora inferiori allo stesso tasso di rivalutazione garantito sul Tfr – sia con i principali risultati della letteratura teorica, che dimostrano la non superiorità – in termini di rendimenti conseguibili, esposizione al rischio ed effetti sul risparmio aggregato – del passaggio dalla ripartizione alla capitalizzazione (Orszag e Stiglitz, 2001; Barr, 2000, Geanakoplos, Mitchell e Zeldes, 1998).

Nello specifico, le caratteristiche tecniche dello schema contributivo (equità attuariale, revisione periodica dei coefficienti di trasformazione, tasso di rendimento ancorato al Pil, ovvero al rendimento sostenibile di un sistema a ripartizione) garantiscono «per definizione» la sostenibilità di lungo periodo della spesa previdenziale italiana, come confermano, d'altronde, le stesse proiezioni ufficiali della spesa condotte in sede comunitaria che mostrano che, grazie alle riforme adottate, l'Italia sarebbe, insieme alla Svezia, il paese caratterizzato dalla minore dinamica attesa del rapporto spesa/Pil (il rapporto si ridurrebbe di circa 0,4 punti percentuali nel periodo 2007-2060; Cpe, 2009).

Nel sistema contributivo la quota di Pil da destinare al pagamento delle pensioni è dunque stabile. In altri termini, le dimensioni della torta a disposizione dei pensionati sono fisse: un incremento dei beneficiari (causato ad esempio da una caduta del tasso di mortalità)

²⁰ Come chiarito in Pizzuti (2009) e in Pennacchi (2009), la stessa presunta anomalia della spesa corrente per pensioni italiana, che in comparazione internazionale appare più elevata di quella che si osserva negli altri paesi Ue, dipende dall'aver caricato il sistema previdenziale di una serie di strumenti (trasferimenti assistenziali e prepensionamenti) altrove forniti mediante altre componenti del welfare e da una serie di discutibili prassi contabili adottate dall'Eurostat (ad esempio la considerazione della spesa al lordo anziché al netto dell'imposizione e l'inclusione fra gli esborsi delle uscite per Tfr), che penalizzano l'Italia rispetto ai partner comunitari.

comporterà unicamente una riduzione delle dimensioni delle fette. Il reale problema di lungo periodo sembra quindi manifestarsi dall'altro lato di questa coperta corta, quello dell'adeguatezza, ovvero in ragione di prestazioni molto inferiori a quanto era garantito dal precedente schema retributivo (anche per chi dovesse ritirarsi ad età avanzate), soprattutto in considerazione dell'aumento atteso dell'aspettativa di vita (e della conseguente ampia riduzione prevista dei coefficienti di trasformazione), della prolungata fase di bassa crescita economica (il rendimento sui versamenti è legato al saggio di incremento annuo del Pil) e di un mercato del lavoro incapace di garantire a tutti i lavoratori retribuzioni adeguate e carriere continue²¹.

Una particolare preoccupazione riguarda infatti le prospettive previdenziali dei parasubordinati (soggetti ad un'aliquota previdenziale tuttora significativamente inferiore di quella a carico dei dipendenti e privi del Tfr) e, più in generale, dei lavoratori «atipici», generalmente caratterizzati da bassi salari, elevata discontinuità della carriera (con un sistema di welfare in cui gli ammortizzatori sociali e i contributi figurativi a loro destinati sono assenti o poco generosi) e che, trovandosi a fronteggiare elevati vincoli di liquidità, incontrano grosse difficoltà ad aderire volontariamente a forme pensionistiche integrative (Lucidi e Raitano, 2009; Jessoula, 2009).

Dal punto di vista individuale, a parità di andamento aggregato di economia e demografia, nel contributivo la prestazione dipende da quanto si contribuisce, quindi dal successo della carriera lavorativa. Basandosi su criteri di equità attuariale fra versamenti e prestazioni, il sistema è dunque privo di significativi elementi redistributivi intragenerazionali e costituisce essenzialmente uno specchio di quanto accade sul mercato del lavoro.

L'introduzione del metodo contributivo può quindi essere considerata un evidente caso di individualizzazione dei rischi: in Italia, infatti, per rispondere in primo luogo a problemi di sostenibilità del bilancio pubblico, si è introdotto uno schema nel quale l'individuo non viene coperto (se non in minima parte tramite strumenti assistenziali *means-tested*) né contro i rischi «economici» individuali derivanti dall'eventuale instabilità della sua attività lavorativa, né contro i rischi sistemici, quello macroeconomico (una bassa crescita del Pil) e quello «demografico» (l'incremento della vita media). In aggiunta, la possibilità di

²¹ Per un'analisi dettagliata, in diversi scenari, dei tassi di sostituzione offerti dal sistema contributivo si veda Raitano (2009b).

incrementare la copertura aderendo ai fondi pensione espone i lavoratori al rischio di volatilità dei corsi finanziari, a maggior ragione laddove si pensi che la partecipazione alla previdenza integrativa è generalmente finanziata attraverso la devoluzione di strumento in gran parte *risk free* come il Tfr che, inoltre, rappresenta un importante ammortizzatore sociale in caso di licenziamento²².

Nei termini degli obiettivi individuati dal Mac-pensioni, va quindi evidenziato come l'architettura previdenziale contributiva introdotta dalla riforma del 1995 – che garantisce sostenibilità finanziaria, omogeneità dei rendimenti pagati ai partecipanti, uno stretto collegamento attuariale fra contributi e prestazioni e, per tale via, disincentiva il ritiro anticipato – manchi completamente di qualsiasi strumento che consenta una redistribuzione esplicita solidaristica²³ e – anche a causa della ricordata incapacità del sistema di ammortizzatori sociali di coprire in modo adeguato mediante contribuzioni figurative i frequenti periodi di non lavoro dei lavoratori atipici e discontinui – non sia in grado di conciliare tutele previdenziali e flessibilità sul mercato del lavoro (il principale aspetto dell'obiettivo della «modernizzazione»). A tale proposito, va, anzi, rilevata un'evidente incoerenza della riforma del 1995, che stabilì una proporzionalità diretta fra versamenti e prestazioni, contemporaneamente differenziando le aliquote contributive fra parasubordinati e dipendenti, proprio negli anni in cui le politiche del lavoro incentivavano l'assunzione di lavoratori ad aliquota ridotta e favorivano la flessibilità delle relazioni lavorative.

La valutazione delle caratteristiche dello schema contributivo induce quindi a ritenere che, dal punto di vista di policy, anziché continuare a preoccuparsi di una sostenibilità finanziaria per definizione garantita dalla piena entrata in vigore dello schema, sarebbe auspicabile concentrarsi da subito sui principali limiti dal lato dell'adeguatezza e pen-

²² Per una valutazione della sostituibilità, in termini di rischi e rendimenti, fra Tfr e fondi pensione si veda Cozzolino, Di Nicola e Raitano, 2006.

²³ Forme di redistribuzione implicita sono invece connesse al modo in cui sono calcolati i coefficienti di trasformazione (basati sull'aspettativa di vita media, indifferenziata per sesso, della popolazione italiana, tenendo conto della probabilità di lasciare in eredità una pensione di reversibilità). Il sistema redistribuisce quindi implicitamente a favore delle donne (che hanno in media una più elevata aspettativa di vita, ma, si ricordi, sono tuttora soggette ad ampie discriminazioni salariali e di carriera nel mercato del lavoro italiano), delle coppie sposate e, in generale, verso chi ha minori rischi di mortalità (svantaggiando, quindi, chi svolge attività particolarmente usuranti).

sare a strumenti che, pur rimanendo all'interno dell'architettura contributiva, consentano di ridurre l'esposizione al rischio dei lavoratori più fragili. Linee di intervento in tal senso possono pensarsi su due versanti chiaramente interrelati: il mercato del lavoro e le regole previdenziali.

Interventi che migliorino le prospettive lavorative e salariali incrementano infatti le prestazioni attese. Sul primo versante sono quindi auspicabili misure che favoriscano la conciliazione fra attività di cura e lavoro, accrescano ed estendano gli ammortizzatori sociali e le coperture figurative per i periodi di non lavoro, riducano significativamente le convenienze di costo (ad esempio in termini di minore contribuzione) per le imprese ad assumere con contratti instabili, poco tutelati e remunerati. Sul versante previdenziale si possono immaginare una serie di interventi che migliorino l'adeguatezza delle prestazioni contributive per i lavoratori meno avvantaggiati e consentano in una qualche misura una maggiore condivisione dei rischi all'interno della collettività, ad esempio: l'introduzione, in aggiunta a quella contributiva, di una quota di pensione finanziata di importo slegato all'entità complessiva dei contributi e dipendente, con una formula di tipo progressivo, dalla sola anzianità lavorativa; la fissazione di aliquote di computo o di tassi di rendimenti sui contributi versati più favorevoli per i lavoratori a basso reddito; l'estensione della cumulabilità fra la pensione e l'assegno sociale.

La necessità di introdurre misure che si muovano su ambedue i versanti appare rafforzata dall'esperienza della recente crisi che ha evidenziato, da una parte, come un'eccessiva individualizzazione dei rischi possa rivelarsi inefficiente, comportando anche un indebolimento delle basi della domanda aggregata, e dall'altra, come affidarsi soprattutto ai mercati finanziari per l'erogazione di prestazioni sociali non appaia la soluzione ottimale, data l'inevitabile ampia volatilità che caratterizza tali mercati e la difficoltà di tutelare tramite questi gli individui più svantaggiati.

RPS

Gianluca Busilacchi, Matteo Jessoula, Michele Raitano

APPENDICE

*La protezione di ultima istanza
per gli anziani in Europa*

RPS

A1. Che cosa è davvero il «pilastro zero»?

Il dibattito sui diversi pilastri pensionistici, inaugurato nel 1994 dalla Banca mondiale, si è recentemente arricchito con il concetto di «pilastro zero» (Holzmann e Palmer, 2006), vale a dire gli strumenti di tutela minima del reddito degli anziani, che forniscano una protezione di ultima istanza, di solito coincidenti con le varie forme di pensioni minime non contributive.

In realtà, non vi è perfetta coincidenza tra i due aspetti, poiché la rete di protezione del reddito degli anziani può essere costituita da un insieme di misure diversificate, che sarebbe riduttivo catalogare con il concetto di minimo pensionistico.

Anzitutto, l'idea di «pilastro zero» è solitamente legata a strumenti di «minimo categoriale», vale a dire a trasferimenti monetari, rivolti a particolari categorie di beneficiari (in questo caso anziani), che si pongono l'obiettivo di garantire loro un reddito minimo. L'accesso a queste misure è quindi condizionato all'esistenza di una particolare situazione specifica, oltre alla condizione di povertà, che giustifica un intervento ad hoc.

Tale modalità d'intervento non esaurisce l'insieme di politiche di protezione del reddito degli anziani, che è costituito da un duplice livello di tutela: oltre a misure categoriali rivolte ai soli anziani, esistono infatti anche misure rivolte a tutti i poveri, indipendentemente dalla loro età o da altre condizioni.

Le misure di reddito minimo (Rm), presenti in tutti i paesi europei tranne l'Italia, la Grecia e l'Ungheria, sono strumenti di universalismo selettivo, vale a dire che si rivolgono a tutti coloro che si trovano al di sotto di una certa soglia di reddito, compresi gli stessi anziani. Quindi, laddove presente, una misura del genere garantisce almeno che tutti gli anziani non possano ritrovarsi al di sotto di un determinato reddito; sappiamo però dagli studi comparati che questi livelli sono assai bassi e, sebbene per i beneficiari di tale misura siano spesso previsti particolari misure di agevolazione – ad esempio nell'accesso alle cure sanitarie (Busilacchi, 2008) – esse non sono sufficienti a tutelare i beneficiari dal rischio di povertà, specie se essi incorrono in altri rischi sociali. Vi è infatti la fondata ipotesi che alcune categorie di poveri, per proprie caratteristiche peculiari, siano più «vulnerabili» di altre, poiché si trovano a dover sommare una condizione di indigenza a stati di disagio di altro genere, ad esempio legato alle condizioni di salute.

A tale scopo esistono, in aggiunta alle misure di universalismo selettivo, anche misure categoriali di contrasto alla povertà, che prevedono soglie di accesso e generosità delle prestazioni più elevate, proprio in funzione della

doppia deprivazione che devono fronteggiare i beneficiari, in quanto poveri e anziani.

Le misure di minimo categoriale, quindi, non sono da intendersi come un «doppione» rispetto alle misure di Rm, bensì come un ulteriore livello di intervento, dedicato a chi presenta una multidimensionalità della condizione di deprivazione. Di solito si tratta di misure compensative delle «normali» misure previdenziali: quando un lavoratore non riesce ad accumulare un sufficiente patrimonio contributivo per avere accesso a tali prestazioni, tali da assicurare una copertura previdenziale minima, subentrano appunto misure di tipo assistenziale, rivolte alle singole categorie. Potremmo dunque definire l'insieme di tali interventi come «pilastro zero in senso stretto», vale a dire quelle misure categoriali non contributive, che concorrono alla protezione del reddito degli anziani, insieme alle misure universalistiche contro la povertà.

Le misure di pilastro zero in senso stretto presentano, nei vari paesi europei, significative differenze, che derivano anche dalle diversità tra i vari sistemi previdenziali, a cui sono legate sia sul piano della modalità di accesso (residualità di intervento), sia sul versante del percorso istituzionale intrapreso dalle politiche.

Le differenze sono connesse alla varia natura di questi interventi: in alcuni casi si tratta di vere e proprie politiche «di cittadinanza», in quanto non selettive rispetto al reddito ma rivolte a tutti i cittadini; nella maggior parte dei casi esse hanno natura assistenziale, sono cioè finanziate dalla fiscalità generale ed erogate in seguito a prova dei mezzi; e in casi particolari possono avere una natura «spuria» (previdenziale, o fiscale), per cui, pur non essendo per definizione misure contributive (altrimenti non rientrerebbero nelle caratteristiche del «pilastro zero»), non possono nemmeno essere definite puramente assistenziali. Il caso più tipico è quello delle integrazioni al minimo delle pensioni contributive²⁴, che possiamo collocare a metà strada tra il pilastro zero e il primo pilastro (previdenza pubblica), ma anche il caso inglese del credito di imposta può rientrare in questa categoria. È quindi opportuno illustrare come la combinazione di diverse politiche di pilastro zero in senso stretto, con le politiche di universalismo selettivo come i Rm, possano determinare significative differenze nei modelli di contrasto alla povertà degli anziani in Europa.

A2. I diversi modelli di pilastro zero dell'Unione europea

Anche se oggi le politiche pensionistiche sono generalmente concepite più

²⁴ Particolarmente interessante è la storia delle integrazioni al minimo in Italia, dove esse hanno per lungo tempo «funzionato» principalmente per i lavoratori autonomi, a causa delle loro basse aliquote contributive (Ascoli, 1984).

come strumenti per garantire il mantenimento del reddito nella fase di quiescenza, che come strumenti di contrasto a un rischio sociale, più come politiche del ciclo di vita, che come strumento redistributivo, i sistemi pensionistici hanno avuto da sempre un ruolo di primo piano nel contrastare il rischio di povertà. Infatti, come ci mostrano annualmente anche i rapporti congiunti dell'Unione europea sull'inclusione sociale, il ruolo delle politiche pensionistiche nella riduzione del rischio di povertà tra gli anziani è superiore – specie in alcuni paesi come l'Italia – a quello di altri trasferimenti di tipo assistenziale. Fatta questa premessa, è ora opportuno concentrarsi sulla diversa funzione che, nei paesi europei, le politiche del cosiddetto pilastro zero svolgono nella tutela del reddito degli anziani, facendo attenzione a verificare, anche per quanto detto finora, la combinazione degli interventi di pilastro zero in senso stretto con le politiche di reddito minimo e con le politiche «ibride», come le integrazioni al minimo. Come è stato analizzato in un apposito paper di studio della Commissione europea, infatti, è dalla diversa combinazione di queste misure di minimo per anziani, infatti, che emergono differenti modalità di intervento nella tutela del loro reddito e del contrasto alla povertà (2006).

Un primo modello caratterizza i quattro paesi europei comunemente accorpatisi, nell'analisi comparata dei sistemi di welfare, come «famiglia scandinava»: Danimarca, Finlandia, Svezia e Norvegia presentano, infatti, una misura categoriale per anziani non assistenziale, bensì universalistica rispetto al reddito. La caratteristica fondamentale di tale sistema di intervento è legata alla piena tutela del diritto ad un reddito minimo per gli anziani residenti in questi paesi, indipendentemente dalla loro condizione reddituale: si tratta quindi di una vera e propria pensione sociale di cittadinanza (*modello di pilastro zero «di cittadinanza»*). L'unico requisito richiesto per avere accesso alla misura è un periodo minimo di residenza nel paese: gli anni di residenza incidono anche sull'importo della pensione, che di solito presenta un suo valore massimo dopo 40 anni di residenza. L'armonizzazione di tale schema con le misure selettive rivolte a tutti i poveri, appare quindi piuttosto efficace: a 65 anni il beneficiario di Rm «scivola» nella pensione di cittadinanza, godendo così di un reddito superiore.

In Svezia e Norvegia, inoltre, esistono anche specifiche misure a carattere assistenziale, per gli anziani che non raggiungono i criteri minimi di residenza per accedere alla pensione di cittadinanza.

Un secondo modello di pilastro zero è presente nella maggior parte dei paesi europei, in cui la misura categoriale non contributiva rivolta agli anziani consiste nella pensione sociale di tipo assistenziale: una misura di reddito minimo rivolta agli over 65, selettiva rispetto al reddito e dedicata a chi non abbia maturato nella propria vita sufficienti contributi per accedere alle prestazioni previdenziali (*modello di pilastro zero «assistenziale»*). Come nel caso precedente, l'importo di tale misura è ovviamente superiore rispetto al Rm rivolto a tutti

i poveri (altrimenti non si comprenderebbe nemmeno il motivo della sua esistenza), in ragione della particolare condizione di vulnerabilità in cui si trovano gli anziani poveri e dell'irrilevanza dei disincentivi al lavoro per gli anziani.

Una particolare omogeneità nelle caratteristiche istituzionali dei singoli schemi di pensione sociale si riscontra in tre dei quattro paesi mediterranei: Italia, Spagna e Portogallo. All'interno di questo gruppo va inoltre segnalato che l'Italia è l'unico paese a non godere di una forma di tutela universalistica della povertà (Rm) e che il modello spagnolo di Rm è riservato agli under 65, quindi le misure di reddito minimo e di pilastro zero sono tra loro separate e non pienamente armonizzate.

Non inseriamo nel precedente gruppo due casi particolari, che riteniamo presentino un *modello di pilastro zero «spurio»* rispetto alle classificazioni precedenti. La Germania infatti ha una misura non contributiva per anziani davvero minimale, legata alla semplice sussistenza e quindi di segno opposto, dal punto di vista del principio fondativo, rispetto alle pensioni sociali viste fin qui; mentre la Gran Bretagna presenta un sistema di erogazione unico nel quadro europeo, basato sul credito d'imposta. L'altra particolarità di questi due paesi è la scarsissima integrazione tra livello assistenziale e previdenziale nella protezione del reddito degli anziani: in Germania, ad esempio, non sono previste integrazioni al minimo delle pensioni contributive, pur in presenza di una misura assistenziale così debole e, tra l'altro, compiuti i 65 anni, il godimento della pensione sociale fa cessare il diritto al Rm, senza però garantire un reddito ben più adeguato; in Gran Bretagna, invece, la complessa «giungla» pensionistica contributiva non presenta adeguata complementarità con un sistema assistenziale a carattere fiscale e la pensione minima scatta dopo 10 anni di contribuzione.

Infine, in quattro paesi non esistono affatto misure categoriali per anziani di tipo assistenziale, volte a garantire un reddito minimo a tale categoria di persone. Si tratta di Olanda, Lussemburgo, Austria e Grecia (*modello «residuale» di pilastro zero*). La differenza tra questi paesi è che, mentre nei primi tre casi esiste almeno una misura universalistica di contrasto alla povertà come il Rm, a cui può essere affidata la tutela del reddito degli anziani indigenti, la Grecia non ha nemmeno tale strumento e quindi la lacuna del sistema assistenziale greco per gli anziani è ben più grave. La pensione minima di tipo contributivo è prevista in Grecia e Lussemburgo, non in Olanda dove ci sono prestazioni a tasso fisso, mentre in Austria sono previste le integrazioni al minimo.

In chiusura va segnalato che tutti i modelli di pilastro zero, così come gli altri pilastri pensionistici, sono indicizzati in modo più o meno automatico, a indici di consumo, di prezzi, di salari o reddito medio, per assicurare il mantenimento del potere di acquisto.

RPS

Gianluca Busilacchi, Matteo Jessoula, Michele Raitano

A3. Le recenti indicazioni dell'Europa

Come già ricordato nel presente lavoro, le politiche pensionistiche, pur essendo di competenza dei singoli paesi, da quasi un decennio sono coinvolte in quel processo di europeizzazione che riguarda diverse politiche pubbliche (Ferrera e Giuliani, 2008).

In ambito previdenziale, l'offerta di prestazioni che tutelino gli anziani dal rischio di cadere in povertà, fra cui rientrano, ovviamente, le varie forme di pensioni minime (Comitato di protezione sociale, 2006), costituisce uno dei sotto-obiettivi attraverso cui si concretizza il macro-obiettivo dell'adequazione.

In Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea (2006) si è dedicata ampia attenzione al rafforzamento del ruolo delle pensioni minime e alla valorizzazione del principio di solidarietà del sistema previdenziale, notando che in alcuni paesi il livello della copertura di base è migliorato, per effetto dell'innalzamento delle pensioni minime ovvero del riconoscimento, per il calcolo dei diritti, anche dei periodi di assistenza prestati.

Tuttavia, in altri casi il ruolo delle pensioni minime sembra aver perso importanza, a causa di riforme che si sono prevalentemente dedicate alle modifiche delle formule di calcolo delle prestazioni previdenziali e all'incremento dei tassi di occupazione, al fine di mantenere la sostenibilità del sistema complessivo. Solo in alcuni casi gli ultimi Napincl (*National action plan on social inclusion*) contengono esplicite considerazioni relative al tentativo di salvaguardare la posizione delle persone più vulnerabili. Ad esempio il Napincl austriaco prevede piani di protezione delle pensioni dall'inflazione per due anni e altre misure per fronteggiare le pensioni più fragili; in Svezia, sono previste nuove misure supplementari per anziani con pochi diritti (prevalentemente immigrati) e in Belgio sono inserite proposte di incremento per il reddito garantito agli anziani. Anche in altri paesi dove il rischio di povertà per gli anziani è significativo (Spagna, Irlanda, Portogallo, Grecia e Regno Unito) si cerca di aumentare il potere di acquisto delle pensioni minime rivedendone i livelli.

Ciò appare tanto più impellente nell'attuale fase di crisi, anche in seguito all'incremento dei prezzi di alcuni beni di prima necessità come quelli alimentari. Rispetto a questo tema è stato sottolineato come occorra fare attenzione all'indicizzazione delle pensioni al livello dei prezzi, poiché ciò può comportare che chi ha pensioni minime rischi di rimanere indietro rispetto alla generale evoluzione del reddito, con rischi di ulteriore impoverimento.

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U. (a cura di), 1984, *Welfare state all'italiana*, Laterza, Bari.
- Banca mondiale, 1994, *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press, Oxford.
- Barr N., 2000, *Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices*, Imf Working Paper n. 139.
- Barr N. e Diamond P., 2008, *Reforming Pensions. Principles and Policy Choices*, Oxford University Press, Oxford.
- Busilacchi G., 2008, *I principali schemi di reddito minimo in Europa*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo Stato sociale 2008*, Utet, Torino.
- Brunetta R. e Cazzola G., 2003, *Nota per una Maastricht delle pensioni*, work in progress per il semestre di presidenza italiana dell'Ue, disponibile alla pagina web: <http://archivio.rassegna.it/2003/speciali/pensioni/pensioni.pdf>.
- Comitato di politica economica – Cpe, 2009, *The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, European Economy 2/2009, Bruxelles.
- Comitato di protezione sociale – Cps, 2005, *Privately Managed Pension Provision. Report by the Social Protection Committee*, Bruxelles.
- Comitato di protezione sociale – Cps, 2006, *Minimum Income Provision for Older People and their Contribution to Adequacy in Retirement*, Bruxelles.
- Comitato di protezione sociale – Cps, 2008, *Privately Managed Funded Pension Provision and their Contribution to Adequate and Sustainable Pensions*, Bruxelles.
- Commissione europea, 2000, *La futura evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo: pensioni sicure e sostenibili*, Bruxelles.
- Commissione europea, 2001, *Supporting National Strategies for Safe and Sustainable Pensions through an Integrated Approach*, Bruxelles.
- Commissione europea, 2009, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009*, Bruxelles.
- Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea, 2003, *Rapporto congiunto in materia di pensioni adeguate e sostenibili*, Bruxelles.
- Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea, 2006, *Synthesis Report on Adequate and Sustainable Pensions*, Bruxelles.
- Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea, 2006, *Minimum income provision for older people and their contribution to adequacy in retirement, Special Pension Study*, Bruxelles.
- Ferrera M., 2005, *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera M. e Giuliani M., 2008, *Governance e politiche nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna.
- Cozzolino M., Di Nicola F. e Raitano M., 2006, *Il futuro dei fondi pensione: opportunità e scelte sulla destinazione del TFR*, Documenti di lavoro Isae n. 64.

RPS

Gianluca Busilacchi, Matteo Jessoula, Michele Raitano

- Geanakoplos J., Mitchell O. e Zeldes S., 1998, *Would a Privatized Social Security System Really Pay a Higher Rate of Return?*, in Arnold R., Graetz M. e Munnell A. (a cura di), *Framing The Social Debate*, National Academy of Social Insurance, Washington.
- Heidenreich M. e Zeitlin J. (a cura di), 2009, *Changing European Employment and Welfare Regimes. The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, Routledge, Londra e New York.
- Heritier A., 2003, *New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Political Effectiveness?*, in Borzel T. e Chicowski R. (a cura di), *State of the European Union VI: Law, Politics and Society*, Oxford University Press, Oxford.
- Holzmann R. e Palmer E., 2006, *Pension Reform. Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, The World Bank, Washington Dc.
- Jacquot S. e Woll C., 2003, *Usage of European Integration: Europeanization from a Sociological Perspective*, «European Integration online Papers – EIOP», vol. 7, n. 12, disponibile alla pagina web: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-012a.htm>.
- Jessoula M., 2009, *La politica pensionistica*, Il Mulino, Bologna.
- Jessoula M., 2010a, *Ricalibrare il welfare state italiano: una politica troppo debole per una strategia di policy «necessaria»?*, in Giuliani M. e Jones E. (a cura di), *Politica in Italia/Italian Politics*, Il Mulino, Bologna, (di prossima pubblicazione).
- Jessoula M., 2010b, *Italy: Multi-Pillarization in Adverse Conditions*, in Ebbinghaus B. (a cura di), *Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*, Oxford University Press, Oxford (di prossima pubblicazione).
- Lucidi F. e Raitano M., 2009, *Molto flessibili, poco sicuri: Lavoro atipico e disuguaglianze nel mercato del lavoro italiano*, «Economia e Lavoro», vol. 43, n. 2, pp. 99-115.
- Marano A., 2009, *Gli effetti della crisi sui sistemi previdenziali*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2010*, Academia Universa Press, Milano.
- Ministero del Welfare, 2001, *Verifica del sistema previdenziale ai sensi della legge 335/95 e successivi provvedimenti, nell'ottica della competitività, dello sviluppo e dell'equità*, Relazione della Commissione Ministeriale, Roma.
- Ministero del Welfare, 2002, *Rapporto sulle strategie nazionali per i futuri sistemi pensionistici*, Roma.
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, 2008, *Libro Verde sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, Roma, luglio.
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, 2009, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, Roma, maggio.
- Natali D., 2007, *Pensions OMC's influence on national reforms*, Newgov deliverable 1/D47, disponibile alla pagina web: www.eu-newgov.org/database/DELIV/D01D47_WP_Pensions_OMCs_influence_on_national_reforms.pdf.
- Natali D., 2008, *Pensions in Europe. European pensions*, Pie.-Peter Lang, Bruxelles.

- Natali D., 2009, *The Open Method of Co-ordination on Pensions: Does it de-politicize pensions policy?*, «West European Politics», vol. 32, n. 4, pp. 810-828.
- Orszag P. e Stiglitz J., 2001, *Rethinking Pension Reform: 10 Myths about Social Security Systems*, in Holzmann R. e Stiglitz J. (a cura di), *New Ideas about Old Age Security*, World Bank, Washington Dc.
- Pennacchi L., 2009, *La rimozione della cittadinanza. Il futuro del modello sociale secondo il Libro Bianco*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 349-374.
- Pizzuti F.R. (a cura di), 2009, *Rapporto sullo stato sociale 2010*, Academia Universa Press, Milano.
- Ragioneria generale dello Stato – Rgs, 2008, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio sanitario*, Rapporto n. 10, Roma.
- Raitano M., 2006, *La previdenza nell'Unione europea*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo Stato sociale 2006*, Utet, Torino.
- Raitano M., 2009a, *La segmentazione del mercato del lavoro in tempo di crisi: il caso italiano in prospettiva comparata*, presentato al forum annuale della «Rivista delle Politiche Sociali», Roma, 5-6 novembre 2009.
- Raitano M., 2009b, *I tassi di sostituzione attesi della previdenza obbligatoria e integrativa: alcuni scenari di simulazione*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2010*, Academia Universa Press, Milano.
- Raitano M., 2010, *Il sistema previdenziale: correzioni o nuove riforme?*, in Ciccarone G., Franzini M. e Saltari E. (a cura di), *L'Italia Possibile. Crescita ed equità*, F. Brioschi editore, Milano (di prossima pubblicazione).
- Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di), 2005, con Magnusson L., *The Open Method of Coordination in Action*, Pie-Peter Lang, Bruxelles.

RPS

Gianluca Busilacchi, Matteo Jessoula, Michele Raitano

Il ruolo dell'Ocse e dell'Ue nelle politiche nazionali del lavoro. Il caso della Repubblica Ceca*

Caroline de la Porte

RPS

L'articolo analizza il ruolo svolto dall'Ocse con la sua «Jobs Strategy» (Strategia dell'occupazione), e quello svolto dall'Ue con la «Strategia europea dell'occupazione» (European employment strategy, Ees), nello sviluppo della politica macro-economica, dell'occupazione e del mercato del lavoro nella Repubblica Ceca. In quanto membro a pieno titolo delle due organizzazioni, la Repubblica Ceca è soggetta alla loro discreta e non vincolante consulenza in materia di riforma del mercato del lavoro. I modelli di riferimento dell'Ocse e dell'Ue sono simili, dal momento che entrambi insistono sulla politica macroeconomica orientata alla crescita, sostenuta da politiche attive del lavoro, da servizi pubblici per l'impiego attivi ed efficaci e dalla deregulation dei mercati del lavoro. L'Ocse sostiene però attivamente la necessità di coinvolgere l'attore privato nei mercati del lavoro, mentre

l'Ue insiste sul ruolo del settore pubblico. Il servizio pubblico per l'impiego – un aspetto centrale per le due organizzazioni – è stato sviluppato istituzionalmente per adeguarlo ai modelli di entrambe. Il risultato tuttavia è modesto, se si considera che l'attivazione, il trasferimento della spesa dalle politiche passive del lavoro a quelle attive, la formazione e il collocamento nell'ambito del servizio pubblico per l'impiego, non sono cambiati in modo significativo da quando la Repubblica Ceca è diventata membro dell'Ue. Tutto ciò lascia pensare che l'impatto reale dell'Ocse e quello dell'Ue, anche quando quest'ultimo è accompagnato dal Fondo sociale europeo (Fse), non sia poi così forte. Ad avere prodotto i principali cambiamenti nella Repubblica Ceca sono stati piuttosto i fattori nazionali, soprattutto laddove le condizioni economiche si sono rivelate più instabili.

* La versione originale di questo saggio è stata pubblicata nel «Journal of Contemporary European Research» (www.jcer.net), vol. 5, n. 4, con il titolo *The Role of the Oecd and the Eu in the Development of Labour Market Policy in the Czech Republic*. Ringrazio Patrick Emmenegger, Sandra Kröger, John Kvist, Søren Riishøj, i partecipanti al Seminario internazionale: «The Lisbon Strategy and Policy Coordination in the Eu», in particolare Susana Borrás, Åsa Gornitzka, Kerstin Jacobsson, Brigitte Poulsen e i due anonimi revisori, per l'ispirazione e i commenti relativi alle versioni precedenti di questo articolo.

1. Introduzione

Sia la *Jobs strategy* dell'Ocse sia la Strategia europea dell'occupazione dell'Ue auspicano una maggiore partecipazione al mercato del lavoro come parte importante del percorso che porta alla crescita e al benessere economico. Questo articolo intende illustrare le somiglianze e le differenze nelle ricette indicate dai due attori, le modalità in cui essi esprimono valutazioni sui risultati dei paesi dell'Europa centrale e orientale (Peco), i tipi di soluzioni che sono state adottate e, infine, l'influenza esercitata dai modelli di riferimento dell'Ocse e dell'Ue. Il sistema comunista ha lasciato un'importante eredità istituzionale sulle politiche e sulle istituzioni del mercato del lavoro dei Peco durante la loro transizione al capitalismo democratico. Sotto il comunismo quelle società registravano ufficialmente una situazione di piena occupazione, senza alcun problema di disoccupazione. Si trattava di sistemi paternalisti, nei quali tutti gli individui avevano diritto a una protezione sociale globale (istruzione, assistenza sanitaria, abitazione) attraverso il loro «status di lavoratori» (Offe, 2009). Gli sviluppi successivi al 1989 hanno comportato un riequilibrio delle precedenti politiche e istituzioni sociali e del lavoro, gestito dalle nuove élite di questi paesi ma in un contesto nel quale gli attori esterni, comprese le organizzazioni internazionali e l'Unione europea (Ue), hanno avuto un forte impatto sul cambiamento istituzionale e sullo sviluppo delle politiche (Offe, 2009; Ornestein, 2008). La Banca mondiale e altre organizzazioni internazionali sono state efficaci nell'orientare la riforma delle pensioni nei Peco, promuovendo politiche liberali basate su soluzioni finanziate individualmente (World Bank, 1994; Deacon e al., 1997; Deacon, 2007). Secondo Ornestein (2008) ciò è dovuto alla predisposizione liberista dei Peco nel corso degli anni '90 e al fatto che la Banca mondiale e altri attori internazionali sono stati capaci di persuadere molti Peco ad adottare politiche liberiste (Ornestein, 2008). Lo stesso autore (Ornestein, 2008, p. 11) sostiene inoltre che i governi dei Peco volevano liberalizzare più dell'Ue e diventare leader nel continente in materia di politiche di liberalizzazione economica.

L'Ue ha esercitato una forte influenza sui Peco in virtù delle condizioni imposte all'ingresso in Europa (Grabbe, 2006) per una quantità di aree di intervento governate dal rigido *acquis communautaire*, tra i quali lo sviluppo del mercato unico. Sorprendentemente i nuovi Stati membri mostrano un tracciato di conformità alla legislazione Ue migliore rispetto ai vecchi Stati membri (Sedelmeier, 2008). D'altra parte

L'adesione ai criteri del Trattato di Maastricht per l'ingresso a pieno titolo nell'Unione economica e monetaria (Uem) è stata parziale e deve ancora realizzarsi compiutamente (Johnson, 2008), mentre l'influenza dell'Ue sulla politica sociale è stata modesta a causa della virtuale assenza di una legislazione forte in questo settore (de la Porte, 2001; Ornestein, 2008). In tale contesto quali sono state le forze (esterne) che hanno trainato la riforma del mercato del lavoro e della politica dell'occupazione? Quali sono le politiche promosse dall'Ocse e dall'Ue e quali i criteri adottati? Se si escludono poche eccezioni, le analisi sull'impatto della *Jobs strategy* dell'Ocse e sul modo in cui gli avvisi di policy rivolti ai paesi possono essere messi a confronto con le riforme intraprese sono di tipo quantitativo (Armingeon e Beyeler, 2004). Casey (2004) prende in esame l'Ocse e l'Ees, ma non scende in dettaglio sulle differenze relative agli avvisi rivolti ai paesi, misurandole poi con i tentativi di riforma. Le analisi sull'impatto dell'Ees¹ sono più dettagliate e approfondite, ma si concentrano soprattutto sui vecchi Stati membri dell'Ue piuttosto che sui nuovi (Zeitlin, 2009; Büchs, 2007). Questo articolo analizza il modello di intervento di entrambi gli attori e le specifiche raccomandazioni che essi rivolgono a un paese, per poi fare un confronto con i risultati della riforma in un paese dell'Unione europea.

Per approfondire il ruolo dell'Ocse e dell'Ue in questo processo ho attinto alla letteratura che analizza il ruolo delle organizzazioni internazionali nella riforma delle politiche nazionali. Bengt Jacobsson (2010), occupandosi degli strumenti non tradizionali di regolazione utilizzati dalle organizzazioni internazionali, ha identificato due modalità di regolazione: quella «meditativa» e quella «inquisitoria» (Jacobsson, 2010; Mahon e McBride, 2009). La prima, che si riferisce allo sviluppo di un modello invocato come migliore soluzione per rispondere alle sfide politiche, comporta la diffusione di norme che possono incarnare un ampio paradigma di interventi (Hall, 1993). La seconda, che spesso accompagna la regolazione meditativa delle organizzazioni internazionali, comporta il controllo, il monitoraggio e il benchmarking, utilizzati per supportare i paesi interessati affinché possano raggiungere gli obiettivi previsti dal modello di intervento invocato (Jacobsson, 2010). Queste due modalità di regolazione includono gli strumenti di influenza delle organizzazioni internazionali e

¹ Si veda Kröger (2009) per un'analisi più generale dell'Omc/Ees (Omc, *Open method of coordination*, Metodo aperto di coordinamento).

saranno utilizzate in questo articolo per analizzare le strategie dell'Ocse e dell'Ue. Più in particolare, qual è il contenuto degli avvisi rivolti ai Peco ai fini della riforma del mercato del lavoro e della politica dell'occupazione – regolazione mediativa – da parte dell'Ocse e dell'Ue? Fino a che punto la loro regolazione mediativa è consensuale e su quali punti vi è divergenza? Quali sono le caratteristiche della dimensione inquisitoria dell'Ocse e dell'Ue e in che misura le organizzazioni sono in grado di forzare i paesi a raggiungere gli obiettivi politici da esse prescritti? Sulla base della loro regolazione inquisitoria, quale valutazione della riforma del mercato del lavoro viene effettuata da questi due attori esterni? Che tipo di soluzioni hanno sviluppato i Peco, in che modo le misurano rispetto agli standard degli attori internazionali e in che misura deviano da questi modelli sviluppando soluzioni proprie, orientate dai processi di riforma nazionali? L'articolo intende rispondere a queste domande sulla base dell'analisi di un paese, la Repubblica Ceca, selezionato come caso critico che può fornire una risposta alla domanda principale dell'indagine: quale influenza sono in grado di esercitare le organizzazioni internazionali e in che misura adattano i loro rilievi al contenuto di un particolare paese? (Flyvbjerg, 2007).

Tabella 1 - Indicatori generali dell'economia e dell'occupazione nella Repubblica Ceca

Indicatore (%) paese e anno	Repubblica Ceca 2000	Repubblica Ceca 2005	Repubblica Ceca 2007*	Media Ue/obiettivo
Pil pro capite a Pps**	68,4	75,9	80,1	100
Tasso di occupazione globale	65,0	64,8	66,1	70
Tasso di occupazione femminile	56,9	56,3	57,3	60
Tasso di occupazione dei lavoratori anziani	36,3	44,5	46,0	50

* Il Pil pro capite a Pps (Parità di potere d'acquisto standard secondo Eurostat, *n.d.t.*) è riferito al 2008; gli ultimi dati disponibili sui tassi di occupazione sono del 2007.

** La media Ue del Pil pro capite a Pps è pari a 100.

Fonte: Eurostat, 2009c.

La tabella 1 riporta i principali dati statistici della Repubblica Ceca negli anni 2000, 2005 e 2007/08, dai quali risulta che il Pil pro capite è

cresciuto costantemente e in modo incrementale, passando dal 68,4 del 2000 al 75,9 del 2005 per poi raggiungere l'80,1 nel 2008 (pari a un incremento del 12,7%). Per quanto riguarda i tassi di occupazione globale, il dato relativo alla Repubblica Ceca era già alto nel 2000, quando era pari al 65%, ed è poi salito al 66,1% nel 2007 (il dato più alto tra i paesi dell'Ue-8). Ciò nonostante nel mercato del lavoro ceco persiste un dualismo dovuto al fatto che il *Foreign direct investment* (gli investimenti diretti esteri, *n.d.t.*) ha creato occupazione in nuovi settori ed è fiorente, mentre l'industria è costosa e improduttiva. La Repubblica Ceca aveva un tasso di disoccupazione basso, ma la crisi finanziaria dell'autunno 2008 ha avuto un impatto notevole. A novembre 2008 il tasso di disoccupazione era pari al 4,5%, mentre a novembre 2009 era salito al 7,1% (Eurostat, 2009b).

Come accennato in precedenza la Repubblica Ceca è un caso critico (Flyvbjerg, 2007): registra buoni risultati in termini di crescita del Pil, tassi di occupazione e, fino a poco tempo fa, tassi di disoccupazione, ma è interessata da problemi strutturali dovuti in particolare alla scarsa produttività delle industrie nazionali. Se è vero che l'Ocse e l'Ue hanno avuto un ruolo importante nelle riforme adottate sul terreno macroeconomico e su quello delle politiche del lavoro e dell'occupazione, in che modo intendono affrontare il problema del settore industriale? Se l'Ocse e l'Ue adattano i loro rilievi a questo caso particolare, è verosimile che lo facciano anche per altri paesi. Altrimenti i loro rilievi saranno presumibilmente orientati dai loro standard. Da qui in avanti l'articolo è impostato nel modo seguente: le politiche dell'Ocse e dell'Ue sono messe a confronto nella loro dimensione mediativa e in quella inquisitoria, la prima con riferimento al modello di intervento nell'area delle politiche del mercato del lavoro e dell'occupazione, la seconda con riferimento agli strumenti di analisi e di controllo. A supporto della mia analisi ho sviluppato indicatori per rilevare la forza della regolazione mediativa e inquisitoria dell'Ocse e dell'Ue. In secondo luogo ho analizzato lo sviluppo delle politiche del lavoro e dell'occupazione nella Repubblica Ceca con riferimento ai modelli di intervento dell'Ocse e dell'Ue e alla loro valutazione della riforma realizzata. Per capire se l'Ocse e l'Ue, rispettivamente, hanno esercitato la loro influenza, ho tenuto conto del momento in cui le riforme sono state realizzate. Infine trarrò le mie conclusioni sull'influenza esercitata dall'Ocse e dall'Ue nella Repubblica Ceca, mettendo in evidenza alcuni possibili fattori esplicativi.

2. Regolazione meditativa e inquisitoria dell'Ocse e Strategia di Lisbona

La regolazione meditativa fa riferimento al discorso o al modello di intervento consensuale, che prevede l'inquadramento di un problema e quindi l'individuazione di una specifica soluzione, la quale sarà poi sviluppata da esperti appartenenti alle organizzazioni internazionali (Jacobsson, 2010). L'inquadramento «fornisce una coerenza concettuale, una direzione per l'azione, una base per la persuasione e un contenitore per la raccolta e l'analisi dei dati – ordine, azione, retorica e azione» (Rein e Schon, 1993, p. 153, in Fischer, 2003, p. 144)². Lo sviluppo di un modello di intervento è accompagnato dalla dimensione inquisitoria della regolazione, che si riferisce agli strumenti di «indagine» (revisione paritaria, benchmarking, visite di esperti sul paese in questione, raccomandazioni) che le organizzazioni internazionali devono monitorare, e allo sviluppo di una strategia di valutazione su un modello di intervento che tali organizzazioni cercano di sostenere e di diffondere tra i loro Stati membri. La letteratura sugli avvisi di policy che gli attori internazionali rivolgono ai paesi e quella sull'Ue si concentra sul modo in cui essi hanno sviluppato i modelli normativi (regolazione meditativa) e sulla loro capacità di diffondere questi modelli nei paesi interessati (soprattutto attraverso la regolazione inquisitoria o le «*learning capabilities*») (Deacon e al., 1997; Hartlapp, 2009). Tuttavia la letteratura non definisce chiaramente gli indicatori per misurare la forza di una specifica impostazione meditativa o della regolazione inquisitoria di una particolare organizzazione. Questo articolo utilizza quattro indicatori per mettere a confronto la capacità potenziale dell'Ocse e dell'Ue di dare impulso alla riforma delle politiche nazionali. Il primo è la *dimensione temporale*, poiché il momento in cui una proposta di intervento viene messa in agenda condiziona la sua probabilità di essere adottata (Kingdon, 1984): le condizioni politiche favorevoli (cioè la conformità ideologica di un modello di intervento alle priorità politiche nazionali) possono facilitare l'adozione di idee che rappresentano un particolare modello. Il secondo è la *competizione*: vi erano in quello stesso momento altri modelli di soluzione proposti da attori nazionali o internazionali? Quante più soluzioni alternative sono presenti durante il processo di ristrutturazione delle istituzioni

² Si veda Daviter (2007) per una visione più dettagliata dei differenti filoni della letteratura sull'inquadramento delle politiche nell'Unione europea.

del mercato del lavoro, tanto minore è la probabilità che sia adottata una specifica soluzione. Viceversa, se i rilievi di un attore sono equivalenti a quelli di un altro attore, si rafforza l'influenza potenziale di entrambi gli attori. Il terzo indicatore è la *chiarezza*. Quanto più chiari sono gli obiettivi, con tanta maggiore probabilità appariranno realizzabili, e quindi adottabili secondo gli intendimenti delle organizzazioni internazionali. Ora, non è solo il modello di politica ad avere bisogno di chiarezza ma anche le valutazioni delle organizzazioni internazionali sui risultati dei paesi membri e le loro raccomandazioni nei confronti di questi ultimi (che dovrebbero essere mirate, contestualizzate e realistiche). Il quarto indicatore è la *coerenza*: il modello di politica dell'organizzazione internazionale si è modificato nel tempo o è rimasto sempre lo stesso? Come suggerisce la letteratura sulle politiche pubbliche, occorre circa un decennio perché l'apprendimento di una politica possa dirsi pienamente compiuto (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993). Quanto più a lungo un modello rimane lo stesso, tanto più alta è la probabilità che eserciti influenza; viceversa, se il modello cambia, è meno probabile che eserciti influenza nel lungo periodo.

Qual è allora il modello di intervento dell'Ocse nella politica del lavoro e qual è la sua forza? Qual è l'esito del confronto con il modello di intervento dell'Ue nella politica del lavoro? La *Jobs strategy* dell'Ocse, sviluppata nel 1994 con l'obiettivo di liberalizzare i mercati del lavoro per incrementare il benessere economico³, consisteva in dieci raccomandazioni fondate inequivocabilmente su un'impostazione liberista e rimaste stabili per oltre un decennio (Casey, 2004; Mahon e McBride, 2009). Gli obiettivi erano definiti con chiarezza, e lasciavano ben poco spazio all'interpretazione. Come modello di politica, poi, aveva una forza notevole. Le raccomandazioni (e il modello di politica) non hanno subito alcuna modifica fino al 2006, inglobando più di una dimensione sociale per integrare gli effetti negativi della liberalizzazione (Jacobsson e Noaksson, 2010). La prima componente della strategia raccomandava una crescita macroeconomica stabile (non-inflazionistica), che richiedeva una riduzione dei deficit di bilancio e del debito pubblico. La seconda prescriveva politiche mirate a ridurre la disoccupazione e a incrementare la partecipazione al mercato del lavoro,

³ In questa sede mi limito ad analizzare la *Jobs strategy* dell'Ocse, tralasciando altri modelli di intervento sviluppati successivamente (per maggiori dettagli su altre dimensioni più orientate socialmente che l'Ocse ha sviluppato dopo il 2000, si vedano Mahon e McBride, 2009, e Jacobsson e Noaksson, 2010).

affidandosi soprattutto a una maggiore flessibilità del mercato del lavoro. Tale flessibilità prevedeva una minore protezione dell'occupazione⁴, l'agevolazione dello *start-up* delle imprese, l'eliminazione di molti ostacoli alle procedure di licenziamento e lo sviluppo di differenti tipi di contratto (part-time, tempo determinato, pensionamento parziale)⁵, una maggiore flessibilità dei salari e dei costi del lavoro (riduzione dei costi del lavoro salariali e non-salariali). In terzo luogo l'Ocse auspicava il trasferimento della spesa dalle politiche passive (*Passive labour market policies*, Plmp) alle politiche attive del lavoro (*Active labour market policies* - Almp). In questo processo l'Ocse identificava il servizio pubblico per l'impiego come attore importante (ma non l'unico) a cui affidare la responsabilità del collocamento, dei servizi di consulenza e dell'elaborazione di programmi da applicare al mercato del lavoro. Particolare importanza veniva data all'obiettivo di creare impieghi per i giovani e per i disoccupati di lungo periodo. In quarto luogo il modello di intervento dell'Ocse invocava lo sviluppo della formazione (permanente), migliorando a tal fine la qualità dei programmi scolastici (e pre-scolastici) ma ampliando anche il ruolo del settore privato nella fornitura dei servizi educativi. Infine, per quanto riguarda le parti sociali, l'Ocse considerava le organizzazioni sindacali e la tutela dei lavoratori come ostacoli alla flessibilità del lavoro, e pertanto auspicava lo sviluppo di accordi quadro che lasciassero le imprese libere di rispondere in modo flessibile alle tendenze del mercato.

Per diffondere questo modello, l'Ocse ha fatto ampio ricorso alla regolazione «inquisitoria» in assenza di altri strumenti, ad esempio i prestiti a lungo termine utilizzati da attori come il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale (Mahon e McBride, 2009), o la conformità alle condizioni di ingresso imposta dall'Ue. La letteratura in materia considera questa regolazione inquisitoria come un elemento decontestualizzato e valuta esplicitamente il progresso della *Jobs strategy* come un punto di riferimento, indipendentemente dalle condizioni presenti nel paese (Armingeon e Beyeler, 2004; Jacobsson e Noaksson, 2010; Casey, 2004). Questo approccio viene anche quanti-

⁴ L'Ocse raccomandava la riduzione del tasso di sostituzione dell'indennità di disoccupazione, allo scopo di limitarne la durata e accrescere il carattere condizionale dell'accesso all'indennità stessa.

⁵ Per raggiungere questo obiettivo l'Ocse raccomandava lo sviluppo di contratti con livelli più bassi di protezione e un maggiore ricorso ai periodi di prova.

ficato, nel senso che a ciascun paese viene assegnato un «punteggio», in termini percentuali, per ciascuno dei dieci obiettivi della *Jobs strategy*. Questi dieci punteggi vengono poi sommati e la media, espressa da un indice, rappresenta la «performance» globale del paese. Si intende che siano proprio l'analisi econometrica e la graduatoria, in quanto «regolazione inquisitoria», a esercitare pressione sui paesi affinché si conformino a un particolare modello di intervento. Questo approccio econometrico rende possibile «classificare» i paesi Ocse in termini di conformità ai modelli di riferimento. Tuttavia la quantificazione della performance può essere problematica, dato che l'aumento del salario minimo da un livello molto basso è valutato in tutti i casi dall'Ocse come qualcosa che va *contro* le sue raccomandazioni, a prescindere dall'eventualità che il salario minimo sia al di sopra o al di sotto il livello di povertà (vedere l'analisi in Brandt e al., 2005). Ciò non significa, tuttavia, che l'Ocse non faccia uso di altre analisi qualitative per quanto concerne i provvedimenti di riforma. Al contrario, la sua capacità di ricerca è enorme e molto esaurienti sono le analisi condotte nel tempo sugli sviluppi che hanno interessato diverse aree di intervento nei suoi trenta paesi membri. In aggiunta alle graduatorie quantificate, l'Ocse rivolge anche raccomandazioni ai singoli paesi, relativamente alle grandi sfide che coinvolgono le aree di intervento prioritarie. La valutazione dell'Ocse sul singolo paese, che comprende le raccomandazioni specifiche, deve essere approvata dal paese sotto esame e dai suoi responsabili per la revisione paritaria. Va ricordato che la Commissione europea è presente nella Commissione per l'esame dell'economia e dello sviluppo che prepara le raccomandazioni di valutazione.

Qual è l'esito del confronto tra la soluzione proposta dall'Ue contro la disoccupazione e la bassa crescita e quella dell'Ocse, e tra la regolazione inquisitoria adottata dalle due organizzazioni? Mentre l'Ocse, già nel 1994, aveva pienamente sviluppato un modello di intervento sulla riforma del mercato del lavoro, la politica dell'Ue in materia di occupazione e di mercato del lavoro non è stata pienamente istituzionalizzata fino al 1997. Il principale obiettivo e le modalità inquisitorie di regolazione della Strategia europea dell'occupazione sono definiti nel Titolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam (articoli 125 Ce-130 Ce), siglato nel giugno 1997 (de la Porte, 2007). Gli obiettivi specifici delle politiche sono stati concordati al Consiglio europeo del novembre 1997 e, a partire da allora, sono stati adattati su base annua, rendendo il modello di intervento potenzialmente meno incisivo ri-

RPS

Caroline de la Porte

spetto a quello dell'Ocse, ma forse più sensibile alle priorità politiche e alle diverse realtà economiche e sociali. Tuttavia alcuni aspetti centrali del modello sono rimasti immutati sin dal principio. Innanzi tutto nell'area della politica macroeconomica l'Ue, al pari dell'Ocse, raccomanda di tenere bassi i deficit di bilancio (consentendo in via teorica agli Stati membri un deficit di bilancio non superiore al 3%) e di controllare la spesa pubblica (con un tetto massimo pari al 60% del debito pubblico). In secondo luogo l'Ue, al pari dell'Ocse, cerca di massimizzare la partecipazione della popolazione attiva al lavoro retribuito, che a sua volta dovrebbe contribuire a migliorare il tasso di crescita dell'economia. In osservanza a questo obiettivo, l'Ue ha fissato (nel 2000) obiettivi di occupazione in termini quantitativi (tasso globale di occupazione al 70%, tasso di occupazione femminile al 60%, tasso di occupazione dei lavoratori anziani al 50%). Per raggiungere questi obiettivi sono stati proposti vari tipi di intervento, molti dei quali sembrano emulare le politiche Ocse: protezione del lavoro meno severa, sviluppo di differenti tipi di modelli contrattuali, riduzione dei costi del lavoro salariali e non-salariali⁶. Per l'Ocse tuttavia la flessibilità non è accompagnata da misure di integrazione della sua *Jobs strategy*, e il ruolo delle parti sociali nello sviluppo degli accordi collettivi è visto come un ostacolo allo sviluppo della flessibilità dei mercati del lavoro. Per l'Ue la flessibilità deve essere incrementata (soprattutto nei paesi con alto livello di regolazione), ma viene anche enfatizzata l'importanza delle intese contrattuali e della sicurezza dei lavoratori, incarnate nel concetto di «*flexicurity*» («flessibilità/sicurezza») (European commission, 2007a). La sicurezza dei lavoratori è stata derubricata come problema di rilevanza particolare per i paesi Peco⁷. L'Ue ritiene inoltre che la legislazione del lavoro debba avere certi requisiti giuridici, e ciò vale in particolare per i contratti di lavoro, la cui conformità deve essere verificata dagli ispettorati del lavoro. Per i paesi Peco tutto ciò fa parte dell'*acquis communautaire* in materia di politica sociale. L'Ue, al pari dell'Ocse, chiede agli Stati membri di trasferire la spesa dalle politiche passive del mercato del lavoro (Plmp) a quelle attive (Almp)⁸.

⁶ La Comunicazione della Commissione sulla *flexicurity* fa esplicito riferimento alla conoscenza e ai dati sviluppati dall'Ocse (European commission, 2007a).

⁷ Intervista a cura dell'autore a funzionari della Commissione, *Intervista 2*, luglio 2009.

⁸ Eurostat e Ocse collaborano nell'elaborazione delle statistiche. Nel caso specifico si fa riferimento all'indagine Ue sulla forza lavoro e alle statistiche Ocse sulle politiche attive e passive del mercato del lavoro.

Mentre l'Ocse sottolinea l'«attivazione» come componente centrale della sua strategia, l'Ue insiste sulla «occupabilità» (*employability*), che si riferisce non solo alla necessità di «attivare» le persone attraverso l'occupazione ma anche a quella di formarle in modo permanente lungo l'intera vita lavorativa. Al pari dell'Ocse l'Ue identifica i Servizi pubblici per l'impiego (*Public employment service*, Pes) come i principali responsabili della partecipazione delle singole persone a vari tipi di programmi occupazionali. Ma, mentre l'Ocse invoca esplicitamente il coinvolgimento di altri attori privati nell'informazione relativa all'offerta di lavoro e alla formazione e nella loro gestione, l'Ue (almeno in teoria) incoraggia solo i Pes. Questo è un importante punto di differenza con il modello di intervento dell'Ocse sviluppato nella *Jobs strategy*. Al pari dell'Ocse l'Ue enfatizza la necessità di puntare sull'«attivazione» e sull'incremento della partecipazione al mercato del lavoro. L'Ees fa riferimento, in modo più esplicito dell'Ocse, a determinati gruppi su cui concentrare l'attenzione – giovani, donne, lavoratori anziani, immigrati, disoccupati di lungo periodo – anche se l'enfasi su quali gruppi di persone debbano essere «attivati» si è modificata nel tempo (de la Porte, 2007). Al pari dell'Ocse l'Ue insiste sulla necessità di sviluppare la qualificazione e la formazione, soprattutto in termini di «apprendimento continuo». Non solo i Pes ma vari attori dovrebbero essere coinvolti in questa attività ma, contrariamente all'approccio dell'Ocse, l'Ue non fa esplicito riferimento al settore privato⁹. Un altro punto di differenza sta nel fatto che l'Ue affida alle parti sociali un'importante responsabilità nello sviluppo di normative in materia di legislazione del lavoro, includendo le condizioni contrattuali, i salari e gli orari di lavoro, mentre l'Ocse identifica le parti sociali come un ostacolo alla deregulation del mercato del lavoro. Infine l'Ue, pur insistendo sulla necessità di controllare la spesa pubblica (in particolare il Consiglio degli Affari economici e sociali e la Dg per gli Affari

⁹ Con l'Ees l'Ue ha promosso sin dall'inizio politiche mirate a conciliare la vita familiare e la vita lavorativa, in particolare attraverso lo sviluppo di un'assistenza di qualità elevata per i bambini da 0 a 3 anni e da 3 a 6 anni. In questo caso l'Ue fa esplicito riferimento al ruolo del settore pubblico nello sviluppo (e/o nel sovvenzionamento) di istituzioni che prestano assistenza all'infanzia. L'Ocse, nella sua *Jobs strategy* del 1994, escludeva del tutto la politica per la famiglia, che è stata invece sviluppata successivamente con il programma «*Babies and Bosses*» e anche all'atto della revisione della *Jobs strategy* nel 2006 (Jacobsson e Noaksson, 2010). Tuttavia la politica per la famiglia va oltre i limiti dell'articolo e non sarà quindi analizzata in questa sede.

economici e sociali della Commissione europea), sostiene anche l'importanza di sviluppare sistemi moderni di sicurezza sociale (Commissione europea, 2007a), che possano garantire l'equità e l'accesso a servizi sanitari e a schemi pensionistici di qualità elevata (Consiglio degli Affari economici e sociali e Dg per gli Affari economici e sociali della Commissione europea).

Per quanto concerne la regolazione inquisitoria vi sono importanti differenze tra Ocse e Ue. In primo luogo il Consiglio dei ministri stabilisce l'agenda politica dell'Ue, che influenza o per meglio dire politicizza gli obiettivi dell'Ees. È soprattutto questo aspetto a marcare la differenza con l'Ocse, che è immune dalle tendenze politiche presenti all'interno del Consiglio europeo. Il ciclo di obiettivi della strategia, ripetuto insistentemente, è il seguente: primo, gli obiettivi generali dell'Ees (linee guida per l'occupazione) sono concordati a livello di Consiglio europeo; secondo, i livelli di conformità agli obiettivi generali sono indicati dagli Stati membri in rapporti nazionali regolari (compilati da attori governativi con il coinvolgimento di diversi ministri), che sono soggetti a revisione paritaria da parte di due paesi; in terzo luogo la Commissione europea¹⁰, oltre a rivolgere raccomandazioni ai singoli paesi, elabora informazioni comparative e analisi statistiche sulle performance dei singoli Stati membri. Questi tre aspetti, che caratterizzano l'attività di sorveglianza svolta dalla Commissione europea, devono essere approvati dal Consiglio del Lavoro e degli Affari sociali prima di essere ufficialmente resi pubblici. La dimensione inquisitoria dell'Ue è analoga a quella dell'Ocse, ma è più frequente. Forse è bene sottolineare che le valutazioni delle performance e le raccomandazioni nei confronti dei singoli paesi sono più contestualizzate, tengono cioè conto in misura maggiore, rispetto all'approccio econometrico dell'Ocse, delle diverse sfide di fronte alle quali si trovano gli Stati membri e delle loro condizioni economiche e sociali. L'Ue, al pari dell'Ocse, rivolge ai singoli paesi raccomandazioni che concernono le sfide più importanti. Tuttavia, più che vere e proprie raccomandazioni, quelle dell'Ue sono rilievi politici assimilabili alle valutazioni sui sin-

¹⁰ Inizialmente il Parlamento europeo era stato messo in disparte dalla Strategia di Lisbona. A partire dal 2005 il suo ruolo è stato in qualche misura rafforzato, in particolare nell'ambito della Commissione Affari economici e monetari e della Commissione affari sociali e occupazione. Oggi il Parlamento europeo viene consultato ma non è un attore fondamentale della Strategia di Lisbona.

goli paesi¹¹. Come ha puntualizzato un funzionario della Commissione, «in un certo senso le raccomandazioni sono quelle che stabiliscono le priorità per ciascuno Stato membro [...]. Gli strumenti non agiscono su un terreno neutro per focalizzare le questioni economiche o di altro tipo, ma chiamano in causa gli attori politici. In una prospettiva politica non è possibile rivolgere 8 o 9 raccomandazioni alla Bulgaria, alla Polonia o ad altri Stati membri e rivolgere meno raccomandazioni ad alcuni tra gli Stati membri più vecchi e più virtuosi. I governi non lo accetterebbero. Per questa ragione ci affidiamo a poche raccomandazioni di carattere generale, nell'ambito delle quali può essere prevista qualche sotto-raccomandazione»¹².

In aggiunta alla frequenza più alta e alla maggiore politicizzazione della regolazione inquisitoria dell'Ue, vi sono altri aspetti che distinguono la strategia dell'occupazione Ue da quella dell'Ocse. Uno di questi sta nel fatto che vi è un finanziamento – Fondi strutturali europei – associato all'Ees. Il finanziamento, quando sussiste, può agire e nei fatti agisce come incentivo alla realizzazione di una particolare politica, specie se tale politica comporta dei costi¹³. «Il sistema di coordinamento *soft* dell'Ue – ha spiegato un esperto indipendente – è associato con un altro strumento di intervento, cioè i Fondi strutturali (Fse e Fesr, Fondi strutturali europei e Fondi europei per lo sviluppo regionale). In molti casi questi fondi agiscono come stimolo (alcuni

¹¹ Nella letteratura sull'Ees vi sono valutazioni differenti riguardo alla sua dimensione inquisitoria. Hartlapp (2009) sostiene che la dimensione inquisitoria dell'Ees e la sua potenzialità ai fini dell'apprendimento non hanno particolare forza, sebbene i vari strumenti dell'Ees abbiano il potenziale per indurre cambiamenti delle politiche (linee guida e raccomandazioni, programmi di riforma nazionali, benchmarking, revisione paritaria e indicatori). Altri, tra cui Zeitlin (2005 e 2009), sostengono che l'Ees ha prodotto apprendimento e cambiamento delle politiche attraverso l'uso di vari strumenti di inquisizione.

¹² Intervista a cura dell'autore a funzionari della Commissione, *Intervista 3*, agosto 2009.

¹³ Interviste a cura dell'autore a funzionari della Commissione, *Intervista 2*, luglio 2009; *Intervista 3*, agosto 2009. Nel 2005 è stato lanciato un programma Ue per sostenere il processo di riforma associato agli obiettivi della Strategia di Lisbona (il *Community Lisbon programme*). Anche se molte delle misure in esso contenute rappresentano una semplice riclassificazione di precedenti programmi e interventi, in particolare i Fondi strutturali, il programma assicura il sostegno dell'Ue solo quando è connesso alla realizzazione della Strategia di Lisbona (Begg, 2007, p. i).

altri strumenti possono avere l'effetto del bastone piuttosto che quello della carota, mentre il coordinamento *soft* si può considerare un argomento da sermoni). Gli strumenti si rafforzano reciprocamente, come abbiamo visto nel caso di molti paesi. Naturalmente si tratta di Stati membri che beneficiano soprattutto dei fondi strutturali (nuovi Stati membri e vecchi Stati membri della fascia mediterranea)»¹⁴. Inoltre l'Ue utilizza in alcune aree, come la lotta alle discriminazioni e la legislazione del lavoro, un impianto di legislazione forte a sostegno degli obiettivi dell'Ees¹⁵. In particolare, nell'area della legislazione del lavoro, tre direttive Ce prevedono misure sul pari trattamento, sul divieto di discriminazione e sui contratti di lavoro relativi a un periodo di tempo determinato. Tali misure devono essere integrate nella legislazione di tutti gli Stati membri e devono essere rese effettive. Inoltre deve essere istituito un Ispettorato del lavoro che garantisca la piena operatività e il rispetto delle leggi sul lavoro. Gli Stati membri dell'Ue-8 sono stati obbligati a conformarsi alla legislazione Ue e, inoltre, sono stati coinvolti nel ciclo di interventi dell'Ees dal momento in cui sono diventati membri a pieno titolo dell'Ue nel 2004¹⁶.

¹⁴ Intervista a cura dell'autore ad un esperto indipendente, agosto 2009.

¹⁵ Vi è anche una terza dimensione: nel 2005 sono stati creati dei «coordinatori» nazionali della Strategia di Lisbona allo scopo di sostenere l'integrazione degli obiettivi Ue nelle politiche nazionali. Le analisi accademiche sul ruolo dei coordinatori della Strategia di Lisbona indicano una varietà di risultati, che testimoniano in alcuni casi la capacità di produrre una maggiore integrazione, in altri un'attività che si limita alla presentazione delle politiche nazionali all'Ue, in altri ancora la capacità di stimolare il dibattito nazionale in una molteplicità di dimensioni (Borrás e Peters, 2009; Poulsen, 2009). Si tratta in ogni caso di sviluppi recenti, che esulano dal raggio di indagine di questo articolo.

¹⁶ Prima della loro piena adesione all'Ue i «paesi candidati» partecipavano all'Ees presentando il loro rapporto nazionale alla Commissione europea. Tuttavia, come sostengono Jacobsson e West (2010), i piani di azione pre-accesso erano documenti con un carattere passivo e di mera risposta (Jacobsson e West, 2010, p. 120). Le loro statistiche, inoltre, erano armonizzate e integrate con quelle dell'Ue, e questo ha avuto un impatto sulla loro capacità di analizzare e poi di quantificare i problemi relativi alle politiche da realizzare (intervista a cura dell'autore ad un esperto statistico della Repubblica Ceca, novembre 2009).

3. Avvisi di policy dell'Ocse e dell'Ue e risultati della riforma nella Repubblica Ceca

L'Ocse e l'Ue condividono la diagnosi relativa alle sfide con cui si misurano oggi le economie industrializzate (bassa crescita dell'economia, alta disoccupazione, bassi tassi di occupazione) e, nella sostanza, i loro modelli di intervento propongono soluzioni analoghe in termini di flessibilizzazione e di attivazione del mercato del lavoro. Vi sono tuttavia alcune importanti differenze. Lo studio di caso che segue illustra le raccomandazioni specifiche per paese rivolte da ciascuna delle due organizzazioni alla Repubblica Ceca (concentrandosi in particolare sul periodo 2004-2009, quando il paese era soggetto simultaneamente alla pressione dell'Ocse e a quella dell'Ue), cercando di chiarire se, ed eventualmente come, le due organizzazioni differiscano in termini di avvisi di policy che esse rivolgono ai paesi membri. Lo studio prende anche in esame le riforme realizzate nella Repubblica Ceca, mettendo in evidenza l'azione reale di stimolo esercitata dall'Ocse e dall'Ue in direzione della riforma della politica del lavoro e dell'occupazione. La tabella 2 riassume le principali raccomandazioni rivolte alla Repubblica Ceca nelle aree fondamentali della politica macroeconomica e in quella del mercato del lavoro.

Nell'area della politica macroeconomica, lungo l'intero decennio 2000-2010 la Repubblica Ceca è stata oggetto di raccomandazioni, sia da parte dell'Ocse sia da parte dell'Ue, che invocavano la riduzione del deficit e del debito pubblico, in particolare attraverso l'attuazione di profonde riforme in materia di pensioni e di sanità. L'Ocse raccomandava una riforma che rendesse finanziariamente sostenibile il sistema pensionistico, incanalando i contributi verso i fondi pensione privati e incrementando il pilastro volontario del sistema. Al pari dell'Ocse, l'Ue ha rivolto ripetute raccomandazioni alla Repubblica Ceca affinché promuovesse profonde riforme del sistema pensionistico mirate a ridurre il deficit pubblico. In linea con queste raccomandazioni le riforme avviate dalla Repubblica Ceca sono state molteplici. In primo luogo è stato progressivamente adattato il preesistente sistema Payg (*Pay-as-you-go*, sistema pensionistico pubblico a ripartizione, *n.d.t.*), aumentando il periodo di contribuzione richiesto per poter percepire l'intera pensione, innalzando l'età di pensionamento obbligatorio e riducendo il tasso di sostituzione. Nel 2008 è stato portato a termine un altro cambiamento in questa direzione: l'età di pensionamento è stata innalzata a 65 anni (entro il 2030) e il periodo minimo

RPS

Caroline de la Porte

Qui tab 2

RPS

RPS

Caroline de la Porte

di contribuzione richiesto per poter percepire l'intera pensione è passato da 25 a 35 anni (anche in questo caso la riforma sarà completata entro il 2030). Secondo l'Ocse i cambiamenti parametrici necessari per rendere il sistema più sostenibile dovrebbero essere accompagnati dallo sviluppo di un secondo pilastro per contrastare il declino dei tassi di sostituzione nel sistema Payg. L'Ue non rivolge questo tipo di raccomandazione ma sostiene che le riforme dovrebbero contribuire a promuovere la sostenibilità del sistema pensionistico (Oecd, 2008; European commission, 2009).

L'Ocse ha rivolto insistenti raccomandazioni alla Repubblica Ceca perché riformasse in profondità il sistema sanitario, incrementando la quota di spese finanziate dai privati e agevolando l'emersione di un mercato privato della sanità (Oecd, 2003; 2008). Anche l'Ue, in linea con l'impostazione Ocse, ha rivolto costanti raccomandazioni alla Repubblica Ceca per spingerla a riformare il sistema sanitario. E il paese ha di recente avviato riforme in questo settore: nel 2008 sono stati introdotti i ticket per alcuni servizi sanitari e altri cambiamenti nella stessa direzione saranno portati a termine nel prossimo futuro. Inoltre il progetto di aprire il mercato della sanità agli attori privati è stato salutato come uno sviluppo positivo nella valutazione sul paese effettuata sia dall'Ocse sia dall'Ue (Oecd, 2008; European commission, 2007b; 2009). Il risultato dei progressivi cambiamenti che hanno interessato il sistema pensionistico e quello sanitario è che il deficit di bilancio nella Repubblica Ceca si è progressivamente ridotto nel corso degli anni, passando dal 5% del Pil nel 2001 all'1,2% nel 2008.

Nonostante le riforme attuate, l'Ocse ha ribadito queste raccomandazioni nel 2008, invocando misure «più ambiziose» di controllo del deficit, un'ulteriore riforma del sistema sanitario, in particolare la riduzione della spesa pubblica e della copertura garantita da un sistema di trattamento «in continua espansione», e la creazione di condizioni favorevoli all'emersione di attori privati nel settore della Sanità (Oecd, 2008). L'Ue appare più positiva e meno pressante nella richiesta di cambiamenti, nella convinzione che le riforme intraprese possano migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche in una prospettiva di lungo periodo. Il deficit di bilancio, peraltro, risulta inferiore al 3% richiesto dal Patto di stabilità e crescita. A questo riguardo le due organizzazioni sono fortemente orientate dai rispettivi parametri (che poi sono gli stessi), anche se l'Ocse appare più rigorosa dell'Ue. Quest'ultima si ritiene soddisfatta una volta che siano stati rispettati i criteri del Patto di stabilità e crescita.

Rispetto all'area della politica macroeconomica, dove Ocse e Ue hanno la stessa posizione, i rispettivi modelli di politica del lavoro, seppure al nocciolo appaiano anch'essi uguali in quanto raccomandazioni di carattere generale, presentano tuttavia alcune differenze degne di nota. Quando, nel 2004, è diventata membro dell'Ue, la Repubblica Ceca ha dovuto riformare la legge sull'Occupazione per conformarsi alla legislazione Ue, in particolare per quanto riguarda il pari trattamento e la non-discriminazione, ma anche le misure contro l'estensione reiterata dei contratti temporanei. In questo senso non sorprende il fatto che la struttura giuridica sia stata direttamente influenzata dalle condizioni poste per l'adesione all'Ue (British Chamber of Commerce, 2004). A partire da allora la legge sul lavoro è stata revisionata molte volte, ma non più per soddisfare i requisiti giuridici dell'adesione all'Ue e per mettere in opera le decisioni politiche. La direzione intrapresa è stata quella della crescente flessibilità dei contratti di lavoro e dei cambiamenti in materia di salario minimo e di protezione dell'occupazione.

Nel 2009 nuove modifiche hanno riguardato le condizioni relative ai contratti di lavoro. In linea con le raccomandazioni dell'Ocse e dell'Ue è stata agevolata la possibilità di stabilire contratti di lavoro part-time e anche quella di creare impieghi part-time. Inoltre sono stati introdotti incentivi finanziari (contribuzioni sociali più basse) per gli imprenditori disposti a creare impieghi part-time. L'Ue sostiene tuttavia che si tratta di «piccoli» passi e che si dovrebbe fare di più. Le valutazioni dell'Ocse e dell'Ue si differenziano per quanto riguarda le riforme recenti: secondo l'Ue la Repubblica Ceca è riuscita ad agevolare lo sviluppo di intese sul lavoro flessibile, ma non a far sì che un livello di sicurezza maggiore fosse incorporato nella normativa in materia contrattuale per lavoratori con contratti full-time. L'Ocse, da parte sua, afferma che i cambiamenti stanno andando nella giusta direzione ma che occorre introdurre una maggiore deregulation, in particolare per impieghi di breve durata (Ocse, 2008). Anche su questo l'Ocse e l'Ue si differenziano. La prima si attiene ai suoi parametri in modo più rigoroso, mentre l'Ue insiste maggiormente sulla necessità di impieghi rispettosi delle leggi e sulla sicurezza, con il sostegno della legislazione e attori orientati socialmente (ministri sociali e Dg Affari sociali della Commissione europea) che assumono un ruolo da protagonisti.

A metà degli anni '90 il salario minimo nella Repubblica Ceca era molto basso. In seguito è stato progressivamente innalzato e, a partire dal 2000, è cresciuto soprattutto in rapporto al salario lordo medio. La tabella 3 riporta gli sviluppi dal 1995 al 2007. Questo cambiamento è

RPS

Caroline de la Porte

andato in senso contrario alle raccomandazioni dell'Ocse, che non ha mancato di segnalare come sviluppo negativo a prescindere dal fatto che la crescita del salario minimo sia partita da un livello iniziale molto basso. Tutto ciò inoltre è avvenuto ben prima che la Repubblica Ceca entrasse nell'Ue, e l'Ue non ha rivolto alla Repubblica Ceca alcuna raccomandazione al riguardo. In definitiva si tratta di riforme realizzate a livello nazionale, e il salario minimo è stato aumentato allo scopo di remunerare il lavoro e di assicurare uno standard di vita minimo. Si stima che oggi, nella Repubblica Ceca, il salario minimo sia percepito da una quota pari al 2-3% della popolazione (Eiro-online, 2005). Un altro punto contrario ai modelli sia dell'Ocse sia dell'Ue è costituito dall'aumento dell'imposta a carico dei lavoratori con reddito basso, stabilito nel 2004 (Brandt e al., 2005). L'Ocse e l'Ue, dunque, non hanno influenza in queste aree, che pure sono al centro dei loro modelli di riferimento e del consenso sull'ideazione del modo in cui remunerare il lavoro e incrementare i sistemi di incentivazione dei percettori di redditi bassi.

Tabella 3 - Sviluppo del salario minimo nella Repubblica Ceca

	1995	1998	2001	2002	2003	2004	2007
Salario medio nella Repubblica Ceca (euro)	2.200	2.650	5.000	5.700	6.200	6.700	7.000
% del salario lordo medio	27	23	34	36	37	37	-

Fonte: Eiro-online, 2005; Nrp, 2008.

Per quanto riguarda il piano contro la disoccupazione, i cambiamenti hanno seguito la direzione opposta rispetto a quella del salario minimo, verso una riduzione del livello dell'indennità e un aumento del carattere condizionale. Nel 1991 le misure di sostegno ai disoccupati erano codificate dalla Legge sulla disoccupazione ed erano di entità moderata, limitate com'erano a un solo anno. Nei primi sei mesi il tasso di sostituzione era pari al 60% (65% per coloro che avevano perso il lavoro a causa di ristrutturazioni) e nei successivi sei mesi era ridotto al 50% senza prevedere alcuna indennità eccedente questa percentuale. Già nel 1992 il periodo coperto dall'indennità era ridotto a soli sei mesi, ed era stata cancellata la possibilità di riservare tassi di sostituzione più alti a coloro che avevano perso il lavoro in seguito a ristrutturazioni. Dopo la crisi fiscale del 1997 il tasso di sostituzione dell'indennità di disoccupazione era stato ridotto, già nel 1998, al 50%

dell'ultimo salario percepito per una durata di 3 mesi, e al 40% dell'ultimo salario per i restanti 3 mesi. Nel 1999 è stato accentuato il carattere condizionale dell'indennità ed è stato introdotto un tetto massimo: il livello più alto dell'indennità di disoccupazione è stato fissato a una quota pari al 250% dello standard di vita minimo e al 280% per coloro che seguivano un corso di formazione. Nel 2004 l'indennità è stata subordinata all'età del beneficiario e il livello, per gli ultimi tre mesi di disoccupazione, è stato aumentato dal 40 al 45% del tasso di sostituzione. Quest'ultimo cambiamento è stato criticato dall'Ocse (Brandt e al., 2005), che si è ancora una volta attenuta rigorosamente ai suoi parametri di riferimento. Nel 2004 è stata introdotta la disoccupazione parziale (Kaluzna, 2008, p. 33). Nel 2009 è stato ulteriormente rafforzato il carattere condizionale dell'indennità, e la durata totale del periodo di titolarità del beneficio è stata ridotta da 6 a 5 mesi (Nrp, 2008). Il risultato di queste riforme dello schema sulla disoccupazione è che il livello medio dell'indennità di disoccupazione in percentuale del salario medio lordo è diminuito nel tempo, così come è diminuita la quota di persone in cerca di occupazione che percepiscono l'indennità di disoccupazione. Questo risultato è illustrato dai dati della tabella 4.

Essendo diventate più severe le condizioni per poter percepire l'indennità di disoccupazione, il sistema di assistenza sociale si è esteso a un numero più ampio di beneficiari, mentre sono stati introdotti livelli di indennità differenti ed è stato accentuato il carattere di condizionalità. Nel 2007 l'indennità è stata sostanzialmente ristrutturata, in considerazione del fatto che il sistema di assistenza sociale non era gestito centralmente. Oggi il sistema prevede diversi tipi di benefici, compresa l'«indennità di sussistenza», che è equivalente al minimo vitale ritenuto necessario per la sopravvivenza. In aggiunta a questo beneficio è stata introdotta una seconda indennità ancora più bassa, chiamata «minimo esistenziale», che ha la funzione di ultima rete di sicurezza. Nel 2007 l'indennità di sussistenza era pari a 3.126 corone ceche (120,33 euro) al mese e il «minimo esistenziale» era pari a 2.020 corone ceche (77,76 euro) al mese. Si tratta di un sistema punitivo, poiché le persone che non sono più attive (e che cercano attivamente un impiego oppure svolgono un'attività volontaria) hanno diritto solo a benefici sociali pari al livello minimo esistenziale (Kaluzna, 2006, p. 43). La spesa per assistenza sociale, in quanto parte della politica macroeconomica globale, è diminuita nel tempo (vedi tabella 4). Ancora una volta l'Ocse valuta la performance esclusivamente in base al suo mo-

RPS

Caroline de la Porte

dello di riferimento, ma non tiene conto delle condizioni di esistenza materiali dei beneficiari. L'Ue, d'altro canto, si astiene dal fare commenti su questo terreno.

RPS

Tabella 4 - Quota di disoccupati che percepiscono indennità e livello medio dell'indennità di disoccupazione

	1991 (%)	1994 (%)	1997 (%)	2000 (%)	2003 (%)	2006 (%)
Quota di persone in cerca di lavoro che percepiscono l'indennità di disoccupazione	65	47,5	50,7	37,5	35	28,1
Livello dell'indennità (% del salario lordo medio)	–	26,2	23,7	20,6	19,8	22,4
Spesa per assistenza sociale (% Pil)	–	–	0,16	0,39	0,40	0,27

Fonte: Riproduzione tabella da Kaluzna, 2008, pp. 33 e 42.

Un'altra grande area in cui Ocse e Ue hanno sviluppato i loro rilievi è quella dei Servizi pubblici per l'impiego (*Public employment service*, Pes). Al riguardo l'Ocse insiste di più sulla competizione nella fornitura dei servizi, anche se il Servizio pubblico per l'impiego conserva un ruolo centrale, mentre l'Ue raccomanda che quest'ultimo sia l'unico responsabile della gestione della disoccupazione, della riqualificazione e del collocamento. Nella Repubblica Ceca il Servizio pubblico per l'impiego svolge istituzionalmente il ruolo di principale gestore del collocamento, oltre a controllare la conformità dei datori di lavoro all'attuazione e all'attivazione della legislazione sul lavoro. Per quanto riguarda il collocamento, i datori di lavoro sono tenuti a notificare le offerte di lavoro al Servizio pubblico per l'impiego e, a partire dal 2006, possono essere multati (0,5 milioni di corone ceche, pari a 19.369,77 euro) se non si conformano a queste disposizioni. Dopo l'adesione all'Ue il ruolo del Servizio pubblico per l'impiego si è notevolmente rafforzato, e questo sviluppo è stato salutato positivamente sia dall'Ocse sia dall'Ue. In linea con la legislazione anti-discriminatoria dell'Ue, i datori di lavoro sono tenuti a segnalare se il posto di lavoro è idoneo per i disabili che hanno terminato il corso di studi obbligatorio. Inoltre devono identificare, dietro richiesta dell'ufficio del lavoro,

i posti di lavoro idonei alle persone svantaggiate in cerca di occupazione. Gli avvisi relativi ai posti di lavoro di questo tipo devono essere esposti presso il Servizio pubblico per l'impiego. Nel corso del tempo si è invece ridotto il ruolo del Servizio pubblico per l'impiego nella gestione del collocamento. La tabella 5 riporta il numero e il tasso di impieghi assistiti dal Servizio pubblico per l'impiego.

Tabella 5 - Collocamento con assistenza del Servizio pubblico per l'impiego

	Numero di persone registrate in cerca di lavoro	Collocati con assistenza del Pes	Tasso di impieghi assistiti dal Pes (%)
1999	443.171	120.104	27,1
2000	469.967	146.217	31,1
2001	443.826	137.044	30,9
2002	477.466	116.900	24,5
2003	521.583	109.732	21,0
2004	537.426	115.414	21,5
2005	514.310	103.372	20,1
2006	474.790	106.759	22,5

Fonte: Kaluzna, 2008, p. 31.

Per quanto concerne l'attivazione, da una programmazione poco sistematica in materia di organizzazione e messa in opera di schemi di attivazione nel 2002, si è passati nel 2007 a un piano dettagliato su base annuale, centrato sulle politiche attive del lavoro e in linea con i modelli di intervento sia dell'Ocse sia dell'Ue. La programmazione è a carico dell'amministrazione municipale ed è parte di una politica generale di valutazione della performance dei singoli uffici del lavoro in relazione alle loro attività, tra le quali sono comprese le iniziative in materia di attivazione e i risultati ottenuti nella gestione del Fondo sociale europeo (Fse). Il Fse ha dato un importante contributo allo sviluppo dei servizi prestati dal Pes: almeno l'80% dei fondi Fse destinati alla formazione e alla riqualificazione sono stati usati dal Pes a questo scopo (Kaluzna, 2008, p. 20). Il Fse è stato utilizzato soprattutto per la messa in opera e lo sviluppo dei servizi di consulenza e per indirizzare le persone nella ricerca di lavoro. Nel suo Programma di riforma nazionale la Repubblica Ceca evidenzia le iniziative che sono state promosse al riguardo, in particolare i programmi per l'attivazione delle persone anziane e per l'integrazione dei rom nel mercato del la-

voro (Nrp, 2008). Tuttavia l'Ue valuta che le «politiche attive del mercato del lavoro» siano ancora di portata modesta e non siano sufficientemente orientate verso i gruppi più svantaggiati (European commission, 2009). In effetti la spesa globale per servizi all'impiego (inclusi il Pes e le misure di attivazione) è ancora bassa e non è cresciuta in modo significativo nel corso degli anni, mentre la quota di spesa che riguarda le politiche attive del lavoro in rapporto a quelle passive è aumentata in misura modesta (vedere tabella 6).

Tabella 6 - Spesa per servizi all'impiego, politiche del lavoro attive e passive (milioni di euro)

Politiche del lavoro/anno*	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tot. politiche del lavoro	368,84	404,63	444,25	492,90	555,39	582,77
Politiche attive	93,47	94,22	115,17	122,16	143,68	153,28
Politiche passive	221,76	249,14	221,55	241,57	264,31	259,73
Attive/Passive	0,425	0,378	0,520	0,505	0,544	0,590

* La spesa totale per le politiche del lavoro si riferisce alla spesa per servizi (incluso il funzionamento dei Servizi pubblici per l'impiego), alle politiche attive del lavoro e a quelle passive (indennità di disoccupazione e pensionamenti anticipati).

Fonte: Eurostat, data di estrapolazione dicembre 2009 e nostri calcoli (politiche attive su politiche passive).

Se ne può dedurre che uno degli elementi centrali della *Jobs strategy* dell'Ocse e della Strategia europea per l'occupazione – trasferire la spesa dalle misure passive a quelle attive di politica del lavoro – non è stato messo in opera. Appare debole, dunque, l'influenza dell'Ocse e dell'Ue su questo terreno.

Infine, per quanto riguarda lo sviluppo della struttura e della determinazione dei salari, occorre tenere conto della debolezza delle parti sociali nella Repubblica Ceca. La negoziazione collettiva riguarda metà del totale dei lavoratori dipendenti. Sono del tutto assenti accordi sulle tariffe obbligatorie a livello settoriale e regionale (Nrp, 2008). I datori di lavoro adottano una politica salariale indipendente nel quadro delle normative giuridiche esistenti. Nonostante la debolezza delle parti sociali nella negoziazione salariale e nella fissazione delle norme in materia di lavoro, l'Ocse sarebbe favorevole a un loro indebolimento ulteriore (Oecd, 2003; 2008). Il modello Ue proclama la necessità di coinvolgere il partner sociale europeo, ma al riguardo la Repubblica Ceca

non è stata oggetto di alcuna raccomandazione specifica. Va rimarcato il fatto che le parti sociali di questo paese non hanno approvato il Programma di riforma nazionale che stabilisce le linee di politica economica e dell'occupazione perché non si occupa di protezione dei lavoratori (Nrp, 2008).

4. Conclusioni

Sul terreno della politica economica la Repubblica Ceca si è conformata, in linea generale, alle raccomandazioni dell'Ocse e dell'Ue, tagliando la spesa per pensioni e sanità senza ricorrere tuttavia a forti cambiamenti istituzionali. In materia di protezione dell'occupazione le riforme hanno seguito le prescrizioni dell'Ocse, che sono state invocate anche dall'Ue: aumento del carattere condizionale, minore durata e riduzione del tasso di sostituzione. Tuttavia i cambiamenti maggiori sono stati realizzati durante la fase di instabilità economica e non sulla base delle pressioni dell'Ue e dell'Ocse. È stata introdotta una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro ma non è cresciuta la protezione dei lavoratori, più in linea con il modello dell'Ocse che con quello dell'Ue. Nel tempo è stato progressivamente innalzato il salario minimo (partendo da un livello molto basso) nonostante le critiche dell'Ocse, mentre l'Ue ha silenziosamente appoggiato questo cambiamento. Per quanto riguarda la gestione dei servizi all'impiego i risultati sono eterogenei. L'aspetto istituzionale del Servizio pubblico per l'impiego si è conformato alle linee indicate dall'Ocse e dall'Ue; restano però poco sviluppati il collocamento, l'attivazione e la riqualificazione, mentre è stato rafforzato il controllo sui datori di lavoro e sulle persone in cerca di occupazione. Alcune attività del Servizio pubblico per l'impiego sono state sviluppate con il supporto del Fondo sociale europeo. Si tratta però di uno strumento debole. Nel paese mancava infatti la volontà autentica (né vi è stato al riguardo alcun avviso da parte dell'Ocse o dell'Ue) di sviluppare una politica che rendesse il Pes un servizio di qualificazione e riqualificazione dei lavoratori. La sua attività principale si è invece limitata al controllo della conformità dei datori di lavoro e dei lavoratori alle norme e alle procedure relative alla politica del lavoro e alla gestione degli schemi sulla disoccupazione. Nell'insieme l'Ocse ha espresso valutazioni sui risultati riferendosi esclusivamente al parametro della *Jobs strategy*. In materia di politica macroeconomica i rilievi dell'Ue sono gli stessi, mentre

RPS

Caroline de la Porte

cambiano quelli relativi alla politica del lavoro, che insistono sulla necessità di conciliare flessibilità e sicurezza. Su questo terreno tuttavia l'incidenza dell'Ue è piuttosto debole. Alla fine risultano decisivi i Ministri delle Finanze dell'Ue, che enfatizzano i criteri economici e finanziari del Patto di stabilità e crescita, piuttosto che i ministri che si occupano dell'area sociale, la cui voce resta debole. Il messaggio dell'Ocse è chiaro, conciso e coerente nel tempo per quanto riguarda la regolazione mediativa, ed è stato rafforzato dal suo approccio inquisitorio decontestualizzato. L'Ue è stata incerta, ambigua e contraddittoria nella sua regolazione mediativa a causa della sottostante e permanente battaglia, che si svolge sul terreno europeo, tra interessi e attori economici forti e interessi e attori sociali deboli. Inoltre l'approccio inquisitorio dell'Ue in materia di politica macroeconomica e dell'occupazione è condizionato da un'impostazione diplomatica, che non consente di avanzare critiche severe a nessuno Stato membro. L'esito delle riforme nella Repubblica Ceca è determinato da iniziative assunte a livello nazionale, mentre i cambiamenti sono stati indotti dalle crisi economiche.

Riferimenti bibliografici

- Armingeon K. e Beyeler M., 2004, *The OECD and the European Welfare States*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Begg I., 2007, *Lisbon II, Two Years on: An Assessment of the Partnership for Growth and Jobs*, Special Ceps Report, luglio 2007; disponibile al sito: <http://www.ceps.eu>.
- Borrás S. e Jacobsson K., 2004, *The Open Method of Coordination and New Governance Patterns in the EU*, «Journal of European Public Policy», vol. 11, n. 2, pp. 185-208.
- Brandt N., Burniaux J.-M. e Duval R., 2005, *Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms*, Economics Department, working paper n. 429, Oecd, Parigi.
- British Chamber of Commerce, 2004, *Czech Labour Law on the threshold of EU accession*, business info.
- Borrás S. e Peters G.B., 2009, *The Impact of the Lisbon Strategy on the National Coordination of EU Policy*, paper non pubblicato presentato al seminario «The Lisbon Strategy and Policy Coordination in the EU», Cbs – Copenhagen Business School, Copenhagen, 16 novembre 2009.
- Büchs M., 2007, *New Governance in European Social Policy: The Open Method of Coordination*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

- Casey B.H., 2004, *The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: Two Views of the Labour Market and the Welfare State*, «European Journal of Industrial Relations», vol. 10, n. 3, pp. 329-352.
- Daviter F., 2007, *Policy Framing In The European Union*, in «Journal of European Public Policy», vol. 14, n. 4, pp. 654 - 666.
- Deacon B., Hulse M. e Stubbs P., 1997, *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*, Sage, Londra.
- Deacon B., 2007, *Global Social Policy and Governance*, Sage, Londra.
- de la Porte C. (a cura di), 2001, *Social Dimension of Enlargement*, «Belgian Review of Social Security», numero speciale, vol. 43., Ministry of Social Affairs, Public Health and Environment, Bruxelles, (pubblicato in inglese, francese e olandese).
- de la Porte C., 2007, *Quale Governance attraverso il MAC? I casi dell'occupazione e dell'inclusione sociale*, in «European Journal of Legal Studies», vol. 1, n. 1, aprile, disponibile al sito: www.ejls.eu (pubblicato in inglese e in italiano).
- Euro-online (European Industrial Relations Observatory), 2005, *Eu Countries: Minimum Wages in Europe*, a cura di L. Funk e H. Lesch, Ref. n. TN0507101S, disponibile alla pagina web: www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/07/study/tn0507101s.htm
- European Council, 2000, *Lisbon European Council: Presidency Conclusions*, 23-24 marzo 2000.
- European Council, 2001, *Stockholm European Council: Presidency Conclusions*, 23-24 marzo 2001.
- European commission, 2005, *Communication to the Spring European Council, Integrated Guidelines for Growth and Employment (2005-2008), Working together for growth and jobs: Guidelines for the Employment Policies of the Member States (2005-2008)*, Com (2005) 24 def., 2 febbraio 2005.
- European commission, 2007a, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security*, Com (2007) 359 def.
- European commission, 2007b, *Communication from the Commission to the Spring European Council*, Com (2007) 803 def., 11 dicembre 2007.
- European commission, 2009, *Volume I: Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the Context of the European Economic Recovery Plan – Annual Country Assessments: Recommendation for a Council Recommendation on the 2009 Up-date of the Broad Guidelines for the Economic Policies of the Member States and the Community and on the Implementation of Member States' Employment Policies*, 28.1.2009, Com (2009) 34 def.
- Eurostat, 2009a, *Labour Force survey statistics for Czech Republic*, disponibile al sito: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
- Eurostat, 2009b, *Euro-indicators statistics for Czech Republic*, disponibile al sito: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

- Eurostat, 2009c, *Indicators in Country Profile for Czech Republic*, disponibile al sito: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
- Eureval and Ramboll Management, 2008, *Evaluation of the Integrated Guideline Package (IGP) for Growth and Jobs*, Rapporto finale, febbraio.
- Flyvbjerg B., 2007, *Five Misunderstandings about Case-Study Research* in Seale C., Gobo G., Gubrium J.G. e Silverman D. (a cura di), *Qualitative Research Practice*, Concise Paperback Edition, pp. 390-404.
- Fischer F., 2003, *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press, Oxford.
- Grabbe H., 2006, *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke, Palgrave.
- Hall P.A., 1993, *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, «Comparative Politics», vol. 25, n. 3, pp. 275-296.
- Hartlapp M., 2009, *Learning about policy learning. Reflections on the European Employment Strategy*, «European Integration On-line papers – EIoP», vol. 13, numero speciale 1 (di prossima pubblicazione).
- Jacobsson B., 2010, *Scripted States and Changes in Governance*, in Jacobsson B. (a cura di), 2010, *The European Union and the Baltic States*, Routledge, Londra.
- Jacobsson K. e Noaksson N., 2010, *From Deregulation to Flexicurity? The Make-over of the OECD Jobs Strategy*, in Martens K. e Jacobi A., (a cura di), *Mechanisms of OECD Governance. International Incentives for National Policy Making?*, Oxford University Press, Oxford.
- Jacobsson K. e West C., 2010, *Europeanization of labour market policy-making in the Baltic States*, in Jacobsson B. (a cura di), 2010, *The European Union and the Baltic States: Changing Forms of Governance*, Routledge, Londra.
- Johnson J., 2008, *The Remains of Conditionality: The Faltering Enlargement of the Euro Zone*, «Journal of European Public Policy», vol. 15, n. 6, pp. 826-841.
- Kingdon J.W., 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little Brown & Co., Boston.
- Kaluzna D., 2008, *Main Features of the Public Employment Service in the Czech Republic*, Oecd social, employment and migration papers n. 74, Oecd, Parigi.
- Kröger S., 2009, *What We Have Learnt: Advances, Pitfalls and Remaining Questions of OMC Research*, «European Integration online Papers - EIoP», vol. 13, numero speciale 1 (di prossima pubblicazione).
- Mahon R. e McBride S., 2009, *Standardizing and Disseminating Knowledge: The Role of the OECD in Global Governance*, «European Political Science Review», vol. 1, n. 1, pp. 83-101.
- Nrp - National Reform Programme, 2008-2011, *Czech Republic*.
- Oecd, 2003, *Economic Survey of the Czech Republic 2003*, Oecd Observer, Parigi.
- Oecd, 2008, *Economic Survey of the Czech Republic 2008*, Oecd Observer, Parigi.
- Offe C., 2009, *Epilogue: Lessons Learnt and Open Questions – Issues of Welfare State Building in Post-Communist EU Member States*, Hertie School of Governance, working paper n. 40, marzo.

- Ornestein M.A., 2008, *Out-liberalizing the EU: pension privatization in Central and Eastern Europe*, in «Journal of European Public Policy», vol. 15, n. 6, pp. 899-917.
- Poulsen B., 2009, *The Battle for Policy Coordination: The Organizational Impact of the OMC in Denmark*, paper non pubblicato presentato al seminario «The Lisbon Strategy and Policy Coordination in the EU», Cbs - Copenhagen Business School, Copenhagen, 16 novembre 2009.
- Rein M. e Schön D., 1993, *Reframing Policy Discourse*, in Fischer F. e Forester J. (a cura di), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Ucl Press Limited, Londra e Duke University Press, Durham, Nc, pp. 145-166.
- Sabatier P.A. e Jenkins Smith H.C., 1993, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder, Co.
- Sedelmeier U., 2008, *After Conditionality: Post-Accession Compliance with EU Law in East Central Europe*, «Journal of European Public Policy», vol. 15, n. 6, pp. 806-825.
- World Bank, 1994, *Averting the Old Age Crisis: Politics to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, New York.
- Zeitlin J., 2005, *The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy*, in Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di), con L. Magnusson, *The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Pie-Peter Lang, Bruxelles, pp. 447-503.
- Zeitlin J., 2009, *The Open Method of Co-ordination and Reform of National Social and Employment Policies: Influences, Mechanisms, Effects*, in Heidenreich M. e Zeitlin J., *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Co-ordination on National Reforms*, Routledge/Eui Studies in the Political Economy of Welfare, Londra.

RPS

Caroline de la Porte

Traduzione dall'inglese a cura di Carlo Gnetti

Tabella 2 - *Avvisi di policy dall'Ocse e dall'Ue alla Repubblica Ceca*

Area di intervento/ Organizzazione- riforma	Ocse	Ue	Riforme attuate nella Repubblica Ceca
Politica macro- economica	Ridurre i deficit pubblici attraverso tagli sostenibili alla spesa (sanità e pensioni); rendere più severe le condizioni per la dichiarazione di fallimento (provvedimento mirato alle aziende nazionali improduttive)	Stabilizzare il sistema fiscale e migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo periodo (sanità e pensioni)	Cambiamenti incrementali del sistema sanitario e di quello pensionistico; più di recente piani per introdurre soggetti privati nella sanità e per promuovere una riforma più radicale del sistema pensionistico
Flessibilità/sicurezza, salario minimo, protezione dell'occupazione, Servizio pubblico per l'impiego e attivazione	Ridurre i costi del lavoro non salariali, introdurre più deregulation per lo <i>start-up</i> delle aziende, consentire lo sviluppo di differenti tipi di intese contrattuali (part-time, lavoro temporaneo); aumentare il carattere condizionale per la titolarità delle indennità di disoccupazione; ridurre la durata dell'indennità di disoccupazione; ridurre i tassi di sostituzione del reddito; innalzare l'età di pensionamento e modificare la regolazione del pensionamento anticipato e ritardato	«Modernizzare» la protezione dell'occupazione: agevolare lo sviluppo dei contratti di lavoro, soprattutto attraverso la deregulation; invito ad aumentare la sicurezza dei lavoratori; investire nella formazione dei lavoratori anziani e a bassa qualificazione, incrementare l'attivazione	Possibilità di definire diversi tipi di contratti di lavoro; modifica delle indennità di disoccupazione, condizioni più severe e indennità ridotta; assistenza sociale riformata e condizioni imposte per consentire l'accesso; introduzione di un «tasso minimo di sopravvivenza» più basso; aumento incrementale del salario minimo; adozione di un programma per l'attivazione delle persone anziane; innalzamento dell'età di pensionamento, passaggio da 25 a 35 anni di contribuzione per poter percepire l'intera pensione

segue *Tabella 2 - Avvisi di policy dall'Ocse e dall'Ue alla Repubblica Ceca*

Area di intervento/ Organizzazione- riforma	Ocse	Ue	Riforme attuate nella Repubblica Ceca
Istruzione e formazione ^a	Invito a migliorare i sistemi di istruzione, soprattutto per facilitare la transizione dall'istruzione secondaria a quella terziaria e per rendere le professionalità presenti nel sistema dell'istruzione spendibili nel mercato del lavoro; introduzione delle tasse di iscrizione nel sistema dell'istruzione terziaria	Invito a migliorare l'efficienza e l'equità dell'istruzione e della formazione, rendendole più rispondenti ai bisogni del mercato del lavoro	Il programma nazionale è stato modificato per migliorare l'istruzione, con il supporto del Fse
Coinvolgimento delle parti sociali	Ridurre gli accordi collettivi in alcuni settori ultra-protetti: edilizia, tessile e metallurgia	Nessuna raccomandazione	I sindacati non hanno approvato l'ultimo programma di riforma nazionale (che riflette le riforme messe a punto dalla politica economica e dell'occupazione)
«Punteggio» ^b	«Punteggio» Ocse 22,5% per l'accompagnamento di raccomandazioni più specifiche (18° posto su 30 paesi); l'indicatore «intensità delle riforme» ^c è 6,2, mentre la Repubblica Ceca si piazza al 28° posto su 30 paesi		

^a Per ragioni di spazio il testo non analizza in dettaglio l'istruzione e la formazione, che però sono riportate nella tabella per illustrare la differenza tra le indicazioni dell'Ocse e quelle dell'Ue.

^b Solo l'Ocse quantifica i progressi. Questo dato è derivato dalla valutazione comparativa delle riforme del paese nel 2005, dopo dieci anni di operatività della *Jobs strategy*. L'Ue non ha un sistema corrispondente di parametrizzazione e di classificazione.

^c Per ogni area è stata fatta una valutazione sulla base di un punteggio assegnato alle riforme, positivo se in linea con le indicazioni dell'Ocse, negativo se contrario alle sue raccomandazioni. Nel processo di quantificazione due riforme che vanno in direzioni opposte si annullano a vicenda, così che gli sforzi di riforma risultano pari a «0». L'indicatore «intensità di riforma» rappresenta la media degli sforzi di riforma nelle 10 aree coperte dalle raccomandazioni dell'Ocse.

Fonte: Oecd, 2003; Oecd, 2008; European Commission, 2007b; European Commission, 2009.

Il Portogallo come caso di studio dell'europizzazione delle politiche sociali*

Pedro Adão e Silva

Il saggio analizza il modo in cui tre diversi strumenti di politica sociale europea con differente capacità di convergenza sono stati messi in atto in Portogallo, e si concentra in particolare sui fattori che spiegano i diversi gradi di cambiamento nelle politiche nazionali in risposta alle pressioni europee. Le ragioni che, secondo l'autore, spiegano la conformità tra le politiche nazionali e quelle europee risiedono nella combinazione tra un contesto favorevole creato da una forte impronta europea nelle politiche nazionali e una convergenza tra la pressione europea e l'agenda politica nazionale in arene di policy le cui caratteristiche facilitano il cambiamento. Non esiste dualismo tra l'approccio della politicizzazione e quello della socializzazione; infatti, seppure si considerano preminenti

i meccanismi di politicizzazione, nel caso di conformità i meccanismi sono entrambi presenti. L'idea è che le reazioni alle pressioni europee riflettano non solo l'introduzione di nuovi sistemi di incentivazione ma anche la creazione di nuovi modelli di relazioni sociali. Ciò è particolarmente vero per le politiche sociali europee. Tali risorse ideazionali hanno un effetto dilazionato che si sostanzia nel modellare le arene di policy e nel dare finalità a certi incentivi, predisponendo un contesto sociale nel quale le pressioni sono percepite positivamente sia per la loro efficacia sia per la loro legittimità. Corollario di questa linea di ragionamento è che la capacità di convergenza a priori degli strumenti di politica europea non ha relazione con la loro efficacia de facto.

RPS

1. Introduzione

Questo saggio analizza il modo in cui sono stati introdotti in Portogallo tre diversi strumenti di politica sociale europea e cerca di mettere in luce i fattori che giustificano i distinti livelli di cambiamento nelle politiche nazionali. Vengono presi in esame tre diversi dispositivi – la

* Questo articolo si basa sulla tesi di dottorato – *Waving the European flag in a Southern European Welfare State: Factors behind Domestic Compliance with European Social Policy in Portugal* – presentata dall'autore al dipartimento delle Scienze politiche e sociali dell'European University Institute nel 2009.

Raccomandazione sulle risorse sufficienti (1992); la Direttiva sull'occupazione part-time (1997) e le prime due Linee guida della Strategia europea per l'occupazione (1997)¹ – che manifestano a priori una differente capacità di convergenza e che, nel contesto della politica sociale europea, appartengono alle sotto-arene dell'assistenza sociale, del lavoro e dell'occupazione. In questo modo è possibile fare una valutazione appropriata della capacità di convergenza dello strumento costituito dalla politica sociale europea, così da comprendere il grado di internalizzazione nazionale; allo stesso tempo è possibile analizzare il modo in cui le differenze tra le arene di policy influiscono sulla conformità dei singoli paesi alle pressioni europee.

Da questo punto di vista il Portogallo costituisce uno studio di caso particolarmente interessante: il paese non solo ha rivelato una marcata capacità di incorporare le pressioni provenienti dai meccanismi «*soft*» associati alle politiche sociali europee (Bouget e Guibentif, 1997; Guillén e al., 2003; Capucha e al., 2005) ma ha rappresentato anche un coerente modello di scarsa conformità in relazione ai dispositivi di legislazione forte, che a priori avevano una capacità di convergenza maggiore (Falkner e al., 2005). Tanto più evidente è questo paradosso di scarsa conformità se si considera che, prima ancora di diventare uno Stato membro, il Portogallo aveva sempre attribuito un forte valore all'appartenenza all'Unione europea, nella prospettiva simbolica e politica non meno che dal punto di vista materiale (Royo e Manuel, 2003; Lains e al., 2007). In termini di politiche sociali questa valorizzazione ha acquisito particolare visibilità con la Presidenza del Consiglio europeo nel 2000, quando il Portogallo ha assunto un ruolo di alto profilo e ha cercato di dare nuovo impulso all'agenda sociale europea (Rodrigues, 2000; 2002).

Il modello della conformità asimmetrica che la letteratura attribuisce al Portogallo è ideale per comprendere come, da una parte, il processo di europeizzazione influenzi le politiche interne e, dall'altra, quali siano i fattori che spiegano la variazione nei livelli di cambiamento da una sotto-area all'altra della politica sociale e quando si è in presenza di strumenti politici con differente capacità di convergenza.

La tesi di questo saggio è che i dispositivi di *soft-law* non sono necessariamente meno efficaci di quelli di *hard-law*. Il fattore decisivo ai fini della conformità di un paese può risiedere nella combinazione tra

¹ Anche se le Linee guida sono due, si tratta de facto di una sola Linea guida che ha per oggetto due età diverse: una è rivolta ai giovani e l'altra agli adulti.

fattori ideazionali (ad esempio la presenza di meccanismi cognitivi di politica europea in un determinata area di intervento) e fattori politici (ad esempio la presenza nell'agenda nazionale di riforme politiche in linea con le pressioni europee). La mia idea, inoltre, è che la rilevanza politica dell'area di intervento per gli attori nazionali e le sue principali caratteristiche siano essenziali per comprendere come e in che misura le iniziative politiche dell'Ue mobilitano le coalizioni nazionali e il potere redistributivo, favorendo lo spazio di manovra di alcuni attori e riducendo per converso quello di altri.

2. Dall'integrazione europea all'europeizzazione delle politiche pubbliche

È stata correttamente messa in discussione l'esistenza di un modello sociale europeo unico e condiviso (Hemerijck, 2002). A differenza di altre aree di public policy (ad esempio la politica monetaria e quella del mercato unico) la politica sociale comune è relativamente poco sviluppata, e non è possibile certo parlare di un chiaro processo di convergenza o di armonizzazione delle politiche nazionali. Ciò può essere motivato dal fatto che i sistemi di welfare sono tuttora ancorati alle loro basi nazionali (Ferrera, 2005); o, ancora, può essere dovuto alla diversità istituzionale e politica (Esping-Andersen, 1990), alla limitata importanza che l'area sociale riveste nel processo di integrazione europea (Geyer, 2000; Hantrais, 2000; Kleinman, 2002), alla coesistenza di vari strumenti e al fatto che per ciascuna area decisionale in materia sociale è prevista un'autorità europea differente (Rhodes, 2005).

Ciononostante, il ruolo della politica sociale europea è diventato sempre più attinente al percorso di aggiustamento dei sistemi di welfare in Europa, sia attraverso il cambiamento indotto dalla *hard-law* sia attraverso l'adozione di modelli di governance che promuovono il trasferimento di politiche in base al «benchmarking» e con il sostegno delle «best practice» per incoraggiare il reciproco apprendimento (Ferrera e al., 2000). Queste ultime forme *soft* di «neovolontarismo» delle politiche europee (Streck, 1995) hanno acquisito particolare importanza nel 1997, con il lancio della Strategia europea per l'occupazione (Ees, *European employment strategy*), e dopo il vertice di Lisbona del 2000, con l'istituzionalizzazione del Metodo aperto di coordinamento (Omc, *Open method of coordination*) (Rodrigues, 2000).

In questo contesto diventa sempre più importante capire il modo in

cui viene messo in atto uno specifico dispositivo di politica sociale europea e quali siano i fattori che facilitano oppure ostacolano questo processo. Ci si potrebbe aspettare che la capacità di convergenza a priori dello strumento politico europeo – in altre parole la sua posizione nella scala tra «*soft-law*» e «*hard-law*» – sia un fattore importante per spiegare tanto l'intensità delle pressioni adattative sui sistemi politici degli Stati membri quanto la portata dell'europeizzazione di questi ultimi. Secondo la ricerca sul tema, tuttavia, la natura dello strumento politico europeo è insufficiente per comprendere il ruolo giocato dall'Europa nella trasformazione delle politiche pubbliche nazionali. È stato invece dimostrato in modo convincente che, per comprendere le modalità e la portata dell'europeizzazione, occorre soffermarsi sulla risonanza tra l'iniziativa politica europea e le variabili nazionali (Lenschow e al., 2005).

Per quanto concerne altre forme di pressione esogena sugli Stati nazionali (Rhodes, 1997; Palier e Sykes, 2001; Prior e Sykes, 2001; Swank, 2002), è chiaro che l'europeizzazione non produce risultati uniformi e simmetrici. Gli studi empirici dimostrano in misura esauriente come l'impatto nazionale delle politiche europee sia irregolare e asimmetrico, con differenze tra Stati membri, regioni e aree di policy, e non rifletta né la volontà ben definita di un «attore sovranazionale unificato» né una pervasiva razionalità mirata alla soluzione dei problemi che si impone «automaticamente» (Héritier, 2004, p. 2). L'europeizzazione dipende in larga misura da modalità di intervento e da sistemi politici che hanno una loro specificità nazionale (Héritier e Knill, 2004). Non è quindi sinonimo di convergenza regionale europea né è capace di produrre necessariamente convergenza politica e tra le politiche (Featherstone, 2003). Tutto ciò trova riscontro nella più ampia ricerca empirica relativa alla convergenza delle politiche, secondo la quale le cause di tale convergenza possono essere tendenzialmente individuate in fattori internazionali di tipo economico o ideazionale, mentre la spiegazione della limitata convergenza o divergenza risiede spesso in fattori istituzionali nazionali (Heichel e al., 2005, p. 825; Jordan, 2005).

L'europeizzazione non dovrebbe pertanto essere confusa con qualche tipo di obiettivo principale e normativo di armonizzazione e non produce necessariamente convergenza. Ciò stimola uno sforzo di ricerca che può essere riassunto in una domanda fondamentale: «In che modo l'integrazione europea e l'europeizzazione influenzano le politiche nazionali, le idee e gli assetti politici degli Stati membri e non solo?» (Börzel e Risse, 2003, p. 57).

L'estensione incrementale ma già ragguardevole delle competenze di livello europeo ha accresciuto la rilevanza nazionale delle politiche, delle capacità di regolazione e del potenziale ideazionale dell'Europa. L'Europa ha iniziato a contare di più in una varietà di ambiti di policy che erano tradizionalmente a forte dimensione nazionale ed erano considerate relativamente immuni da vincoli esogeni. I successivi allargamenti, inoltre, hanno integrato nell'Ue Stati per i quali l'Europa costituiva un punto di riferimento politico e di indirizzo ed era utilizzata come vincolo esterno positivo per promuovere riforme che altrimenti non avrebbero potuto essere realizzate (Ferrera e Gualmini, 2000; Royo e al., 2003; Guillén e Palier, 2004; Kvist, 2004; Epstein, 2005).

Di conseguenza l'uropeizzazione non è più considerata un fenomeno suscettibile di una definizione univoca e lineare. L'uropeizzazione è «ciò che ne fanno gli attori politici», sostengono Radaelli e Pasquier (2007, p. 35), intendendo dire che l'Europa crea una varietà crescente di vincoli e di opportunità che gli attori devono saper cogliere (Beyeler, 2003; Featherstone, 2003; Radaelli, 2004). Ciò può avvenire, ad esempio, attraverso l'adozione di strategie che mirano a trasferire le responsabilità (Ferrera e Gualmini, 2000), oppure utilizzando il richiamo dell'Europa per dare più legittimità alle scelte politiche interne (Radaelli, 2004). Come esempio di «utilizzo» dell'Europa, i governi e/o gli attori nazionali possono identificare i vantaggi strategici dovuti al fatto di essere vincolati all'Ue, che assicura l'accesso a risorse politiche esterne allo Stato nazionale consentendo a quest'ultimo di introdurre riforme interne altrimenti irrealizzabili (Radaelli e Pasquier, 2007, p. 42). I governi possono inoltre addossare all'Europa la responsabilità di politiche impopolari, anche se questo può comportare rischi come è avvenuto con il rigetto dei Trattati di Nizza e di Lisbona in vari referendum nazionali. Tuttavia, se tutto funziona nel modo giusto, la possibilità di essere messi sotto accusa dall'elettorato si riduce, mentre si rafforzano politicamente gli attori e si alimenta la capacità amministrativa di implementazione di interventi a livello nazionale (Dyson e Featherstone, 1996).

3. L'uropeizzazione delle politiche pubbliche

Vi sono due differenti approcci teorici allo studio dei cambiamenti interni indotti dall'uropeizzazione (Börzel e Risse, 2003). Entrambi gli approcci discendono dalla prospettiva neo-istituzionalista: la prima

dall'istituzionalismo della scelta razionale (Rci nell'acronimo inglese, *n.d.t.*) e la seconda dall'istituzionalismo sociologico (Si). Le due scuole di pensiero condividono un assunto che ha un'importanza centrale nei modelli istituzionalisti di comportamento: le istituzioni influenzano le scelte degli attori e hanno un peso sugli esiti finali delle politiche (Olsen, 2002). I nuovi requisiti delle politiche sono pertanto accolti nella misura in cui possono essere assorbiti dai principi politici già in vigore. Tuttavia i due approcci tendono a concettualizzare in modo piuttosto differente l'influenza delle istituzioni sul comportamento (Bulmer, 2007, p. 50).

Secondo l'approccio della scelta razionale (Rci) gli attori seguono la logica delle conseguenze attese nell'ambito dei vincoli istituzionali. Si tratta dunque di esplorare i modi in cui le preferenze degli attori sono orientate in direzione degli assetti istituzionali, considerati in quanto strutture che offrono opportunità o, in alternativa, come *veto points*. È più facile che si produca un cambiamento quando il numero dei *veto players* è basso e la leadership è integrata. Questa prospettiva della scelta razionale tende a enfatizzare il fatto che l'uropeizzazione induce il cambiamento interno attraverso un conferimento asimmetrico di poteri agli attori, che si traduce in una specifica redistribuzione delle risorse a livello nazionale; ciò, a sua volta, offre nuove opportunità ad alcuni attori e restringe fortemente lo spazio di manovra di altri attori. Il cambiamento interno può essere dunque considerato come un processo di redistribuzione delle risorse attraverso il quale la capacità di soluzione dei problemi cambia a seconda della capacità istituzionale degli Stati membri (Börzel e Risse, 2003).

La prospettiva dell'«istituzionalismo sociologico» (Si) analizza invece il cambiamento interno concentrandosi sulle norme e i processi collettivi di comprensione e di persuasione nei singoli paesi. Secondo tale approccio le politiche europee contemplano una serie di norme e di fattori ecologici che esercitano pressione anche quando non si conformano del tutto alle culture politiche dominanti a livello nazionale. In questo modo la trasmissione di idee dal livello Ue al livello nazionale, così come l'uso del linguaggio da parte delle élite nazionali, possono risultare decisivi nel plasmare la percezione delle questioni europee all'interno dei singoli paesi (Bulmer, 2007, p. 51). La comprensione delle istituzioni è molto più ampia che nella variante Rci, e induce gli attori a comportarsi secondo una «logica dell'appropriatezza» nell'ambito dei loro ruoli istituzionalmente definiti (March e al, 1989).

L'approccio Rci tende perciò ad asserire che l'uropeizzazione produce una redistribuzione di risorse sia in presenza di istituzioni formali che

facilitano il cambiamento sia in assenza di *veto points*. Sull'altro versante l'istituzionalismo sociologico, concentrandosi sulle norme e sulle variabili cognitive, fa dipendere l'uropeizzazione dalla mobilitazione nazionale di «agenti di cambiamento» e dall'esistenza di una cultura politica che facilita il cambiamento attraverso la condivisione dei costi di adattamento. Così, mentre l'approccio Rci si concentra sulla politicizzazione e sulla riallocazione delle risorse politiche nei sistemi nazionali, l'approccio Si si interroga sul modo in cui le interazioni tra élite multi-livello possono trasformare repertori di azione, discussione e legittimazione. In termini di variabili dipendenti la socializzazione aggiunge all'approccio Rci la dimensione «vincitori e perdenti» orientata al conflitto, un'illustrazione del grado in cui la logica di comportamento politico Ue è incorporata nei sistemi politici nazionali (Radaelli e Pasquier, 2007, p. 44).

Così, mentre il modello della scelta razionale prevede un cambiamento istituzionale indotto dalla trasformazione delle strutture di opportunità degli attori, secondo il modello sociologico il cambiamento è una funzione delle trasformazioni negli ambienti cognitivi e istituzionali degli attori (Beyeler, 2003). I due approcci, pertanto, guardano a due diversi fattori di facilitazione del cambiamento interno in risposta all'uropeizzazione e, secondo alcune interpretazioni, implicano modelli di spiegazione tra loro concorrenti (Bulmer, 2007, p. 51).

L'approccio adottato in questo saggio, in linea con altri recenti filoni di ricerca sul tema (ad esempio Epstein, 2006; Citi e Rhodes, 2006), cerca di superare il dualismo tra i due approcci prevalenti, partendo dall'idea che la trasformazione interna indotta dall'influenza delle politiche europee dipenda dalla intricata combinazione tra condizioni materiali e non-materiali, che difficilmente sono presenti in tutte le aree di policy, in tutti gli Stati membri e in tutti i momenti. Questo argomento è in linea con ciò che sostengono Börzel e Risse (2003), secondo i quali le logiche Rci e Si possono combinarsi tra loro, in certi casi possono operare simultaneamente e, ad ogni modo, caratterizzano fasi diverse del processo di europeizzazione.

Nel paragrafo seguente descriverò i parametri concettuali del mio approccio per comprendere questi processi e queste influenze.

4. Condizioni per l'uropeizzazione delle politiche sociali

Nel suo studio sulle politiche monetarie e agricole in Polonia la Epstein (2006) propone un approccio teorico che combina politicizzazione e

RPS

Pedro Adão e Silva

socializzazione. La studiosa è convinta che, per quanto i sistemi di incentivazione mettano a disposizione degli attori le condizioni per l'ottimizzazione, le relazioni sociali – ivi compresi i convincimenti riguardo a chi può avanzare rivendicazioni legittime e il relativo equilibrio di potere tra i gruppi in una società – influenzano ciò che gli attori ritengono ottimale (Epstein, 2006, pp. 1019-20). In contrapposizione con l'approccio Rci la Epstein sostiene che le reazioni alle pressioni delle istituzioni internazionali riflettono non solo l'introduzione di nuovi sistemi di incentivazione ma anche la creazione di nuovi modelli di relazioni sociali. Come la sua analisi dimostra in modo convincente, la riforma delle politiche economiche nell'Europa post-comunista è il risultato contingente del modo in cui le istituzioni internazionali esportano determinate politiche. Ciò è in gran parte dovuto al fatto che, in virtù del loro potere di determinare l'agenda, le istituzioni internazionali mostrano una notevole capacità di dare finalit  a certi incentivi, in particolare coltivando il consenso attorno alle loro prescrizioni politiche. La conseguenza   che questo carattere condizionale (cio  gli incentivi materiali) non produce necessariamente l'effetto desiderato, a meno che non sia incorporato in un contesto sociale in cui le pressioni sono percepite positivamente sia per la loro efficacia sia per la loro legittimit  (ivi, p. 1022).

Corollario di questo argomento   che l'assenza di condizionalit  non indica necessariamente un'assenza di influenza. Il cambiamento interno dipende quindi dal modo in cui le istituzioni internazionali esportano modelli specifici di relazioni sociali, insieme a sistemi di incentivazione materiale. Questo ragionamento pu  essere applicato anche all'europeizzazione. Difatti l'uso esteso di meccanismi cognitivi, accompagnati da dispositivi di legislazione forte pi  coercitivi, non caratterizza solo le politiche sociali europee. Sulla stessa falsariga, il mio ragionamento combina i processi di politicizzazione e di socializzazione per cogliere il risultato del trasferimento delle politiche dal livello europeo a quello nazionale. Quando vi   conformit  sono presenti entrambi i meccanismi. Ci    in gran parte dovuto al fatto che anche gli incentivi formali che discendono dalla *hard-law* non producono necessariamente una totale conformit , a meno che non siano incorporati in un contesto sociale in cui tali pressioni appaiono legittime. La conformit  con le pressioni europee in materia di politica sociale dipende dal modo in cui l'Ue esporta modelli specifici di relazioni sociali accompagnati da sistemi di incentivazione. Dal mio punto di vista, inoltre, la relativa importanza analitica dei meccanismi di politi-

cizzazione e di socializzazione dipende dalla natura delle arene di policy nei singoli paesi. Ciò può comportare significative variazioni nelle condizioni della ricettività interna di un'opzione di politica europea (e della creazione di specifiche coalizioni a livello nazionale).

La conclusione di questo ragionamento è che i dispositivi di *soft-law* non sono necessariamente meno efficaci di quelli di *hard law*. Il fattore decisivo per la conformità dei singoli paesi può risiedere dunque nella combinazione tra fattori ideazionali (ad esempio la presenza di meccanismi cognitivi di politica europea in una data area di policy) e fattori politici (ad esempio la presenza nei programmi politici nazionali di riforme in linea con le pressioni europee). Dal mio punto di vista, inoltre, la rilevanza politica dell'area di intervento per gli attori nazionali e le sue caratteristiche principali sono fondamentali per capire in che misura le politiche dell'Ue mobilitino le coalizioni nazionali e redistribuiscono il potere, favorendo alcuni attori e, per converso, riducendo lo spazio di manovra di altri.

In questo spirito identifico una prima condizione di ordine generale, che funziona come fattore di facilitazione per l'adozione di politiche in risposta alle pressioni europee: l'«impronta europea nella politica nazionale». È quest'ultima infatti a creare i contesti favorevoli e a determinare le condizioni grazie alle quali le pressioni europee incidono sugli scenari politici, producendo (o meno) la conformità dei singoli paesi. Questa condizione è legata ai modelli di relazioni sociali che prevalgono nelle diverse arene di policy quando si sono avviati processi di conformità. Per usare la formulazione della Epstein (2006, p. 1022), è una condizione che dà finalità a certi incentivi, realizzando un contesto sociale nel quale le pressioni sono percepite positivamente non solo per la loro efficacia ma anche per la loro legittimità. Dunque, la capacità di adattarsi alle pressioni europee è facilitata quando si conforma al sistema di convinzioni dominante a livello nazionale e all'approccio favorevole alla soluzione dei problemi modellato in precedenza dall'Europa.

Con «impronta europea nella politica nazionale» mi riferisco alla precedente influenza dell'Unione europea in una specifica area di intervento. Questo livello di esposizione, dal mio punto di vista, modella l'approccio dominante alla soluzione dei problemi nell'area di intervento, e comprende una serie di priorità di valori e di presupposti causali per la realizzazione della soluzione (Héritier, 2004, p. 15). Ho identificato tre vie attraverso le quali questa impronta può rendersi percepibile: a) la precedente tradizione di corrispondenza con le poli-

RPS

Pedro Adão e Silva

tiche europee (cioè l'adattamento della successiva influenza è più agevole in quegli ambiti di policy in cui la precedente conformità con le politiche europee tende ad affermarsi senza difficoltà); b) una tradizione radicata di esposizione all'influenza europea, in virtù soprattutto della precedente presenza di meccanismi cognitivi di europeizzazione; c) il ruolo svolto dai finanziamenti comunitari (cioè, il fatto di contare su fondi europei può aiutare gli attori nazionali a superare le difficoltà di reazione alle pressioni esterne per l'adozione di politiche nazionali in presenza di un alto scostamento, anche nelle situazioni in cui è bassa la capacità di convergenza a priori dello strumento di intervento europeo). In altre parole la precedente «contaminazione» di una specifica area di intervento da parte dell'Europa rende più probabile il cambiamento anche nei casi in cui vi è un alto scostamento. Così, alcuni cambiamenti legati espressamente alla realizzazione di politiche Ue possono essere coltivati e preparati negli anni all'interno dei singoli paesi.

Il ruolo dell'«impronta europea nella politica nazionale» ai fini della creazione di un contesto favorevole consiste nel riconoscimento dell'importanza degli incentivi non-materiali per la trasformazione delle politiche. Nel caso delle politiche europee la trasmissione di idee dal livello Ue a quello nazionale, al pari dell'uso del linguaggio da parte delle élite nazionali, si rivelano decisivi nel plasmare la percezione della problematica europea all'interno dei singoli paesi (Bulmer, 2007, p. 51). Queste idee supportano una serie di norme e di fattori ecologici capaci di modellare i processi collettivi di comprensione e di persuasione che gli attori, a quel punto in modo collettivo, considerano propri e adeguati a una determinata struttura.

La mia idea è che le pressioni adattative possano essere accolte più facilmente da attori societali e/o politici quando si è in presenza di una forte «impronta europea nella politica nazionale». In questo modo è possibile dare finalit , legittimazione e incentivi al cambiamento delle politiche, potenziare gli attori nazionali capaci di mobilitare in direzione del cambiamento e consentire livelli pi  alti di cambiamento all'interno dei singoli paesi. Questa condizione crea dunque un contesto favorevole, ma non pu  innescare di per s  un processo di cambiamento.

4.1 Quando si pu  parlare di europeizzazione?

In generale si suppone che il cambiamento abbia luogo quando si   in presenza di un alto scostamento e gli Stati membri sono costretti a

cambiare i loro indirizzi di policy, e/o quando vi è qualche forma di coercizione materiale in situazioni di non-conformità. Queste condizioni, tuttavia, possono non essere sufficienti, anche quando vi è un contesto favorevole creato da una forte «impronta europea nella politica nazionale». La mia idea è che l'avvio di processi di conformità tra politiche nazionali e politiche europee dipenda da quello che definisco «stadio del processo di riforma nazionale».

Per «stadio del processo di riforma nazionale» intendo sia la presenza nei programmi nazionali sia il livello di sviluppo nei singoli paesi di uno specifico processo di riforma delle politiche, a prescindere dalla corrispondente politica europea. Anch'io, sulla scia di Héritier (2004), sostengo che l'impatto delle politiche pubbliche europee dipenda dal fatto che un paese sia già coinvolto in un processo di riforma oppure no; e dunque dipenda dalle dinamiche del processo politico nei singoli paesi.

Lo «stadio del processo di riforma nazionale» si riferisce a tre distinti momenti: *pre-riforma*, *riforma* e *post-riforma*. Dunque, il cambiamento è iniziato se al momento dell'input europeo uno Stato membro è già coinvolto in un processo di riforma nazionale, soprattutto nel caso in cui le forti pressioni europee abbiano rafforzato la capacità istituzionale degli attori nazionali. La *pre-riforma* corrisponde alla presenza di una certa questione nell'agenda politica nazionale in linea con ciò che è prescritto dall'agenda politica europea. La *riforma* si riferisce a uno stadio in cui un processo di cambiamento sta già avendo luogo all'interno di un paese, in base a soluzioni e principi analoghi a quelli delle politiche europee. La *post-riforma* si riferisce a una situazione in cui la riforma ha già avuto luogo all'interno di un paese, a prescindere dalle pressioni adattative delle politiche europee, e i cui esiti finali si conformano con queste ultime.

La combinazione tra la pressione europea e lo «stadio del processo di riforma nazionale» è in grado di modificare i precedenti equilibri di potere a livello nazionale, inducendo processi di cambiamento e, generalmente, redistribuendo il potere a favore degli attori che già in precedenza erano favorevoli a progetti di riforma in linea con le prescrizioni europee, a prescindere dalla capacità di convergenza formale di queste ultime. Tutto ciò comporta un rafforzamento asimmetrico degli attori che si traduce in una redistribuzione specifica delle risorse a livello nazionale, offrendo nuove opportunità ad alcuni attori e restringendo fortemente lo spazio di manovra di altri.

RPS

Pedro Adão e Silva

4.2 Formazione di coalizioni favorevoli alla riforma nei paesi dell'Ue

Mentre la presenza di una forte «impronta europea nella politica nazionale» può creare un contesto favorevole al cambiamento, dando finalità agli incentivi materiali, e la convergenza tra programmi politici nazionali e pressione europea è responsabile dell'avvio dei processi di cambiamento, nessuno di questi fattori è capace di spiegare le differenze nella natura dei processi di adattamento e, in particolare, il tipo di coalizioni di attori che può essere modellato. Tutto ciò serve a introdurre la mia seconda condizione di carattere generale: la natura delle arene di policy.

Per natura delle arene di policy intendo le caratteristiche distinte di ciascuna sotto-area di policy. Ciò rinvia, ad esempio, al presupposto in base al quale l'area delle politiche di welfare non è uniforme quando si considerano le sue varie sotto-aree (ad esempio pensioni, mercato del lavoro, occupazione, assistenza sociale). Secondo la mia analisi ciascuna arena di policy può variare in termini di rilevanza politica e anche se si prende in esame il tipo di attori e di contesto istituzionale, tutte caratteristiche che producono un impatto sia sulla decisione politica sia sull'elaborazione e sui processi di attuazione delle politiche. Queste variazioni condizionano la ricettività delle pressioni europee nei singoli paesi, contribuendo in particolare a stabilire il tipo di attori che saranno coinvolti nei processi di conformità nazionale alle pressioni europee e, nella maggior parte dei casi, la coalizione di attori che potrà essere modellata.

Le singole arene di policy differiscono in primo luogo in termini di rilevanza politica. Alcune sono caratterizzate da livelli più alti di rilevanza pubblica e politica, mobilitando così livelli maggiori di risorse di potere, ed è perciò naturale che siano gestite da una schiera di attori più ampia; la rilevanza di altre arene, governate essenzialmente da tecnocrati e da circoli elitari (Radaelli, 2003), è più limitata. Le pensioni e il lavoro sono esempi di aree di policy con livelli elevati di rilevanza politica nazionale, mentre l'occupazione e l'assistenza sociale tendono a mostrare livelli di rilevanza comparativamente più bassi. Tali difformità di rilevanza innestano processi distinti di elaborazione e di attuazione delle politiche. Nelle arene di policy in cui operano attori più forti (ad esempio partiti e parti sociali) i processi di elaborazione delle policy tendono a essere più politicizzati e interessati da dispute di potere. Allo stesso modo, nelle arene di policy di minore rilevanza, dove i processi di elaborazione e di attuazione delle politiche dipen-

dono da un minor numero di attori con ruoli almeno dal punto di vista formale più deboli, le norme e i fattori cognitivi tendono a svolgere un ruolo più rilevante (un esempio è quello degli mediatori politici). Le arene di policy differiscono anche quando si considera la loro configurazione istituzionale. Alcune arene sono caratterizzate dall'esistenza di molteplici *veto points* formali e da alti livelli di dispersione del potere, mentre in altre l'attuazione delle politiche incontra minori ostacoli e i responsabili politici hanno una maggiore capacità di realizzare ciò che ritengono più opportuno, senza coinvolgere o consultare altri attori. Nel primo caso il cambiamento delle politiche deve essere soggetto a negoziazione, mentre nel secondo caso tende a realizzarsi in modo più agevole e dall'alto verso il basso, senza incontrare una forte resistenza.

Secondo la mia analisi queste caratteristiche delle arene di policy servono anche a preconizzare quale sarà il tipo di attori coinvolti nel processo di conformità dei paesi alle pressioni europee e, nella maggior parte dei casi, quale coalizione di attori potrà essere forgiata. Mentre nelle arene di policy che hanno maggiore rilevanza politica e un tasso di politicizzazione più alto il cambiamento dipende, ad esempio, dal ruolo attivo dei partiti e delle parti sociali, in quelle dove il cambiamento delle politiche tende a realizzarsi attraverso canali che hanno minore rilevanza sono piuttosto i funzionari pubblici e gli esperti esterni a esercitare un ruolo preminente.

In opposizione all'argomento secondo il quale i dispositivi di *soft-law* tendono a produrre effetti ideazionali e quelli di *hard-law* a innescare processi di redistribuzione del potere e di cambiamento effettivo, la mia idea è che la capacità delle politiche europee di promuovere il cambiamento sia mediata, come già illustrato in precedenza, dagli «indirizzi nazionali di politica europea», così come dalla natura e dai tratti distintivi delle arene di policy nei singoli paesi. Più in particolare, le arene di policy, le loro specificità e le caratteristiche dominanti del policy-making si rivelano determinanti per prevedere quali coalizioni di attori potranno svilupparsi in risposta alle pressioni delle politiche europee. Tali coalizioni si fonderanno su aspetti ideazionali e su aspetti politici non tanto in virtù delle prescrizioni europee in sé, quanto delle peculiarità nazionali.

Pertanto, nei contesti in cui la politica sociale europea è capace di incoraggiare la disseminazione di meccanismi cognitivi, essa è anche capace di promuovere la formazione di comunità di attori socializzati all'interno dei suoi principi e fortemente orientati a favore delle sue

RPS

Pedro Adão e Silva

opzioni e iniziative di policy. Tali attori, anche se in precedenza erano ai margini del processo di decision-making nazionale, potranno acquisire potere una volta che si è avviato il processo di cambiamento. Naturalmente ciò tende ad accadere con minore frequenza nelle arene di policy con maggiore rilevanza politica, caratterizzate dalla partecipazione di attori con un potere più forte nel processo di elaborazione e di attuazione delle politiche. Può tuttavia accadere anche in arene di policy rilevanti in circostanze di grande incertezza. Allo stesso modo, il ruolo giocato dalle norme e dai fattori cognitivi è percepito con maggior forza nelle arene di minore rilevanza, dove il processo di elaborazione e di attuazione delle politiche dipende da un numero inferiore di attori. Dunque, mentre nelle arene di policy più politicizzate con rilevanza maggiore il cambiamento dipende, ad esempio, dal ruolo attivo dei partiti e delle parti sociali, in quelle dove il cambiamento tende a realizzarsi attraverso canali meno rilevanti tendono a esercitare un ruolo più rilevante i funzionari pubblici e gli esperti esterni.

Ho operato una distinzione tra due forme di coalizioni di attori collettivi che possono svolgere un ruolo significativo nei processi di conformità dei singoli paesi alla politica sociale europea. Le coalizioni di tali attori possono prendere sia la forma di una «comunità epistemica» (Haas, 1992), cioè reti di professionisti con riconosciuta competenza su una materia particolare e una rivendicazione autorevole di conoscenza connessa alle politiche, sia quella di una «coalizione di supporto» (Sabatier, 1998), un gruppo tenuto assieme da convinzioni e valori condivisi piuttosto che dalla conoscenza. Mentre una «comunità epistemica» vede istituzionalizzare la propria influenza e affermare le proprie opinioni nel quadro politico più generale quanto più consolida il potere burocratico nelle amministrazioni nazionali, in genere le «coalizioni di supporto» guadagnano influenza dopo il fallimento di una politica o in situazioni di grande incertezza.

Secondo il mio punto di vista la formazione di uno dei tipi di coalizione sopra menzionati dipende dalle caratteristiche delle aree di intervento nei singoli paesi. Corollario di questo assunto è che la formazione di coalizioni ideazionali favorevoli al cambiamento delle politiche, in linea con le prescrizioni europee, tende a realizzarsi più facilmente nelle aree di intervento meno rilevanti e più esposte all'influenza cognitiva, aree che corrispondono tendenzialmente a quelle dove l'impronta europea nella politica nazionale è percepita in modo più intenso.

Figura 1

RPS

Pedro Adão e Silva

Nelle arene di policy che hanno una rilevanza maggiore, e che sono più politicizzate, il cambiamento dipende dalla formazione di coalizioni fra gli attori tradizionali (ad esempio partiti e parti sociali). Considerando che le posizioni di questi ultimi sono più flessibili e che tendono a imporsi nelle rispettive aree di intervento, la formazione di tali coalizioni diventa meno probabile e ciò ostacola il cambiamento delle politiche. Dunque, è più probabile che le arene di policy meno rilevanti risultino più esposte ai processi di europeizzazione, mentre la conformità agli strumenti di politica europea tenda a realizzarsi con maggiore nettezza.

5. Conformità con le politiche sociali europee in Portogallo

Il processo di conformità del Portogallo con la Raccomandazione sulle risorse sufficienti, la Direttiva sul lavoro part-time e le prime due Linee guida sulla Strategia europea per l'occupazione contribuiscono a far luce sull'europeizzazione delle politiche sociali.

Questi tre strumenti politici corrispondono a tre differenti aree di politica sociale e si riferiscono a tre differenti metodi di governance con distinte capacità di convergenza, spaziando dal semplice benchmarking, che esercita una pressione limitata sugli Stati membri, alle regolamentazioni giuridicamente vincolanti che esercitano forti pressioni, passando per il metodo di coordinamento aperto, che combina gli obiettivi politici volontari con un processo di coordinamento strutturato. La Raccomandazione sollecita gli Stati membri a riconoscere il diritto basilare a un reddito minimo in combinazione con un'attivazione finalizzata all'inserimento sociale (Bouget e Guibentif, 1997); la Direttiva sul lavoro part-time combina disposizioni vincolanti per regolamentare questa forma di partecipazione al mercato del lavoro con misure *soft* mirate all'estensione dell'occupazione part-time (Davies e Freedland, 2004); le prime due Linee guida dell'Ees corrispondono all'approccio preventivo, che si fonda sull'implementazione di servizi pubblici per l'impiego, nel caso specifico mettendo a disposizione dei disoccupati una «nuova partenza» prima che siano trascorsi sei o dodici mesi di disoccupazione.

Quando gli strumenti in esame furono approvati, la corrispondenza della politica portoghese con la «norma» europea era distinta in tutti e tre i casi. Relativamente sia alle Linee guida con approccio preventivo dell'Ees sia alla Raccomandazione sulle risorse sufficienti non erano

previste risposte di sostegno alla disoccupazione né era stato introdotto un salario minimo al di fuori dell'assicurazione sociale generale, mentre gli obiettivi della Direttiva sul lavoro part-time corrispondevano già in parte a quelli della politica nazionale.

Il quadro si modifica se consideriamo l'esistenza di un contesto favorevole (cioè la precedente influenza della politica sociale europea nelle tre aree in questione). Sia in materia di occupazione sia in materia di assistenza sociale vi è una forte impronta dell'Unione europea, in particolare attraverso i meccanismi di europeizzazione cognitiva, ma anche in virtù di una tradizione di conformità alle prescrizioni politiche europee (che è strettamente associata con il ruolo del Fondo sociale europeo). Lo stesso non si può dire in materia di legislazione del lavoro portoghese, dove l'impronta europea di policy è generalmente meno intensa (con l'eccezione di quella su salute e sicurezza nei luoghi di lavoro).

In linea con l'avvio dei processi di conformità, la situazione era distinta anche all'epoca dell'approvazione delle misure europee. Nel 1997 sia l'avvio della politica occupazionale sia la regolamentazione del lavoro part-time facevano già parte dei programmi nazionali, anche se erano stati fatti pochi passi in direzione della loro effettiva applicazione. Quando fu approvata la Raccomandazione sulle risorse sufficienti, nel 1992, la questione non figurava nell'agenda politica nazionale e la sua introduzione fu respinta con forza dal governo dell'epoca. Divenne parte dell'agenda del governo come obiettivo di massima priorità solo dopo il cambiamento dell'esecutivo nel 1995.

Cionondimeno, quando si mette a confronto nel dettaglio la dimensione politica di questi casi, risultano importanti alcune differenze sia a livello europeo sia a livello nazionale. Anche se l'occupazione aveva un ruolo di rilievo nell'agenda nazionale, la valorizzazione della dimensione relativa all'attivazione delle politiche pubbliche emergeva solo marginalmente nel dibattito politico. Contemporaneamente, a livello europeo, l'attivazione dei servizi pubblici per l'impiego era al centro dell'Ees, che a partire da quel momento aveva guadagnato impulso politico. Pressoché l'opposto era accaduto nel caso delle politiche di assistenza sociale: mentre all'epoca la loro rilevanza politica a livello europeo era modesta, nell'agenda nazionale ricopriva un ruolo centrale. Lo sviluppo di politiche di reddito minimo venne assunto come la principale priorità politica. Infine le questioni del lavoro, e in particolare la regolamentazione e l'estensione dell'occupazione part-time, avevano un riscontro moderato sia nell'agenda europea sia in

RPS

Pedro Adão e Silva

quella nazionale. L'occupazione part-time emergeva tuttavia come una nuova forma di lavoro che necessitava di stimolo e di regolamentazione, e la Direttiva di riferimento (che era il risultato del dialogo sociale europeo) aveva incontrato qualche contestazione.

RPS

Tabella 1 - L'europeizzazione e i tre strumenti di politica sociale Ue

	Linee guida sull'occupazione (1997)	Raccomandazione sulle risorse sufficienti (1992)	Direttiva sul lavoro part-time (1997)
Pressioni adattative	Forti	Forti	Forti
Impronta europea nelle politiche nazionali	Forte	Forte	Debole
Stadio dei processi nazionali di riforma	Pre-riforma	Assente dall'agenda (1992) Pre-riforma (1995)	Pre-riforma
Arena di policy nazionale	Livello di dispersione del potere	Formalmente basso, di fatto medio	Formalmente basso, di fatto alto
	Processo di attuazione delle politiche	Tecnocratico	Politico (sussidiarietà) Politico (consultazione)
Agenti di cambiamento collettivo	Comunità epistemica	Coalizione di sostegno	Patto sociale
Risultato	1998: trasformazione	1992: inerzia 1997: trasformazione	Assorbimento: dispositivi vincolanti Trasformazione: dispositivi <i>soft</i>

In conclusione, il tipo di agenti di cambiamento collettivo presenti in tutte le arene di policy non può essere separato dalle caratteristiche di queste ultime, tenuto conto dell'elaborazione e dei processi di attuazione delle politiche dominanti. La natura tecnocratica dei processi di elaborazione delle policy nell'area delle politiche dell'occupazione ha creato le condizioni per l'affermarsi di una comunità epistemica, che ha operato collettivamente come promotrice di cambiamento. Per converso la natura politicizzata dell'arena dell'assistenza sociale ha creato le condizioni per l'emergere di una coalizione di *advocacy* che ha sfruttato i pochi *veto points* formali e istituzionalizzato in misura modesta i processi di negoziazione. Nel caso della trasposizione della Direttiva sul lavoro, l'emergere di attori collettivi capaci di promuovere il

cambiamento è stato impedito dalla rigidità delle posizioni occupate dai vari attori che, assieme alla forte politicizzazione di quest'area, ha ridotto sia l'esposizione all'influenza cognitiva esterna sia la probabilità di cambiamento potenzialmente favorita da fattori esogeni. Pur tuttavia la regolamentazione e la promozione dell'occupazione part-time hanno fatto parte di un patto sociale di carattere più generale.

Varia anche il risultato di questi aspetti distintivi dei tre casi. Mentre nel caso della Raccomandazione vi era una inerzia iniziale, la questione è tornata in primo piano con il cambiamento di governo nel 1995, quando si è avviato un processo favorevole alla trasformazione. Per quanto riguarda gli altri due casi, entrambi hanno prodotto una trasformazione pur fondandosi, come vedremo, su due processi distinti.

6. Considerazioni conclusive

L'indicazione che risulta dal confronto fra le tre aree di intervento è che l'intensità delle pressioni può mettere in campo nuove opportunità e nuovi vincoli per gli attori nazionali. Non necessariamente, tuttavia, produce una redistribuzione delle risorse, modifica l'equilibrio dei poteri o potenzia gli attori nazionali a favore di un cambiamento delle politiche in linea con le prescrizioni europee. Questo processo dipende dalle condizioni che facilitano o rafforzano il cambiamento nei singoli paesi, in particolare l'esistenza di una forte impronta europea nella politica nazionale, la configurazione delle arene di policy a livello nazionale le cui caratteristiche favoriscono il cambiamento delle politiche (ad esempio bassi livelli di dispersione del potere) e la presenza nell'agenda nazionale di riforme in linea con gli strumenti di intervento europei.

L'analisi empirica indica che le reazioni alle pressioni europee riflettono non solo l'introduzione di nuovi sistemi di incentivazione ma anche la creazione di nuovi modelli di relazioni sociali. Ciò è vero soprattutto per le politiche sociali europee, un'area in cui l'Europa ha investito da tempo nella disseminazione di risorse ideazionali e di capitale cognitivo, oltre che negli incentivi materiali. Tali risorse ideazionali, inoltre, hanno un effetto ritardato in ragione del modellarsi delle arene di policy e della finalità attribuita a certi incentivi, offrendo un contesto sociale nel quale le pressioni sono percepite positivamente sia per la loro efficacia sia per la loro legittimità.

Nei casi in esame il fattore decisivo ai fini della conformità dei singoli

paesi è la combinazione tra fattori ideazionali (ad esempio la presenza di meccanismi cognitivi in una determinata area di intervento delle politiche europee) e fattori politici (ad esempio la presenza nell'agenda nazionale di riforme politiche in linea con le pressioni europee). I casi attestano che la conformità tende a manifestarsi con maggiore probabilità quando il contesto è favorevole e quando la pressione adattativa dell'Europa coincide con l'agenda politica nazionale. Inoltre i tratti distintivi di ciascuna area di intervento sono fondamentali per capire in che misura le iniziative politiche Ue mobilitano le coalizioni nazionali e ridistribuiscono il potere, favorendo alcuni attori e riducendo per converso lo spazio di manovra di altri. La formazione di queste coalizioni nazionali ha reso possibile l'innovazione delle politiche e la loro continuità nel tempo dopo l'avvio dei processi di europeizzazione.

In sostanza l'impronta europea nella politica nazionale aggiunge legittimazione agli incentivi materiali che derivano dalle politiche europee, oltre a promuovere la formazione di comunità di attori socializzati nell'ambito dei suoi principi e fortemente favorevoli alle sue opzioni e iniziative politiche. Tali attori, anche se in precedenza erano ai margini del processo decisionale nazionale, guadagnano potere una volta che si è innescato il processo di cambiamento. In altre parole la precedente contaminazione di uno specifico ambito di policy da parte dell'Europa rende più probabile il cambiamento anche in presenza di forti pressioni adattative.

Questo fattore si è rivelato importante per comprendere il cambiamento delle politiche nei casi analizzati in Portogallo. Ciò è vero in particolare a proposito delle politiche dell'occupazione – un'area dove il modo in cui viene forgiato il repertorio delle politiche è strettamente legato al finanziamento comunitario – ma anche con riferimento all'attuazione della «Raccomandazione sulle risorse sufficienti». In questo caso l'emulazione dei principi, riscontrabile nei successivi programmi europei contro la povertà, si è rivelata di importanza cruciale in ragione soprattutto della disseminazione di partnership come meccanismo efficace per le politiche contro la povertà e come mezzo per mobilitare le coalizioni a livello nazionale, favorendo la creazione di alleanze fra Stato e società civile organizzata.

Questi esempi dimostrano l'importanza delle norme, delle idee e dei fattori cognitivi nel creare le condizioni propizie per il cambiamento. Da questo punto di vista può essere individuata una serie di norme e di fattori ecologici legati alle politiche europee; anche se non sono sufficienti per promuovere il cambiamento, il loro effetto si protrae

nel tempo così da creare un contesto favorevole al cambiamento. In altre parole i meccanismi tipici dell'«europeizzazione cognitiva» legati alle misure *soft* sono fondamentali non tanto perché possono innescare processi di cambiamento delle politiche quanto perché si rivelano potenti meccanismi per la contaminazione ideazionale di una specifica area di policy, creando così un contesto favorevole che, più tardi, renderà legittime le pressioni. I fattori ideazionali non hanno tuttavia un ruolo decisivo nel promuovere il cambiamento delle politiche. Sebbene favoriscano la creazione di un contesto sociale favorevole, il cambiamento dipende dalle preferenze politiche dei singoli paesi.

La mia idea, in sostanza, è che le misure *soft* svolgono un ruolo importante in ragione della loro capacità di plasmare in modo graduale una arena di policy, anche se i loro effetti sembrano essere dilazionati nel tempo. Ciò nondimeno questa dimensione lascia spazio a ulteriori indagini, in particolare attraverso il confronto dei risultati dell'esperienza portoghese – con l'implementazione delle due prime Linee guida dell'Ees e la trasposizione del dispositivo previsto dalla «Raccomandazione sulle risorse sufficienti» – con quella di altri Stati membri. Per quanto riguarda il caso della «Raccomandazione», il Portogallo presenta una situazione singolare: assieme ad altri Stati membri dell'Europa meridionale partiva da una condizione in cui non vi erano reti di sostegno di ultima istanza, ma si differenziava da questi ultimi per il fatto di avere sviluppato un sistema di reddito minimo a livello nazionale dopo l'approvazione della Raccomandazione europea. Questa specificità impedisce ogni confronto con altri paesi che hanno conosciuto la stessa traiettoria, basandosi però su fattori esplicativi distinti. Anche riguardo alle Linee guida dell'Ees deve esser comprovata l'assimilazione delle politiche sociali europee in materia di occupazione in altri casi.

Nel caso del Portogallo l'influenza ideazionale europea è stata importante in due ambiti nei quali l'Europa aveva segnato già in precedenza una forte presenza, e cioè le politiche attive del lavoro e le politiche di contrasto alla povertà. Lo stesso non può dirsi in materia di legislazione del lavoro, dove l'Europa gioca tradizionalmente un ruolo meno attivo nella disseminazione di principi cognitivi e ideazionali. Resta tuttavia da vedere se questa variabile è ugualmente importante al di fuori del Portogallo. La «*previous legacy*», infatti, dipende in larga misura dalla presenza di iniziative e di politiche comunitarie legate al Fondo sociale europeo, che costituisce un meccanismo estremamente potente per plasmare «modi di fare» attraverso i vincoli finanziari ad esso

RPS

Pedro Adão e Silva

associati. Si tratta dunque di una forte influenza materiale di fatto, in grado di trasmettere l'impronta di un «insieme di opportunità» che facilita la successiva mobilitazione attorno al cambiamento delle politiche. Occorrono tuttavia ulteriori indagini per verificare questa asserzione, in particolare attraverso il confronto tra paesi nei quali il ruolo del Fse non è percepito così intensamente in quegli ambiti in cui l'impronta europea sulle politiche nazionali» in Portogallo ha funzionato come variabile in grado di facilitare il cambiamento (cioè l'occupazione e la povertà). Solo in questo modo potremo capire se i fattori ideazionali associati ai meccanismi *soft* di europeizzazione sono davvero determinanti, o se invece è la loro stretta articolazione con i fondi europei a poter materializzare le pressioni *soft*.

Allo stesso tempo le differenze nelle arene di policy producono processi distinti di elaborazione e di attuazione delle politiche e ostacolano in vari modi la possibilità di conformare agevolmente le politiche nazionali. Le caratteristiche delle diverse arene di policy sono importanti anche per prevedere il tipo di attori che sono coinvolti nei processi di conformità dei singoli paesi alle pressioni europee e, nella maggior parte dei casi, le coalizioni di attori che saranno formate.

Il welfare state portoghese è caratterizzato da deboli capacità istituzionali. L'efficacia della conformità dipende quindi dall'esistenza di agenti collettivi di cambiamento che rendono più robusto il processo di cambiamento delle politiche. I casi analizzati indicano che il tipo di agenti collettivi individuabili in ciascuna arena di policy dopo l'avvio dei processi di cambiamento non può essere separato dalle caratteristiche di queste ultime o dai processi dominanti di elaborazione delle politiche.

Le tre «arene di policy» analizzate, pur facendo tutte parte della struttura del welfare portoghese, presentano differenze significative. Mentre nell'area delle politiche del lavoro il cambiamento dipende dal ruolo attivo dei partiti e delle parti sociali, altri attori (ad esempio organizzazioni della società civile, esperti esterni e mediatori politici) tendono a essere più rilevanti in quelle arene di policy dove il cambiamento si realizza per lo più attraverso canali meno rilevanti. Mentre gli attori coinvolti nella legislazione sul lavoro hanno grandi risorse di potere, l'arena delle politiche di contrasto alla povertà – che è anche un'arena politica – è dominata dal principio di sussidiarietà. In questo contesto il coinvolgimento di importanti attori che non fanno parte dello Stato è fondamentale per la comprensione dei processi di realizzazione delle politiche. Mentre nel caso della legislazione sul lavoro gli

attori sono partiti politici e parti sociali, nelle politiche di contrasto alla povertà i principali interlocutori sono istituzioni di base legate alla Chiesa cattolica, che hanno uno scarso coordinamento nazionale e sono altamente frammentate in termini di dimensioni e di interessi. Per quanto riguarda l'arena di policy in materia di occupazione troviamo una combinazione tra basso livello di rilevanza politica e coinvolgimento di attori con profilo essenzialmente tecnico (ad esempio tecnici amministrativi ma anche esperti esterni). Questa area di intervento tende a essere classificata a un basso livello di priorità dagli attori con maggiore potere e, a causa dei vincoli finanziari che derivano dal Fse – e di cui alla fine beneficiano tutte le parti –, è suscettibile anche di un forte consenso che, di norma, abbatte tutte le tradizionali divisioni politiche (ad esempio la moltitudine di accordi sottoscritti dalle parti sociali nell'ambito del patto sociale su temi legati alle politiche attive del lavoro).

Un tema ulteriore riguarda la rilevanza pubblica e politica che le arene di policy e/o i contenuti delle politiche possono acquisire durante i processi di costruzione della conformità dei singoli paesi alle pressioni europee. Il caso del reddito minimo indica che gli attori nazionali possono accrescere la rilevanza di una questione politica europea, in modo che quest'ultima metta a loro disposizione risorse di potere. La Raccomandazione europea è stata utilizzata per migliorare, all'interno dei singoli paesi, la situazione degli attori che hanno favorito lo sviluppo di un sistema di reddito minimo, e ha contribuito ad ampliare la coalizione che sostiene lo sviluppo di una rete di sicurezza come ultima risorsa, costruendo il consenso attorno a tale questione. Le politiche europee possono dunque rafforzare gli attori nazionali al di là delle aspettative, tenendo conto della loro capacità di convergenza. Naturalmente ciò tende ad accadere più facilmente nelle arene di policy in cui, ad esempio, i partiti sono attori attivi oppure nelle situazioni in cui tendono ad assumere un ruolo preminente.

Nei casi presi in esame la capacità di adattamento successiva all'innovazione delle politiche si fonda sulla mobilitazione di diverse coalizioni che premono in direzione del cambiamento. Tali coalizioni riflettono la natura di ciascuna area di intervento. La conformità con la Raccomandazione sulle risorse sufficienti in Portogallo è in parte fondata sulla capacità di sviluppare una «coalizione di sostegno» fra attori coinvolti in questa arena di policy (ad esempio enti assistenziali pubblici e organizzazioni di base), anche in condizioni di scarsa istituzionalizzazione dei processi di negoziazione. Tale coalizione acquista

RPS

Pedro Adão e Silva

particolare significato alla luce del fatto che, tradizionalmente, gli attori in questione non agivano insieme e consideravano la pressione dell'Ue come strumento di approssimazione. Allo stesso tempo la conformità con le linee guida dell'Ees è stata possibile grazie alla formazione di una «comunità epistemica», il cui ruolo è stato decisivo per aggiungere know-how tecnico in un'area dove l'implementazione delle politiche è ostacolata da inefficienze amministrative. Pertanto la natura tecnocratica dei processi di elaborazione delle politiche nell'arena delle politiche per l'occupazione, associata con la scarsa rilevanza della materia a livello nazionale, ha creato le condizioni per l'emergere di una comunità epistemica che ha operato collettivamente in direzione del cambiamento. Nel caso della trasposizione della legislazione sul lavoro, l'emergere di attori collettivi che promuovono il cambiamento tende a essere ostacolato dalla forte politicizzazione dell'ambito di intervento, che riduce la capacità degli attori di spostarsi dalle loro posizioni iniziali. Ciò nonostante il processo di trasposizione della Direttiva sul part-time si è avviato in seguito a un patto sociale tripartito (pur trattandosi di un aspetto di secondaria importanza in questo contesto), che coinvolgeva lo Stato, le organizzazioni dei datori di lavoro e le principali confederazioni sindacali, tanto che si può parlare dell'esistenza di agenti collettivi di cambiamento.

A mio avviso la formazione di uno dei tipi di coalizione sopra menzionati dipende dalle caratteristiche dell'arena di policy nei singoli paesi. Conseguenza di tale assunto è che la formazione di coalizioni ideazionali che sostengono il cambiamento delle politiche in linea con le prescrizioni europee tende a realizzarsi con maggiore facilità nelle arene di policy meno rilevanti e più esposte dall'influenza cognitiva. Tali arene, inoltre, corrispondono tendenzialmente a quelle in cui l'impronta europea nelle politiche nazionali è percepita in modo più intenso. Nelle arene di policy con rilevanza maggiore e più politicizzate il cambiamento dipende dalla formazione di coalizioni fra attori tradizionali (ad esempio partiti e parti sociali). Considerando che le posizioni di tali attori sono più flessibili e tendono a imporsi nelle rispettive arene di policy, è meno probabile che la formazione di tali coalizioni si possa realizzare, il che ostacola il cambiamento delle politiche. Le arene di policy meno rilevanti, dunque, hanno maggiore probabilità di essere esposte ai processi di europeizzazione, mentre la conformità dei rispettivi paesi con gli strumenti di intervento europeo tende a essere più marcata.

Questa migliore conformità con i meccanismi di *soft-law* non significa

che essi siano più persuasivi. Infatti, anche se questo progetto ha bisogno di essere verificato in più di un'area della politica sociale europea e in un confronto più dettagliato con altri Stati membri, i fattori che producono la variazione nella conformità dei singoli paesi si sono rivelati indipendenti dalla capacità di convergenza dello strumento europeo, mentre appaiono fondati in misura maggiore su fattori nazionali. La mia idea è che il fattore decisivo per innescare il cambiamento può risiedere nella convergenza della politica europea con l'agenda nazionale e nel modo in cui tale convergenza riesce a rafforzare alcuni attori nazionali piuttosto che altri. Tale fattore sembra costituire la differenza tra buona e cattiva conformità con la politica sociale europea. La presenza nell'agenda nazionale di una determinata questione può essere misurata in base a quello che ho definito «stadio del processo di riforma nazionale». I casi che ho preso in esame indicano che l'impatto dell'intervento pubblico europeo dipende dal fatto che un paese sia già coinvolto o meno in un processo di riforma nazionale. Questa interazione positiva tra pressione europea e «stadio del processo di riforma nazionale» si è rivelata capace di rimescolare il precedente equilibrio dei poteri a livello nazionale, innescando processi di cambiamento e, nella maggior parte dei casi, redistribuendo il potere a favore di gruppi di attori che erano già in precedenza favorevoli alle proposte politiche conformi alle prescrizioni europee. Ciò è accaduto soprattutto nelle arene di policy in cui vi è una tradizione radicata di mobilitazione dell'Europa come risorsa simbolica esterna capace di dare forza alle priorità nazionali.

I casi analizzati confermano l'importanza di questo fattore nell'innescare il processo di cambiamento. Nel caso della conformità con le Linee guida dell'Ees e della Direttiva sul part-time, il Portogallo era in una situazione che si può definire di pre-riforma quando sono stati approvati gli strumenti di intervento europei. Di conseguenza, una volta che il processo si è messo in moto, hanno acquisito maggiore forza gli attori e le istituzioni che già in precedenza avevano favorito riforme a livello nazionale in linea con quelle che sarebbero diventate le preferenze a livello Ue. L'opposto è avvenuto nel processo di conformità con la Raccomandazione sulle risorse sufficienti.

Il confronto con ciò che è accaduto in Portogallo nel 1992-93, immediatamente dopo l'approvazione della Raccomandazione, e poi con ciò che è accaduto nel 1995-96, serve a dimostrare quanto era importante la presenza di questo tema nell'agenda nazionale al momento dell'approvazione a livello europeo.

Per quanto riguarda l'implementazione delle Linee guida «approccio

RPS

Pedro Adão e Silva

RPS

IL PORTOGALLO COME CASO DI STUDIO DELL'EUROPEIZZAZIONE DELLE POLITICHE SOCIALI

preventivo» della Strategia europea per l'occupazione, la convergenza tra l'approvazione della strategia e uno stadio di pre-riforma a livello nazionale è stata decisiva per innescare il cambiamento. Inoltre il fatto che l'Ees costituisse l'oggetto di un forte investimento politico è stato funzionale all'ulteriore rafforzamento degli attori nazionali favorevoli all'approccio preventivo.

I processi di trasposizione delle Direttive del lavoro in Portogallo sono stati tradizionalmente governati da una logica di politica nazionale caratterizzata da una debole esposizione all'influenza europea. In questo contesto gli attori sono relativamente immuni dalle pressioni europee, e la ragione per cui si intensifica la rilevanza di una determinata questione è radicata nei processi nazionali. Quando tali processi convergono con il contenuto della Direttiva diventa più facile superare i punti *veto points* e le inefficienze amministrative, e la conformità può conoscere un processo più lineare. La Direttiva sul part-time costituisce un esempio al riguardo. Per ragioni legate all'agenda nazionale la regolamentazione del lavoro part-time era stata oggetto di un forte investimento politico, se si considera in particolare la priorità assegnata all'incremento del tasso di occupazione attraverso la promozione del lavoro part-time; in questo modo sono stati superati gli ostacoli che tendono a caratterizzare la trasposizione della *hard-law* in Portogallo.

Il processo di conformità con i tre strumenti della politica sociale europea presi in esame ha seguito una «logica delle conseguenze», attraverso il potenziamento degli attori favorevoli alle opzioni politiche in linea con le pressioni europee. A prescindere dalla capacità di convergenza dello strumento di intervento europeo, in tutti e tre i casi le pressioni europee sono state utilizzate come un meccanismo per ridistribuire il potere e per formare coalizioni di attori che già in precedenza manifestavano preferenze comuni conformi alle prescrizioni politiche dell'Ue. Questa redistribuzione del potere è servita a legittimare e a definire le loro precedenti preferenze come priorità nazionale, rafforzando le loro posizioni e rendendo più adattabile l'innovazione delle politiche. L'analisi del caso portoghese, dunque, indica che il principale fattore alla base dei processi più lineari di conformità delle politiche nazionali con le pressioni europee risiede nel modo in cui le questioni vengono politicizzate nei singoli paesi e utilizzate come fonte di legittimazione e di rafforzamento dell'azione politica.

Tuttavia, mentre la variabile politica si è rivelata determinante per comprendere l'avvio di processi lineari di conformità in Portogallo, resta da vedere se tutto ciò possa valere anche per altri Stati membri.

L'«effetto leva» è associato all'Europa negli Stati membri dove esso può essere utilizzato sia come base di legittimazione esogena sia come sorgente di meccanismi per liberarsi dalle responsabilità. Negli Stati membri dove l'Europa non svolge un ruolo così forte di coercizione e di legittimazione, anche la politicizzazione delle prescrizioni europee tende a ridursi. Dunque, l'associazione tra conformità, rilevanza delle politiche e legittimazione europea può essere meno accentuata che in Portogallo.

In conclusione, questo saggio mette in luce la contraddizione tra il ruolo assunto dal Portogallo nella modernizzazione delle politiche sociali europee e il modello di cattiva conformità con la *hard-law* dell'Ue. A prima vista appare paradossale il fatto che il Portogallo abbia mostrato chiare preferenze a favore dello sviluppo di politiche sociali comuni, anche se nel contempo tendeva a esercitare nuove pressioni adattative sul welfare state nazionale.

Tuttavia questa espressione di preferenze, culminate nel lancio della Strategia di Lisbona, non è indipendente dall'agenda nazionale, specie se si considera l'investimento nell'«europeizzazione» delle politiche sociali portoghesi durante la fase precedente alla presidenza del Consiglio europeo nel 2000.

L'impegno sulle politiche sociali europee può quindi essere considerato un modo per dare più legittimità alle scelte fatte a livello nazionale negli anni immediatamente precedenti a questo appuntamento e, allo stesso tempo, come un mezzo per continuare a incrementare nel paese la capacità istituzionale di seguire una traiettoria di modernizzazione del welfare state portoghese, in linea con gli equivalenti europei più sviluppati.

Riferimenti bibliografici

- Beyeler M., 2003, *Globalization, Europeanization and Domestic Welfare State Reforms*, «Global Social Policy», vol. 3, n. 2, pp. 153-172.
- Bouget D. e Guibentif P., 1997, *As Políticas do Rendimento Mínimo Garantido na União Europeia*, União das Mutualidades Portuguesas, Lisbona.
- Börzel T.A. e Risse T., 2003, *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, in Featherstone K. e Radaelli C.M. (a cura di), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, pp. 57-80.
- Bulmer S., 2007, *Theorizing Europeanization*, in Graziano P. e Vink M.P. (a cura di), *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave, New York, pp. 46-58.

RPS

Pedro Adão e Silva

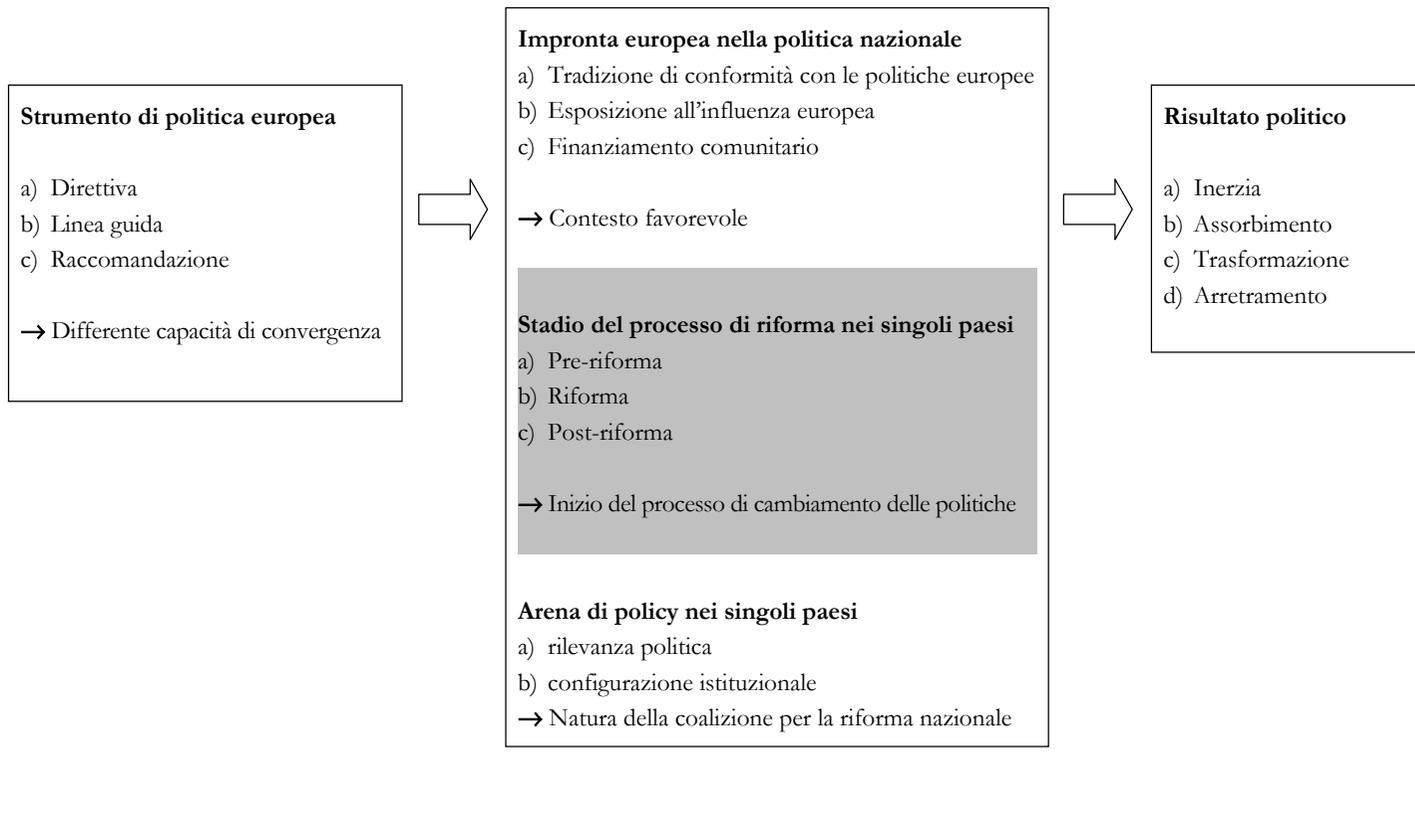
- Capucha L., Bomba T., Fernandes R. e Matos G., 2005, *Portugal – A Virtuous Path Towards Minimum Income?*, in Ferrera M. (a cura di), *Welfare State Reform in Southern Europe – Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Routledge, Londra, pp. 204-265.
- Citi M. e Rhodes M., 2007, *New Modes of Governance in the EU: A Critical Survey and Analysis*, in Jørgensen K.E., Pollack. M. e Rosamond B. (a cura di), *Handbook of European Union Politics*, Sage Publications, Londra, pp. 463-482.
- Davies P. e Freedland M., 2004, *The Role of EU Employment Law and Policy in the De-Marginalisation of Part-time Work: A Study in the Interaction between EU Regulation and Member State Regulation*, in Sciarra S., Davies P. e Freedland M. (a cura di), *Employment Policy and the Regulation of Part-Time Work in the European Union: A Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, cap. 3, pp. 63-82.
- Dyson K. e Featherstone K., 1996, *Italy and EMU as a «Vincolo Esterno»: Empowering the Technocrats, Transforming the State*, «South European Society & Politics», vol. 1, n. 2, pp. 272-299.
- Epstein R.A., 2005, *International Institutions, Domestic Resonance and the Politics of Denationalization*, manoscritto non pubblicato.
- Epstein R.A., 2006, *Cultivating Consensus and Creating Conflict – International Institutions and the (De)Politicization of Economic Policy in Postcommunist Europe*, «Comparative Political Studies», vol. 9, n. 8, pp. 1019-1042.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Falkner G., Treib O., Hartlapp M. e Leiber S., 2005, *Complying With Europe – EU Harmonization and Soft Law in the Member States*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Featherstone K., 2003, *Introduction: in the Name of Europe*, in Featherstone K. e Radaelli C. (a cura di), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, cap. 1., pp. 3-26.
- Ferrera M., 2005, *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Solidarity*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera M., Hemerijck A. e Rhodes M., 2000, *The Future of Social Europe*, Celta Editora, Oeiras.
- Ferrera M. e Gualmini E., 2000, *Italy: Rescue from Without?*, in Scharpf F.W. e Schmidt V.A. (a cura di), *Welfare and Work in the Open Economy – Diverse Responses to Common Challenges*, vol. II, Oxford University Press, Oxford, pp. 351-398.
- Geyer R.R., 2000, *Exploring European Social Policy*, Polity Press, Cambridge.
- Guillén A., Álvarez S. e Adão e Silva P., 2003, *Redesigning the Spanish and Portuguese Welfare States: The Impact of Accession into the European Union*, in Royo S. e Manuel P.C. (a cura di), *Spain and Portugal in the European Union – The First Fifteen Years*, Frank Cass, Londra, pp. 231-267.

- Guillén A. e Palier B., 2004, *Does Europe Matter? Accession to EU and Social Policy Developments in Recent and New Member States*, «Journal of European Social Policy», vol. 14, n. 3, pp. 203-209.
- Haas P.A., 1992, *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, «International Organization», vol. 46, n. 1, pp. 1-36.
- Hantrais L., 2000, *Social Policy in the European Union*, Macmillan Press, Londra.
- Haverland M., 2003, *The Impact of the European Union on Environmental Policies*, in Featherstone K. e Radaelli C. (a cura di), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, cap. 9, pp. 203-223.
- Haverland M., 2007, *Methodology*, in Graziano P. e Vink M. (a cura di), *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave, New York, pp. 59-70.
- Heichel S., Pape J. e Sommerer T., 2005, *Is There Convergence in Convergence Research? An Overview of Empirical Studies on Policy Convergence*, «Journal of European Public Policy», vol. 12, n. 5, pp. 817-840.
- Hemerijck A., 2002, *The Self-Transformation of the European Social Model(s)*, in Esping-Andersen G. e al. (a cura di), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 173-213.
- Héritier A., 2004, *Differential Europe: the European Union Impact on National Policymaking*, in Héritier A., Scharpf F. e Stolleis M. (a cura di), *European and International Regulation after the Nation State: Different Scopes and Different Levels*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, pp. 1-21.
- Héritier A. e Knill C., 2004, *Differential Responses to European Policies: A Comparison*, in Héritier A., Scharpf F. e Stolleis M. (a cura di), *European and International Regulation after the Nation State: Different Scopes and Different Levels*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, pp. 257-294.
- Jordan A., 2005, *Policy Convergence: A Passing Fad or a New Integrating Focus in European Union Studies*, «Journal of European Public Policy», vol. 12, n. 5, pp. 944-953.
- Kleinman M., 2002, *A European Welfare State? – European Union Social Policy in Context*, Palgrave, Hampshire.
- Kvist J., 2004, *Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom? Strategic Interaction among EU Member States in Social Policy*, «Journal of European Social Policy», vol. 14, pp. 301-318.
- Lains P. e Costa Lobo M. (a cura di), 2007, *Os caminhos da integração: da autarcia à Europa do Euro*, Princípiá, Cascais.
- Lenschow A., Liefferink D. e Veenman S., 2005, *When the Birds Sing. A Framework for Analysing Domestic Factors behind Policy Convergence*, «Journal of European Public Policy», vol. 12, n. 5, pp. 797-816.
- March J. e Olsen J., 1989, *Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York.
- Olsen J.P., 2002, *The Many Faces of Europeanization*, «Journal of Common Market Studies», vol. 40, n. 5, pp. 921-952.
- Palier B. e Sykes R., 2001, *Challenges and Change: Issues and Perspectives in the Analysis of Globalization and the European Welfare States*, in Sykes R., Palier

- B. e Prior P.M. (a cura di), *Globalization and European Welfare States*, Palgrave, Londra, cap. 1, pp. 1-14.
- Prior P.M. e Sykes R., 2001, *Globalization and the European Welfare States: Evaluating the Theories and Evidence*, in Sykes R., Palier B. e Prior P.M. (a cura di), *Globalization and European Welfare States*, Palgrave, Londra, cap. 10, pp. 195-210.
- Radaelli C., 2003, *The Europeanization of Public Policy*, in Featherstone K. e Radaelli C. (a cura di), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, cap. 2, pp. 27-56.
- Radaelli C., 2004, *Europeanization: Solution or Problem?*, «European Integration online Papers - EIoP», vol. 8, n. 16.
- Radaelli C. e Pasquier R., 2007, *Conceptual Issues*, in Graziano P. e Vink M. (a cura di), *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave, New York, pp. 35-45.
- Rhodes M., 1997, *The Welfare State: Internal Challenges, External Constraints*, in Rhodes M., Heywood P. e Wright V. (a cura di), *Developments in West European Politics*, Macmillan Press, Londra, pp. 57-74.
- Rhodes M., 2005, *Employment Policy: Between Efficacy and Experimentation*, in Wallace H. e al. (a cura di), *Policy-making in the European Union*, 5ª ed., Oxford University Press, Oxford, pp. 279-304.
- Rodrigues M.J. (a cura di), 2000, *Para Uma Europa da Inovação e do Conhecimento*, Celta Editora, Oeiras, pp. 193-214.
- Rodrigues M.J., 2002, *Introduction: for a European Strategy at the Turn of the Century*, in Rodrigues M.J., (a cura di), *The New Knowledge Economy in Europe: A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 1-27.
- Royo S. e Manuel P.C., 2003, *Some Lessons from the Fifteenth Anniversary of the Accession of Portugal and Spain to the European Union*, in Royo S. e Manuel P.C. (a cura di), *Spain and Portugal in the European Union – The First Fifteen Years*, Frank Cass, London, pp. 1-29.
- Sabatier P.A., 1998, *The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe*, «Journal of European public policy», vol. 5, n. 1, pp. 93-130.
- Streek W., 1995, *Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?*, in Leibfried S. e Pierson P. (a cura di), *European Social Policy: Between Integration and Fragmentation*, The Brookings Institutions, Washington, Dc.
- Swank D., 2002, *Globalization, Democracy and the Welfare State*, in *Global Capital, Political Institutions and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge University Press, Cambridge, cap. 2., pp. 15-66.
- Sykes R., Palier B. e Prior P.M. (a cura di), 2001, *Globalization and European Welfare States*, Palgrave, Londra.

Traduzione dall'inglese a cura di Carlo Gnetti

Figura 1 - Europeizzazione delle politiche nazionali: modello di analisi



RPS

Rubriche

Economia della conoscenza

Enzo Rullani

La conoscenza è la principale forza produttiva cambiando le proprietà fondamentali dei processi che portano alla produzione di valore economico. Questi oggi dipendono dall'integrazione dell'intelligenza tecnica, portato della modernità e fonte di conoscenza riproducibile, con l'intelligenza fluida delle persone, riscoperta di recente

per gestire la complessità di un capitalismo andato fuori controllo anche a seguito della sua espansione globale. La crescita della complessità ha arginato il potere della tecnica e aperto nuovi spazi all'iniziativa di soggetti che, a loro rischio, esplorano il nuovo e il possibile, andando oltre gli automatismi della prima modernità.

RPS

parola chiave 1

1. Premessa

L'uso della conoscenza come mezzo per produrre, consumare, organizzare intenzionalmente la vita sociale risale agli albori della civiltà e forse della specie umana. Eppure, da un po' di tempo a questa parte, ce ne occupiamo come se fosse una novità, e lo facciamo con una sorta di enfasi smisurata, contrapponendo la «nuova» società della conoscenza alle precedenti.

La stessa difficoltà che incontriamo a stabilire una ragionevole distanza tra vecchio e nuovo in questo campo ci dice che non abbiamo ancora ben chiari i motivi per cui sentiamo insistentemente il bisogno di dare un nome di questo tipo alla contemporaneità, chiamandola società o economia della conoscenza. E legando a questo nome le qualità distintive che caratterizzano il nostro, specifico, modo di produrre, di consumare, di vivere il presente.

Certo, c'è stato il richiamo forte dell'Unione europea che, a Lisbona, nel 2000, ha avuto un insolito guizzo di auto-coscienza, proponendosi al mondo come l'area intenzionata a diventare «la più competitiva e dinamica economia della conoscenza entro il 2010». Un obiettivo ambizioso, non c'è che dire: un modo per portare sulla frontiera del nuovo la «vecchia» Europa, e le sue preesistenze (Rodriguez, 2002).

Il 2010 è alle porte, e il traguardo è ancora lontano. Non lo raggiunge-

remo di certo nel poco tempo che rimane. Anzi, un po' tutti temiamo che la bandiera dell'economia della conoscenza sia fuggita in Oriente, dove mezzo mondo – americani ed europei, Italia compresa – la sta inseguendo.

Dunque, il richiamo a Lisbona, in tema di orgoglio continentale, non è sufficiente per giustificare l'insistenza con cui ci riferiamo all'economia della conoscenza. Ci deve essere altro.

Ed in effetti c'è. Prima di tutto in termini settoriali: i settori *knowledge intensive*, alimentati da massicci investimenti in istruzione, formazione, ricerca e sviluppo, sperimentazione contano sempre di più in termini di occupati, di valore aggiunto e di contributo alla crescita economica. Le statistiche in proposito non mancano e l'Oecd verso la fine del secolo scorso ha fatto degli investimenti in conoscenza e in «capitale umano» un punto di osservazione ricorrente nella dinamica della crescita dei vari paesi (Oecd, 1996; 1999a; 1999b).

Tuttavia, si tratta ancora di approcci parziali, che rendono conto solo in parte di quanto sta accadendo. La rilevazione dei settori *knowledge intensive* e del loro peso crescente nell'economia contemporanea, ormai non è più sufficiente: c'è di meglio, e di più.

Nel capitalismo contemporaneo, l'uso della conoscenza come primaria forza produttiva non è, infatti, una questione di settori. Contrapporre l'*high tech* al *low tech*, le professioni «alte» a quelle «basse» poteva andare bene una volta, quando la conoscenza era importante solo in alcuni punti del sistema produttivo. Oggi – in una situazione in cui tutto o quasi è mediato dalla conoscenza – non porta lontano.

La conoscenza costituisce non un settore dell'economia attuale ma l'ossatura del capitalismo globale delle reti (Ict, media, significati) che ha progressivamente preso il posto del fordismo, passando per i trenta anni (1970-2000) di transizione, dominata dalla turbolenza ambientale e dall'economia della flessibilità, in cui i distretti industriali italiani e il modello di collaborazione giapponese hanno dato il meglio di sé.

Oggi, tutti i paesi e tutti i settori devono fare i conti con la logica produttiva dettata dal capitalismo globale della conoscenza di cui – volenti o nolenti – sono parte.

Più che guardare all'economia della conoscenza come l'eccezione che riguarda alcuni paesi, alcuni settori, alcune imprese e alcuni lavori, bisogna abituarsi a vedere le cose in altro modo: il valore non è più prodotto direttamente dai fattori tradizionali (capitale e lavoro), ma da un processo più complesso, per cui capitale e lavoro producono co-

noscenze e sono poi le conoscenze – una volta impiegate secondo le loro peculiari proprietà – che producono valore.

La conoscenza non è un fattore intermedio che «sta nel mezzo» senza cambiare la sostanza delle cose. Come vedremo, infatti, la conoscenza dà alla generazione del valore possibilità che il lavoro e il capitale non avevano: possibilità moltiplicative, creative, riflessive. In questo modo non solo cambia il modo di produrre, portando avanti il modello della produzione a rete e dei legami di senso nelle comunità (Micelli, 2000), ma aumenta di molto la produttività potenziale di ogni ora lavorata e di ogni euro di capitale investito.

Questo passaggio è fondamentale per capire in che modo possono evolvere il made in Italy e le forme peculiari di organizzazione industriale che caratterizzano il nostro paese (piccola impresa, distretti industriali, sistemi produttivi locali), aumentando la produttività dei fattori in misura sufficiente a tenere a bada la concorrenza di costo da parte dei paesi emergenti. La nostra è già ora una particolare economia della conoscenza, e deve trasformarsi facendo leva sulle proprietà moltiplicative, creative e riflessive della conoscenza stessa.

Re-inventare il made in Italy è possibile (Plecherò e Rullani, 2007): ma bisogna prendere la cosa dal lato dell'economia della conoscenza, imparando a capire i suoi *drivers*, utilizzandoli fino in fondo per produrre valore e vantaggi competitivi.

Basta guardare al lavoro. Una volta, erano pochi i lavoratori che potevano essere considerati lavoratori intellettuali o comunque «d'ufficio». Quelli che Robert Reich (1991) chiama «analisti simbolici» – lavoratori della testa, che elaborano informazioni e significati – erano pochi. La massa degli operai, contadini e artigiani era infatti impegnata in lavori *di fatica*, richiedenti uno sforzo fisico del lavoratore nella trasformazione della materia. Poi, con l'avvento della modernità, le macchine hanno gradualmente e inesorabilmente sostituito la fatica del lavoro, e il lavoro stesso, in certe mansioni. Il lavoro è diventato intellettuale, relazionale, organizzativo, progettuale, adattivo. O è scomparso: anche compiti meramente esecutivi – che continuano a caratterizzare la maggior parte del lavoro cognitivo prestato nella produzione di oggi – hanno assunto un contenuto cognitivo, se richiedono di elaborare o guidare macchine, di controllare l'esecuzione di programmi o di applicare norme o procedure¹.

¹ In parte il lavoro «energetico» (muscolare) si è oggi riprodotto nelle nuove fabbriche insediate nei paesi emergenti, dove il basso costo del lavoro lo rende competitivo anche in ruoli di fatica, più adatti alle macchine che all'uomo. Ma si

Nonostante ancora si parli dei *knowledge workers* come di un ceto professionale specifico, in realtà – salvo poche eccezioni – tutto il lavoro è, col tempo, diventato *lavoro cognitivo*: usa la testa, non i muscoli. O meglio: usa sempre più la testa, anche per guidare i muscoli in attività in cui la fatica è delegata alle macchine o a sistemi di intelligenza artificiale (software, computer, robot, modelli ecc.). La prestazione di un operaio in una fabbrica mediamente automatizzata è quella di regolare il buon funzionamento della linea, elaborando e interpretando le informazioni che appaiono sul quadro di controllo. O è quella di guidare un «muletto» che sposta la merce pesante dal magazzino alla linea, di manovrare una macchina movimento terra. Ma è così anche nell'artigianato e nei servizi: chiediamo all'idraulico di capire che cosa bisogna fare per bloccare la perdita d'acqua dal rubinetto, o al calzolaio di diagnosticare il danno che ha subito una scarpa, provvedendo alla riparazione. Bisogna un po' manipolare la materia, ma quello che conta è il sapere pratico che serve per trovare la soluzione giusta.

Insomma, quando parliamo di economia della conoscenza, dobbiamo partire da questa premessa: oggi, (*quasi*) tutto il lavoro è lavoro cognitivo. E – per la parte che ancora non lo è – già esistono le tecnologie destinate, col tempo, ad affidare compiti crescenti a macchine intelligenti che usano *l'energia artificiale* del petrolio o dell'elettricità (di molte volte superiore a quella di origine muscolare) e che svolgono a costi bassissimi i *compiti ripetitivi*, potendo replicare a costo zero lo stesso modello di azione e la stessa sequenza di operazioni.

L'uso del lavoro umano è competitivo solo nei casi in cui si richiede una forma di *intelligenza fluida* che la macchina non ha, e che – ancora per diverso tempo – non si pensa possa apprendere: la capacità di interpretare, di immaginare, di progettare il nuovo e il possibile. È in questi compiti che il lavoro vince il confronto competitivo con l'intelligenza tecnica della macchina, che usa la *conoscenza riproducibile* della scienza, della tecnologia, della standardizzazione e dei grandi volumi, per affrontare compiti replicativi.

tratta di una situazione transitoria: anche in quei paesi, la macchina finirà per sostituire l'uomo in tutti i compiti che implicano una trasformazione energetica e/o lavorazioni ripetitive. In questi casi, nella competizione uomo/macchina non c'è partita. Come ricordava Leontief, il cavallo, in agricoltura, è scomparso perché il trattore rende di più, qualunque sia il prezzo con cui il servizio del cavallo viene offerto.

L'intelligenza fluida dell'uomo serve, invece, nei casi in cui la *complessità* (varietà, variabilità, indeterminazione)² delle cose da fare richiede una interpretazione della situazione, considerata nella sua unicità, alla ricerca di soluzioni non prefabbricate e immaginando possibilità nuove, non date all'inizio. È fondamentale poi l'intervento delle persone nel momento in cui non si tratta solo di calcolare i mezzi in rapporto ad un fine dato, ma di assumere i rischi di decisioni e azioni che si proiettano nello spazio non garantito, ma promettente, del possibile. Tra intelligenza tecnica delle macchine e intelligenza fluida delle persone si è ingaggiata una rincorsa che punta *verso livelli di complessità sempre maggiori*. Da un lato, la tecnologia (Ict, Internet, simulazioni, media della comunicazione a distanza) mette le macchine in condizione di affrontare compiti più complessi, a maggiore contenuto di varietà, variabilità e indeterminazione. Dall'altro, però, questa «forzatura» tec-

² Complessità è il contrario di determinismo, ossia di una situazione in cui il mondo può essere facilmente previsto o controllato, riconducendolo a comportamenti e varianti standard, perfettamente codificati (Rullani, 2004a). È complesso un mondo in cui esistono tante *varietà differenti* da riconoscere una per una se si vuole dare forma ad un problema, ad una soluzione, ad una abilità personale, ad una situazione di contesto. Oppure in cui le varietà esistenti ad un certo momento mutano rapidamente (*variabilità*), essendo instabili o in movimento. Infine, è complesso un mondo in cui è difficile stabilire leggi di causalità, per cui ogni volta che si muove una leva non si sa bene quali siano gli effetti immediati e remoti dell'azione compiuta (*indeterminazione*). Il cervello umano si è evoluto imparando nei millenni ad affrontare situazioni complesse, poco controllabili e poco prevedibili. Ma questa capacità della specie, che ha consentito alla produzione pre-moderna di elaborare soluzioni efficaci ai problemi della sopravvivenza, è stata prima sfidata e poi emarginata dalla modernità, che ha messo al centro della scena e del sistema produttivo un tipo di conoscenza diverso: la *conoscenza riproducibile*. Che usa l'intelligenza fluida del cervello umano solo nel momento in cui viene prodotta, ma che poi – nel riuso – preferisce di gran lunga la macchina, il software, le procedure e tutte le altre forme di intelligenza artificiale. La conoscenza riproducibile, tuttavia, per funzionare bene, richiede un drastico abbattimento della complessità del mondo in cui produzione, lavoro, consumo devono svolgersi. Per questo la modernità non è solo progressiva estensione delle macchine, che contengono la conoscenza riproducibile, ma anche artificializzazione della vita in tutti i suoi aspetti e dei luoghi in cui essa si svolge (fabbrica, scuola, città, sistemi di trasporto, reti tecnologiche ecc.). Nei non-luoghi (Augè, 1992) prodotti dalla modernità, troviamo forme di lavoro personalizzato e replicativo, destinate ad una impari concorrenza con l'intelligenza replicativa della tecnica.

nologica dei confini del possibile *accresce gli spazi di sperimentazione del nuovo* e dunque la complessità del mondo che ci troviamo ad affrontare. Spiazzando le macchine e rendendo insufficiente – per i nuovi problemi da affrontare – l'intelligenza artificiale di cui disponiamo. Per gestire e rendere utile l'espansione della varietà e dell'indeterminazione, che si riversa sui nostri sistemi produttivi e sulla nostra vita, serve il lavoro intelligente degli uomini. I quali sono, per fortuna, resi insostituibili dall'emergere di sempre nuove esigenze, effimere o no; di sempre nuovi desideri; di sempre nuove sfide, contro ostacoli o effetti imprevedibili.

Ecco perché oggi ci troviamo a parlare di società e di economia della conoscenza in termini diversi dal passato. La complessità esplosa negli anni del postfordismo (a partire dagli anni settanta del secolo scorso) ha creato un terreno in cui la conoscenza codificata delle macchine – prodotta dalla scienza, dalla tecnica e dai tanti automatismi messi in funzione dalla modernità (calcolo, mercato, procedure organizzative, norme generali e astratte) – non basta più. La conoscenza riproducibile degli automatismi moderni, a cui abbiamo demandato la gestione della nostra vita e la produzione del nostro futuro, non basta più: perché ha perso il controllo del mondo, a cui aspirava; e perché è nemica della complessità che ne è risultata. Torna di attualità l'intelligenza flessibile e creativa degli uomini, che, invece, è amica della complessità, e può imparare a conviverci, trasformandola in uno spazio aperto di scoperta e di sperimentazione.

La modernità è andata avanti per oltre due secoli lungo una strada dissipativa, attenta alla crescita più che alle sue conseguenze. In questo modo ha consumato le sue premesse, diventando insostenibile. È arrivato il momento di ripensarla, introducendo nei suoi automatismi elementi riflessivi sempre più rilevanti (Beck, Giddens e Lash, 1994).

A questo fine, occorre re-inventare le forme di collaborazione tra le due diverse intelligenze – quella tecnica degli automatismi e quella fluida dei soggetti pensanti – scaturite dalla prima modernità. La modernità dissipativa ha cercato di sopprimere le sue contraddizioni delegando il mondo agli automatismi e alla loro artificiale riduzione della complessità. Per renderla riflessiva, bisogna oggi guardare il mondo con nuovi occhi, ponendosi alcune domande di fondo:

- ♦ Come mai, mentre la conoscenza stava diventando la forza produttiva chiave della modernità, essa è praticamente *scomparsa* dalle rappresentazioni del mondo elaborate fino a pochi decenni fa, fatta eccezione per alcune forme di conoscenza riproducibile

(scienza, tecnica) considerate quasi sempre esogene rispetto al sistema economico?

- ♦ Per quale ragione oggi questa scomparsa è diventata *meno ragionevole e meno accettabile* di ieri?
- ♦ Quali sono le conseguenze pratiche e narrative di un ritorno in grande stile della conoscenza al centro della modernità, per effetto dei *moltiplicatori* sempre più grandi applicati, nel mondo globale, alla conoscenza riproducibile, e del *valore crescente* assegnato all'esplorazione del nuovo, in spazi sempre più vasti e pericolosi, guidata dall'intelligenza fluida degli uomini?

2. Contenitori e contenuto: una storia ancora da raccontare

Sono passati due secoli e mezzo da quando – con la rivoluzione industriale – la conoscenza è diventata primaria forza produttiva, plasmando il mondo in cui viviamo e espandendo in modo continuo, salvo le guerre e le recessioni cicliche, la produttività e la produzione in tutti i paesi sviluppati.

Ma, salvo i rituali riferimenti alla conoscenza come *primum movens* della produzione moderna, in realtà nelle rappresentazioni teoriche si parla di fattori produttivi (lavoro, capitale, terra), di processi e prodotti materiali: la conoscenza viene ridotta a *coefficiente tecnico*: un coefficiente che viene in genere assunto come un dato esogeno (dipendente da scienziati e tecnologi) e dunque non studiato – nella sua genesi – dall'economia.

È stupefacente, a pensarci, che il motore della modernità – e un motore di tale potenza – sia rimasto per tanto tempo *invisibile*, confinato nelle retrovie. Ancora oggi, nonostante i continui riferimenti alla «società della conoscenza», si farebbe fatica a trovare, in un manuale di economia, una organica trattazione dei modi in cui la conoscenza si traduce in valore. In realtà, al centro della rappresentazione sono stati messi i *contenitori* in cui la conoscenza è incorporata: le *macchine*, nel capitalismo mercantile dell'800; l'*organizzazione*, nel secolo del fordismo (il '900); il *territorio*, negli ultimi trenta anni del secolo scorso. Contenitori che hanno finito per occultare il contenuto (Rullani, 2004a; 2004b).

Il *capitalismo delle macchine*, cui si dedicano i classici (Smith, Ricardo, Marx) pone al centro degli studi la macchina, che è sintesi di conoscenza (la tecnologia meccanica) e di capitale (il denaro necessario per

produrla o acquistarla). Implicitamente si è assunto che le proprietà della conoscenza (di quel tipo di conoscenza) fossero uguali alle proprietà del capitale che le incorporava nella macchina. Si è così realizzato un sottile, ma decisivo, slittamento semantico: gli effetti produttivistici dovuti al ri-uso della conoscenza codificata, incorporata nella macchina, sono stati attribuiti, direttamente o indirettamente, all'accumulazione del capitale.

Quando, con Taylor e Ford, le macchine cessano di essere il cuore del processo produttivo, l'accento si sposta sul sapere pratico che si accumula nell'organizzazione. Il motore produttivistico non è più il capitale, che compra le macchine, ma il management che espande la dimensione dell'organizzazione, allargando la sfera delle operazioni controllate e ottimizzate dal suo potere di comando. La conoscenza codificata veniva prodotta e venduta attraverso le macchine; quella pratica, incorporata nell'organizzazione, viene adesso – nel Novecento – prodotta all'interno di aziende che si espandono, riusando la conoscenza attraverso la crescita dimensionale. Comprando o vendendo queste aziende si compra e vende anche la conoscenza organizzativa-manageriale in esse incorporata.

Il modello fordista è andato avanti senza incontrare grandi ostacoli fino agli anni settanta, dando il meglio di sé fino a che è stato possibile comprimere la complessità del mondo reale (varietà, variabilità e indeterminazione) nei termini richiesti dalla programmazione delle grandi tecnostutture private e pubbliche, poste alla guida dell'evoluzione moderna. Ma ad un certo punto, questo disegno si è rivelato impari al compito, e le paratie hanno ceduto: la complessità che in precedenza era stata compressa è dilagata nella fabbrica, nei mercati, nelle relazioni economiche e sociali. Da allora, la forza propulsiva dell'organizzazione – ossia della conoscenza contenuta nell'organizzazione – è andata declinando, insieme al paradigma fordista.

Lo sviluppo ha, allora, «cambiato cavallo», e ha messo in azione – almeno in Italia e in Giappone – un contenitore cognitivo differente: il *territorio*. O meglio, la conoscenza fluida contenuta nelle reti territoriali di piccola impresa e nelle persone che le animano.

Anche in questo caso, il contenitore ha finito per prendere il posto del contenuto, in termini di visibilità. Si è parlato dei distretti industriali, dei sistemi produttivi locali, dei *clusters*, delle città e dei loro abitanti (imprese e persone). La conoscenza radicata sul territorio è quella *contestuale*, legata alle ecologie naturali, biologiche e storiche che in ogni luogo hanno messo radici, cumulando il lento apprendimento evoluti-

vo prodotto dalla storia. Ma si tratta di una risorsa *comune* alle persone e alle imprese che fanno esperienza pratica del vivere e del lavorare in quel luogo. Il territorio diventa una cornice di *condivisione cognitiva* che si aggiunge alle macchine e all'organizzazione, fornendo quel tipo di sapere fluido e a basso costo che consente a ciascun nodo delle reti territoriali di imparare rapidamente dagli altri, imitando o importando la conoscenza presente nel circuito di prossimità.

Macchine, organizzazione e territorio forniscono allo sviluppo moderno – senza troppo darlo a vedere – tre tipi di conoscenze diverse e complementari:

- ♦ la *conoscenza riproducibile* (codificata) che viene incorporata nella tecnologia della *macchina*;
- ♦ la *conoscenza pratica* (implicita e qualche volta tacita) che si accumula nell'esperienza e nelle *routine organizzative* delle imprese;
- ♦ la *conoscenza comune* (condivisa attraverso codici locali o esperienza diretta del luogo) che, sotto forma di «capitale sociale», viene condivisa da più aziende e più persone che abitano lo stesso *territorio*.

Abbiamo, di conseguenza, tre diverse rappresentazioni della conoscenza come forza produttiva, che rimandano alla macchina, all'organizzazione e al territorio e che «appartengono» anche a epoche diverse.

3. Capitalismo globale della conoscenza: i contenitori non bastano più

Fino a che la conoscenza è rimasta incorporata nei suoi contenitori, non ci si è molto interrogati sulle sue specifiche proprietà. La macchina poteva essere studiata e rappresentata come tale, e lo stesso vale per l'organizzazione e il territorio: un cono d'ombra convenzionale è dunque stato gettato sulla conoscenza come risorsa diversa di contenitori che temporaneamente la ospitavano.

C'era una ragione metodologica che sconsigliava di fare emergere la conoscenza dalla cornice in cui era inquadrata: come vedremo, molte delle proprietà specifiche della conoscenza sono incompatibili con le chiavi consuete di lettura impiegate dalla teoria economica, a partire dal concetto chiave: quello di scarsità. Liberare la conoscenza significava dunque rompere un disegno metodologico consolidato nel corso del tempo, e poco disponibile ad essere messo sotto sopra. I contenitori sono serviti, dunque, e hanno rimandato il problema, rendendo però invisibile la conoscenza nel suo ruolo di motore occulto dello sviluppo.

Verso la fine del secolo, anche questo modo di rappresentare/nascondere il reale motore produttivistico della modernità si rivela insufficiente, rispetto ai nuovi assetti competitivi, che utilizzano i grandi moltiplicatori del valore legati alla *globalizzazione* dei mercati e alla *smaterializzazione* delle filiere (Rullani, 2006; 2008).

È il momento in cui tutti i nodi vengono al pettine: perché quando la conoscenza si smaterializza, separandosi dagli oggetti, dalle persone e dai contesti materiali, essa fuoriesce anche dai contenitori in cui era stata in precedenza incapsulata. Anzi, essa permea – con le sue peculiari proprietà – i contenitori stessi: il capitale diventa capitale intellettuale, che ha proprietà differenti dal capitale-denaro considerato in precedenza (Stewart, 1997; 2001). Il lavoro si propone come competenza (Lipparini, 1998; 2002). L'impresa non è solo frutto di calcolo, ma anche di esplorazione lungo sentieri non predeterminati (March, 1991).

L'*economia della conoscenza* emerge, insomma, in quanto tale all'interno della teoria, attraverso il lavoro di tutta una serie di autori che mettono in evidenza le diverse forme di conoscenza (tacita, contestuale, codificata) e della sua propagazione (dall'individuo all'organizzazione, dall'organizzazione ai network esterni) (Nonaka e Takeuchi, 1995; Nonaka e Nishiguchi, 2001).

La conoscenza che era prima riassunta nel concetto di informazione, e in gran parte immaginata come parte del sistema Ict o dell'intelligenza artificiale, riacquista la sua complessità, dando luogo ad un'economia che va oltre la frontiera deterministica dell'economia dell'informazione gestita dalle macchine (Shapiro e Varian, 1999).

La conoscenza si presenta così – per la prima volta – con le sue proprietà peculiari, che la rendono una risorsa assolutamente *sui generis*, non riducibile al modello tradizionale dei fattori (Cowan, David e Foray, 2000; Davenport e Prusak, 1998; David e Foray, 2003). La conoscenza sposta tutta la visione dell'economia sul terreno dell'evoluzione e dell'espansione dell'intelligenza (Allee, 1997).

Questo salto di qualità delle rappresentazioni teoriche corrisponde all'evoluzione dell'economia reale. Che impara ad utilizzare le proprietà moltiplicative della conoscenza senza passare per i contenitori tradizionali (Rullani, 2004b).

Al posto delle macchine, vengono messe direttamente in valore le idee e le informazioni che ne sono la premessa, e che – grazie alle Ict, ai media e a Internet – possono propagarsi a bacini di uso molto ampi, al limite planetari, con bassi costi di trasferimento e replicazione.

Al posto dell'organizzazione, emergono le *global supply chains*, formate da molte aziende – più o meno autonome – che imparano a collaborare e a specializzarsi tra loro (fornitura stabile, alleanze, joint venture): sono queste catene che consentono alla conoscenza pratica di propagarsi oltre i confini proprietari, secondo la logica della cosiddetta *extended enterprise*. I fattori produttivi assumono la forma di competenze diverse da impresa a impresa, da storia a storia (Barney, 1991; Lipparini, 1998).

Infine, al posto del territorio, abbiamo le *reti metropolitane e globali* che si intrecciano con i circuiti locali, realizzando forme di condivisione della conoscenza a scala allargata.

La conoscenza contenuta nelle macchine, nell'organizzazione e nel territorio esce dal contenitore e comincia a *fluire liberamente nelle reti*, in forma virtuale (separata dal supporto materiale di origine) (Levy, 1995). Questo non significa che la conoscenza perda il suo rapporto colla materialità, perché questo rapporto rimane ben saldo nel momento di origine (quando viene prodotta) e di uso (quando viene utilizzata): due momenti in cui mente, corpo, contesto materiale, oggetti, rapporti con specifiche persone ed eventi sono fondamentali. La virtualizzazione della conoscenza serve in realtà nelle fasi intermedie (Rullani, 2004b): la *fabbrica dell'immateriale*, infatti, riproduce, trasferisce e ricombina a costo zero le conoscenze virtualizzate, al fine di rimaterializzarle nel momento in cui arrivano nel contesto di uso.

Globalizzazione e smaterializzazione accompagneranno ancora per anni la costruzione di quello che possiamo ormai considerare il nuovo paradigma, destinato a dare forma e ordine al mondo postfordista: il *capitalismo globale della conoscenza*. Un capitalismo in cui il valore è prodotto dalla conoscenza, appoggiata alle reti, con l'uso sempre più ridotto di mediatori materiali; e in cui, grazie a questo «alleggerimento», il sapere produttivo è in grado di moltiplicare gli usi, allargando i bacini di potenziale impiego di quanto si sa e si sa fare.

Ma nel capitalismo globale della conoscenza, in cui le conoscenze vengono prodotte, vendute e usate fuori dei loro contenitori abituali (macchine, organizzazione, territorio) – appoggiandosi ad un supporto materiale banale, come un cd o un'onda elettromagnetica – salta la convenzione che rendeva invisibile – nelle rappresentazioni economiche – la conoscenza in quanto tale. Adesso la conoscenza deve essere trattata di per sé, a prescindere da quale contenitore prima o poi troverà per impiegarsi.

Ma non si tratta di un passaggio facile: rendere visibile la conoscenza

RPS

parola chiave 1

nelle rappresentazioni economiche significa infatti mettere in campo un fattore produttivo dalle *proprietà straordinariamente diverse* da quelle dei fattori tradizionali, a cui la teoria e le rappresentazioni consuete ci avevano abituato.

4. *La conoscenza è una risorsa diversa dalle altre*

I fattori produttivi tradizionali, per la loro natura materiale, avevano infatti proprietà specifiche, come la *scarsità*, la *divisibilità*, la *strumentalità* che non si possono applicare, *sic et simpliciter*, alla conoscenza.

La conoscenza, infatti, è una risorsa:

- ♦ *non scarsa, ma moltiplicabile*, perché può essere riprodotta a costo zero, o comunque basso, alimentando così una serie potenzialmente infinita di possibili usi;
- ♦ *non divisibile, ma condivisibile*, perché non si consuma con l'uso e può quindi essere condivisa tra gli attori che la co-producono e la co-impiegano, una volta che si creino regole di *governance* capaci di gestire la loro interdipendenza;
- ♦ *non strumentale, ma generativa*, perché non si limita a calcolare l'uso razionale dei mezzi, ma fornisce ai soggetti in causa una base di esperienze, di emozioni, di apprendimento che modifica il loro modo di vedere le cose, e dunque i fini da perseguire.

La conoscenza crea valore, oggi, non tanto perché consente di razionalizzare l'esistente, migliorando l'efficienza tecnica e l'allocatione dei mezzi tra usi alternativi, quanto perché essa può essere usata per un lavoro di *world making*, ossia di costruzione di mondi possibili (Bruner, 1988; Hintikka, 1989; Semprini, 2003). Una costruzione che implica l'assegnazione di valore alle cose e alle azioni in base a quello che possono rappresentare nella costruzione del futuro che si riesce ad immaginare e comunicare.

Perché, è ovvio, il futuro è una costruzione sociale, che comporta l'uso di risorse comuni, tra cui la conoscenza. L'appropriazione privata della conoscenza trova dunque un limite «oggettivo» nel carattere indivisibile del processo cognitivo che conduce alla costruzione di una idea condivisa di futuro e di un progetto comune di assunzione dei rischi e degli investimenti relativi.

Si pensi a quanto oggi i valori assegnati ai prodotti risentono del senso potenziale attribuito ai significati comunicati, alle esperienze fatte, alle identità collettive emerse, ai servizi che legano i diversi anelli della fi-

liera nella cura di un fine comune. Un paio di jeans di marca che il consumatore finale paga in negozio 150 euro, ne costa solo 15 quando esce – finito – dallo stabilimento. Che cosa sono i 135 euro di valore che si aggiungono al prodotto e alla sua prestazione fisica, se non il prezzo del *world making* che la filiera di produzione e il consumatore realizzano con l'aiuto di un oggetto materiale come quei particolari jeans, associati a significati, esperienze, identità, servizi riconoscibili?

La conoscenza produce valore moltiplicando i suoi usi, organizzando la condivisione e producendo «mondi possibili». Tre cose che i beni materiali non possono fare. Se la generazione di valore si esercita su un pool di fattori e di beni materiali, tutto quello che può fare è di allocare bene i beni (scarsi) e distribuire bene il reddito ottenuto (in base alla divisibilità degli apporti), ottimizzando l'uso dei mezzi disponibili. Ma se la generazione del valore viene fatta a partire dalla conoscenza, la strada da prendere è tutt'altra, perché passa – come si è detto – per la moltiplicazione degli usi, la condivisione e il *world making*.

Le tre caratteristiche, prese insieme, danno alla conoscenza uno statuto teorico particolare.

Le *capacità moltiplicative e generative* della conoscenza come forza produttiva, che sono di per sé una caratteristica straordinaria, rendono difficile «privatizzare» la conoscenza, affidandone l'impiego al mercato. Anche negli usi privati, infatti, la singola conoscenza deve rimanere in rapporto con altre conoscenze e altri processi che sono esterni al campo del controllo proprietario e che interessano altri attori della vita sociale.

La formula chimica di un antiparassitario ha valore – e può essere impiegata in modo moltiplicativo – non solo perché è coperta da un brevetto che ne «privatizza» l'impiego, ma anche perché esistono procedimenti di verifica, sapere codificato, competenze professionali, casi dimostrativi, sanzioni contrattuali che ne «garantiscono» l'efficacia nello spettro dei diversi usi a cui tende il processo moltiplicativo. Il brevetto nasce da questo circuito di sapere sociale e ad esso ritorna, per attingere validità, ad ogni nuovo uso. Anche se il brevetto copre una conoscenza di proprietà privata, conferita in esclusiva al detentore, il processo di moltiplicazione degli usi non impiega soltanto quella conoscenza, ma deve contare su un processo ampio e differenziato di competenze e prestazioni sociali. Il risultato ottenuto dalla moltiplicazione cognitiva è dunque un risultato *socialmente condiviso*, perché impiega – accanto alla risorsa privata – un sapere che è intrinsecamente sociale.

RPS

parola chiave 1

In altri termini, per *moltiplicare bisogna condividere*, socializzando almeno in parte i vantaggi della moltiplicazione cognitiva. E, vedendo le cose da un altro lato, si può anche dire che *per condividere bisogna moltiplicare*: la forza delle istituzioni che regolano e garantiscono la condivisione sociale, nella società moderna, sta proprio nelle capacità moltiplicative che la condivisione conferisce alle conoscenze.

I processi di produzione del valore a mezzo di conoscenza procedono abbinando forme tecniche che consentono la moltiplicazione con forme istituzionali che garantiscono invece la condivisione. L'abbinamento tra moltiplicazione e condivisione dà ragione della diversità di una risorsa che produce valore in modo assai diverso dalle risorse disponibili nella tradizionale economia delle merci (materiali).

Se poi applichiamo moltiplicazione e condivisione al processo di creazione di «mondi possibili», la regione da esplorare si dilata in modo esponenziale.

5. Il primato della conoscenza: due letture alternative

La conoscenza, in questa ricerca del nuovo, non è un sistema ancillare all'economia. Anzi: fa bene il suo mestiere solo se diventa capace di proporsi mete (la verità, la costruzione appassionata di nuovi mondi possibili) e criteri di giudizio (la dimostrabilità, la convinzione dell'altro) discretamente autonomi dall'utilità pratica di quanto viene scoperto e progettato. Il sistema cognitivo deve essere, almeno in parte, capace di auto-referenza, ossia di servire fini e aspirazioni cognitive, non soltanto utilitaristiche. Ma, avendo bisogno di risorse economicamente costose, deve anche intrecciare questi fini con quelli propri dell'economia (la generazione di valore).

L'enfasi sull'economia della conoscenza, nel dibattito attuale, corrisponde non solo all'aumento del ruolo economico (costi e rendimenti) dell'investimento fatto nel sistema cognitivo della società, ma anche al fatto che tutti percepiamo la maggiore autonomia conquistata, nel corso del tempo, dal circuito cognitivo ancorato a scienza (verità delle affermazioni non confutate), tecnologia (potenza dei mezzi), conoscenza riproducibile (moltiplicatori globali applicati ai bacini di uso delle idee nate in qualunque parte del mondo). Tocca all'intelligenza fluida delle persone agire sugli spazi di indeterminazione offerti dalla complessità per ricondurre questa formidabile macchina cognitiva, fortemente auto-referente, a finalità e criteri di giudizi meno unilatera-

li, capaci di corrispondere ai valori e alle capacità differenziate, mobili, delle singole persone e delle singole imprese.

Ci sono due modi diversi, oggi, di intendere la nuova centralità della conoscenza rispetto all'economia:

1) come egemonia di un principio monistico – la *potenza funzionale* della *Tecnica*, dominio del mezzo che si fa fine – il quale sostituisce non solo il primato della ragione, ma anche quello dell'economia;

2) come *bisogno di immaginare, comunicare e sperimentare per esplorare la complessità* emergente, che la *Tecnica* suscita e non riesce a dominare.

Questo esito non nasce dalla benevolenza della *Tecnica* o dal suo deficit di controllo. Ma dallo sviluppo – dovuto agli effetti impreveduti delle applicazioni tecniche stesse – di una complessità che sfugge al determinismo dell'intelligenza razionalistica, diventando non solo disordine (caos), ma anche nuovo ordine, emergente e non predeterminato (Atlan, 1979; Kelly, 1998). In questo senso, impedendo alla *Tecnica* di plasmare il mondo a sua immagine e somiglianza, riapre lo spazio delle possibilità, ridando fiato ai soggetti e alla loro voglia di esplorare il nuovo e il sorprendente.

La *modernità meccanica* degli inizi lascia in questo modo il passo ad una forma di modernità meno schematica e meno artificiale, capace di convivere con l'impreveduto e con le unicità prodotte dalla storia: la *modernità riflessiva* (Beck, Giddens e Lash, 1994).

Nel primo caso, la *Tecnica* impone a tutto il resto il suo regime: il dominio della funzionalità priva di fine, o meglio, fine a se stessa. È come se il mondo moderno soccombesse sotto il peso della complessità da esso stesso creata, affidandosi alla forza degli automatismi tecnici messi a punto per governarla. Automatismi che sono efficienti sotto il profilo dell'affidabilità, ma rimangono drammaticamente *ciechi* per quanto riguarda il *sensò*, i significati finali delle cose e dei comportamenti che vengono abilitati e difesi.

Nel secondo caso, invece, l'esplorazione delle possibilità (eccedenti) avviene al di fuori del regime funzionale della *Tecnica*, manifestandosi in forme plurali e incerte, che richiedono un'assunzione di rischio da parte dei soggetti e dunque un principio di condivisione e di responsabilità nella scelta dei percorsi.

Vediamo più da vicino in cosa differiscono i due approcci.

RPS

parola chiave 1

6. *Potenza della Tecnica...*

Se si segue la prima visione, quella del trionfo della *Tecnica*, il ruolo baricentrico conquistato oggi dalla conoscenza nei confronti dell'economia e della ragione soggettiva non è altro che il punto di arrivo di un processo annunciato da tempo.

Esso segna, più precisamente, il pieno dispiegamento della potenza della *Tecnica*, intesa come conoscenza che *funziona*, che si incorpora in *automatismi* e che è in grado di *autoriprodursi*, asservendo il mondo alle proprie esigenze. Un *grande automa* che impone al mondo le sue leggi, scavalcando non solo le convenienze economiche ma anche le istanze del conoscere, in quanto tale (senza interesse tecnico) e della razionalità soggettiva.

Conoscere, ragionare, vivere diventano allora epifenomeni di un «nucleo duro», l'apparato tecnico-produttivo che fa funzionare il mondo rispondendo ai bisogni, disinnescando i conflitti, attutendo le contraddizioni economiche, e lasciando uno spazio funzionale (ma solo funzionale) alle iniziative degli individui e dei gruppi sociali.

Insomma, i tecnocrati, e solo loro, avrebbero ereditato la modernità e il potere della sua invenzione principale: la *learning society* creata dalla convenienza ad investire in apprendimento. Due secoli fa, la modernità ha infatti inaugurato l'epoca dell'apprendimento continuo, ma con una gerarchia dei valori del tutto diversa da quella che oggi sembra prevalere. Allora, la tecnica della modernità era – o si credeva che fosse – al servizio dell'economia e questa era – o si sperava che fosse – al servizio della ragione soggettiva. Di conseguenza, la ragione soggettiva non solo aveva il primato rispetto a tutte le altre strumentazioni, tra cui la tecnica e l'economia, ma era in grado di esercitare le sue facoltà cognitive a tutto campo, anche al di là delle esigenze tecniche: ad esempio nel campo dell'arte, del gioco, dell'emotività e di quant'altro, nel cosiddetto «mondo della vita», era sottratto al regno della funzionalità.

La *Tecnica* ha sovvertito, col tempo, questa scala di valori. Arrivando oggi al punto che, come si sostiene coerentemente col primo approccio, la conoscenza, l'economia, la ragione soggettiva sono state progressivamente asservite alle esigenze funzionali della tecnica, divenuta *Techne*, una forza autonoma sottratta al controllo del conoscere, dell'economia e della ragione soggettiva, essendo queste diventate elementi funzionali alle esigenze degli automatismi tecnici. La *Tecnica* è divenuta così principio fondante della società contemporanea. Si in-

veste in apprendimento non perché la ragione soggettiva decida e approvi, ma perché il meccanismo della concorrenza e della gara tecnologica a tutti i livelli – compreso quello militare – lo richiede.

Del resto, tutta una tradizione filosofica che nasce dal nichilismo ha fatto della potenza della tecnica una forza che, per dinamismo e pervasività, supera quella attribuita dal marxismo alle «strutture economiche», arrivando a dire, con Severino, che il capitalismo sarà – con le sue istituzioni – sussunto senza residui dalla *Techne* che ha coltivato nel suo seno (Severino, 1988).

Dal momento che il tecnocrate, espressione anonima di automatismi, ha sostituito il capitalista, si è contratto radicalmente lo spazio disponibile per la libera iniziativa dei soggetti, specialmente quando questa intendesse opporsi alla funzionalità tecnica.

Dice Umberto Galimberti (1999): «L'opposizione perde la sua forza e al limite anche il suo significato, perché è l'apparato stesso, con il suo rapido e incessante progresso tecnologico, a garantire la trasformazione del mondo [...]». In queste condizioni, «il progresso non è più affidato, come nell'epoca del primato dell'economia, alla contrapposizione tra uomini, ma [...] all'automatismo dell'apparato che “vende” agli individui la vita che già conducono», trasformandoli nei «membri di un'organizzazione dove tutti riecheggiano, imitano, copiano coloro che li circondano, perché in un apparato tecnico solo la *capacità di adattamento* garantisce le condizioni di sopravvivenza» (Galimberti, 1999, p. 543).

Ma il mondo della tecnica è davvero così totalitario da sovrastare la società e l'economia fatta dagli uomini? E la centralità della tecnica basta a sopprimere l'autonomia dell'economia, e della ragione soggettiva, dall'altra? Qui entra in gioco la seconda possibilità, quello che abbiamo chiamato il secondo approccio alla centralità della conoscenza. Un approccio che, diversamente dal primo, mette in campo la *complessità*, disarmando con questa le pretese totalitarie della Tecnica.

7. ...o esplorazione condivisa della complessità?

Complessità non significa negare la potenza funzionale della Tecnica né la sua indispensabilità nella società contemporanea. Significa però assegnare un ruolo parziale alla Tecnica, e porre accanto ad essa – in posizione paritaria – altre forze e altri principi, sottratti alla sua funzionalità: il *conoscere per conoscere*, in sé; l'*economia*, come espressione delle convenienze e degli interessi; la *ragione soggettiva*, individuale o colletti-

va, come espressione di una base biologica e culturale dei bisogni, delle emozioni, delle capacità, in forme non intercettabili e addomesticabili a priori.

Se la tecnica domina la regione dei problemi che sono tenuti – intenzionalmente ed artificialmente in regime di complessità ridotta – essa, per tutte le altre cose, si trova ad agire da pari a pari con queste altre istanze, ugualmente forti e ugualmente portatrici di significati autonomi, talvolta complementari, ma spesso conflittuali (Rullani, 2007).

La centralità che in questa dialettica occupa la conoscenza – sia nei confronti dell'economia che della tecnica – non dipende dalla sua capacità di dominio o dalla sua autosufficienza, ma dal fatto che tutti gli attori che si trovano in condizioni di incertezza e di rischio hanno un forte bisogno di conoscere; di rappresentare affidabilmente i problemi con cui hanno a che fare; di comunicare queste rappresentazioni tra loro, in modo da dividerle almeno in parte; e di riferire le rappresentazioni condivise a se stessi.

Quanto più la situazione reale si fa complessa, con la crisi della modernità e le possibili *defaillances* della Tecnica, tanto più emerge, prepotente e diffuso, un bisogno di sapere che assegna alla condivisione della conoscenza un ruolo preminente, baricentrico. Per ciascuno, la conoscenza è il punto di partenza e di arrivo di una circolazione del sapere che è in parte sociale e in parte comunitaria, radicata comunque nella pratica quotidiana (Lave e Wenger, 1991; Wenger, 1988). Il processo circolare che produce conoscenze a mezzo di conoscenze, passando per l'economia, la tecnica e la ragione soggettiva, tiene insieme le persone e i sistemi che si dividono il lavoro cognitivo senza sopprimere le loro diversità. Lascia infatti aperti i contrasti, la molteplicità dei punti di vista, le contraddizioni del funzionamento economico, anche se l'interesse comune alla condivisione cognitiva tesse continuamente una tela per raccordare le parti, riportarle ad un principio di comprensione e di governo unitario.

Come si è detto, si tratta tuttavia di una tela di Penelope, che la complessità si incarica di disfare ogni volta che sembra compiuta e irreversibile. Conoscenza e complessità *stanno al centro insieme*, relativizzandosi a vicenda: mentre la centralità della Tecnica sopprime le realtà periferiche da essa dominate, la centralità della conoscenza della complessità (o della complessità governata cognitivamente) dà spazio alla molteplicità delle forze e delle sperimentazioni, senza esiti e gerarchie precostituite.

Per due ragioni di fondo.

Prima di tutto, per quanto la conoscenza penetri nella realtà, rimane comunque una *quota non riducibile*, e anzi spesso in aumento, di com-

plexità «libera», che sfugge alla comprensione e alla regolazione. La complessità libera riapre continuamente i giochi, aprendo possibilità impreviste di apprendimento e di profitto. In secondo luogo, il processo circolare che permette alla conoscenza di autoriprodursi e accrescersi non domina gli altri – i processi tecnici, i processi economici, i processi della coscienza soggettivi – ma deve *coesistere* con essi, trovando qualche forma di accomodamento.

Dovendo andare avanti insieme, qualche forma di relazione sarà trovata strada facendo.

Ad esempio, nell'esplorazione della complessità, la dimensione cognitiva è fortemente interdipendente con la dimensione economica. Le conoscenze producono conoscenze a mezzo di merci *solo se le merci sono in grado, a loro volta, di produrre merci a mezzo di conoscenze*. E questo *doppio requisito* non è affatto scontato. Tra i due momenti nascono invece scollamenti, frizioni, contraddizioni: e proprio in questi varchi può inserirsi la ragione soggettiva per indirizzare il corso dell'evoluzione.

Lo sviluppo della conoscenza, infatti, è un'attività sempre più impegnativa dal punto di vista dei mezzi da mobilitare: richiede ingenti investimenti, un forte apparato tecnico e uomini dediti alla causa. Ora, i capitali non sono disponibili se manca la convenienza economica. L'apparato tecnico da impiegare sarà arretrato e inaffidabile se non si è prestata sufficiente attenzione alle esigenze della tecnica. E, quanto agli uomini, l'avanzamento delle conoscenze richiede energie e intelligenze che non sono promuovibili «per decreto», ma solo fornendo una cornice emotiva e cognitiva più ampia (libertà di ricerca, riconoscimento pubblico dei risultati, libertà di confronto e discussione, ecc.). D'altra parte, anche la sensibilità sociale, culturale, ecologica rispetto agli usi impropri o comunque pericolosi della scienza è cresciuta, ponendo vincoli normativi e preferenze per le destinazioni di spesa.

Insomma, anche la conoscenza deve venire a patti: con l'economia, con la tecnica, con la sensibilità politico-culturale. Soprattutto questi patti, dovendo essere condivisi, hanno uno spessore sociale, rappresentando le istituzioni fondanti del capitalismo cognitivo.

8. Economia della complessità

Il rapporto tra conoscenza e tecnica, tra tecnica ed economia, tra economia e ragione deve avere per presupposto la *complessità*. Con una conseguenza: invece di ricercare una impossibile *reductio ad unum*, sotto

RPS

parola chiave 1

le bandiere della Ragione (modernità), dell'Economia (marxismo) o della Tecnica (nichilismo), bisogna abituarsi all'idea di un mondo solcato da una pluralità di rotte, di navigazioni e di esplorazioni. Un'attività che divide il lavoro di apprendimento tra molte persone e molte imprese, ma che lo fa in modo da ricondurre le diverse esperienze a mappe che siano ragionevolmente condivise, coerenti, e dunque affidabili per chi le dovrà usare in seguito.

Economia capitalistica ed economia della conoscenza sono ormai un intreccio unico, che va considerato come tale: nessuna delle due metà è comprensibile se si prescinde dall'altra. Solo guardando all'economia della conoscenza come anatomia dell'attuale capitalismo diventa comprensibile il rapido cambiamento che incontriamo nel mondo attuale, e che altri hanno letto come incertezza, turbolenza, caos, entropia crescente. Una situazione insomma dove la teoria non corrisponde più alla realtà. Le molte metafore del disordine che incontriamo nelle descrizioni e profezie sul mondo di oggi finiscono in genere per rimandare in effetti, con nostalgia, all'ordine perduto e hanno poco da dirci sul presente.

9. Dall'esclusione proprietaria all'inclusione sociale

La prima dimensione pratica che viene investita dalla rivoluzione cognitiva è quella del potere. La mappa del potere che ereditiamo dal passato è stata sedimentata da comportamenti sociali e metodi produttivi basati su circuiti ristretti di produzione e uso della conoscenza. Circuiti in cui la ricerca del *valore per l'impresa* poteva basarsi su strategie di esclusione e di appropriazione monopolistica dei frutti del sapere produttivo.

Le strategie di esclusione erano il modo con cui, in epoca fordista, veniva difesa e messa in valore la conoscenza in quanto *risorsa proprietaria*: una risorsa *a somma zero*, in cui ogni nuovo utilizzatore (addizionale) «spiazza» gli altri, sottraendo loro una quota dei benefici ritraibili dall'uso. Ne consegue che il proprietario di una conoscenza potrà trarre il massimo del valore dalla risorsa posseduta se riesce, con appropriata protezione legale (brevetti, *copyright*), mantenendo una cortina di segretezza, o impedendo la nascita di nuove imprese, ad *escludere il numero massimo di potenziali concorrenti nell'uso*, anche a costo di ritardarne o restringerne il campo delle applicazioni possibili³.

³ Ritardare o restringere l'uso della conoscenza nelle possibili applicazioni significa, in effetti, difenderne il valore proprietario con una strategia che riduce il

Le strategie di esclusione proprietaria erano anche, in questo senso, strategie monopolistiche di restrizione artificiale dell'offerta, al fine di accrescere il prezzo delle conoscenze messe in produzione o cedute sul mercato. Possedere conoscenze esclusive dava, in questo senso, un *potere*: il potere di occupare una posizione cui altri non sono ammessi; il potere di escludere o meno altre persone o imprese, discriminando concorrenti e utenti; il potere di condizionare l'altrui comportamento usando la conoscenza come arma negoziale.

Nel fordismo, in effetti, la concentrazione della conoscenza in poche mani realizzava anche una concentrazione di potere. Le funzioni chiave – quella del management innanzitutto – sono in effetti frutto di una simbiosi tra conoscenza e potere. La conoscenza e il potere posseduti da ciascuno identificano la *posizione* occupata sul mercato concorrenziale e nel gioco sociale, dando anche diritto ad una *rendita* (monopolistica) corrispondente.

Nel capitalismo globale della conoscenza, questa simbiosi tra potere e conoscenza si rompe, e ciascuna delle due dimensioni riacquista la sua autonomia. La conoscenza perde il suo status di risorsa proprietaria (che vale in quanto esclude) e diventa invece *risorsa moltiplicabile*, che vale in quanto moltiplica le applicazioni possibili e gli utenti coinvolti. Una risorsa non scarsa che spinge dunque verso percorsi di valorizzazione basati su un imperativo profondamente diverso: l'imperativo della massima diffusione, da attuarsi coinvolgendo tutti i potenziali utilizzatori e trasferendo il sapere posseduto con la massima velocità.

L'economia cognitiva di oggi privilegia non il posizionamento verticale, ma la diffusione orizzontale: tutti devono poter accedere a tutte le conoscenze potenzialmente utili, perché in questo modo anche un prezzo minimo pagato al proprietario potrà determinare grandi fatturati e grandi profitti, preparando canali per ulteriori scambi e moltiplicazioni. Nelle reti, una volta pagato il *fee* d'accesso, la conoscenza appare come una risorsa *ubiquitaria* (presente in qualunque nodo) e *olonica* (qualunque nodo è in grado di mobilitare tutto il sapere della rete). Le reti alimentano la de-verticalizzazione delle filiere produttive e delle organizzazioni, riducendo le rendite e il potere di esclusione delle varie posizioni di potere.

valore sociale ritraibile dalla stessa. Rispetto ad una scelta di massima diffusione (massimo valore generato socialmente da una conoscenza) si preferisce avere una quota percentualmente maggiore di un valore prodotto (per la società) che rimane assai più limitato.

Come reagisce il potere a questo attacco che lo priva del suo ingrediente principale (l'esclusività proprietaria sul sapere)?

La reazione prevalente è di tipo inerziale: resistendo al graduale scollamento dell'intelligenza dalle posizioni di potere, si fa di necessità virtù, accettando la restrizione degli ambiti in cui è possibile esercitare un (residuo) sapere proprietario e un (residuo) potere di discriminazione.

Ma ci sono anche due strategie di attacco, che mirano invece a ricongiungere intelligenza e potere nel nuovo scenario postfordista, alimentando due diverse utopie:

- ♦ l'utopia del potere intelligente;
- ♦ l'utopia dell'intelligenza al potere.

La prima prende forma quando la democratizzazione del sapere nasce da una rivoluzione dall'alto, in cui il potere tende a trasformarsi in leadership. Il potere non discende più, in altri termini, dal controllo proprietario di alcune risorse scarse, ma dal presidio che alcune imprese o persone esercitano sugli snodi critici di un sistema che ha bisogno di guida, di orientamento e di assunzione di rischio. Si tratta tuttavia di un'utopia, perché il potere non può spingere la democratizzazione del sapere fino al punto di mettere in discussione la sua stessa sopravvivenza. Prima o poi, in questi processi, viene innestata la marcia indietro.

L'utopia simmetrica, ma corrispondente, è quella dell'*intelligenza al potere*. In questo caso, il potere rimane ottuso e inerte, fino a che non viene travolto e sostituito nella sua funzione ordinatrice dall'intelligenza, ovvero dalla capacità auto-organizzatrici di persone e imprese che, avendo imparato a auto-coordinarsi, possono fare a meno del coordinamento dall'alto.

Anche in questo caso, si tratta di una prospettiva utopica, che dissolve la funzione ordinatrice del potere sostituendola con processi di auto-organizzazione governati dalle conoscenze.

In realtà, nel capitalismo globale di oggi, la conoscenza si separa dal potere senza per questo dissolverlo. Potere e conoscenza acquisiscono proprietà differenti: la conoscenza diventa una risorsa non scarsa, moltiplicabile, e dà dunque luogo ad un gioco a somma positiva, che genera valore attraverso la diffusione. Il potere rimane invece un gioco a somma zero, in cui restano essenziali l'esclusione, il posizionamento, la rendita. La conoscenza, tuttavia, può dare luogo ai vantaggi della diffusione moltiplicativa proprio perchè rinuncia al potere ordinativo dei piani, degli organogrammi, dei divieti. Lasciando in questo

uno spazio al potere come principio ordinativo, che contiene e modella l'anarchia delle esplorazioni cognitive.

Il problema che deve essere affrontato, in questa coesistenza di potere e conoscenza, è proprio quello della reciproca *sostenibilità*: il potere deve riprodursi senza soffocare (troppo) la libera ricerca di conoscenza; la conoscenza deve riprodursi senza inibire (troppo) le funzioni ordinarie del potere. Conoscenza e potere possono coabitare nel capitalismo globale di oggi, autolimitandosi, rinunciando ciascuno alla propria utopia: né l'intelligenza al potere, né il potere intelligente sono percorsi sostenibili. Alla lunga resiste solo un'intelligenza che impara ad autolimitarsi, rendendosi compatibile con certe funzionalità ordinarie del potere; o un potere che, autolimitandosi, lascia un ampio spazio di libertà all'intelligenza.

Riferimenti bibliografici

- Allee V., 1997, *The Knowledge Evolution. Expanding Organizational Intelligence*, Butterworth-Heinemann, Boston, Ma.
- Atlan H., 1979, *Entre le cristal e la fumée. Essai sur l'organisation du vivant*, Editions du Seuil, Parigi; tr. it. 1986, *Tra il cristallo e il fumo. Saggio sull'organizzazione del vivente*, Hopeful Monster, Firenze.
- Augé M., 1992, *Non-lieux*, Seuil, Parigi; tr. it. 1993, *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Elèuthera, Milano.
- Barney J., 1991, *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage*, «Journal of Management», vol. 17, n. 1, pp. 99-120.
- Beck U., Giddens A. e Lash S., 1994, *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Polity Press, Cambridge; tr. it. 1999, *Modernizzazione riflessiva*, Asterios, Trieste.
- Bruner J., 1988, *Actual Minds, Possible Worlds*, Harvard University Press, Cambridge, Ma.; tr. it. 1986, *La mente a più dimensioni*, Laterza, Roma.
- Cowan R., David P.A. e Foray D., 2000, *The explicit economics of knowledge codification and tacitness*, «Industrial and Corporate Change», n. 9, pp. 211-254.
- Davenport T.H. e Prusak L., 1998, *Working Knowledge. How Organizations Manage What They Know*, Harvard Business School Press, Boston, Ma; tr. it. 2000, *Il sapere al lavoro. Come le aziende possono generare, codificare e trasferire conoscenza*, Etas, Milano.
- David P. e Foray D., 2003, *Economic Fundamentals of the Knowledge Society*, «Policy Futures in Education, An e-Journal», numero speciale *Education and the Knowledge Economy*, vol. 1, n. 1, gennaio.
- Galimberti U., 1999, *Psiche e Techne. L'uomo nell'età della tecnica*, Feltrinelli, Milano.

- Hintikka J., 1989, *The Logic of Epistemology and the Epistemology of Logic*, Kluwer, Dordrecht.
- Kelly K., 1998, *New Rules for the New Economy. Ten Ways the Network Economy is Changing Everything*, Fourth Estate, Londra; tr. it. 1999, *Nuove regole per un nuovo mondo. Un decalogo per chi vuole cavalcare le nuove regole e non esserne scavalcato*, Ponte alle Grazie, Firenze.
- Lave J. e Wenger E., 1991, *Situated Learning Legitimate Peripheral Participation*, Cambridge University Press, Cambridge, Uk.
- Levy P., 1995, *Qu'est-ce que le virtuel?*, La Découverte, Parigi; tr. it. 1997, *Il virtuale*, Cortina, Milano.
- Lipparini A., 1998, *Le competenze organizzative. Sviluppo, condivisione, trasferimento*, Carocci, Roma.
- Lipparini A., 2002, *La gestione strategica del capitale intellettuale e del capitale sociale*, Il Mulino, Bologna.
- March J.G., 1991, *Exploration and exploitation in organizational learning*, «Organization Science», vol. 2, n. 1, pp. 71-86.
- Micelli S., 2000, *Imprese, reti, comunità*, Etas, Milano.
- Nonaka I. e Nishiguchi T., 2001, *Conclusion: Social, Technical and Evolutionary Dimensions of Knowledge Creation*, in Nonaka I. e Nishiguchi T. (a cura di), *Knowledge Emergence. Social, Technical and Evolutionary Dimensions of Knowledge Creation*, Oxford University Press, Oxford, pp. 13-29.
- Nonaka I. e Takeuchi H., 1995, *The Knowledge Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, Free Press, New York; tr. it. 1997, *The Knowledge-creating company. Creare le dinamiche dell'innovazione*, Guerini, Milano.
- Oecd, 1996, *Employment and Growth in the Knowledge-Based Economy*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 1999a, *The Knowledge-Based Economy: A Set of Facts and Figures*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 1999b, *Science, Technology and Industry Scoreboard 1999: Benchmarking Knowledge-Based Economies*, Oecd, Parigi.
- Plecher M. e Rullani E., 2007, *Innovare. Re-inventare il made in Italy*, Egea, Milano.
- Reich R.B., 1991, *The Work of Nations. Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, Vintage Books, Random House, New York; tr. it. 1993, *L'economia delle Nazioni. Come prepararsi al capitalismo del duemila*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Rodriguez M.J., 2002, *Introduction: for an European Strategy at the Turn of the Century*, in Rodriguez M.J. (a cura di), *The New Knowledge Economy in Europe. A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, Elgar, Cheltenham, Uk, pp. 1-27.
- Rullani E., 2004a, *Economia della conoscenza. Creatività e valore nel capitalismo delle reti*, Carocci, Roma.

- Rullani E., 2004b, *La fabbrica dell'immateriale. Produrre valore con la conoscenza*, Carocci, Roma.
- Rullani E., 2006, *La nuova economia dell'immateriale*, «Economia dei servizi. Mercati, Istituzioni, Management», n. 1, settembre-dicembre, pp. 41-60.
- Rullani E., 2007, *Scienza, tecnica e nuove forme della produzione*, «Cosmopolis», n. 2, pp. 45-60.
- Rullani E., 2008, *Valore rischio e lavoro nella società della conoscenza. Vivere sperimentalmente, vivere pericolosamente*, in Demichelis L. e Leghissa G. (a cura di), *Biopolitiche del lavoro*, Mimesis, Milano-Udine, pp. 171-206.
- Semprini A., 2003, *La società di flusso. Senso e identità nelle società contemporanee*, Angeli, Milano.
- Severino E., 1988, *La tendenza fondamentale del nostro tempo*, Adelphi, Milano.
- Shapiro C. e Varian H.R., 1999, *Information Rules. A Strategic Guide to the Network Economy*, Harvard Business School Press, Boston, Ma; tr. it. 2000, *Information rules*, Etaslibri, Milano.
- Stewart T.A., 1997, *Intellectual Capital. The New Wealth of Organizations*, Currency Doubleday, New York; tr. it. 1999, *Il capitale intellettuale. La nuova ricchezza*, Ponte alle Grazie, Milano.
- Stewart T.A., 2001, *The Wealth of Knowledge. Intellectual Capital and the 21st Century Organization*, Currency Doubleday, New York; tr. it. 2002, *La ricchezza del sapere. L'organizzazione del capitale intellettuale nel XXI secolo*, Ponte alle Grazie, Milano.
- Wenger E., 1998, *Communities of Practice. Learning, Meaning, and Identity*, Cambridge University Press, Cambridge, Uk.

Metodo aperto di coordinamento

Chiara Romano

Il metodo aperto di coordinamento rappresenta una terza via tra cooperazione intergovernativa e metodo comunitario, in quanto lascia un ampio margine di manovra agli Stati membri assicurando allo stesso tempo all'Unione un ruolo di guida attraverso una procedura di confronto tra le azioni dei paesi europei in un contesto di apprendimento reciproco.

Il Mac era stato disegnato per assicurare le necessarie trasformazioni istituzionali e una rinnovata legittimità democratica all'Unione; tuttavia, come molta letteratura evidenzia, l'estensione del metodo aperto di coordinamento non sembra aver raggiunto

questi obiettivi. Inoltre, se nel nuovo Trattato sono istituzionalizzate le competenze di coordinamento dell'Unione, non viene realizzata una compiuta costituzionalizzazione del Mac. L'incorporazione della Carta di Nizza nel diritto primario europeo mette in luce però l'avanzamento del processo di «costituzionalizzazione dell'«Europa sociale»»: i diritti sociali assurgono ora a valori fondanti del processo d'integrazione. Ciononostante, le garanzie accordate a livello nazionale ai diritti sociali dai giudici e dalle Corti costituzionali, non possono ritenersi fungibili con quelle accordate dall'ordinamento comunitario.

RPS

parola chiave 2

1. Introduzione

Sebbene la storia dell'integrazione europea abbia registrato l'emergere di nuovi modelli di governance¹, ben prima della nascita del Metodo aperto di coordinamento (Mac), annunciato dal Consiglio europeo nel marzo del 2000 come strumento principe della più ampia Strategia di Lisbona per fare dell'Unione «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo», il metodo è ormai saldamente as-surto a paradigma della nuova governance europea almeno nel settore della politica sociale².

¹ Si pensi, ad esempio, alla comitologia, all'istituzione di agenzie specializzate e allo stesso dialogo sociale.

² Tra le iniziative da intraprendere nell'ambito della strategia globale lanciata a Lisbona il Consiglio europeo aveva previsto anche la modernizzazione del «modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione so-

Il Mac è una nuova forma di coordinamento delle politiche nazionali³, che mira a promuovere l'impegno degli Stati membri a collaborare per ricercare insieme soluzioni innovative a problematiche complesse e d'interesse comune. Esso è basato su: «la definizione di orientamenti dell'Unione in combinazione con calendari specifici per il conseguimento degli obiettivi da essi fissati a breve, medio e lungo termine; la determinazione [...] di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento [...] intesi come strumenti per confrontare le buone prassi; la trasposizione di detti orientamenti europei nelle politiche nazionali e regionali fissando obiettivi specifici e adottando misure che tengano conto delle diversità nazionali e regionali; [nonché il] periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione *inter pares* organizzate nel quadro di un processo di apprendimento reciproco» (Consiglio europeo, 2000a, par. 37). Lo scopo è la convergenza delle politiche nazionali verso obiettivi comuni attraverso una procedura calendarizzata guidata dall'Unione europea che a tal fine possiede poteri di indirizzo e nessuna competenza legislativa o autorità sanzionatoria.

Si tratta di un metodo alternativo o complementare all'armonizzazione particolarmente adatto a incoraggiare la cooperazione degli Stati membri in settori complessi e politicamente sensibili in cui i poteri dell'Unione previsti dai trattati sono limitati o le diversità dei sistemi nazionali impediscono l'armonizzazione, oppure gli Stati sono riluttanti a cedere parte della propria sovranità. In settori quali quello del welfare, in cui i governi nazionali sono restii a perdere il controllo delle politiche interne legate alla salvaguardia di valori costituzionali di cittadinanza, strategiche per la creazione e il mantenimento del consenso elettorale e in larga parte dipendenti dalle disponibilità di bilancio, è facile comprendere come i paesi europei si siano lasciati sedurre da un progetto *soft*⁴ di cooperazione volto alla

ciale». In questa sede è stato anche deciso di avviare un processo di coordinamento nel settore delle politiche di lotta contro la povertà (si veda Consiglio europeo, 2000a, parr. 5 e 32).

³ Il Mac è mutuato dal modello del coordinamento delle politiche per l'occupazione lanciato dal Consiglio europeo di Lussemburgo nel novembre del 1997 e istituzionalizzato nel Trattato di Amsterdam, quale versione «morbid» del meccanismo di coordinamento «forte» delle politiche fiscali ed economiche previsto dal Trattato di Maastricht nell'ambito dell'Unione economica e monetaria (Uem) (si vedano de la Porte e Pochet, 2002; Hodson, 2004; Sacchi, 2006).

⁴ La nozione di *soft law* indica «atti eterogenei nelle funzioni, autorità e procedu-

graduale modernizzazione delle politiche sociali nazionali, basato su una tecnica regolativa non vincolante, rispettosa delle prerogative degli Stati e delle diversità dei modelli sociali nazionali, piuttosto che dall'elaborazione di una politica comune fondata sull'integrazione positiva, vale a dire sull'adozione e sull'imposizione dall'alto di politiche e regole uniformi, cogenti per gli Stati membri e giustiziabili per gli individui che eventualmente ne siano destinatari (*hard law*).

Sebbene il nuovo modello di governance della politica sociale europea delineata dal Consiglio europeo di Lisbona non si basi soltanto sul Metodo aperto di coordinamento, ma trovi il suo completamento nel dialogo sociale e, con l'entrata in vigore del nuovo Trattato⁵, nell'affermarsi a livello europeo di un catalogo di diritti sociali fondamentali, il Mac si è imposto come strumento principe dell'azione dell'Unione in materia sociale impossessandosi del ruolo centrale che l'*hard law*, finalizzata all'armonizzazione dei sistemi sociali nazionali, aveva svolto nell'Europa delle origini; ruolo peraltro ancora limitato all'ambito circoscritto di settori tradizionali del welfare, quale quello della protezione dei lavoratori (Giubboni, 2004a).

A seguito dell'avvio nel novembre del 1997 del processo di Lussemburgo, immediato antesignano del Mac, che ha anticipato l'attuazione della Strategia europea per l'occupazione introdotta dal Trattato di Amsterdam⁶, il metodo è stato velocemente esteso ad altre aree della politica sociale, quali la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (Consiglio europeo, 2000b, par. 20), le politiche pensionistiche (Consiglio europeo, 2001, par. 32) e l'assistenza sanitaria

re», ma «omogenei nell'inidoneità a creare diritto oggettivo», cioè norme di comportamento vincolanti per i rispettivi destinatari: cittadini o Stati (cfr. De Minico, 2008, p. 327).

⁵ Il 13 dicembre del 2007, i capi di Stato e di governo dei 27 Stati membri hanno firmato il Trattato di Lisbona. Il nuovo Trattato sebbene non abbia carattere costituzionale, introduce nei trattati sull'Unione europea (Tue) e sulla Comunità europea (Tce) che restano in vigore – il primo mantenendo la propria denominazione e il secondo assumendo il titolo Trattato sul funzionamento dell'Unione (Tfu) – la parte essenziale delle innovazioni del progetto di trattato costituzionale predisposto dalla Convenzione europea e adottato dalla conferenza intergovernativa nel giugno del 2004, poi naufragato a seguito dell'esito negativo del referendum in Francia e Olanda. Il nuovo Trattato entra in vigore il 1° dicembre 2009 essendo stato ratificato dai 27 Stati membri.

⁶ Tit. VIII Tce (si veda ora Tit. IX Tfu).

(Consiglio europeo, 2004, par. 24), nonché ad altri settori come l'istruzione e la formazione professionale, la ricerca, la società dell'informazione, l'immigrazione, la politica per le imprese, l'ambiente, ecc.

D'altra parte, l'impegno marginale dell'Unione in campo sociale all'alba del XXI secolo era ormai diventato politicamente inaccettabile a causa dell'emergere di nuovi rischi sociali, connessi a fenomeni simili nei vari paesi europei⁷, accanto a vecchi problemi socio-economici comuni⁸, che rendevano necessari interventi di riorganizzazione dei sistemi nazionali di welfare in un contesto di ridotte capacità di manovra per i governi nazionali dovuto, peraltro, all'approfondimento della stessa integrazione europea nel settore economico e monetario (Sharpf, 2002; Sacchi, 2006; Hemerijk, 2008). In una logica funzionalista potremmo, nei fatti, attribuire il sorgere a livello europeo di questo nuovo modello di governance in campo sociale a un effetto di *spill-over* (ricaduta) del progredire dell'integrazione comunitaria del mercato unico e della concorrenza, nonché del completamento dell'Unione economica e monetaria (Uem). Ciò, in quanto la prima, attraverso la tecnica dell'integrazione negativa basata sul principio del mutuo riconoscimento e sull'attivismo della Corte di Giustizia, ha ridotto le capacità di regolazione interna degli Stati membri, mettendo in pericolo anche istituti storici del welfare state⁹; il secondo ha imposto dei vincoli stringenti alle politiche di bilancio dei paesi aderenti limitando, da un lato, l'autonomia di spesa e le conseguenti scelte politiche nazionali e comportando, dall'altro, l'esigenza di riforme strutturali interne (Sharpf, 2002; Sacchi, 2006; Hemerijk, 2008).

⁷ Si fa riferimento all'invecchiamento demografico, al cambiamento delle relazioni familiari, al crescere dell'immigrazione, al rapido sviluppo delle tecnologie, nonché all'internazionalizzazione economica e finanziaria (si vedano Ferrera e Sacchi, 2007; Hemerijk, 2008).

⁸ A titolo esemplificativo, disoccupazione, stagnazione della produttività, ecc.

⁹ Si pensi, ad esempio, allo smantellamento, attraverso la giurisprudenza della Corte di Giustizia in attuazione del diritto comunitario della concorrenza, dei monopoli pubblici del collocamento e dei monopoli previdenziali nazionali (si veda al riguardo Giubboni, 2003).

2. Il Mac come tecnica privilegiata dell'azione politica europea in campo sociale

Per alcuni studiosi, il Mac rappresenta un modello di governance¹⁰ sociale a vocazione «universale» (Giubboni, 2004a) atto a produrre quelle trasformazioni istituzionali che la stessa Commissione europea aveva individuato nel Libro bianco sulla governance come necessarie per riformare il modo in cui l'Unione esercita le sue competenze a livello europeo in un contesto, da un lato, di generalizzata sfiducia dei cittadini nelle istituzioni europee e, dall'altro, di aspettativa nell'Unione, percepita dai medesimi cittadini come la sede più adeguata per la risoluzione di problemi complessi della società contemporanea ai quali i governi nazionali non sono più in grado di far fronte¹¹.

Il Mac si è presto consolidato nel sistema europeo in quanto strumento di governance più congeniale al mutato contesto socio-politico caratterizzato dall'allargamento dell'Unione a nuovi paesi e dall'incrementata diversità dei modelli sociali nazionali, dall'esigenza di superare le rigidità e inefficienze del *metodo comunitario* e dell'armonizzazione positiva, nonché dalla sopravvenuta inadeguatezza dell'originaria «divisione del lavoro» tra l'Unione e gli Stati membri in campo economico e sociale (Ferrera e Sacchi, 2007). Con il progredire dell'integrazione economica nel mercato unico e il completamento dell'Uem, questa separazione di competenze, che vedeva l'attribuzione a livello europeo delle attività volte alla creazione di un mercato aperto e concorrenziale e il mantenimento della sovranità del welfare in capo ai governi nazionali, è infatti entrata progressivamente in crisi poiché l'internazionalizzazione dell'economia e l'accresciuta interdipendenza delle politiche nazionali, insieme alle sopravvenute trasformazioni sociali, hanno messo in discussione la capacità di affrontare e gestire le problematiche sociali da parte dei governi centrali dei paesi europei.

¹⁰ Prendendo in prestito il linguaggio della Commissione europea, «il concetto di “governance” designa le norme, i processi, e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo» (Commissione europea, 2001, p. 8).

¹¹ A tal fine la Commissione aveva proposto di sostituire il modello autoritativo, gerarchico e lineare di governo «secondo il quale le politiche sono adottate ed imposte dall'alto [...] con un “circolo virtuoso” basato sul feedback, sulle reti e sulla partecipazione a tutti i livelli dalla definizione delle politiche fino alla loro attuazione» e di fare ricorso all'utilizzo di «strumenti di tipo non legislativo» (si veda Commissione europea, 2001, pp. 4 e 11).

Il quadro istituzionale che ne emerge è quello di una profonda trasformazione istituzionale nel decision-making europeo caratterizzata dal passaggio dall'*hard law* alla *soft law*, dall'armonizzazione basata sul *metodo comunitario* classico, alla regolazione leggera basata su un nuovo strumento di governance, che favorisce l'emergere di soluzioni politiche dal basso verso l'alto, combinando in un quadro di valori e obiettivi condivisi, apprendimento reciproco e controllo reputazionale, attraverso il confronto tra diverse soluzioni adottate da attori politici differenti e la pubblicità di indicatori di performance nazionali (Damonte, 2006).

Si è pertanto passati dalla rigidità dell'*hard law*¹², che presuppone l'imposizione di diritti e obblighi puntuali e l'operatività di meccanismi giurisdizionali e sanzionatori in caso di inottemperanza, alla flessibilità della regolazione per principi della *soft law*, basata su un nuovo processo di governo caratterizzato da procedure stabili e reiterate nel tempo che permettono, anche grazie alla valutazione e alla revisione periodica, di modificare e ricalibrare regolarmente le decisioni politiche, nonché di fare affidamento su meccanismi di pressione indiretti e orizzontali per garantirne l'osservanza¹³. La generalizzazione di precetti uniformi tramite la coercizione viene quindi sostituita con un modello decisionale che favorisce la condivisione delle decisioni politiche da parte degli attori coinvolti i quali contribuiscono, ciascuno secondo la propria competenza e le proprie risorse, alla risoluzione dei problemi comuni, elaborando soluzioni che sono il risultato della loro interazione e influenza reciproca attraverso dinamiche di confronto e di apprendimento¹⁴.

¹² La legislazione comunitaria resta in vigore fino a quando non viene modificata o abrogata; ciò, può avvenire soltanto attraverso le procedure istituzionali previste dai trattati per la sua adozione, procedure queste, impegnative per i governi nazionali che devono sopportare alti costi decisionali. Uno dei limiti infatti della regolamentazione comunitaria tramite la tecnica dell'armonizzazione positiva è che essa viene percepita dai governi nazionali tanto più irreversibile quanto più è impegnativo il processo per il suo cambiamento (si veda *infra*, par. 4).

¹³ L'osservanza del precetto è infatti affidata alla sua capacità di persuasione, dipendendo da una scelta libera e razionale dei soggetti interessati.

¹⁴ Non deve tuttavia dimenticarsi che la dottrina ha da tempo individuato anche nel campo dell'*hard law* la tendenza verso una tecnica legislativa volta a individuare principi direttivi comuni piuttosto che regole precise e uniformi. Un esempio di questa tendenza può essere ritrovato nelle direttive 97/81/Ce del 15 dicembre 1997 sul lavoro part-time e 2003/88/Ce del 4 novembre 2003 sull'orario di lavoro (si vedano de Schutter, 2004; Sciarra, 2005; Caruso, 2005).

In questo passaggio, ritroviamo il superamento di forme di governo autoritative tradizionali, proprie del government, imperniate sull'esercizio del potere coercitivo e su relazioni gerarchiche che implicano, in una logica verticale, la subordinazione di un livello di governo ad un altro, una chiara separazione di competenze tra istituzioni e la gerarchia delle fonti di diritto. Assistiamo, invece, nel contesto europeo all'espandersi di una nuova modalità multilivello di governance che comprende l'intrecciarsi di competenze, in una logica collaborativa finalizzata alla risoluzione di problemi comuni e di livelli decisionali diversi (sopranazionale, nazionale e subnazionale), la costruzione di nuove arene negoziali e nuove procedure per il confronto inter-istituzionale e l'interazione di diversi attori pubblici e privati nel processo decisionale (Sabatini, 2005).

Queste le prerogative del nuovo modello di governo che viene definito «aperto» sia poiché, rispetto all'*hard law*, consente agli Stati membri di poter beneficiare di un ampio margine di manovra per adeguare le regole *soft* definite a livello europeo (orientamenti, strumenti e politiche) ai differenti contesti nazionali regionali e locali, sia in quanto è aperto alla partecipazione di vari attori della società che vengono coinvolti nel processo di definizione, implementazione e monitoraggio delle politiche nazionali in vista del raggiungimento di obiettivi condivisi. Queste stesse prerogative spingono taluni studiosi a guardare al Mac come ad «un passo verso una più ricca e costruttiva nozione di sussidiarietà» (Hemerijk, 2008, p. 79). Sussidiarietà¹⁵, peraltro, non solo di tipo verticale, poiché il Mac promuove la collaborazione di diversi livelli di governo (Unione, Stati membri, autorità regionali e locali), ma anche di tipo orizzontale, in quanto il metodo mira ad includere nel processo decisionale anche attori non istituzionali che, per la prima volta, condividono responsabilità con il settore pubblico: le parti sociali, la società civile, le associazioni rappresentative¹⁶.

¹⁵ Si fa qui riferimento ad una nozione dinamica e sperimentale di sussidiarietà teorizzata da alcuni autori che, rispetto alla nozione tradizionale, è volta a esaminare le interazioni tra diversi livelli di governo e settori d'azione per la risoluzione di problemi complessi, piuttosto che ad individuare il livello di governo più appropriato al settore d'intervento attraverso la fissazione di confini chiari tra le competenze esercitate ai diversi livelli (si vedano de Búrka, 2003; Zeitlin, 2005).

¹⁶ Fin dalla nascita del Metodo aperto di coordinamento il Consiglio europeo ha sottolineato l'importanza di adottare «un'impostazione totalmente decentrata [...] coerentemente con il principio di sussidiarietà», volta ad assicurare la parte-

Esaltando il consenso, l'efficacia dei risultati e il coinvolgimento di tutti gli attori interessati¹⁷, il Mac, a differenza dei tradizionali strumenti di *soft law* utilizzati nel contesto comunitario¹⁸, può pertanto pretendere di essere annoverato quale paradigma della nuova governance europea in grado di assicurare una rinnovata legittimità all'Unione, bisognosa di sviluppare strumenti efficaci di produzione di politiche pubbliche. Se la legittimità dell'Unione, come aveva rilevato anche la Commissione nel Libro bianco sulla governance, è legata alla possibilità dei cittadini e delle organizzazioni della società civile di partecipare alla definizione e alla attuazione delle politiche europee, nonché alla capacità del governo sopranazionale di fornire risposte adeguate pertinenti ed efficaci a problemi comuni¹⁹, è di conseguenza possibile ritrovare in questa nuova forma di regolazione delle politiche sociali una «dimensione alternativa di legittimazione» per l'Unione europea (Zeitlin, 2005).

cipazione attiva degli Stati membri, dei livelli regionali e locali, delle parti sociali e della società civile «mediante diverse forme di partenariato» (Consiglio europeo, 2000a, par. 38). Questo approccio è stato rafforzato con il rilancio della Strategia di Lisbona nell'ambito del quale, alla platea degli attori interessati da coinvolgere, si aggiungono anche i parlamenti nazionali (Consiglio europeo, 2005, par. 6).

¹⁷ Favorendo la partecipazione di attori istituzionali e non, nell'elaborazione e nell'attuazione delle decisioni, il nuovo modello di governo permette che siano rappresentate e tenute in considerazione le diverse istanze e prospettive di cui questi sono portatori e che informazioni necessarie a conferire efficacia alle medesime soluzioni siano inserite nel processo decisionale direttamente dagli attori che le detengono: di conseguenza, esso agevola l'emergere dal basso verso l'alto di soluzioni condivise ed efficaci a problemi comuni, mantenendo in capo agli attori istituzionali la responsabilità per la realizzazione delle soluzioni concordate. La flessibilità delle procedure di decision-making e i costi decisionali più bassi favoriscono inoltre l'elaborazione da parte degli attori istituzionali di soluzioni meglio capaci di adeguamenti e revisioni progressive a fronte di cambiamenti nei problemi da risolvere o nei relativi contesti (si vedano, al riguardo, Caruso, 2005; Garcia, Cardesa-Salzmann e Pradel, 2006; Damonte, 2006; Giuliani, 2007).

¹⁸ Si veda sul punto Caruso (2005), che distingue tra *soft law* di prima generazione (comunicazioni, linee guida, codici condotta, raccomandazioni, pareri, ecc.) e *soft law* di seconda generazione (Mac, Strategia europea per l'occupazione – Seo, processo di coordinamento delle politiche economiche, ecc).

¹⁹ In queste due direzioni alcuni studiosi parlano di *input* e *output legitimacy* (si vedano Damonte, 2006; Giuliani, 2007).

3. Il Mac tra metodo comunitario e cooperazione intergovernativa

Grazie alla sua flessibilità, il metodo è stato sviluppato e adeguato tramite approcci empirici alle specificità di ciascun settore d'azione in cui è stato utilizzato. Come ha evidenziato il Gruppo di lavoro sull'Europa sociale nell'ambito dei lavori della Convenzione che ha predisposto lo sfortunato progetto di trattato costituzionale, a partire dal Consiglio europeo di Lisbona il metodo è stato applicato in modo diverso a settori diversi, concependosi di volta in volta una procedura ad hoc, nella quale magari si ignoravano taluni degli elementi dell'esemplare delineato a Lisbona o ne venivano aggiunti di nuovi. Per tali ragioni, dovremmo più correttamente declinare al plurale la nozione di Mac in quanto ci troviamo di fronte a più «metodi aperti di coordinamento» o a diverse declinazioni dello stesso metodo (Gruppo XI «Europa sociale», 2003, par. 43). I processi di coordinamento delle politiche nazionali integrati nella Strategia di Lisbona differiscono, infatti, grandemente²⁰ in relazione agli scopi, alle modalità di funzionamento e alle basi legali (Natali e de la Porte, 2009). Secondo una graduazione delle potenzialità di convergenza delle politiche nazionali possiamo posizionare i diversi processi di coordinamento inseriti nella Strategia di Lisbona lungo una linea continua che va dal semplice benchmarking (valutazione delle politiche nazionali secondo parametri di riferimento) a un processo istituzionalizzato di monitoraggio multilaterale, passando attraverso la definizione di obiettivi comuni a livello europeo, lo svolgimento di programmi di *peer review*, la formulazione di piani d'azione nazionali, l'utilizzo di indicatori statistici, ecc. (Rhodes, 2005).

²⁰ A titolo esemplificativo, nell'ambito del coordinamento delle politiche occupazionali, il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può rivolgere raccomandazioni agli Stati membri ma questo potere non è previsto negli altri processi di coordinamento aperto nel settore sociale. Obiettivi quantitativi sono stati finora fissati a livello europeo soltanto per l'occupazione. Indicatori statistici comuni, che consentono di misurare e comparare le performance nazionali, sono stati definiti nei processi di coordinamento riguardanti l'occupazione, l'inclusione sociale, ma soltanto recentemente per le politiche pensionistiche e non ancora per la sanità. Programmi di *peer review*, volti a promuovere il trasferimento delle migliori pratiche da un paese all'altro, sono stati organizzati nell'ambito del processo di coordinamento riguardante l'occupazione, l'inclusione sociale e, in misura minore, per politiche pensionistiche, ma sono assenti nel processo di coordinamento in materia di sanità.

Questa grande eterogeneità che caratterizza le varie declinazioni del metodo non sorprende se consideriamo che in ogni settore d'azione dell'Unione sono utilizzate procedure decisionali e strumenti (*hard* e *soft*) diversi che vedono la partecipazione dei medesimi attori politici con poteri e modalità di esercizio del potere differenti²¹. Basti pensare ai diversi meccanismi decisionali previsti rispettivamente nell'ambito delle politiche di primo, secondo e terzo pilastro. Sebbene il Trattato di Lisbona abbia previsto di semplificare questo sistema, abolendo l'originaria struttura in pilastri, restano tuttavia ancora delle tracce dell'impianto originario che si riflettono in una certa diversità di procedure decisionali e di strumenti utilizzabili nei vari settori d'intervento dell'Unione (Ziller, 2007).

In questo quadro variegato di strumenti e procedure possiamo ancora individuare due modelli decisionali che costituiscono i cardini attraverso i quali si esercita il potere dell'Unione: il *metodo comunitario*²² e quello *intergovernativo*²³.

Il *metodo comunitario* è preordinato a comporre gli interessi nazionali in vista del perseguimento degli obiettivi dell'integrazione delineati dai

²¹ Sono infatti le pertinenti disposizioni degli stessi trattati che definiscono la procedura decisionale e gli strumenti di volta in volta applicabili.

²² Il *metodo comunitario* è la pietra angolare dell'integrazione europea essendo basato su una logica d'integrazione fra gli Stati membri. Esso implica il monopolio esclusivo dell'iniziativa legislativa della Commissione (l'istituzione indipendente garante dell'interesse generale dell'Unione), mentre il potere legislativo e di bilancio è condiviso tra il Consiglio dell'Unione (che rappresenta gli Stati membri) e il Parlamento europeo (l'assemblea rappresentativa dei cittadini dell'Unione). La regola generale per l'adozione delle decisioni in seno al Consiglio è la votazione a maggioranza qualificata. L'uniformità nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto è garantita dalla Corte di Giustizia. Con il Trattato di Lisbona il metodo comunitario diventa la procedura ordinaria per l'adozione degli atti legislativi (artt. 289 e 294 Tfu).

²³ Il *metodo intergovernativo* poggia su una logica di cooperazione intergovernativa, tipica del funzionamento delle organizzazioni internazionali ispirata al principio dell'uguaglianza tra gli Stati. Esso mira a privilegiare gli organi nazionali portatori degli interessi dei paesi membri: il Consiglio dell'Unione europea rappresenta il vero centro decisionale, mentre la Commissione e il Parlamento svolgono un ruolo limitato, la regola generale per l'adozione delle decisioni in seno al Consiglio è l'unanimità, l'iniziativa legislativa della Commissione è limitata a determinati aspetti specifici o condivisa con gli Stati membri e il Parlamento possiede un potere soltanto consultivo. In questo quadro decisionale, la Corte di Giustizia ha competenze soltanto circoscritte.

trattati attraverso i filtri dell'interesse generale, di cui è portatrice la Commissione, della rappresentanza democratica espressa dal Parlamento europeo, e della rappresentanza nazionale mediata dagli esecutivi degli Stati membri in seno al Consiglio dell'Unione. Al contrario, il *metodo intergovernativo* è volto a far prevalere gli interessi nazionali, disponendo ciascun governo di un potere di veto che, se esercitato, paralizza l'azione politica a livello europeo, impedendo di fatto l'adozione di una decisione da parte dal Consiglio.

Sia il *metodo intergovernativo* che quello *comunitario* sono processi decisionali istituzionalizzati in quanto le rispettive regole di partecipazione degli attori sono fissate nei trattati e, ove non siano rispettate, inficiano la validità delle decisioni adottate grazie a meccanismi di controllo giurisdizionale²⁴. A differenza di queste procedure istituzionalizzate, il Mac costituisce una procedura decisionale informale in cui le regole di partecipazione dei diversi attori sono delineate soltanto nei loro tratti essenziali e dipendono dalle loro interazioni, essendo quindi suscettibili di essere sviluppate e adeguate sulla base delle specificità di ciascun settore d'azione mediante approcci empirici.

In linea generale, comunque, il metodo decisionale, al pari di quanto accade nella cooperazione intergovernativa, è caratterizzato dal limitato ruolo svolto dalle istituzioni comunitarie. La Commissione mantiene un ruolo di impulso, proponendo gli orientamenti e gli obiettivi da fissare a livello europeo, gestendo la procedura di monitoraggio e valutazione tra pari, organizzando gli scambi delle migliori pratiche, decidendo le forme di consultazione e partecipazione degli attori (Garcia, Cardesa-Salzmänn e Pradel, 2006). Ciò, tuttavia, non tanto in veste di attore politico, come nel *metodo comunitario*, in cui è il motore del processo, quanto nel ruolo di organizzatore, con la funzione di costruire il contesto e le strutture che rendono possibile la cooperazione

²⁴ Si fa riferimento, ad esempio, al ricorso alla Corte di Giustizia per annullamento nei confronti di atti delle istituzioni europee produttivi di effetti giuridici che contrastano con il diritto comunitario. Esso può essere presentato dagli Stati membri, dalle istituzioni europee e dai singoli per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione, nonché sviamento di potere (art. 230 Tce, ora art. 263 Tfu). Si veda anche il ricorso per carenza che, su iniziativa degli Stati membri, delle istituzioni europee e dei singoli, mira a sanzionare l'assenza o l'omissione di azione da parte delle istituzioni europee quando il diritto comunitario impone un obbligo di agire, come l'obbligo di approvare un atto (art. 232 Tce, ora art. 265 Tfu).

tra i diversi attori²⁵. Il potere di controllo della Commissione sull'applicazione da parte degli Stati membri degli orientamenti fissati a livello europeo è, infatti, sorvegliato da vicino dagli Stati membri che partecipano attivamente alla procedura di monitoraggio e valutazione tra pari (Natali, 2009).

In analogia con la logica intergovernativa, il Consiglio europeo governa il processo di coordinamento delle politiche nazionali occupando uno spazio centrale nella formazione delle decisioni politiche. Il Consiglio dell'Unione, uno dei principali decisori politici nel metodo comunitario, svolge invece nell'ambito del Mac un ruolo tecnico di supporto al Consiglio europeo, specie a seguito della Strategia di Lisbona rivista che ha rafforzato la funzione di guida generale del secondo, a scapito del primo (Commissione europea, 2005b, par. 4). Al Parlamento europeo, che si è visto progressivamente riconoscere, nell'ambito del metodo comunitario, un ruolo di co-legislatore, è invece riservata, nel quadro del Mac, una partecipazione marginale, limitata ad un semplice ruolo consultivo. L'istituzione europea decisamente assente è infine la Corte di Giustizia.

I principali attori istituzionali sono, al contrario, gli Stati membri, i quali possono esercitare la loro influenza nell'intero arco del processo, sia nella fase di definizione e di valutazione, attraverso i propri rappresentanti nel Consiglio europeo e nel Consiglio dell'Unione, sia nella fase di attuazione, quali attori individuali (Garcia, Cardesa-Salzmann e Pradel, 2006). Anche gli esperti nazionali ed europei, all'interno dei comitati tecnici e consultivi, giocano un ruolo centrale nella realizzazione e nella specificazione dei programmi politici domestici e nell'integrazione nel contesto nazionale degli obiettivi definiti a livello europeo²⁶. Ciò contribuisce a aumentare l'influenza dei governi nazio-

²⁵ Ciononostante, la Commissione ha cercato di ritagliarsi un ruolo attivo nel processo utilizzando tutte le opportunità offerte dal Trattato sia diffondendo la conoscenza dei processi di coordinamento aperto tra gli attori non istituzionali (parti sociali, società civile e comunità accademica), sia incoraggiando la creazione di reti istituzionali per promuoverne la partecipazione (si vedano Garcia, Cardesa-Salzmann e Pradel, 2006, con specifico riferimento alla Seo).

²⁶ Si tratta dei due comitati per l'occupazione e per la protezione sociale formati da esperti nazionali ed europei istituzionalizzati rispettivamente dal Trattato di Amsterdam (art. 130 Tce, ora art. 150 Tfu) e di Nizza (art. 144 Tce, ora art. 160 Tfu), con compiti di supporto tecnico nell'ambito del coordinamento delle politiche occupazionali, il primo, e nel quadro dei processi di coordinamento sull'inclusione sociale, le pensioni e la sanità, il secondo. Nell'ambito della Seo, un ruolo consultivo è inoltre svolto dal Comitato delle Regioni, composto da rap-

nali e rende poco trasparente il processo deliberativo a differenza di quanto accade nell'ambito del *metodo* istituzionale *comunitario*, in cui le decisioni sono messe ai voti e le sedute sono pubbliche²⁷.

4. Il Mac e i suoi sostenitori

Com'è stato sottolineato, il Mac non crea regole uniformi che gli Stati sono obbligati ad adottare, bensì indirizzi volti ad orientare le loro azioni. L'assenza di coercitività degli orientamenti e degli obiettivi fissati a livello comunitario è comunque suscettibile di favorire approcci collaborativi da parte dei governi nazionali evitando di esacerbare interessi egoistici di carattere domestico e di generare giochi non cooperativi che possono sfociare nella paralisi del processo decisionale o nel rifiuto dei governi a progredire verso la via dell'integrazione.

Alcuni studiosi, che vedono in questo nuovo metodo di governance un'alternativa al metodo comunitario, ne sottolineano infatti rispetto al primo, le potenzialità in termini di utilità, efficienza e flessibilità sotto il profilo del decision-making (ad esempio, Sciarra, 2005). Tuttavia, gli stessi studi non nascondono che questi vantaggi potenziali non sono adeguatamente bilanciati da altri svantaggi in termini di legittimità democratica, elemento di cui il Mac è carente, nelle sue diverse varianti applicative, specie sotto i profili dell'attiva partecipazione di diversi attori, dell'integrazione nel dibattito politico nazionale e della trasparenza nei riguardi dell'opinione pubblica e dei media (ad esempio, Radaelli, 2003).

presentati delle comunità regionali e locali degli Stati membri (art. 128 Tce, ora art. 148 Tfu), nonché dal Comitato economico e sociale in cui siedono i rappresentanti nazionali degli imprenditori e dei lavoratori e, a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Nizza, anche quelli della società civile organizzata (art. 257 Tce, ora art. 300 Tfu).

²⁷ Sebbene le deliberazioni del Consiglio non siano, in linea di principio, pubbliche, qualora il Consiglio deliberi su atti da adottare con la procedura di codecisione, la discussione è aperta al pubblico sia, in occasione della presentazione delle principali proposte legislative da parte della Commissione e del successivo dibattito nell'ambito del Consiglio, sia quando si tratta di deliberazioni finali del Consiglio: in questi casi, i risultati delle votazioni, le dichiarazioni di voto e i verbali sono resi pubblici. La trasparenza e la pubblicità dei lavori del Parlamento è inoltre garantita dal carattere pubblico dei dibattiti in commissione e in seduta plenaria, nonché dalla pubblicazione dei relativi verbali.

RPS

parola chiave 2

Altri studiosi, che vedono in questa nuova forma di governance un metodo complementare a quello comunitario, aggiuntivo agli strumenti decisionali esistenti, ne evidenziano, invece, non solo le potenzialità in termini di efficacia delle azioni dell'Unione, ma anche in termini di rafforzamento della legittimità democratica e della trasparenza, mettendone in evidenza il carattere inclusivo, deliberativo e sperimentale (ad esempio, de la Porte e Nanz, 2004; Zeitlin, 2005; Caruso, 2005). Attraverso l'ampliamento della platea degli attori coinvolti, l'espandersi del Mac tra le tecniche privilegiate d'azione dell'Unione, renderebbe, infatti, possibile integrare nel processo decisionale europeo non solo soggetti istituzionali tradizionali, quali i governi nazionali e le parti sociali, ma anche la società civile, le associazioni rappresentative e le autorità regionali e locali in un processo realmente deliberativo che avvicina i cittadini alle istituzioni europee. Il monitoraggio sistematico e strutturato a livello sopranazionale di esperienze politiche decentrate e la partecipazione al processo di una molteplicità di attori faciliterebbe, inoltre, la produzione di informazioni e conoscenze, la sperimentazione di politiche pubbliche, l'adozione di soluzioni flessibili, adattabili e revisionabili. Rispetto agli altri strumenti decisionali esistenti nel quadro europeo, il Mac avrebbe poi il vantaggio di poter essere efficacemente impiegato per preparare il terreno a future forme di integrazione tra Stati membri in aree in cui, sebbene il principio di attribuzione delle competenze non consenta all'Unione alcuna iniziativa, esiste una comune volontà politica degli Stati ad agire congiuntamente.

Alcuni di questi autori sottolineano inoltre come l'eterogeneità delle tradizioni e dei sistemi nazionali, anziché da ostacolo all'integrazione, rappresenterebbe nel Mac una risorsa, potendo essere sfruttata dagli attori nazionali per trovare o sperimentare soluzioni innovative emergenti dallo scambio di informazioni e dal confronto delle rispettive esperienze politiche attraverso meccanismi di apprendimento reciproco (Zeitlin, 2005; Caruso, 2005). Fondato sulla cooperazione volontaria tra gli Stati, il Mac, infatti, non pregiudicherebbe la sovranità nazionale, consentendo ai governi di fissare i propri obiettivi politici in armonia con quelli stabiliti a livello comunitario e di scegliere le politiche nazionali più adeguate ai sistemi e alle tradizioni sociali nazionali, mantenendo un'autonoma responsabilità politica nei confronti dell'elettorato. Ciò, senza doversi impegnare – come nell'ambito del *metodo comunitario* – a ricercare l'accordo degli altri governi nazionali in seno al Consiglio e l'appoggio politico del Parlamento europeo, po-

tendo mettere al contempo al riparo le decisioni domestiche da interferenze penetranti da parte delle altre istituzioni europee (Commissione e Corte di Giustizia) portatrici di interessi potenzialmente confliggenti con quello nazionale.

In conclusione, sarebbe possibile considerare il Mac come una terza via tra *cooperazione intergovernativa* e *metodo comunitario* che, per le sue caratteristiche strutturali, consente di superare sia le rigidità del *metodo comunitario* e della tecnica *hard* di armonizzazione delle politiche nazionali, sia la debolezza intrinseca alla *cooperazione intergovernativa* dovuta alla mancanza di strumenti che ne garantiscano l'osservanza, in quanto lascia un ampio margine di manovra agli Stati membri assicurando, allo stesso tempo, all'Unione, attraverso una procedura calendarizzata che mette a confronto le azioni dei paesi europei, un ruolo di orientamento delle politiche nazionali mediante sanzioni di tipo reputazionale in un quadro volto a stimolare l'apprendimento reciproco. Il metodo, offrendo un compromesso tra integrazione negativa e armonizzazione positiva, ha così consentito di superare l'originaria marginalità dell'Europa sociale dovuta non solo alla strumentalità della politica sociale rispetto agli imperativi economici del funzionamento del mercato comune e della concorrenza non distorta, ma anche alla debolezza delle sue basi giuridiche nei trattati istitutivi (Sciarra, 2004 e Giubboni 2004a).

5. Il Mac e i principi della buona governance di apertura, partecipazione ed efficacia

Apertura, partecipazione ed efficacia, oltre ad essere indicate dai sostenitori del Mac quali prerogative del metodo, rappresentano una buona parte dei principi della buona governance che la Commissione aveva individuato nel suo Libro bianco – insieme alla responsabilità e alla coerenza politica – nella prospettiva di riformare le modalità con cui l'Unione esercita i poteri che le hanno conferito i cittadini europei (Commissione europea, 2001). La letteratura scientifica che ha approfondito questi temi evidenzia, tuttavia, che l'avvenuta estensione del Metodo aperto di coordinamento alla dimensione sociale delle politiche pubbliche europee non ha accresciuto la legittimità democratica dell'Unione, né ha prodotto sostanziali progressi sotto il profilo della partecipazione di attori non istituzionali al decision-making europeo, né tanto meno ha dimostrato di aver generato i risultati richiesti in

termini di miglioramento della competitività dell'economia e del benessere dei cittadini comunitari.

Il Consiglio e la Commissione (ad esempio Consiglio europeo, 2005, parr. 9 e 39 e Commissione europea, 2005b, par. 4) hanno insistito in varie occasioni sulla dimensione partecipativa del metodo, sollecitando gli Stati a coinvolgere nell'ambito del Mac tutti gli attori interessati, compresi i parlamenti nazionali secondo le procedure proprie di ciascun paese. Questo approccio è stato confermato da ultimo nell'ambito della rinnovata Strategia di Lisbona²⁸, nella prospettiva di migliorare la governance dei processi di coordinamento aperto avviati nell'ambito della stessa Strategia. Ciononostante, l'elaborazione dei piani nazionali d'azione da parte degli Stati membri rimane essenzialmente un esercizio interno alle burocrazie ministeriali con una modesta visibilità in molti paesi europei e con limitate opportunità per gli attori interessati di influenzare sostanzialmente gli orientamenti o i contenuti delle politiche nazionali, essendo il loro coinvolgimento spesso circoscritto a procedure formali di consultazione o informali di mera informazione (Zeitlin, 2008).

Il presunto apporto della nuova governance europea in materia sociale in termini di sviluppo di nuove forme istituzionali e paritetiche di coinvolgimento degli attori interessati, di trasparenza e decentramento dei centri decisionali, fino a giungere alla creazione di nuove comunità di governo multivello, si è infatti rivelato marginale, con qualche ecce-

²⁸ Dopo cinque anni dal varo della Strategia di Lisbona, la Commissione, a fronte di una valutazione sconcertante dei progressi conseguiti, sulla base dei lavori di un gruppo ad alto livello, ha proposto di semplificare i processi di coordinamento avviati nell'ambito della strategia unificando e razionalizzando i processi di coordinamento riguardanti l'occupazione e le politiche micro e macro economiche portandoli ad un ciclo temporale di tre anni. In questo proposta gli altri processi di coordinamento in materia sociale venivano esclusi dalla strategia. Sulla base di tali proposte, il Consiglio europeo di Bruxelles del marzo 2005 ha avviato la Strategia di Lisbona modificata per la crescita e l'occupazione prevedendo l'adozione di linee di orientamento integrate per la politica economica e per l'occupazione, sollecitando la partecipazione di tutte le parti interessate e riaffermando l'importanza della dimensione sociale della strategia. In linea con questo indirizzo politico la Commissione, grazie anche alla mobilitazione di varie Ong e alla pressione di taluni governi, ha mutato la propria posizione proponendo di mantenere in vita i processi di coordinamento in materia di lotta alla povertà, pensioni e sanità integrandoli in un unico processo triennale autonomo rispetto a quello per la crescita e l'occupazione (Commissione europea, 2005b).

zione per il processo di inclusione sociale in cui queste ambizioni sono parzialmente soddisfatte²⁹.

Nel contesto europeo, il quadro del coinvolgimento nei processi di coordinamento aperto delle parti sociali (la cui partecipazione si realizza sia a livello politico che tecnico, sulla base di specifiche basi giuridiche) si rileva frammentario e ineguale poiché vari processi di coordinamento avviati in ambito sociale prevedono differenti modelli di consultazione e informazione³⁰. Tuttavia, la riforma della Strategia di Lisbona (Consiglio europeo, 2005, parr. 9 e 39 e Commissione europea, 2005b, par. 4), che ha focalizzato i processi di coordinamento delle politiche nazionali sui problemi economici della crescita e dell'occupazione a scapito della sua dimensione sociale, ha avuto l'effetto di ridurre il potere di influenza esercitabile da questi attori, avendo spostato l'agenda politica europea su temi meno attinenti ai loro interessi. Gli studi scientifici al riguardo rivelano, inoltre, che l'impegno profuso dai partner sociali europei negli altri processi di coordinamento aperto in materia sociale è modesto perché alcuni dei temi trattati sono poco pertinenti alle loro priorità politiche e, più radicalmente, perché ritengono che i processi di coordinamento europeo abbiano dimostrato di avere una limitata influenza sulle politiche na-

²⁹ Partendo dalle positive evidenze empiriche del processo di inclusione sociale, in cui la mobilitazione di tutte le parti interessate nella lotta alla povertà è uno degli obiettivi del processo, al fine di superare i limiti di trasparenza e partecipazione nei processi di coordinamento esistenti, è stato argutamente proposto di integrare, nel processo di monitoraggio e valutazione, alcuni degli elementi procedurali distintivi dello stesso Mac inserendoli tra gli obiettivi generali definiti a livello europeo: benchmarking, *peer review*, monitoraggio valutazione e revisione periodici (cfr. Zeitlin, 2005, p. 226). Questa proposta di «applicare al Mac lo stesso Mac» rende evidente i limiti del metodo quale strumento per avvicinare l'Unione ai cittadini e contribuire a colmare il «deficit democratico» europeo.

³⁰ Nella Seo e negli altri processi di coordinamento avviati nel settore sociale il coinvolgimento delle parti sociali è previsto da solide basi giuridiche che obbligano il comitato per l'occupazione e quello per la protezione sociale a promuovere il loro coinvolgimento (artt. 130 e 144 Tce, ora art. 150 e 160 Tfu). In particolare, oltre alla partecipazione assicurata attraverso questi comitati consultivi, le parti sociali esprimono e rendono pubbliche le loro posizioni e valutazioni politiche a livello europeo nel Vertice sociale tripartito per la crescita e l'occupazione che precede la riunione del Consiglio europeo di primavera dedicata alla Strategia di Lisbona; vertice istituzionalizzato nel 2003 per assicurare, su base permanente, la concertazione tra le parti sociali e il Consiglio e la Commissione (decisione del Consiglio 2003/174/Ce del 6 marzo 2003).

zionali (de la Porte e Pochet, 2005; de la Porte, Natali e Pochet, 2008; Natali e de la Porte, 2009).

A livello nazionale, il coinvolgimento delle parti sociali si realizza secondo graduazioni e modelli differenti nella formulazione e attuazione delle politiche, dipendendo dalle specifiche tradizioni istituzionali, dalla struttura delle relazioni industriali di ciascun paese e dalla rilevanza delle tematiche oggetto di coordinamento rispetto alle loro tradizionali priorità politiche. La letteratura scientifica al riguardo evidenzia che la partecipazione dei partner sociali a livello nazionale, sebbene sia un imperativo politico nell'ambito della Strategia di Lisbona³¹, non svolge alcuna funzione centrale nell'influenzare le politiche domestiche (Ravelli, 2005). Non sussistendo un obbligo comunitario in capo agli Stati membri di favorire la partecipazione delle parti sociali, il contributo del Mac al coinvolgimento di questi attori è tanto più limitato quanto più la concertazione con i partner sociali è già integrata nelle tradizioni istituzionali del paese di riferimento³². La loro partecipazione ai processi decisionali nazionali nell'ambito di alcuni dei processi di coordinamento in materia sociale soffre, inoltre, della discrepanza tra alcuni dei temi degli orientamenti europei e le priorità politiche proprie di questi attori³³.

Le opportunità di partecipazione al processo di coordinamento per le autorità regionali e locali sono, invece, condizionate dall'assetto dell'articolazione a livello nazionale delle competenze politico-amministrative nei diversi settori d'azione, nonché dalla volontà politica dei governi nazionali. Eppure, secondo alcuni studi, taluni processi di coordinamento aperto in ambito sociale hanno contribuito ad incrementare il decentramento a livello nazionale con attribuzioni di maggiori responsabilità a queste amministrazioni³⁴. Secondo questi studi, il

³¹ Un fondamento giuridico, sia pure vago, può invece essere ritrovato nell'art. 126, par. 2, Tce, che richiama gli Stati membri a tenere conto «delle prassi nazionali in materia di responsabilità delle parti sociali» nel considerare la promozione dell'occupazione come una questione d'interesse comune e nel coordinare le loro azioni al riguardo nel contesto europeo (de la Porte, 2007).

³² In tali casi, infatti, le parti sociali preferiscono influenzare la politica nazionale attraverso i canali esistenti e consolidati all'interno dei rispettivi paesi (de la Porte, 2007; e de la Porte, Natali e Pochet, 2008).

³³ Si pensi ai temi della lotta alla povertà e dell'esclusione sociale (de la Porte e Pochet, 2005).

³⁴ Si vedano, con particolare riferimento alla Seo, Garcia, Cardesa-Salzmann e Pradel (2006) e, con particolare riferimento al caso italiano, Ferrera e Sacchi, 2004.

Mac avrebbe dato un apporto all'apertura di alcune sfere di partecipazione ai livelli locale, regionale e nazionale, specie nella fase di attuazione delle politiche. Al contrario, l'associazione al processo dei parlamenti nazionali, a livello informativo o consultivo, sia pure incoraggiata dalla Commissione e dal Consiglio (Commissione europea, 2005, par. 4 e Consiglio europeo, 2005 parr. 9 e 39), è soggetta alla discrezionalità dei singoli governi nazionali e non è effettiva in alcuno dei paesi europei.

Il ruolo della società civile nei processi di coordinamento aperto in materia sociale non è definito nel Trattato: in base alla sue disposizioni, i comitati di esperti che supportano i lavori nei processi di coordinamento riguardanti l'occupazione e gli altri settori sociali sono tenuti a promuovere la sola partecipazione delle parti sociali, non essendo menzionati altri attori, quali la società civile o le organizzazioni non governative³⁵. Nel settore in cui la mobilitazione di tutti gli attori rilevanti è oggetto di un preciso impegno politico sovranazionale, vale a dire nell'ambito del processo di coordinamento di lotta alla povertà e all'inclusione sociale, costituendo uno degli obiettivi comuni definiti a livello europeo³⁶, le organizzazioni non governative operanti nel settore, specie nei paesi in cui i loro canali di influenza sulle rispettive politiche nazionali erano originariamente meno istituzionalizzati e consolidati, hanno effettivamente sfruttato appieno il metodo come mezzo legittimo per rafforzare le loro posizioni nei confronti dei governi na-

³⁵ Artt. 130 e 144 Tce, ora artt. 150 e 160 Tfu.

³⁶ A seguito della Strategia di Lisbona rinnovata, l'avvenuta integrazione dei processi di coordinamento aperto in materia di esclusione sociale, pensioni e sanità, che ha dato avvio ad un'unica applicazione del Mac alla protezione sociale guidata da «obiettivi globali» comuni ai tre settori. In questo quadro, gli obiettivi c.d. procedurali, che originariamente caratterizzavano il solo processo di inclusione sociale, sono stati estesi all'intero processo integrato e riguardano quindi trasversalmente i tre settori d'intervento della lotta alla povertà delle pensioni e della sanità. In particolare, uno dei tre obiettivi generali approvati dal Consiglio europeo di primavera nel 2006 consiste nel «rafforzare la governance, la trasparenza e la partecipazione dei soggetti interessati all'elaborazione, all'attuazione e al monitoraggio delle politiche». Gli effetti positivi del Mac in questo settore, sia pure limitati, in termini di miglioramento della dimensione partecipativa della governance europea dovrebbero riverberarsi in tal modo sull'insieme dei tre settori d'intervento potendo allo stesso tempo fornire evidenze empiriche sulla praticabilità della teoria che vorrebbe «applicare al Mac lo stesso Mac»(cfr. *supra*, nota 28).

zionali (de la Porte, 2007). Ciò nondimeno, nel complesso, il livello di partecipazione della società civile è stato marginale, si è realizzato mediante forme di accesso informali e poco istituzionalizzate e non ha saputo coinvolgere in eguale misura tutte le istanze interessate (Kröger, 2008; Natali, 2009).

Sebbene la revisione della Strategia di Lisbona abbia posto l'accento sull'aspetto della trasparenza e, in particolare, sulla necessità di impegnarsi a tutti i livelli di governo per fornire ai cittadini informazioni adeguate, questa è rimasta, fino ad ora, essenzialmente una «questione di esperti» con un'integrazione piuttosto debole nei dibattiti politici in ambito nazionale ed europeo e un coinvolgimento limitato di altri attori interessati (de la Porte e Nantz, 2004; Garcia, Cardesa-Salzman e Pradel, 2006; de la Porte, 2007). Ciò, sia a livello dell'Unione, in cui gli esperti nazionali ed europei svolgono un ruolo centrale³⁷, sia a livello nazionale in cui i governi rimangono i principali responsabili nell'elaborazione e nella presentazione dei piani nazionali d'azione a Bruxelles (Zeitlin e Pochet, 2005; de la Porte, Natali e Pochet, 2008). Sotto questo profilo, il Mac non sembra quindi aver consentito di superare la tradizionale equazione *soft law* diritto opaco (De Minico, 2008).

Sotto il profilo della capacità delle politiche europee di dare risposte adeguate alle problematiche comuni va constatato, insieme agli studiosi che hanno esaminato le performance economiche e sociali dell'Unione, che l'Europa del XXI secolo non si è trasformata nell'economia innovativa più competitiva e dinamica del mondo, registrando deboli tassi di crescita economica e limitati miglioramenti in termini di riduzione della disoccupazione, caratterizzati però da un aumento della flessibilità del mercato del lavoro non adeguatamente bilanciato da adeguati livelli di sicurezza sociale³⁸.

Tuttavia, le analisi scientifiche che hanno valutato gli effetti della dimensione sociale della Strategia di Lisbona e della nuova governance europea sui processi decisionali e sulle politiche adottate a livello nazionale, pongono l'accento sugli impatti cognitivi del metodo. Secondo tali studiosi, i processi europei di coordinamento aperto in ambito

³⁷ I lavori degli esperti nel comitato per l'occupazione e in quello per la protezione avvengono a porte chiuse e i loro dibattiti non sono pubblici sebbene nei loro siti istituzionali sono liberamente accessibili taluni dei loro documenti (Zeitlin, 2005).

³⁸ Per una sintesi della letteratura scientifica sul tema delle performance economiche e sociali dell'Unione, cfr. Natali, 2009, p. 124.

sociale integrati nella Strategia di Lisbona hanno contribuito, infatti, ad influenzare i contenuti delle politiche domestiche introducendo nei dibattiti nazionali alcuni concetti elaborati a livello europeo, mostrando nuovi approcci ai decisori politici nazionali e spingendoli a rivalutare l'efficacia di politiche ormai consolidate³⁹. Le politiche dell'Unione fondate sul Mac hanno inoltre contribuito a generare dei cambiamenti nell'agenda politica dei paesi europei facendo emergere temi prima sconosciuti e sostenendone la rilevanza politica⁴⁰. Nell'opinione di questi autori altri effetti del Mac hanno riguardato anche taluni aspetti procedurali del decision-making nazionale: in alcuni casi il metodo ha fornito un apporto allo sviluppo di capacità statistiche e di progettazione prima inesistenti, ha stimolato l'integrazione orizzontale tra differenti settori dell'amministrazione e delle politiche nazionali, ha favorito l'incremento del dialogo tra amministrazioni pubbliche e attori non istituzionali e, infine, ha assecondato l'integrazione tra diverse autorità di governo territoriali (Sacchi, 2006; de la Porte, 2007; Natali, 2006 e 2009).

Ciononostante, nei paesi in cui questi sviluppi sono stati evidenziati è difficile isolare gli effetti prodotti dal Mac, in rapporto alla pressione esercitata da altre politiche europee, come l'Uem, e dalle trasformazioni generate da eventuali dinamiche endogene non dipendenti dal Mac⁴¹. Inoltre, sono stati registrati pochi casi concreti di apprendi-

³⁹ Si fa riferimento alle categorie di attivazione, prevenzione della disoccupazione, apprendimento lungo tutto l'arco della vita, invecchiamento attivo, *gender mainstreaming*, *flexicurity*, inclusione sociale. In questo senso il Mac è uno strumento suscettibile di creare un linguaggio comune a livello europeo (si vedano, al riguardo, Zeitlin, 2005; Sacchi, 2006; Natali, 2006 per il coordinamento delle politiche pensionistiche e Natali, 2009 in relazione alla Strategia di Lisbona).

⁴⁰ In particolare, nel settore dell'occupazione è riconosciuto che la Strategia di Lisbona ha contribuito allo sviluppo di un approccio preventivo e di politiche attive nel campo dell'occupazione (riforme di servizi pubblici di collocamento, azioni mirate a favore delle categorie più vulnerabili, ecc.). Nel campo dell'inclusione sociale ha veicolato una visione multidimensionale dell'esclusione che supera il concetto di povertà economica e, in generale, ha promosso le pari opportunità facendo emergere aspetti quali quelli della segregazione di genere in paesi dove prima non venivano percepiti come problematici (si vedano, al riguardo, Zeitlin e Pochet, 2005; Sacchi, 2006; de la Porte, Natali e Pochet, 2008).

⁴¹ Va poi considerato che l'impatto diversificato dei vari processi di coordinamento aperto in campo sociale è dovuto anche alle loro differenti caratteristiche strutturali e ai loro diversi tempi di consolidamento. Inoltre, a livello nazionale,

mento diretto – dal basso verso l’alto o di trasferimento da un paese all’altro – di politiche innovative dimostratesi efficaci in altri contesti (Zeitlin, 2005). In sostanza la Strategia di Lisbona non si è ancora rivelata in grado di contribuire al cambiamento o di esercitare una vera e propria «pressione europea» a prescindere dai contesti politici nazionali e dalle priorità individuate dai rispettivi governi (de la Porte, Natali e Pochet, 2008, p. 22).

6. *Il Mac e il Trattato di Lisbona*

Una delle precondizioni essenziali per avviare l’applicazione del metodo a nuovi settori di policy è la volontà politica dei governi nazionali di progredire insieme verso la via dell’integrazione. Sotto questo profilo, le fondamenta su cui poggia il Mac non sono solide, in quanto l’esecuzione degli orientamenti e degli obiettivi elaborati a livello europeo è affidata alla buona volontà degli Stati membri. L’esistenza di una solida base legittimante nel Trattato, come per la Strategia europea per l’occupazione⁴², e – sia pure in minor misura – per il coordinamento aperto delle politiche sanitarie, pensionistiche e di lotta all’esclusione sociale⁴³, può operare in teoria come fattore di consolidamento del Mac. Ciononostante, tale elemento non si è rivelato nella pratica sufficiente a determinare l’intensità e la dinamicità dello sviluppo del metodo: basti pensare al coordinamento aperto avviato nel settore dell’istruzione e della formazione professionale, il quale sebbene trovi una, sia pur debole, base giuridica nel Trattato, ha conosciuto un’evoluzione piuttosto marginale (Laffan e Shaw, 2005).

L’introduzione nel Trattato di Lisbona di una disposizione che istituzionalizza le competenze di coordinamento dell’Unione, riconoscendo pari dignità al coordinamento delle politiche occupazionali rispetto a quello delle politiche economiche, e fornisce, allo stesso tempo, una esplicita base giuridica alle politiche di coordinamento in campo sociale – peraltro affermando che in questo ultimo settore l’iniziativa

il metodo viene spesso utilizzato strategicamente dai politici nazionali per legittimare o giustificare l’agenda politica domestica sulla base di meccanismi di «*blame shifting*» e «*credit claiming*»). Per gli studi sull’Italia si vedano Ferrera e Sacchi, 2004; Natali, 2006; Sacchi, 2007.

⁴² Art. 128 Tce, ora 148 Tfu.

⁴³ Artt. 137 par. 2, 140 e 152 par. 2 Tce, ora 153, par. 2, 156 e 168, par. 2 Tfu.

dell'Unione è discrezionale – rappresenta, da questo punto di vista, un avanzamento poco significativo verso il rilancio dell'Europa sociale⁴⁴. Il nuovo Trattato non realizza, infatti, come sarebbe stato auspicabile, una compiuta costituzionalizzazione del Mac⁴⁵. Limitandosi ad evocare il coordinamento delle politiche nazionali, senza specificare le procedure e definire i ruoli delle parti coinvolte, la disposizione citata rappresenta l'occasione mancata per garantire scrutinabilità e maggiore trasparenza al nuovo processo decisionale, nonché – ove fosse stato rafforzato anche l'aspetto partecipativo del metodo – per potenziarne il carattere democratico⁴⁶.

Sotto questo profilo merita allora di essere sottolineata la previsione degli articoli 156 e 168 del nuovo Trattato, inserite rispettivamente nei Titoli dedicati alla politica sociale e alla sanità, in quanto, nel ribadire il ruolo dell'Unione nell'ambito del coordinamento delle politiche nazionali in campo sociale, specificano le attività che la Commissione può intraprendere a tal fine, precisando che quest'ultima deve tenerne informato il Parlamento europeo. Sebbene nella specificazione di tali

⁴⁴ Cfr. art. 5 Tfu: «L'Unione *può* prendere iniziative per assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri». Per converso il par. 2 dello stesso articolo prevede che «l'Unione *prende* misure per assicurare il coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati membri [...]». In materia di istruzione professionale, gioventù e sport il Trattato attribuisce invece all'Unione solo delle competenze c.d. «di sostegno» (art. 6 Tfu).

⁴⁵ Si indica con questo termine l'inserimento nei trattati di una previsione che specifichi le procedure del Mac e definisca i ruoli delle parti coinvolte. La preoccupazione che, in generale, viene sollevata da coloro che non vedono con favore la costituzionalizzazione del metodo è l'irrigidimento delle sue procedure a scapito della flessibilità dello strumento che ne favorisce l'applicazione a differenti settori di policy. Per scongiurare queste preoccupazioni, il gruppo di lavoro sull'Europa sociale, costituito nell'ambito lavori della Convenzione, aveva proposto di inserire nel progetto di trattato costituzionale una previsione generale che indicasse soltanto le caratteristiche essenziali del metodo in modo da renderlo più trasparente, pur consentendo di conservarne la flessibilità. Tale proposta era stata solo in parte recepita nel progetto finale, poi fallito, della Costituzione europea (si vedano Ziller, 2003; Giubboni, 2004a; Sciarra, 2004).

⁴⁶ In questa direzione, durante i lavori della Convenzione, alcuni accademici, al fine di migliorare la trasparenza e la democraticità del Mac, avevano proposto di includere nella previsione del Trattato un richiamo ai principi di trasparenza e di partecipazione di tutti gli attori interessati facendone l'oggetto di espliciti obblighi delle istituzioni comunitarie e dei paesi membri nell'attuazione del processo di coordinamento (de Búrka e Zeitlin, 2003).

attività vengano richiamati soltanto alcuni degli elementi costitutivi del Mac⁴⁷ e delle aree alle quali è stato applicato⁴⁸, tale previsione può essere letta come una, sia pure timida, operazione volta a rafforzare il ruolo di impulso della Commissione e la democraticità del metodo attraverso l'attribuzione di una pur modesta visibilità al Mac e l'introduzione di un espresso obbligo in capo alla Commissione di associare pienamente il Parlamento europeo, che viene ad essere coinvolto in tutti i processi di coordinamento aperto nel settore sociale.

Al riguardo, potrebbero fungere da rinnovato impulso al rafforzamento del coinvolgimento delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile e dei parlamenti nazionali nell'ambito del Mac, le disposizioni del Trattato di Lisbona che riconoscono al principio della democrazia partecipativa e alla promozione del ruolo delle parti sociali e del dialogo sociale una posizione centrale per la vita democratica dell'Unione⁴⁹.

Tuttavia è l'incorporazione nel Trattato di Lisbona della Carta di Nizza – sia pure in via mediata dalla previsione dell'art. 6 del TUE che le attribuisce lo stesso valore giuridico dei trattati – che rappresenta il progresso più straordinario per l'avanzamento del processo di «costituzionalizzazione dell'Europa sociale» (Ziller, 2003; Giubboni, 2004a). Il nuovo Trattato, infatti, sebbene abbia mantenuto il cauto approccio che aveva caratterizzato l'elaborazione delle clausole sociali in occasione del progetto di trattato costituzionale, lasciando sostanzialmente invariato il quadro di competenze attribuito all'Unione in questi settori, compie quella svolta epocale che con l'abbandono della Costituzione europea sembrava destinata all'insuccesso, integrando i diritti sociali nel diritto primario europeo⁵⁰. Tale operazione consacra infatti

⁴⁷ Si veda art. 156, par. 2 Tfu, ultima parte: rispetto al modello delineato a Lisbona, non è menzionata l'elaborazione di piani d'azione nazionali da parte degli Stati membri, la definizione di parametri di riferimento (benchmark) per la misurazione delle performance nazionali, il processo multilaterale di valutazione tra pari, nonché la possibilità di indirizzare raccomandazioni nei riguardi degli Stati membri.

⁴⁸ Tra le aree oggetto di coordinamento la disposizione di cui all'art. 156, par. 2 Tfu, contempla soltanto l'occupazione e la sicurezza sociale e l'art. 168 Tfu solo la sanità.

⁴⁹ Artt. 11 e 12 TUE e 152 Tfu. Si veda anche il Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea.

⁵⁰ I diritti fondamentali, compresi quelli sociali, prima dell'adozione della Carta e dell'attribuzione a quest'ultima di un valore giuridico vincolante, sono entrati a

il fondamento costituzionale dell'Europa sociale, in quanto i diritti sociali assurgono ora a valori fondanti del processo d'integrazione europea correggendo lo squilibrio che, fino a questo momento, privilegiava la tutela dei valori economici del mercato unico e, in particolare, quelli della libera circolazione e della concorrenza.

Coerentemente con questo approccio, le disposizioni sui valori e sugli obiettivi generali dell'Unione vengono significativamente riformulate arricchendole di valori sociali con l'effetto di connotare fortemente in senso sociale e non solo economico la costruzione europea⁵¹. Nella medesima direzione del rafforzamento dei principi sociali cui l'Europa deve ispirarsi è inserita nel Trattato anche una clausola sociale che prescrive all'Unione di tenere in considerazione, nella definizione e attuazione delle sue politiche e delle sue azioni, le «esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana»⁵².

La costituzionalizzazione dei diritti fondamentali ad opera del Trattato di Lisbona potrebbe dare nuovo vigore a quelle teorie che intravedono nei diritti dell'uomo un completamento ideale per il Mac. Tali

far parte dell'ordinamento giuridico comunitario attraverso la giurisprudenza della Corte di Giustizia. Sin dalle sentenze «Stauder» del 12 novembre 1969 (causa 29/1969) e «Nold» del 14 maggio 1974 (causa 4/1974), la Corte ha affermato che il rispetto dei diritti fondamentali costituisce parte integrante dei principi generali del diritto, derivanti dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri in materia di diritti dell'uomo, tra cui, in particolare, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il cui rispetto è assicurato dalla medesima Corte nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto comunitario. Questa forma giurisprudenziale di tutela è stata poi istituzionalizzata dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam (art. 6 TUE). Per una efficace illustrazione dei limiti di questo meccanismo di salvaguardia e degli effetti dell'avvenuta codificazione dei diritti fondamentali con il Trattato di Lisbona si veda Cartabia (2007).

⁵¹ Tra i valori dell'Unione sanciti dall'art. 2 TUE figurano la dignità, l'uguaglianza, la solidarietà e la parità tra uomini e donne e tra gli obiettivi dell'art. 3 TUE sono ora menzionati «un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale», la lotta a «l'esclusione sociale e [alle] discriminazioni» e la promozione de «la giustizia e la protezione sociali», nonché «la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra generazioni e la tutela dei diritti del minore».

⁵² Art. 9 Tfu. Sulla concreta operatività di questa clausola di *mainstreaming* e rispetto alla sua natura politica o vincolante, si veda Bronzini, 2008.

studi propongono di ancorare i nuovi processi di *soft law* dell'Unione in materia sociale all'*hard law* dei diritti fondamentali guardando al Metodo aperto di coordinamento come ad uno strumento adeguato per monitorare lo stato di attuazione dei diritti sanciti dalla Carta⁵³ e, in particolare, di quelli sociali, negli ordinamenti nazionali (de Schutter, 2004; Sciarra, 2004). Anche senza arrivare fino a tanto, la sola valorizzazione delle potenzialità che discendono dall'avvenuta costituzionalizzazione dei diritti sociali fondamentali nell'ordine giuridico comunitario apre degli sviluppi verso il potenziamento della dimensione sociale dell'Unione che vale la pena di indagare.

In primo luogo, com'è stato osservato (Giubboni, 2004b; Smismans, 2005), i diritti sociali riconosciuti dalla Carta possono svolgere una «funzione difensiva» contro eventuali regressi o involuzioni operate dall'Unione o dagli Stati membri, laddove intraprendano azioni che minaccino di pregiudicarne la salvaguardia. Ciò anche nei riguardi degli atti adottati nell'ambito del Mac sia dalle istituzioni comunitarie, sia dagli Stati membri allorché agiscano per dare attuazione agli orientamenti fissati a livello europeo, magari approfittando dell'ampio margine di manovra riservato loro nell'ambito del processo di coordinamento. E, invero, un controllo della Corte di Giustizia, anche nell'ambito della *soft law* di matrice europea, non può ritenersi precluso (Ravelli, 2005; Barbera, 2006; Strazzari, 2006), se si considera che l'avvenuta cessione di sovranità dagli Stati membri all'Unione in materia occupazionale e sociale, seppure sotto forma di competenze di coordinamento, è stata istituzionalizzata con il nuovo Trattato⁵⁴, che gli orientamenti europei vengono adottati dal Consiglio con un atto tipico formalmente vincolante, quale la decisione, e che la giurisprudenza della Corte privilegia un approccio sostanziale per valutare la giustiziabilità degli atti comunitari, ritenendo legittimo il controllo giurisdizionale laddove questi producano effetti giuridici⁵⁵. Secondo questo

⁵³ In una posizione intermedia si colloca invece Giubboni (2004a e 2004b) che propone di assicurare una maggiore coerenza tra le procedure di coordinamento aperto attualmente operanti e i diritti riconosciuti nella Carta di Nizza, immaginando che una sezione dei piani d'azione nazionale degli Stati membri venga dedicata alla verifica del rispetto di questi diritti.

⁵⁴ Si veda art. 5 Tfu.

⁵⁵ Un precedente giurisprudenziale, sia pure nell'ambito del processo di coordinamento forte delle politiche economiche, potrebbe essere rinvenuto nella sentenza della Corte di Giustizia del 13 luglio 2004, «Commissione c. Consiglio» (C-27/04) che ha annullato le conclusioni del Consiglio volte a sospendere pro-

approccio, sarebbe pertanto ipotizzabile un controllo giudiziale nei riguardi delle decisioni del Consiglio che definiscono gli orientamenti a livello europeo non solo di validità formale, per il mancato rispetto delle procedure previste dal Trattato⁵⁶, ma anche di validità sostanziale, qualora nel merito, in nome di valori economici, quale ad esempio la competitività dell'economia europea, si ponessero in contrasto con i diritti sociali sanciti dalla Carta. Analogamente tale controllo potrebbe riverberarsi anche nei riguardi delle misure adottate dagli Stati membri in attuazione sia del diritto comunitario del mercato comune e della concorrenza, sia degli orientamenti europei definiti nell'ambito del Mac che determinassero un arretramento nella tutela dei diritti sociali rispetto agli standard previsti dalla Carta.

In secondo luogo, i diritti sociali possono svolgere una «funzione propulsiva» (Giubboni, 2004b; Smismans, 2005), quali valori e obiettivi suscettibili di indirizzare le azioni delle istituzioni europee e dei governi nazionali e subnazionali, anche nell'ambito dei processi di coordinamento esistenti, verso una politica europea dei diritti sociali volta a promuovere e innalzare le relative forme di tutela. Tuttavia è stato da più parti paventato che la presenza nella Carta delle c.d. clausole orizzontali⁵⁷ potrebbe essere d'ostacolo all'esplicazione delle potenzialità difensive e propulsive dei diritti fondamentali nella nuova Europa sociale. Tali disposizioni affermano, da un lato, che le competenze attribuite all'Unione dai Trattati in campo sociale non possono in alcun modo ritenersi estese o modificate dalle disposizioni della Carta⁵⁸, proiettando più di qualche ombra sulla possibilità che possa essere condotta una politica europea dei diritti sociali, dato che il nuo-

cedere per disavanzo eccessivo nei confronti della Francia e della Germania e a modificare le raccomandazioni indirizzate precedentemente agli stessi Stati per ridurre il disavanzo eccessivo (cfr. Strazzari, 2006).

⁵⁶ Ad esempio, nell'ipotesi in cui non vengano rispettate nell'ambito dei processi di coordinamento istituzionalizzati dal Trattato le garanzie partecipative previste in favore di altre istituzioni, quali il Parlamento europeo e i comitati consultivi che garantiscono il collegamento con le parti sociali, la società civile e le autorità regionali (si veda artt. 148 e 156 Tfu in materia rispettivamente di coordinamento delle politiche occupazionali e sociali).

⁵⁷ Capo VII intitolato «Disposizioni generali» (artt. 51-54 della Carta).

⁵⁸ Art. 51 par. 2 della Carta. Vedi anche art. 6 par. 2 Tue modificato a Lisbona. Al riguardo, si rammenta che sono esclusi dalla competenza normativa dell'Unione i classici diritti sociali ad un'equa retribuzione, di associazione e di sciopero (art. 154 par. 5 Tfu ex art. 137 Tce).

vo Trattato si limita a confermare le limitate competenze legislative già attribuite all'Unione in questo campo⁵⁹. Dall'altro, introducono una preoccupante distinzione tra «diritti» e «principi»⁶⁰ allo scopo di precisare il carattere meramente programmatico e non giustiziabile dei diritti sociali rispetto agli altri diritti, allorché non siano assistiti da alcun intervento normativo di attuazione, peraltro discrezionale. Con ciò, volendo negare che i diritti sociali possano essere invocati in giudizio nei confronti di atti comunitari o nazionali che li violino, ma così contraddicendo la stessa affermazione della Carta circa l'indivisibilità dei valori fondanti dell'Unione⁶¹. L'incidenza negativa di queste clausole⁶² è tuttavia molto discussa in dottrina (de Schutter, 2003; Giubboni, 2004b; Ziller, 2007).

In terzo luogo, i diritti sociali fondamentali agiranno come standard di tutela per l'adesione all'Unione di eventuali Stati candidati, poiché la loro piena osservanza costituisce una condizione preliminare di ammissione⁶³.

⁵⁹ Giubboni (2004b, p. 14) fa riferimento al riguardo ad una «sfasatura tra il momento della fissazione delle competenze legislative e quello dell'enunciazione dei diritti» che conosce solo due eccezioni: la materia della parità di trattamento e delle pari opportunità tra uomini e donne e quella del principio di non discriminazione.

⁶⁰ I primi devono essere «rispettati», i secondi «osservati» (si veda art. 51, par. 1 della Carta). Tra i principi, secondo le spiegazioni del Presidium richiamate dall'art. 6 par. 3 Tue, quale strumento interpretativo delle disposizioni della Carta, figurano ad esempio il diritto all'assistenza sociale, il diritto alla salute, la tutela dei disabili, ecc.

⁶¹ Si veda il Preambolo della Carta.

⁶² Al riguardo, si richiama quanto autorevolmente osservato in ordine alla portata dell'art. 51, par. 1 della Carta, il quale, limitando l'applicazione della Carta agli Stati membri «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione», può essere interpretato nel senso che ogni qual volta le autorità nazionali o subnazionali adottino atti normativi o amministrativi attuativi del diritto comunitario sono tenute a rispettare i diritti fondamentali sanciti dalla Carta e sono soggette al controllo giudiziale della Corte di Giustizia e dei giudici nazionali. Queste sono state le ragioni all'origine dell'inserimento nel Trattato di Lisbona del Protocollo n. 7 sull'applicazione della Carta alla Polonia e al Regno Unito volto a rassicurare i rispettivi governi sulla non rivendicabilità dei diritti sociali riconosciuti dalla Carta dinanzi alle giurisdizioni nazionali (Ziller, 2007).

⁶³ Tra i criteri definiti nel corso del Consiglio europeo di Copenhagen nel 1993 e completati durante il Consiglio europeo di Madrid nel 1995, che qualsiasi paese che intenda aderire all'Ue deve rispettare, vi è anche il rispetto dei diritti dell'uo-

Ritornando alla distinzione tra diritti e principi, spetterà alla Corte di giustizia e ai giudici nazionali riempire di contenuto questa suddivisione stabilendo «dove si arrestino i diritti sociali direttamente azionabili e dove comincino i principi sociali» (Giubboni, 2004a, p. 16). ed è ragionevole prevedere che i diritti e i principi sociali, una volta affermati, esplicheranno tutte le loro potenzialità sgretolando progressivamente gli attuali limiti di competenza dell'Unione in materia di diritti fondamentali⁶⁴.

Al riguardo è tuttavia necessario sottolineare che le garanzie accordate a livello nazionale ai diritti sociali fondamentali dai giudici e dalle Corti costituzionali, non possono ritenersi fungibili con quelle accordate dall'ordinamento comunitario. Sebbene vi sia una sostanziale concordanza tra i valori sociali della Carta dei diritti fondamentali e quelli delle Costituzioni nazionali⁶⁵, nell'applicare tali valori al contesto comunitario, la Corte di giustizia rimodula il contenuto e la portata dei diritti sociali e nel far questo non può non essere condizionata dagli obiettivi generali dell'integrazione europea in cui le libertà di circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali sono elevate a rango di diritti fondamentali, di modo che il bilanciamento tra le ragioni delle libertà economiche e quelle dei diritti fondamentali risulta spesso sbilanciato a favore delle prime (Cartabia, 2007; Ballestrero,

mo. Artt. 49 e 6, par. 1, Tue, ora artt. 49 e 2 del Tue modificato dal Trattato di Lisbona.

⁶⁴ Basti pensare agli effetti della dottrina dell'*incorporation* elaborata dalla Corte di Giustizia in base alla quale sono sottoposti al vaglio di compatibilità con l'ordinamento europeo gli atti delle autorità nazionali adottati per dare attuazione al diritto comunitario o l'utilizzo di una delle deroghe che possono essere legittimamente invocate dagli Stati membri per giustificare atti interni di limitazione delle libertà economiche sancite dai Trattati (Cartabia, 2007).

⁶⁵ Seppure si registrino assenze eclatanti quali ad esempio, il diritto al lavoro (quale aspettativa di occupazione si vedano artt. 15 e 30 della Carta), il diritto ad una retribuzione adeguata (anche se potrebbe ritenersi ricompreso nel diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque di cui all'art. 31 della stessa Carta) o i diritti delle formazioni sociali e dei gruppi intermedi, quali la famiglia, i sindacati, le associazioni, le minoranze linguistiche (presi in considerazione non quali soggetti titolari dei diritti sanciti dalla Carta, bensì in quanto proiezioni di diritti individuali); vengono riconosciuti nella Carta «nuovi diritti» sociali che non hanno corrispondenti nelle Costituzioni nazionali, quali i diritti dei bambini, degli anziani e dei disabili, il diritto all'assistenza abitativa (si vedano rispettivamente artt. 24, 25, 26 e 34 della Carta).

2007). Se il bilanciamento tra libertà economiche e diritti sociali viene realizzato nell'ambito di un sistema normativo, quale quello comunitario, che non riconosce la priorità ai diritti sociali fondamentali, come hanno evidenziato le recenti decisioni della Corte di giustizia nei casi Viking e Laval⁶⁶, il pericolo è la progressiva erosione dei welfare State nazionali e della stessa identità costituzionale fondata sui valori sociali⁶⁷ (Cartabia, 2007; Ballestrero, 2007; Carabelli, 2009). Ciò è tanto più evidente se consideriamo quanto sia penetrante il ruolo che l'azione interpretativa e applicativa della Corte di Giustizia svolge nel rapporto con gli ordinamenti giuridici nazionali⁶⁸. In questa prospettiva di svuotamento della tutela garantita dalle Costituzioni nazionali ai diritti sociali potrebbero venire in soccorso le Corti costituzionali nazionali ove riscoprano il ruolo, finora affermato soltanto in linea teorica, di custodi ultimi dei diritti inviolabili, riservandosi di esercitare il controllo della validità del diritto dell'Unione rispetto al nucleo essenziale dei diritti fondamentali e ai principi supremi dei rispettivi ordinamenti costituzionali⁶⁹. Al riguardo, significativa è la recente sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco che, nell'esaminare le leggi nazionali di ratifica e di attuazione del nuovo Trattato, ha sottoposto ad un controllo di compatibilità il quadro di competenze, principi e procedure definito a Lisbona con il modello di democrazia vigente in

⁶⁶ Corte di Giustizia sent. 11 dicembre 2007, «Viking» (C-438/05) e 18 dicembre 2007, «Laval» causa (C-341/05) in cui la Corte ha sacrificato alle ragioni del mercato unico e delle libertà di circolazione il diritto di sciopero e la libertà d'azione e di contrattazione collettiva volte ad ottenere un miglioramento delle condizioni di lavoro e di occupazione dei lavoratori. Si vedano anche le decisioni dello stesso tenore del 3 aprile 2008, «Rüffert» (C-346/06) e del 19 giugno 2008, «Commissione c. Lussemburgo» (C-319/06) (si veda Carabelli, 2009).

⁶⁷ Al riguardo è stato prospettato il rischio di un «colonialismo giuridizionale» (Cartabia, 2007, p. 64).

⁶⁸ Le sentenze della Corte in materia di diritti fondamentali, in quanto interpretative di norme comunitarie, hanno carattere di sentenze dichiarative della *ratio* delle medesime norme e la stessa efficacia delle disposizioni interpretate vincolando tutti i governi dei paesi dell'Unione e i giudici degli Stati europei che sono tenuti ad applicare i principi in esse affermati eventualmente disapplicando le norme interne incompatibili, anche se il caso da cui ha tratto origine la pronuncia della Corte riguarda uno specifico ordinamento giuridico (Cartabia, 2007).

⁶⁹ Per la Corte costituzionale italiana si vedano sent. n. 183 del 27 dicembre 1973 «Fron-tini», sent. n. 170 del 5 giugno 1984 «Granital» e sent. n. 232 del 21 aprile 1989 «Fragd».

Germania, riaffermando la propria competenza a intervenire nell'area della politica sociale qualora occorra assicurare il rispetto dei principi fondamentali del welfare State tedesco previsti dalla Legge fondamentale⁷⁰.

7. Conclusioni

Quanto sviluppato in questo studio ci induce a constatare che siamo ancora lontani dall'individuare un vero e proprio Stato sociale europeo: non esiste infatti un'unitaria e organica politica sociale europea, ma un insieme disomogeneo e disorganico di azioni comunitarie il cui corpus normativo è limitato ai settori tradizionali del diritto del lavoro (*employment related policy*), mentre i settori chiave del welfare quali l'assistenza sociale, la sicurezza sociale, la sanità sono oggetto di forme deboli e poco trasparenti di coordinamento delle politiche nazionali i cui effetti significativi si sono dimostrati marginali (Natali, 2009). Dopo un decennio di implementazione della Strategia di Lisbona, nonostante i vari tentativi di riforma miranti ad incrementarne l'effettività, l'Europa sociale fa fatica ad affermarsi e la politica europea è ancora essenzialmente dominata da priorità economiche funzionali alla creazione di un mercato economico integrato ed efficiente. Il tentativo di coinvolgere pienamente gli Stati membri nella definizione, implementazione e monitoraggio di obiettivi sociali comuni si è rivelato, nel tempo, problematico per molti aspetti mostrando limiti e incertezze. I primi anni di esperienza della Strategia di Lisbona rinnovata evidenziano che la dimensione sociale ha finito per perdere visibilità e autonomia nell'ambito della strategia, mentre si è ridotta la capacità di monitoraggio e la dimensione partecipativa del Metodo aperto di coordinamento (Zeitlin, 2008).

Siamo insomma ancora lontani dal poter individuare, nel modello sociale europeo⁷¹, un modello comune promosso a livello comunitario mirante a correggere il funzionamento e gli effetti del mercato libero e concorrenziale in un'ottica redistributiva o di giustizia sociale. Alla luce degli ultimi allargamenti, in un contesto caratterizzato dall'impo-

⁷⁰ Sentenza Bvg-BverfG, 2BvE 2/08 del 30 giugno 2009.

⁷¹ Con questo termine si fa generalmente riferimento all'insieme dei principi comuni e degli elementi che caratterizzano i differenti sistemi nazionali di *welfare* in Europa (de Bürka G. 2005, p. 2).

tenza del legislatore europeo, anche in ragione della crescente difficoltà di mantenere un'Europa «unita nella diversità»⁷², dovremmo forse chiederci se un welfare state europeo sia non solo possibile, ma persino desiderabile, tenuto conto dell'aggravato divario tra i sistemi di tutela del lavoro tra i paesi di nuova adesione e i vecchi Stati membri che genera nuove e tensioni sull'assetto economico e sociale dei paesi di più antica tradizione solidaristica, nonché degli inevitabili effetti in termini di *dumping sociale* e delle spinte verso fenomeni di deregolazione competitiva. In questo quadro, l'implementazione dei valori sociali, sulla cui prevalenza rispetto ai valori economici si fondano gli equilibri costituzionali nazionali, è affidata, da un lato, ai meccanismi imperfetti del Mac e della *soft law* e, dall'altro, all'*hard law* dei diritti sociali sanciti nella Carta dei diritti fondamentali che, con il Trattato di Lisbona, sono istituzionalmente entrati a far parte del diritto primario europeo e della sfera di giurisdizione della Corte di Giustizia. Questa, tuttavia, non sembra ancora pronta ad assumersi responsabilmente il compito, proprio delle Corti costituzionali⁷³, di garante ultimo dei diritti, mostrando evidenti limiti nell'operare il bilanciamento tra le ragioni del mercato, che nella visione della Corte dell'ordinamento comunitario sembrano godere ancora di un indiscusso primato, e quelle della solidarietà.

⁷² Si veda il motto dell'Unione menzionato nella dichiarazione n. 52 relativa ai simboli dell'Unione europea allegata al Trattato di Lisbona. Come nota Sharpf 2002, l'eterogeneità tra Stati membri si è accresciuta con i progressivi allargamenti non solo sotto il profilo del differente livello di sviluppo economico, ma anche della diversità dei sistemi istituzionali e normativi del *welfare*.

⁷³ Non mancano tuttavia precedenti giurisprudenziali in cui i diritti fondamentali, a confronto con i principi dell'ordinamento comunitario, sono risultati potenziati. Si veda, a titolo di esempio, la sent. 14 ottobre 2004, «Omega» (C-36/02) e la sent. 11 gennaio 2000, «Tanja Kreib» (C-285/98).

Riferimenti bibliografici

- Andronico A. e Lo Faro A., 2005, *Defining problems: Open Method of Coordination, Fundamental Rights and Governance*, in de Schutter O. e Deakin S. (a cura di), *Social Rights and Market Forces: Is the Open Coordination of Employment and Social Policies the Future of Social Europe?*, Bruylant, Bruxelles.
- Ballestrero M.V., 2007, *Europa dei mercati e promozione dei diritti*, working paper Csdle «Massimo D'Antona» n. 55, Università degli Studi di Catania, disponibile alla pagina web: www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione.
- Barbera M., 2006, *Nuovi processi deliberativi e principio di legalità nell'ordinamento europeo*, in Barbera M. (a cura di), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, Milano, pp. 299-315.
- Bronzini G., 2008, *Il modello sociale europeo*, in Bassanini F. e Tiberi G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, pp. 109-131.
- Carabelli U., 2009, *Tutele del lavoro, diritto di sciopero e libertà di contrattazione collettiva tra identità nazionale e integrazione comunitaria, Commenti (01-09-2009)*, Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa, disponibile alla pagina web: <http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=A&op=5>.
- Cartabia M., 2007, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Il Mulino, Bologna, pp. 13-66.
- Caruso B., 2005, *Il diritto del lavoro tra hard law e soft law: nuove funzioni e nuove tecniche normative*, working paper Csdle «Massimo D'Antona» n. 39, Università degli Studi di Catania, disponibile alla pagina web: www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione.
- Damonte A., 2006, *La governance europea*, Urge working paper n. 6, disponibile al sito: www.urge.it.
- de Búrka G., 2003, *The Constitutional Challenge of New Governance in the European Union*, «European Law Journal», n. 28, pp. 814-839.
- de Búrka G., 2005, *Towards European Welfare?*, in de Búrka G. (a cura di), *EU Law and the Welfare State. In Search of Solidarity*, European University Institute, Oxford University Press, New York, pp. 1-9.
- de Búrka G. e Zeitlin J., 2003, *Constitutionalising the Open Method of Coordination, Thinking outside the box*, paper n. 6, disponibile alla pagina web: http://www.fd.unl.pt/je/edit_pap2003-06.htm.
- de la Porte C., 2007, *Good Governance Via the OMC? The Cases of Employment and Social Inclusion*, «European Journal of Legal Studies», vol. 1, n. 1, disponibile alla pagina web: <http://www.ejls.eu/index.php>.
- de la Porte C. e Nanz P., 2004, *The OMC – A Deliberative-Democratic Mode of Governance? The Cases of Employment and Pensions*, «Journal of European Public Policy», vol. 11, n. 2, pp. 267-288.

- de la Porte C. e Pochet P., 2002, *Supple Coordination at EU Level and the Key Actor's Involvement*, in de la Porte C. e Pochet P. (a cura di), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Pie-Peter Lang, Bruxelles, pp. 27-68.
- de la Porte C. e Pochet P., 2005, *Participation in the Open Method of Co-ordination. The Case of Employment and Social Inclusion*, in Zeitlin J., Pochet P. (a cura di) con Magnusson L., *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Pie-Peter Lang, Bruxelles, pp. 353-389.
- de la Porte C., Natali D. e Pochet P., 2008, *Governance europea delle politiche sociali. Il coinvolgimento dei partner sociali e l'influenza nazionale*, «Rivista delle Politiche Sociali» n. 4, pp. 9-35.
- De Minico G., 2008, *La soft law: nostalgie e anticipazioni*, in Bassanini F. e Tiberti G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, pp. 327-342.
- De Schutter O., 2003, *La garanzia dei diritti e dei principi sociali nella «Carta dei diritti fondamentali»*, in Zagrebelsky G., *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Editori Laterza, Bari, pp. 192-220.
- De Schutter O., 2004, *The Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights through the Open Method of Coordination*, Jean Monnet working paper n. 7/2004, New York University School of Law, disponibile alla pagina web: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/index.html>.
- Ferrera M. e Sacchi S., 2004, *The Open Method of Coordination and National Institutional Capabilities. The Italian experience*, Urge working paper n. 2, disponibile al sito web: www.urge.it.
- Ferrera M. e Sacchi S., 2007, *A More Social EU? In What Areas? In What Forms?*, «European Governance», vol. 1, n. 1, disponibile alla pagina web: <http://www.urge.it/eg.html#publications>.
- Garcia M., Cardesa-Salzmann A. e Pradel M., 2006, *La Strategia europea per l'occupazione: un esempio di governance multilivello*, «Rivista delle politiche sociali», n. 2, pp. 309-337.
- Giubboni S., 2003, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna.
- Giubboni S., 2004a, *Diritti e politiche sociali nella «crisi» europea*, working paper Csdle «Massimo D'Antona» n. 17, Università degli Studi di Catania, disponibile alla pagina web: www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione.
- Giubboni S., 2004b, *Lavoro e diritti sociali nella «nuova» Costituzione europea*, working paper Csdle «Massimo D'Antona» n. 5, Università degli Studi di Catania, disponibile alla pagina web: www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione.
- Giuliani M., 2007, *Attorno alla governance europea: genesi diffusione e metodologia di un concetto*, Urge working paper n. 5, disponibile al sito web: www.urge.it.
- Hemerijck A., 2008, *L'imperativo del developmental welfare per l'Europa*, «Rivista delle politiche sociali», n. 1, pp. 57-90.

- Hodson D., 2004, *Macroeconomic Co-ordination in the Euro Area: The Scope and Limits of the Open Method*, «Journal of European Public Policy», vol. 11, n. 2, pp. 231-248.
- Joerges C. e Rödl F., 2009, *Informal Politics. Formalised Law and the «Social deficit» of the European Integration: Reflection after the Judgments of the ECJ in Viking and Laval*, «European Law Journal», vol. 15, n. 1, pp. 1-19.
- Kröger S., 2008, *Nothing But Consultation: The Place of Organised Civil Society in EU Policy-making across Policies*, European Governance papers (Eurogov) n. C-08-03, disponibile alla pagina web: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-08-03.pdf>.
- Laffan B. e Shaw C., 2005, *Classifying and Mapping OMC in different policy areas*, New Modes of Governance Integrated Project (Newgov) n. 02/D09, disponibile alla pagina web: http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D02D09_Classifying_and_Mapping_OMC.pdf.
- Natali D., 2006, *Le pensioni nell'Europa a 25. Il coordinamento delle strategie di riforma*, URGE working paper n. 2, disponibile al sito web: www.urge.it.
- Natali D., 2009, *La stratégie de Lisbonne après un décennie: revue critique d'une littérature pluridisciplinaire*, «La Revue de l'IREES», vol. 60, n. 1, – numero speciale *Stratégie de Lisbonne: échec ou solution pour le futur?*, disponibile alla pagina web: <http://www.ires-fr.org/La-Revue-de-l-IREES-no60-2009-1>.
- Natali D. e de la Porte, 2009, *La participation dans la stratégie de Lisbonne (et au-delà). Une comparaison des MOC sur la stratégie européenne pour l'emploi et les retraites*, «La Revue de l'IREES», vol. 60, n. 1, pp. 65-86.
- Radaelli C., 2003, *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?*, Sieps Report n. 1, Swedish Institute for European Policy Studies, Stoccolma.
- Ravelli F., 2005, *Il coordinamento delle politiche comunitarie per l'occupazione e i suoi strumenti*, working paper Csdle «Massimo D'Antona» n. 43, Università di Catania, disponibile alla pagina web: www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione.
- Rhodes M., 2005, *The Scientific Objectives of the NEWGOV Project. A revised framework*, Newgov Consortium Conference, 30-31 maggio 2005, Firenze, Istituto universitario europeo, disponibile alla pagina web: http://www.eu-newgov.org/public/Consortium_Conference_2005.asp.
- Sabbatini A., 2005, *Governance*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 407-423.
- Sacchi S., 2006, *Il metodo aperto di coordinamento. Origini, ragioni e prospettive del coordinamento delle politiche sociali*, Urge working paper n. 8, disponibile al sito web: www.urge.it.
- Sacchi S., 2007, *Italy in the EU: Insights from Social Policy Co-ordination*, Urge working paper n. 1, disponibile al sito web: www.urge.it.
- Sciarra S., 2004, *La costituzionalizzazione dell'Europa sociale. Diritti fondamentali e procedure di soft law*, «Quaderni costituzionali», n. 2, pp. 281-301.
- Sciarra S., 2005, *Fundamental Labour Rights after the Lisbon Agenda*, working paper Csdle «Massimo D'Antona» n. 36, Università degli Studi di Catania, disponibile alla pagina web: www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione.

- Sharpe F.W., 2002, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, «Journal of Common Market Studies», vol. 40, n. 4, pp. 645-670.
- Smismans S., 2005, *How to Be Fundamental with Soft Procedures? The Open Method of Coordination and Fundamental Social Rights*, Urge working paper n. 2, disponibile al sito web: www.urge.it.
- Strazzari D., 2006, *Tra soft e hard law: prime riflessioni in favore della giustiziabilità degli atti emanati nell'ambito del Metodo aperto di coordinamento*, in Barbera M. (a cura di), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, Milano, pp. 317-352.
- Zeitlin J., 2005, *Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?*, in de Búrka G. (a cura di), *EU Law and the Welfare State. In Search of Solidarity*, European University Institute, Oxford University Press, New York, pp. 213-241.
- Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di) con Magnusson L., 2005, *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Pie-Peter Lang, Bruxelles.
- Zeitlin J., 2008, *The Open Method of Coordination and the Governance of the Lisbon Strategy*, «Journal of Common Market Studies», vol. 46, n. 2 pp. 436-450.
- Ziller J., 2003, *La nuova Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna.
- Ziller J., 2007, *Il nuovo trattato europeo*, Il Mulino, Bologna.

Documenti ufficiali

- Commissione europea, 2001, *La governance europea. Un libro bianco*, Com(2001) 428 def.
- Commissione europea, 2005a, *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*, Com(2005) 24 def.
- Commissione europea, 2005b, *Lavorare insieme, lavorare meglio: un nuovo quadro per il coordinamento aperto delle politiche di protezione sociale e di integrazione nell'Unione europea*, Com(2005) 706 def.
- Consiglio europeo straordinario di Lisbona, 2000a, 23-24 marzo, *Conclusioni della Presidenza*, disponibile alla pagina web: http://europa.eu/european-council/index_it.htm.
- Consiglio europeo di Nizza, 2000b, 7-9 dicembre, *Conclusioni della Presidenza*, disponibile alla pagina web: http://europa.eu/european-council/index_it.htm.
- Consiglio europeo di Stoccolma, 2001, 23-24 marzo, *Conclusioni della Presidenza*, disponibile alla pagina web: http://europa.eu/european-council/index_it.htm.
- Consiglio europeo di Bruxelles, 2004, 25-26 marzo, *Conclusioni della Presidenza*, disponibile alla pagina web: http://europa.eu/european-council/index_it.htm.
- Consiglio europeo di Bruxelles, 2005, 22-23 marzo, *Conclusioni della Presidenza*, disponibile alla pagina web: http://europa.eu/european-council/index_it.htm.
- Gruppo XI «Europa sociale», *Relazione finale*, 4 febbraio 2004, Conv 516/1/03 Rev 1.

Italia. I Programmi operativi regionali Fse-Fesr in materia di politiche e inclusione sociale per il periodo 2007-2013

Paolo Calbucci

L'articolo presenta i risultati di un'analisi svolta a partire dai documenti di programmazione adottati dalle Regioni italiane per il ciclo di politiche di coesione regionale 2007-2013, centrata sulla messa in evidenza di come gli obiettivi della Strategia di Lisbona e più in dettaglio della strategia di inclusione sociale definiti a livello comunitario, siano stati tradotti in termini operativi. Sono stati analizzati i Programmi operativi regionali (Por) italiani del Fondo sociale europeo (Fse)

e del Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), rispetto ad uno degli assi portanti della nuova programmazione, nello specifico quello relativo alle politiche sociali. In particolare, viene proposta una rassegna delle misure e delle risorse specificatamente programmate dalle Regioni italiane, e pertanto, indirettamente, anche delle possibilità-potenzialità previste per gli operatori del settore, siano essi enti pubblici locali o organizzazioni pubbliche o private che operano nel settore.

RPS

strumenti

1. Premessa

Il presente contributo tratta di come gli obiettivi di Lisbona e nello specifico della strategia di inclusione sociale definiti a livello comunitario, sono stati tradotti in termini operativi in Italia nell'ambito della nuova politica di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013.

L'articolo si concretizza in un'analisi di quanto previsto nella programmazione 2007-2013 in Italia per il Fondo sociale europeo (Fse) e il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), rispetto ad uno degli assi portanti della programmazione, ovvero quello relativo alle politiche sociali e di inclusione sociale; viene pertanto proposta una rassegna delle misure e delle risorse specificatamente programmate dalle Regioni italiane, in quanto titolari dei Programmi operativi (Po) e pertanto, indirettamente, anche delle possibilità-potenzialità previste per gli operatori del settore, siano essi enti pubblici locali o organizzazioni pubbliche o private¹.

¹ I dati e le informazioni riportati nel presente articolo fanno riferimento ai risultati di alcuni progetti di ricerca realizzati dal Cles (Centro di Ricerche e Studi

In particolare, una parte del lavoro è interamente dedicata all'analisi delle strategie di sviluppo regionali, sulla base di quanto emerge dalla lettura critica dei documenti di programmazione (Por) messi a punto dalle Regioni e approvati dalla Commissione europea nel corso del 2007 sia del Fse che del Fesr.

A tal riguardo, l'analisi risulta principalmente finalizzata ad offrire un primo quadro di carattere generale sulle strategie di intervento e sugli obiettivi di sviluppo perseguiti nei diversi contesti regionali del nostro paese, in modo da far emergere alcune prime omogeneità e/o differenze riscontrabili fra le diverse aree del territorio nazionale.

Inoltre l'attenzione si è concentrata anche sull'analisi delle scelte allocative delle risorse finanziarie effettivamente realizzate nell'ambito dei Por, sempre con riferimento al tema delle politiche sociali e di inclusione sociale; la ripartizione dei flussi di spesa previsti consente di verificare nel concreto l'effettiva importanza attribuita dalle Regioni alle diverse finalità d'intervento e/o ambiti settoriali.

Per ciascuna Regione la puntuale ricostruzione delle risorse assegnate agli ambiti programmatici oggetto di interesse è stata effettuata a partire dai dati sulle «categorie di spesa» riportati nei singoli Por².

L'ambito di osservazione è dunque il quadro, necessariamente variegato e composito, delle politiche sociali e delle politiche per l'inclu-

sui problemi del lavoro, dell'economia e dello sviluppo) per diversi committenti esterni. In particolare si fa riferimento ad una ricerca realizzata nell'ambito del progetto «Sintesi per il cambiamento organizzativo», assegnata dal Formez, e nello specifico ad una delle azioni progettuali, quella relativa all'«Innovazione organizzativa per la gestione dei Fondi strutturali 2007-2013», diretta ad affiancare le strutture regionali e provinciali nell'individuazione delle modalità organizzative e percorsi di aggiornamento professionale, atti a garantire il raggiungimento delle priorità fissate dalla programmazione comunitaria 2007-2013; inoltre, per quanto riguarda in particolare i dati finanziari, si fa riferimento ad uno studio realizzato dal Cles per conto del Cnel, riguardante l'analisi valutativa delle scelte programmatiche in materia di sviluppo operate a livello regionale, alla luce della nuova programmazione comunitaria relativa al periodo 2007-2013.

² Ciascuna Regione ha dovuto infatti prevedere nell'ambito dei Por un'assegnazione preliminare delle risorse complessivamente disponibili per Assi prioritari e tipologie d'intervento, tenendo conto delle «categorie di spesa» codificate a livello comunitario e contenute nell'Allegato IV al Regolamento Ce n. 1083/2006. Secondo quanto disposto dal Regolamento, sono possibili 74 diverse categorie di spesa per l'azione dei Fondi strutturali, tra cui è possibile individuare quelle più direttamente riferibili alle tematiche sociali e di inclusione sociale.

sione sociale programmato dagli attori delle politiche di coesione e sviluppo.

Il quadro di riferimento delle politiche sociali e delle politiche di inclusione sociale relativamente a quanto previsto dagli strumenti di programmazione dei Fondi strutturali (Fesr e Fse) risulta particolarmente complesso e variabile a seconda dei destinatari delle politiche stesse, dei diversi ordinamenti in cui si applicano, dei contesti socio-economici in cui si inseriscono.

Nel quadro della nuova programmazione 2007-2013 sono previste diverse misure di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, derivanti da uno degli impegni principali per l'Unione europea che, attraverso la politica di coesione per il periodo 2007-2013, punta a raggiungere i target/obiettivi definiti nell'ambito dell'Agenda di Lisbona, che intende fare dell'Europa «la società più competitiva del mondo fondata sulla conoscenza, con maggiori posti di lavoro e di migliore qualità, una maggiore coesione sociale, mediante politiche capaci di declinare le esigenze della concorrenza, dell'occupazione, del progresso sociale e della sostenibilità ambientale».

In tal senso, il Fse – quale strumento finanziario per il raggiungimento degli obiettivi in materia di occupazione e qualificazione delle risorse umane concordati dagli Stati membri dell'Unione europea nell'ambito della Strategia di Lisbona e delle Linee direttrici comunitarie sulla coesione nel settore occupazionale – promuove azioni specifiche atte principalmente a migliorare l'occupabilità e l'inclusione sociale dei soggetti maggiormente esposti ai rischi di marginalizzazione.

Diversamente il Fesr, che contribuisce al finanziamento di interventi finalizzati ad eliminare le disparità di sviluppo a livello regionale sostenendo l'adeguamento strutturale delle economie regionali, la riconversione delle aree industriali in declino oltre che la riqualificazione delle aree urbane, per quanto riguarda le politiche sociali, si concentra prevalentemente sul tema dell'infrastrutturazione sociale.

2. Il quadro di riferimento della programmazione dei Fondi strutturali comunitari

Nel marzo del 2000, il Consiglio europeo tenutosi a Lisbona, elaborò un documento strategico in cui emergevano già le caratteristiche sostanziali della nuova fase della politica di coesione e che possono essere riassunte proprio nell'obiettivo generale che il Consiglio si prefigu-

rava di conseguire ovvero di *rafforzare l'occupazione, la riforma economica e la coesione sociale nel contesto di un'economia fondata sulla conoscenza, mirando a fare dell'Unione europea l'economia più competitiva e dinamica al mondo, in grado di coniugare la crescita con nuovi e migliori posti di lavoro.*

Nella riunione del Consiglio europeo del giugno del 2001, tenutasi a Göteborg, gli obiettivi di Lisbona sono stati integrati con una nuova dimensione dell'intervento comunitario: quella della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile.

Nel corso del periodo 2000-2005, l'attuazione della Strategia di Lisbona è stata oggetto di una vasta riflessione e di approfondite valutazioni, visti anche gli scarsi risultati conseguiti. Nel 2005, a distanza di cinque anni e, quindi, a metà percorso, ci si è accorti che gli obiettivi fissati nel 2000 erano ben lungi dall'essere stati raggiunti e, anzi, le distanze in termini di crescita economica con gli Stati Uniti e le grandi nazioni emergenti dell'Asia sembravano essersi allargate. Preso atto degli insufficienti risultati ottenuti, gli Stati membri dell'Ue hanno deciso di rilanciare la Strategia di Lisbona, concentrando gli sforzi verso due obiettivi principali: crescita economica e occupazione, e definendo alcuni nuovi principi sui quali impostare le azioni da porre in campo.

Parte integrante della strategia di Lisbona è l'azione dell'Unione europea verso lo sviluppo del modello sociale europeo (Agenda per la politica sociale 2006-2010). L'Agenda sviluppa una duplice strategia: innanzitutto pone l'accento sul suo ruolo per accrescere la fiducia dei cittadini; in secondo luogo presenta azioni chiave secondo tre assi principali che sono l'occupazione, le pari opportunità e l'inserimento sociale.

È proprio nel tentativo da un lato di rafforzare la Strategia di Lisbona e Göteborg e di integrare maggiormente la politica di coesione nell'ambito degli obiettivi di Lisbona e di Göteborg, che nasce l'approccio strategico adottato dalla Commissione europea per la nuova stagione dei Fondi strutturali 2007-2013 e che ha trovato chiaramente espressione negli «Orientamenti strategici della Comunità per la coesione»³ (detto anche Osc). Il documento guida della politica di coesione, ribadendo gli indirizzi di Lisbona e di Göteborg, individua tre priorità strategiche per la nuova fase di programmazione:

³ Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 06/10/2006 n. 2006/702/Ce Guee serie L., n. 2911/11 del 21/10/2006.

- ♦ rendere più attraenti gli Stati membri, le regioni e le città migliorando l'accessibilità, garantendo una qualità e un livello adeguati di servizi e tutelando l'ambiente;
- ♦ promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità e lo sviluppo dell'economia della conoscenza mediante lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione, comprese le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché
- ♦ creare nuovi e migliori posti di lavoro attirando un maggior numero di persone verso il mercato del lavoro o l'attività imprenditoriale, migliorando l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e aumentando gli investimenti nel capitale umano.

La fase di riforma della politica di coesione ha quindi trovato espressione nel nuovo «quadro regolamentare» che disciplina il funzionamento del ciclo di programmazione 2007-2013 e più nello specifico il funzionamento dei principali strumenti della politica europea: i Fondi strutturali (Fesr e Fse) e il Fondo di coesione⁴.

Tra le scelte condivise tra Commissione europea e Stati membri è quella di rafforzare la concentrazione delle risorse finanziarie e degli sforzi programmatici su alcuni limitati ambiti tematici, ciò attraverso un'integrazione della Strategia di Lisbona e Göteborg nello schema degli obiettivi compresi nella nuova programmazione. Gli Stati membri si sono, in tal senso, impegnati a destinare il 60% delle risorse disponibili per le regioni in ritardo di sviluppo e il 75% per tutte le altre regioni, agli investimenti chiave collegati alla nuova strategia per la crescita e l'occupazione (R&S e innovazione, infrastrutture di portata europea, competitività industriale, energie rinnovabili ed efficienza energetica, innovazioni ecologiche e occupazione).

In questo nuovo ciclo di programmazione è stato accentuato anche il processo di decentramento politico, definendo una chiara delimitazione del quadro, della natura e della ripartizione delle responsabilità tra i soggetti preposti alla gestione del bilancio comunitario e alla supervisione di una corretta esecuzione dei Programmi. Per quanto riguarda in particolare l'Italia, è stata inoltre attribuita ad ogni singola Regione, a cominciare dalla fase propedeutica alla redazione dei documenti di programmazione, la funzione di contribuire in maniera più incisiva all'individuazione delle linee strategiche nazionali.

Le novità introdotte dalla riforma della politica di coesione sono state

⁴ L'adozione formale dei regolamenti è avvenuta con la pubblicazione in gazzetta: Guue l. 210 del 31/07/2006.

riprese, per quanto riguarda l'Italia, dal Quadro strategico nazionale (Qsn)⁵. Tale documento, che è il frutto di un esteso e intenso percorso di confronto tra le amministrazioni centrali e quelle regionali nonché tra gli esponenti del partenariato istituzionale e di quello socio-economico, è stato approvato dalla Commissione a giugno 2007.

Il Qsn contiene le linee di indirizzo strategiche delle politiche di sviluppo regionale, in coerenza con quelle stabilite nell'Osc, introducendo, nel contempo, una novità di grande rilievo nell'organizzazione delle politiche regionali. Dal testo del Qsn, si legge: «Stato centrale e Regioni hanno deciso in Italia di dare seguito alla riforma della politica di coesione comunitaria – che rafforza il suo indirizzo strategico alla competitività e gli obiettivi di Lisbona e agli strumenti a sostegno di tale strategia – unificando la programmazione della politica regionale comunitaria con quella della politica regionale nazionale (Fondo per le aree sottoutilizzate, Fas). Gli obiettivi, le priorità, le regole della politica regionale di sviluppo sono quindi stabilite in modo unitario in questo documento»⁶.

L'unificazione, sotto il piano della programmazione e della gestione finanziaria, di tutte le risorse aggiuntive – comunitarie (Fondi strutturali) e nazionali (Fas) – risponde sia alle esigenze proprie del principio della concentrazione strategica, ma anche alle esigenze di una maggiore semplificazione nella gestione delle politiche di coesione e di sviluppo regionale.

L'articolazione complessiva del quadro della politica regionale unitaria, facendo leva sui macro-obiettivi e sulle priorità individuate, si pone il doppio scopo di rimuovere gli ostacoli allo sviluppo nelle Regioni e nei territori più svantaggiati e, nel contempo, di promuovere generali obiettivi di crescita, di valorizzazione delle risorse e di aumento dell'occupazione, in coerenza ai principi stabiliti nelle Strategie di Lisbona e di Göteborg. Pertanto, considerando le disparità delle condizioni di partenza e la volontà di perseguire obiettivi capaci di migliorare la coesione nazionale sul piano economico e sociale, le priorità e i macro-obiettivi, possono essere perseguiti con una intensità e modalità differente tra le Regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno, e tra le aree appartenenti all'Obiettivo «Convergenza»⁷ (Conv) e quelle appartenenti all'Obiettivo «Competitività regionale e occupa-

⁵ Si veda <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>.

⁶ Si veda Qsn, (nota 5) p. VIII.

⁷ Campania, Puglia, Calabria e Sicilia + Basilicata (*phasing out*).

zione»⁸ (Cro), proprio al fine di garantire la considerazione e il rispetto delle specificità territoriali insieme alla difesa dell'unitarietà nazionale della strategia di sviluppo.

Le strategie e le priorità individuate nel Qsn si attuano attraverso i Po, documenti elaborati dagli Stati membri e/o dalle Regioni e approvati dalla Commissione europea, che hanno il compito di delineare le priorità strategiche per settore e/o per territorio. A livello nazionale, ogni Regione è chiamata a redigere un Po per ciascun Fondo europeo (Fesr; Fse). La natura *monofondo* dei Programmi operativi costituisce, senza ombra di dubbio, la novità più importante della programmazione operativa del nuovo ciclo. I Programmi operativi regionali sono 42 (21 a valere sul Fesr e 21 a valere sul Fse), due per ogni Regione e per le Province autonome di Trento e Bolzano.

3. L'inclusione sociale nella programmazione Fse 2007-2013, Regioni Obiettivo Cro e Conv

I Programmi operativi cofinanziati dal Fse sia per l'Obiettivo Cro che Conv, coerentemente con gli orientamenti comunitari e le disposizioni contenute nel Regolamento (Ce) n. 1080/2006, prevedono uno specifico Asse (III, Inclusione sociale) che ha come obiettivo specifico quello di «Sviluppare percorsi di integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro».

Tale obiettivo specifico, comune a tutti i Programmi, si fonda sull'assunto che la partecipazione al lavoro, in condizioni di pari opportunità, delle persone in condizioni di relativo svantaggio rappresenta la modalità più efficace attraverso cui è possibile consentire a ciascuno di affermare il proprio ruolo di individuo e di lavoratore riconosciuto all'interno del tessuto sociale.

Per il conseguimento di tali finalità, i Programmi prevedono l'attuazione di diverse tipologie di azione, che in gran parte mirano a realizzare «la filiera dell'integrazione economica, sociale e politica» mediante politiche di inclusione definite attraverso:

- ♦ strumenti di lotta all'esclusione sociale;
- ♦ azioni di sistema contro la discriminazione;

⁸ Sono le restanti Regioni e Province autonome italiane non incluse nell'Obiettivo Conv (vedi nota precedente).

- ♦ politiche dirette ad elevare il tasso di occupazione regolare.

Le attività inserite nei Po per la promozione dell'inclusione sociale sono soprattutto rivolte a persone in condizione di svantaggio occupazionale e ai disabili oltre che agli operatori del sistema e sono ascrivibili prevalentemente alla categoria di spesa 71 «*Percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro dei soggetti svantaggiati, lotta alla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro e nell'avanzamento dello stesso e promozione dell'accettazione della diversità sul posto di lavoro*».

Le azioni inserite nell'Asse III dei Po regionali fanno pertanto riferimento ad obiettivi volti, in primo luogo, a sostenere l'inserimento socio-lavorativo di quelle componenti della popolazione a relativo maggiore rischio di esclusione sociale, nonché a migliorare le condizioni di accesso all'istruzione e alla formazione professionale delle categorie deboli (in particolare, soggetti affetti da disabilità, giovani a rischio di marginalità sociale, immigrati, ecc.) e, più in generale, a rimuovere le discriminazioni nell'accesso e nella stabilizzazione occupazionale e professionale all'interno del mercato del lavoro.

Come indicato nel Quadro strategico nazionale (Priorità 4) l'attuazione delle politiche di inclusione sociale nel periodo 2000-2006 si è principalmente tradotta in attività di tipo formativo, soprattutto per la limitata capacità di promuovere gli interventi più innovativi e per una poca maturazione della consapevolezza dei nessi tra sviluppo economico e inclusione sociale. Di conseguenza, tra gli indirizzi assunti per la programmazione 2007-2013, vi è l'approccio secondo cui «l'inclusione sociale deve essere perseguita con progetti integrati che abbiano al centro la persona beneficiaria di pacchetti di servizi (sociali, socio-sanitari, socio-educativi, socio-assistenziali, di inserimento lavorativo, di contrasto ai fenomeni di violenza, ecc.)», con particolare attenzione ai percorsi integrati a sostegno dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, che assicurino da un lato «la personalizzazione degli interventi e dall'altro la cooperazione tra servizi per l'impiego, servizi socio-assistenziali e sistema delle imprese, ivi comprese le imprese sociali».

Il concetto dei percorsi integrati per l'inserimento e il reinserimento lavorativo è ribadito anche nel contesto di altre due Priorità del Qsn, la 1 («*Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane*») e la 7 («*Competitività dei sistemi produttivi e occupazione*»).

In linea con le indicazioni nazionali, i Po regionali sono quindi orientati alla promozione di percorsi integrati e personalizzati volti a migliorare le condizioni di occupabilità dei soggetti minacciati da potenziali fattori di emarginazione. In particolare, esaminando più nello

specifico le azioni individuate nella programmazione delle Regioni dell'Obiettivo Cro, si evince che è prevista per il periodo 2007-2013 la realizzazione di una serie di interventi quali:

- ♦ percorsi integrati (formazione anche individualizzata, tutoring, assistenza, orientamento e work experience, misure di accompagnamento, incentivi alle imprese per l'occupazione, incentivi all'auto-imprenditorialità, ecc.) destinati a target specifici, quali ad esempio soggetti diversamente abili o socialmente disagiati, detenuti ed ex detenuti, immigrati, donne in situazione di svantaggio, finalizzate a favorirne l'accesso all'istruzione e alla formazione professionale e a migliorarne le possibilità di occupazione ed inserimento sociale;
- ♦ progetti integrati per la riduzione della devianza giovanile e il recupero dei *drop out* e per studenti appartenenti a famiglie povere, anche finalizzati alla riduzione della dispersione scolastica-formativa (azioni previste nelle Regioni Abruzzo, Sardegna, Friuli-V.G., Lazio, Molise, Piemonte, Sardegna, Valle d'Aosta e Veneto) e rivolti anche ai figli della popolazione immigrata (nella Regione Lazio);
- ♦ misure di accompagnamento e di occupabilità, servizi di sostegno, collettivi e di assistenza, finalizzati ad agevolare l'inserimento nel mercato del lavoro dei soggetti appartenenti a famiglie al di sotto della soglia di povertà e per prevenire nuove povertà (azioni previste nelle Regioni Abruzzo, Provincia autonoma di Bolzano, Friuli-V.G., Liguria, Lombardia, Sardegna, Umbria).

Le strategie descritte nei Po sono orientate non soltanto a promuovere l'acquisizione e il rafforzamento delle competenze (anche per ridurre il cosiddetto *digital divide*) e, quindi, favorire l'inserimento socio-lavorativo di soggetti a rischio di esclusione sociale, bensì anche a garantire la permanenza nel mercato del lavoro, nello specifico, attraverso la messa in campo di azioni rivolte alla lotta alle discriminazioni, tramite il coinvolgimento di imprese, istituzioni, parti sociali e soggetti dell'economia e del privato sociali (come esplicitamente indicato nei documenti di programmazione della Valle d'Aosta e del Veneto).

Le Regioni hanno, infatti, previsto interventi quali la realizzazione di iniziative di sensibilizzazione e di diffusione di buone prassi, mirate a contrastare ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro legata a condizioni psico-fisiche, stato sociale, etnia, religione, scelte sessuali, ecc. (ad es. la Regione Abruzzo) e anche azioni di consulenza, informazione e formazione, rivolte ai datori di lavoro e ai responsabili

risorse umane di imprese, in materia di parità di opportunità per tutti e gestione delle diversità sul posto di lavoro (ad esempio la Provincia Autonoma di Bolzano) anche attraverso interventi di formazione di mediatori culturali (la Regione Friuli-V.G. e la Regione Valle d'Aosta) e sperimentazione di pratiche di *diversity management* nelle imprese (franchising sociale, marchi territoriali, albi, premi, ecc., come previsto ad esempio dal Por dell'Umbria).

Sono altresì previsti interventi finalizzati allo sviluppo delle competenze dei tutor aziendali per favorire la permanenza in azienda delle categorie svantaggiate (la Regione Emilia-Romagna), incentivi alle imprese per l'assunzione e stabilizzazione (le Regioni Lombardia e Toscana e la Provincia autonoma di Trento) e per la progettazione e l'implementazione di strumenti e di forme organizzative specifiche per la permanenza nel mondo del lavoro dei soggetti disabili (le Regioni Sardegna e Umbria).

I Programmi operativi dell'Obiettivo Cro, inoltre, perseguono la finalità di consolidare rapporti di partenariato e reti tra attori istituzionali locali, sistema della formazione e del lavoro e innalzare il livello qualitativo degli interventi e del lavoro con i soggetti svantaggiati. In particolare, la programmazione Fse, alla luce dell'esperienza realizzata nella passata programmazione attraverso l'Ic Equal, è soprattutto orientata a favorire lo sviluppo di una cultura dell'integrazione delle politiche e dell'agire in rete dei servizi, nel quadro di una *governance* multilivello e di un approccio multi-dimensionale e integrato al problema dell'esclusione sociale.

Le Regioni hanno pertanto previsto, nei propri Programmi di intervento, azioni afferenti:

- ♦ l'integrazione tra politiche di welfare locali, educative, occupazionali e per la competitività, orientate all'attivazione lavorativa dei soggetti svantaggiati (Bolzano, Friuli-V.G., Lazio, Liguria, Molise e Valle d'Aosta);
- ♦ il sostegno allo sviluppo e riqualificazione del Terzo Settore (Bolzano, Piemonte e Umbria), anche attraverso studi e analisi (Abruzzo, Friuli-V.G. e Lazio), assistenza alle imprese sociali (Liguria e Trento) e percorsi formativi per gli operatori, il personale e il management operante al suo interno e specifici interventi a sostegno, ad es. progetti d'eccellenza per lo sviluppo di nuovi strumenti d'intervento, azioni di networking, incentivi (Bolzano, Friuli-V.G., Liguria, Lombardia, Marche, Sardegna, Valle d'Aosta, Umbria, Veneto);

- ♦ il sostegno alla costruzione e al potenziamento di reti e partenariati fra gli attori operanti nel campo dell'inclusione sociale (istituzioni locali, servizi per l'impiego, Ong, cooperative sociali, servizi sociali e socio-sanitari, scuole, ecc.), al fine di sviluppare sinergie e potenziare l'efficacia degli interventi attivati (Abruzzo, Liguria, Lombardia, Molise, Toscana, Umbria e Veneto).

Come previsto per i Por dell'Obiettivo Cro, la programmazione Fse delle Regioni Convergenza e in *phasing out* (per l'Italia, la Regione Basilicata) prevede una strategia di intervento dell'Asse III che è finalizzata prevalentemente, in questo ambito di riferimento, a sostenere l'inclusione delle persone svantaggiate (emarginati sociali, giovani che lasciano prematuramente la scuola) e a combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro, promuovendo in particolare:

- ♦ percorsi integrati per l'accesso all'istruzione e alla formazione professionale e per l'inserimento o il reinserimento nel mondo del lavoro;
- ♦ percorsi integrati per sostenere l'occupabilità, anche nel settore dell'economia sociale;
- ♦ misure di accompagnamento e relativi servizi di sostegno, servizi collettivi e di assistenza che migliorino le possibilità di occupazione delle persone svantaggiate;
- ♦ misure per l'accettazione della diversità sul posto di lavoro e la lotta alla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro;
- ♦ iniziative di sensibilizzazione per il coinvolgimento delle comunità locali e delle imprese.

Dall'analisi delle attività finalizzate alla promozione dell'inclusione sociale per ciò che riguarda i Programmi delle Regioni obiettivo Conv, si evidenzia che in primo luogo in tutti i Programmi, in linea anche con quanto previsto dalle Regioni Cro, sono previsti interventi per l'*inserimento lavorativo dei soggetti a rischio di esclusione sociale*.

Questa categoria di interventi si articola principalmente in azioni mirate all'inserimento e re-inserimento lavorativo dei gruppi svantaggiati (attraverso percorsi integrati, formazione individualizzata, servizi specialistici per l'orientamento, l'erogazione di borse di lavoro e voucher, ecc.), in azioni di *matching* per l'incontro domanda offerta di lavoro, di supporto all'auto-impiego e auto-imprenditoriali e misure di accompagnamento, servizi di sostegno e di assistenza finalizzati all'inserimento lavorativo per soggetti appartenenti a famiglie sotto la soglia di povertà.

Alcuni Programmi prevedono anche progetti per il *potenziamento e lo sviluppo di servizi e reti*. A questa categoria appartengono tutti gli inter-

venti rivolti al miglioramento dei servizi di base e gli interventi a sostegno dello sviluppo di reti e partenariati. Si tratta soprattutto di azioni funzionali, da un lato, alla diffusione di modelli organizzativi flessibili e alla qualificazione degli operatori e dei volontari delle imprese sociali e delle organizzazioni di volontariato (anche socio-sanitari – come per la Regione Basilicata e Campania) e, dall'altro, di animazione territoriale, informazione e creazione di reti sociali tra istituzioni, imprese e sistema formativo a livello locale, nonché di costituzione e sviluppo di servizi di sostegno e di reti di solidarietà e di assistenza formali e informali per favorire l'inclusione di soggetti a rischio di marginalità sociale (Regione Campania).

Altro ambito di intervento prioritario a livello regionale (ma anche centrale con gli interventi finanziati dall'Asse I del Pon «Competenza per lo sviluppo» del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca) è la *promozione dell'accesso di tutti all'istruzione-formazione*. Questa categoria include le iniziative delle Regioni per favorire l'acquisizione di competenze/qualifiche professionali e favorire il successo scolastico, con particolare riguardo alle fasce deboli e ai *drop-out*, agli allievi immigrati, ai soggetti diversamente abili.

Le azioni previste sono lo sviluppo di centri contro la dispersione scolastica, il miglioramento delle competenze di base e di valorizzazione delle potenzialità dei singoli con percorsi modulari e flessibili, interventi di orientamento/riorientamento e azioni di *counselling*, la realizzazione di esperienze di «scuola aperta», la realizzazione di azioni di sensibilizzazione dei genitori e delle famiglie finalizzati a condividere le scelte educative e formative.

Un tema specifico della programmazione delle Regioni Conv è la *diffusione e sostegno della legalità*. In questa categoria ricadono quegli interventi che individuano la criminalità come fattore caratterizzante di marginalità ed esclusione e che promuovono la legalità in un'ottica di lotta al disagio e di sostegno all'inclusione. Si tratta per lo più di interventi finanziati dal Pon Competenze per lo sviluppo (Obiettivo f) e dal Por della Regione Campania e che riguardano, nello specifico, la diffusione della cultura della legalità, il supporto agli enti locali per l'implementazione di una ampia e capillare organizzazione delle funzioni di polizia amministrativa locale per le azioni di controllo sugli abusi edilizi, contro l'ambiente e i beni culturali, nel commercio, nei trasporti, nella viabilità, e infine, la qualificazione della pubblica amministrazione sulla legalità (incluse le polizie locali, in maniera congiunta con le forze dell'ordine e gli operatori sociali) anche attraverso l'individuazione di figure professionali in grado

di progettare e implementare servizi alla persona e strumenti operativi per la legalità e la sicurezza.

Analogamente a quanto previsto nei Por Cro, i Programmi Conv hanno inserito tra le tipologie di azione interventi per garantire la permanenza nel mercato del lavoro dei soggetti svantaggiati, in particolare relativi a: l'erogazione di incentivi e il supporto alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro (Basilicata, Campania e Calabria), l'adeguamento delle strutture lavorative – rimozioni di barriere, adeguamento delle postazioni di lavoro, telelavoro, servizi di trasporto, ecc. (Basilicata e Calabria) – la formazione degli elementi interni di supporto alle specifiche problematiche dei diversamente abili, ad es. tutor, referente nell'ambiente lavorativo, assistente personale (Calabria) e l'informazione e sensibilizzazione dei datori e dei colleghi di lavoro dei soggetti svantaggiati finalizzati a contenere comportamenti discriminatori (Campania e Calabria).

Le categorie sovra esposte non esauriscono tutte le possibili aree di impatto dei Po sulle condizioni di disagio delle persone, né vogliono indicare che in esse si esaurisca tutta la strategia per la riduzione del disagio messa in atto dai Programmi.

In effetti, come per la programmazione delle Regioni Cro, anche per le Regioni Conv, si sostengono sia la promozione e riqualificazione del Terzo Settore (anche attraverso il rafforzamento delle iniziative di investimento, come indicato dal Po Basilicata, e il consolidamento dell'occupabilità nel settore dell'economia sociale, come previsto dal Programma della Regione Siciliana) e sia l'integrazione tra le politiche sociali, del lavoro, dell'educazione e formazione e di cura a favore dei soggetti svantaggiati (Basilicata), e più in generale per sostenere recupero e inserimento lavorativo e sociale (Campania). Il Programma Operativo della Regione Calabria prevede, inoltre, esplicitamente la progettazione e l'implementazione di modelli e strumenti di cooperazione e integrazione a livello locale tra istituzioni, imprese e sistema formativo per lo sviluppo di attività e servizi decentrati di informazione, orientamento e transizione al lavoro dei soggetti svantaggiati.

4. Le politiche sociali e di inclusione sociale nella programmazione Fesr 2007-2011, Regioni Obiettivo Conv e Mezzogiorno

Per quanto riguarda la programmazione Fesr in Italia, il riferimento è dato dalle scelte effettuate in relazione alla Priorità 4 del Qsn «Inclusio-

ne sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale». La Priorità 4 contempla interventi volti al miglioramento dell'organizzazione, della disponibilità e della qualità dei servizi sociali, ovvero azioni di contrasto dei fenomeni criminali, ammissibili in entrambi i casi solo nelle Regioni Conv del Mezzogiorno, oltre che in Sardegna⁹.

Va sottolineato come la previsione all'interno dei Por di uno specifico asse o comunque di un insieme piuttosto articolato di interventi finalizzati a promuovere l'inclusione sociale, rappresenti un'importante novità rispetto al precedente ciclo di programmazione, quando tali politiche venivano realizzate principalmente attraverso il Fondo sociale europeo, mentre il Fesr si limitava a finanziare soltanto interventi e azioni puntuali volte al potenziamento delle infrastrutture sociali e all'esternalizzazione dei servizi, nell'ambito delle politiche per lo sviluppo urbano.

Se si analizzano e mettono a confronto le strategie delineate nelle sei Regioni del Mezzogiorno nelle quali tali politiche sono co-finanziabili dal Fesr, emerge quanto segue:

- a) i Por della Calabria, della Sicilia, della Basilicata e della Sardegna delineano delle politiche di intervento per l'inclusione sociale molto articolate che contemplano generalmente: il potenziamento delle infrastrutture sociali e dei servizi socio-assistenziali e per la conciliazione, con particolare attenzione ai bisogni delle fasce di popolazione a rischio di esclusione sociale e dei soggetti non autosufficienti (centri anziani, spazi di socializzazione per adolescenti, comunità di recupero per giovani, asili nido, ecc.); il miglioramento qualitativo dell'offerta dei servizi sanitari, anche attraverso l'innalzamento della dotazione di apparecchiature ad alta tecnologia e/o il collegamento dei poli sanitari regionali a centri d'eccellenza extra-regionali; infine, il potenziamento e la riqualificazione delle strutture e dei servizi scolastici, soprattutto nelle aree interne e periferiche che presentano maggiori condizioni di disagio sociale;
- b) in Campania la strategia per l'inclusione sociale risulta principalmente orientata al potenziamento delle infrastrutture sociali (centri d'accoglienza, centri polifunzionali di quartiere, ecc.), per l'istruzione e la conciliazione (asili nido, scuole per l'infanzia, ecc.), da realizzare attraverso la definizione di Piani sociali di zona, mentre in questa Regione non vengono individuate specifiche linee di intervento per le strutture socio-sanitarie;

⁹ In quest'ultimo caso ai sensi della deroga di cui al Regolamento (Ce) n. 1080/2006 art. 5, ultimo comma.

- c) infine, in Puglia il Por sembra puntare prevalentemente da un lato al potenziamento della rete di infrastrutture sociali e socio-sanitarie e dall'altro al miglioramento dell'accessibilità ai servizi nelle aree urbane e negli ambiti territoriali sovracomunali, mentre non vengono previsti interventi per le infrastrutture scolastiche.

Riguardo al tema dell'inclusione sociale è il caso di segnalare come per alcuni servizi socio-assistenziali considerati essenziali per elevare la qualità della vita dei cittadini – si fa riferimento in particolare ai servizi di cura per l'infanzia e per gli anziani – le Regioni del Mezzogiorno siano state vincolate al raggiungimento di specifici obiettivi di servizio, proprio al fine di incentivare le amministrazioni regionali e più in generale la cittadinanza a compiere tutti gli sforzi necessari per colmare i divari attualmente esistenti in questi specifici campi.

Per quel che riguarda viceversa il tema della sicurezza, va osservato come questo assuma particolare rilevanza nelle quattro Regioni dell'Obiettivo «Convergenza» (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), considerato il particolare radicamento che assume in tutto il territorio il fenomeno della criminalità organizzata. A questo riguardo va peraltro precisato come queste stesse Regioni siano oggetto di uno specifico Programma nazionale dedicato alla «Sicurezza per lo sviluppo», in continuità con il precedente periodo di programmazione, che assorbe la gran parte delle risorse destinate in queste Regioni al raggiungimento di questo obiettivo specifico.

5. Le scelte finanziarie

Dall'analisi svolta, emerge il profilo strategico delineato dalle Regioni italiane nel quadro della politica di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013, determinato dall'insieme delle politiche e dei programmi di intervento previsti, finalizzati a rafforzare le politiche sociali e di inclusione sociale con il contributo dei Fondi strutturali.

Esaminando le assegnazioni finanziarie previsionali alle diverse categorie di spesa dei Po, si può delineare una primissima analisi delle scelte allocative delle Regioni, anche se occorre specificare che si tratta, con riferimento alle categorie di spesa – come ricordato – di una previsione *ex ante* e non di scelte vincolanti e restrittive per le Regioni. In sostanza, si potranno verificare, a consuntivo, scelte attuative e quindi un effettivo utilizzo delle risorse finanziarie anche discordante rispetto a quanto previsto inizialmente.

Come si può osservare dalla tabella seguente, complessivamente le risorse stanziare per le politiche di coesione in Italia (a valere sia dei Fondi strutturali che del cofinanziamento pubblico nazionale) per il periodo 2007-2013 ammontano ad oltre 60 miliardi di euro, di cui per il Fesr ammontano, considerando anche la quota relativa al cofinanziamento nazionale, ad oltre 45 miliardi di euro, valore questo che rappresenta il 74,7% delle risorse complessivamente disponibili. Tali importi si riferiscono sia a quanto assegnato alle Regioni per i Po regionali sia alle Amministrazioni centrali per i Po nazionali.

Tabella 1 - Riparto delle risorse dei Fondi strutturali per Fondo (contributo comunitario e cofinanziamento nazionale - valori in euro)

	Risorse comunitarie	Risorse nazionali pubbliche*	Totale	Ripartizione %
Fesr	21.873.761.024	23.350.554.359	45.224.315.383	74,7%
Fse	6.938.007.896	8.382.975.181	15.320.983.077	25,3%
Totale	28.811.768.920	31.733.529.540	60.545.298.460	100,0%

* Importi indicativi.

Fonte: Elaborazione Cles su dati Qsn 2007-2013.

Le risorse per le politiche finanziate tramite il Fondo sociale europeo per il periodo 2007-2013 ammontano complessivamente a *circa* 15,3 miliardi di euro, di cui 6,9 miliardi di euro a valere sui fondi comunitari e 8,4 miliardi di euro di cofinanziamento nazionale.

A livello nazionale, il Qsn ha definito la proposta di ripartizione delle risorse per il periodo 2007-2013 per ciascuna delle dieci Priorità tematiche condivise tra amministrazioni centrali e regionali. Dall'analisi dei dati finanziari, si evidenzia come alcune delle scelte fatte si discostano notevolmente da quanto realizzato nella precedente programmazione 2000-2006.

Si può, infatti, osservare dalla tabella seguente (che riporta il confronto fra l'attribuzione delle risorse del Qsn secondo le dieci Priorità individuate con quanto avvenuto durante la programmazione 2000-2006) che:

- ♦ si riduce sensibilmente la quota delle risorse a favore della «Priorità 7 – Competitività dei sistemi produttivi e occupazione» a cui viene attri-

- buita una dotazione pari al 16% del totale, a fronte del 45% della passata programmazione;
- ♦ la riduzione delle risorse legate alla promozione dei sistemi locali di tipo generalista viene compensata da un incremento della dotazione finanziaria assegnata alla «*Priorità 6 – Reti e collegamenti per la mobilità*» (dal 14% al 17% della dotazione complessiva). Ciò in considerazione anche delle maggiori richieste avanzate dalle Regioni del Mezzogiorno per compensare i ritardi infrastrutturali relativi alle reti di trasporto per la mobilità delle persone e delle merci;
 - ♦ vi è un forte incremento del peso attribuito sia alla «*Priorità 1 – Risorse umane*» che alla «*Priorità 2 – Promozione e valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione tecnologica*». La quota di riparto della dotazione per questa ultima Priorità dovrebbe, infatti, passare dai circa 9 punti percentuali della passata programmazione ai 14 punti percentuali della nuova proposta;
 - ♦ si registra un incremento consistente delle risorse attribuite agli interventi ambientali, con particolare riferimento a due ambiti essenziali per lo sviluppo delle Regioni meridionali come le risorse idriche e i rifiuti, nonché alla promozione di fonti di energia rinnovabili e di risparmio energetico («*Priorità 3 – Energia e Ambiente*»);
 - ♦ rimane sostanzialmente invariato il peso attribuito alla «*Priorità 5 – Valorizzazione delle risorse naturali e culturali*» che dovrebbe assorbire circa il 9% della dotazione finanziaria complessiva;
 - ♦ si registra, invece, un forte incremento del peso attribuito agli interventi a favore dell'inclusione sociale («*Priorità 4*»), che, mentre nella passata programmazione avevano assorbito circa il 3% della dotazione complessiva, dovrebbe disporre nel nuovo ciclo di programmazione di quasi il 9% delle risorse complessive;
 - ♦ infine, si assiste ad un forte incremento del peso attribuito alla «*Priorità 8 – Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani*» che nella nuova programmazione dovrebbero assorbire oltre il 7% della dotazione finanziaria complessiva.

Per quanto riguarda il Fse, all'insieme dell'Asse «Inclusione sociale» sono state attribuite risorse finanziarie pari a circa 1,3 miliardi di Euro, valori pari al 10% della dotazione complessiva del Fse.

Come si può osservare dalla figura 1, quasi tutte le Regioni hanno assegnato alle azioni dell'Asse una discreta importanza. Si può, infatti, osservare come:

- ♦ ben sei Regioni (Umbria, Liguria, Molise, Sardegna, Campania e Basilicata), hanno previsto una spesa per questi interventi superiore al 15% della dotazione complessiva;
- ♦ viceversa, solo tre Regioni (Veneto, Toscana e Puglia) hanno previsto una spesa pari o inferiore al 6%. Tutte e tre, tuttavia, rimarcano con un'enfasi pari alle altre Regioni l'importanza di una politica volta a favorire l'integrazione e la coesione sociale.

Tabella 2 - Quote di riparto delle risorse della Politica Regione 2007-2013 per priorità del Qsn per le Regioni del Mezzogiorno (valori %)

	2007-2013	2000-2006 *
Priorità 1 (risorse umane)	9,0	4,7
Priorità 2 (ricerca, svil. tecn. e innovazione)	14,0	8,8
Priorità 3 (energia e ambiente)	15,8	9,6
Priorità 4 (inclusione sociale e qualità della vita)	8,8	3,0
Priorità 5 (risorse naturali e culturali)	9,0	8,4
Priorità 6 (reti)	17,0	14,1
Priorità 7 (sist. produttivi e occupazione)	16,0	44,8
Priorità 8 (sistemi urbani)	7,2	2,5
Priorità 9 (apertura internazionale)	1,2	0,4
Priorità 10 (governance)	2,0	1,6
Non attribuibile		2,2
Totale	100,0	100,0

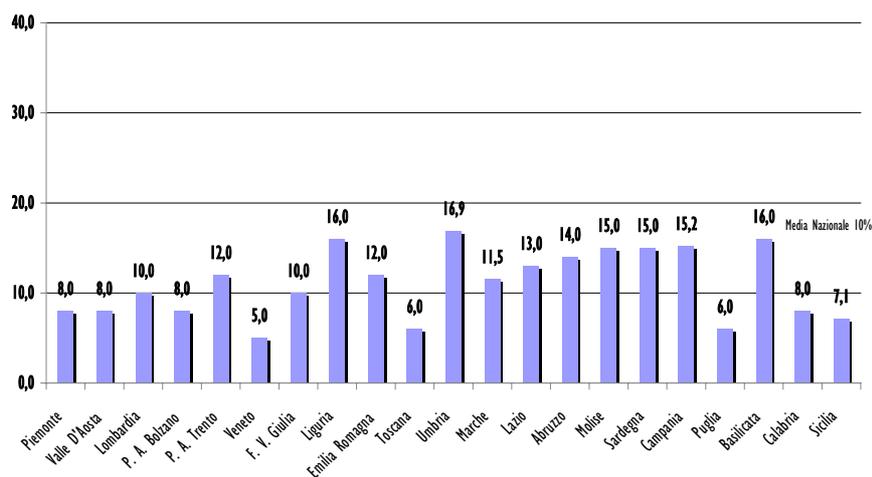
* Il riparto delle risorse della passata programmazione 2000-2006 per le dieci priorità del Qsn è stato ricostruito dal Dipartimento per le Politiche di sviluppo.

Fonte: Elaborazioni Cles su dati Qsn 2007-2013 e Dipartimento per le Politiche di sviluppo.

Nella tabella 3 sono riportate le risorse finanziarie stanziare dalle singole Regioni e Province autonome per interventi di inclusione sociale e il totale disponibile per i Por Fse 2007-2013.

Per quanto riguarda il Fesr, sono state analizzate le scelte finanziarie relative a quelle *categorie di spesa* che finanziano la realizzazione di investimenti concernenti il potenziamento delle infrastrutture e dei servizi sociali (istruzione, sanità, infanzia, ecc.). Come già ricordato, si tratta di interventi ammissibili solo nelle Regioni Conv, oltre che in Sardegna. La figura 2 indica la percentuale di risorse che le sei Regioni in esame hanno programmato di spendere in questo ambito programmatico.

Figura 1 - Regioni Conv e Cro. Politiche per l'inclusione sociale: quota % sul totale delle risorse del Por Fse



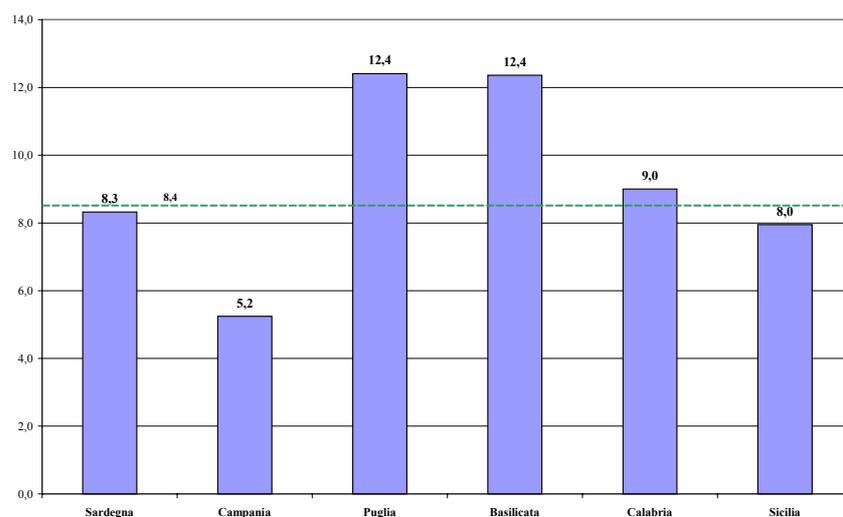
Fonte: Elaborazioni Cles su dati Por Fesr 2007-2013.

Tabella 3 - Risorse stanziare dalle Regioni e Province autonome per interventi di inclusione sociale e totale per Por Fse 2007-2013

Regioni	Risorse stanziare per politiche di inclusione sociale (cat. spesa 71)	Totale Fse
Piemonte	80.628.197,00	1.007.852.446,00
Valle D'Aosta	6.582.309,00	82.278.860,00
Lombardia	79.800.000,00	798.000.000,00
P. A. Bolzano	12.817.638,00	160.220.460,00
P. A. Trento	26.228.432,00	218.570.270,00
Veneto	36.146.498,00	716.697.817,00
F. V. Giulia	31.922.563,00	319.225.628,00
Liguria	63.211.688,00	395.073.052,00
Emilia Romagna	96.778.814,00	806.490.114,00
Toscana	39.881.180,00	664.686.347,00
Umbria	38.888.530,00	230.417.088,00
Marche	32.447.381,00	281.551.141,00
Lazio	95.690.082,00	736.077.550,00
Abruzzo	44.378.998,00	316.563.221,00
Molise	15.434.572,00	102.897.150,00
Sardegna	109.393.676,00	729.291.176,00

Fonte: Elaborazioni Cles su dati Por Fesr 2007-2013.

Figura 2 - Regioni Conv e Sardegna. Infrastrutture sociali e altre politiche per l'inclusione sociale: quota % sul totale delle risorse del Por Fesr



Fonte: Elaborazioni Cles su dati Por Fesr 2007-2013.

Il valore medio delle risorse allocate in quest'ambito programmatico è pari all'8,4%, ma il quadro ancora una volta risulta fortemente differenziato; infatti:

- ♦ Puglia e Basilicata assegnano grande rilevanza agli interventi in campo sociale, destinando a tale settore circa il 12,4% delle risorse complessive del Por; se si spinge l'analisi ad un maggiore livello di dettaglio emergono tuttavia profonde differenze nelle strategie che queste Regioni intendono mettere in atto nel proprio territorio; infatti, mentre in Puglia sono stati programmati interventi principalmente rivolti al potenziamento delle strutture e dei servizi socio-sanitari (circa 225 milioni di euro), in Basilicata maggiore attenzione viene rivolta da un lato alle strutture scolastiche, dall'altro a quelle per l'infanzia, a cui è stato riservato il maggiore ammontare di risorse;
- ♦ all'opposto la Campania è la Regione che ha programmato la quota relativamente più bassa di risorse (5,2% del totale); questo dato può tuttavia dipendere, almeno in parte, dal fatto che la Regione ha inteso legare in maniera stretta – coniugandoli all'interno di un unico asse – i temi della qualità della vita e quelli relativi allo spazio urbano. La tutela dei diritti di cittadinanza, che comprendono: l'acces-

sibilità ai servizi sociali; la riduzione dei fenomeni di marginalità; la qualità del sistema socio-sanitario assume una particolare rilevanza nei contesti di tipo urbano dove si concentra gran parte della popolazione e dove di conseguenza più alti sono i rischi di marginalità e esclusione sociale. Se si considerano le risorse complessivamente destinate allo sviluppo urbano, che in Campania raggiungono circa il 65% del totale, l'importanza che rivestono le politiche a favore dell'inclusione sociale risulta parzialmente rafforzata.

Tabella 4 - Stanziamenti previsti per l'ambito programmatico: Infrastrutture e altre politiche per l'inclusione sociale (risorse espresse in mgl di euro)

Regioni	Sardegna	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia
Categorie di spesa						
62 Sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento permanente nelle imprese;	2.127					
68 Sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese			100.000			
69 Misure per migliorare l'accesso all'occupazione e aumentare la partecipazione delle donne	5.786		6.450			
70 Azioni specifiche per aumentare la partecipazione dei migranti al mondo del lavoro			19.350			
71 Percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro dei soggetti svantaggiati	10.635		38.700			
75 Infrastrutture per l'istruzione	73.789	120.000		30.000	74.956	57.549
76 Infrastrutture per la sanità	27.759		225.000	20.000	53.968	129.484
77 Infrastrutture per l'infanzia	532	70.000	50.000	25.000	26.984	4.3161
78 Infrastrutture edilizie						222.415
79 Altre infrastrutture sociali	20.952	170.000	210.500	18.000	113.933	67.309
Tot. Ambito	141.580	360.000	650.000	93.000	269.842	519.918

Fonte: Elaborazioni Cles su dati Por Fesr 2007-2013.

Nella tabella precedente sono riportate le risorse finanziarie stanziare dalle singole Regioni e Province autonome per interventi di politica sociale e inclusione sociale e il totale disponibile per i Por Fesr 2007-2013.

RPS

6. Considerazioni conclusive

Dall'analisi dei documenti di programmazione regionali Fesr e Fse per il periodo 2007-2013, emergono – per quanto concerne le scelte e gli indirizzi prioritari in materia di politiche sociali e di inclusione sociale – alcuni elementi di innovazione e continuità rispetto alla precedente programmazione dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006 oltre che il quadro delle potenzialità e possibilità di intervento per gli operatori del settore, quali enti locali, operatori sociali, organizzazioni del privato sociale, imprese, organismi di rappresentanza degli interessi, a livello regionale e locale.

Quanto descritto nel presente articolo, come specificato – sia per quanto riguarda le azioni e gli interventi di specifico interesse per le politiche sociali e soprattutto le allocazioni finanziarie regionali – rappresenta una ricostruzione fatta sulla base dei documenti approvati (Programmi operativi regionali 2007-2013); pertanto, data la loro caratteristica di documenti di indirizzo generale, essa assume una connotazione da «piano di lavoro prospettato» e non di scelte vincolanti in senso stretto per le rispettive amministrazioni.

Le risultanze dell'analisi svolta e le considerazioni in termini di spazi di opportunità operativa per taluni attori e operatori sociali, vanno pertanto verificate e contestualizzate, in ogni singola realtà regionale, in funzione delle scelte concrete delineate dalle amministrazioni in fase di attuazione delle politiche promosse con i Fondi strutturali ovvero con gli effettivi indirizzi e scelte definiti attraverso specifici piani settoriali, direttive attuative, avvisi e bandi pubblici di concessione dei finanziamenti.

Si può tuttavia affermare, anche solo sulla base del semplice esame dei documenti di programmazione regionali, che l'attenzione alle politiche rivolte alle tematiche sociali rappresenti una costante consolidata nella programmazione, in particolare del Fse.

Ciò deriva in particolare anche da quanto realizzato, nei diversi territori, nel corso del periodo 2000-2006 attraverso l'iniziativa comunitaria Equal (assunta in questa nuova programmazione all'interno della

programmazione regionale Fse), che ha rappresentato negli anni precedenti uno strumento importante per la sperimentazione di interventi a forte carica innovativa rispetto agli interventi realizzati attraverso le politiche ordinarie nazionali e regionali e nell'ambito della quale sono stati attuati molteplici interventi che hanno visto la partecipazione attiva di partenariati locali, dove un forte ruolo hanno avuto le organizzazioni sociali e gli attori delle politiche sociali, accanto ai più tradizionali operatori delle politiche della formazione e del lavoro, storicamente più interessate dagli interventi finanziati dal Fse.

Nell'ambito delle politiche sociali, per ciò che concerne il Fesr invece, la nuova programmazione 2007-2013 apre nuovi spazi di intervento rispetto a quanto attuato nelle passate programmazioni.

La strategia di intervento del Fesr per le tematiche proprie delle politiche sociali e dell'inclusione sociale deriva da quanto previsto dal Regolamento (Ce) n. 1080/2006, e prevede quindi la possibilità di sostenere investimenti nella sanità e nelle infrastrutture sociali, limitatamente ad alcune Regioni, che contribuiscano allo sviluppo regionale e locale e ad aumentare la qualità della vita (art. 4, comma 11 del Regolamento (Ce) n. 1080/2006). In questo ambito di intervento si prevede la realizzazione di investimenti per la realizzazione di infrastrutture per rafforzare i diritti dei minori, sostenere la conciliazione tra lavoro e responsabilità familiari, qualificare i servizi per l'assistenza e il sostegno all'autonomia degli anziani e dei diversamente abili.

Il contrasto alla povertà rappresenta uno degli obiettivi strategici ripetutamente indicati come prioritaria a livello europeo e confermati anche in alcune scelte regionali, sia per quanto riguarda il Fse che il Fesr.

La strategia di intervento per contrastare le povertà tuttavia non può limitarsi a mere forme di sostegno economico come spesso accaduto fino ad adesso, ma deve prevedere una forte sinergia tra le politiche di prima accoglienza e di riconoscimento dei diritti essenziali, le politiche attive del lavoro e le politiche formative.

Una categoria di persone su cui si concentrano le scelte programmatiche regionali e che, in molti casi, vivono ai margini della società in condizioni di degrado, sono gli immigrati. Anche per questa categoria risulta necessario attivare gli strumenti necessari per garantire i servizi di prima accoglienza e i diritti essenziali di sopravvivenza.

Alcune Regioni, in tale contesto, prevedono di qualificare il sistema dell'accoglienza, sia in termini strutturali che di servizi, soprattutto per le persone maggiormente esposte alle situazioni di «nuove schiavitù»

connesse alla tratta, fenomeno che non è più considerabile come episodico e circoscritto allo sfruttamento sessuale.

Attraverso l'appropriato utilizzo del Fesr, è possibile pertanto il potenziamento e la realizzazione di centri di prima e seconda accoglienza, con l'obiettivo di creare le necessarie condizioni per avviare, attraverso le politiche ordinarie, un successivo percorso di integrazione sociale e lavorativa.

Altra tematica dove è possibile immaginare percorsi di intervento anche integrato tra il Fse e il Fesr nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, riguarda la prevenzione e il contrasto alla violenza intra ed extrafamiliare.

Dato che tutti gli osservatori e gli esperti concordano che la violenza sulle donne non è solo un problema delle donne, poiché è la negazione della libertà, della cittadinanza e del progresso, e dato che il fenomeno, trasversale per tempi, luoghi, culture, sta assumendo dimensioni sempre più estese e rilevanti, poiché colpisce tutte le categorie e le classi sociali, si può immaginare un maggiore intervento da parte delle Regioni per contrastare con maggiore efficacia la gravità di quella che ormai costituisce una vera e propria emergenza sociale. Con il Fesr, nelle Regioni Conv è possibile affrontare prioritariamente i problemi connessi alla prima accoglienza delle vittime, attraverso la realizzazione di centri antiviolenza e di case di accoglienza, per garantire loro sia la necessaria ospitalità temporanea sia l'avvio di percorsi personalizzati di uscita dalla violenza.

Per quanto riguarda lo specifico ambito di azione del Fse nella programmazione 2007-2013 emerge, come evidenziato, il ruolo strategico delle politiche per l'inclusione sociale, da realizzarsi attraverso interventi volti alla promozione di percorsi – anche di carattere individuale – di integrazione socio-economica dei soggetti svantaggiati (in particolare immigrati, persone con disabilità fisica o psichica, persone in condizioni di povertà, disoccupati di lunga durata, persone all'attenzione dei servizi sociali, minori a rischio di devianza ecc.), allo sviluppo dei sistemi e dei servizi di welfare locali oltre che al rafforzamento di network tra gli operatori e anche all'integrazione tra le politiche attive del lavoro, educative e socio-assistenziali.

Alla luce del permanere di aree di fabbisogno e di margini di intervento per adeguare l'offerta di servizi di welfare all'evoluzione della domanda connessa ai significativi cambiamenti del contesto economico e sociale, è emersa l'esigenza di estendere le esperienze realizzate nella passata programmazione del Fse per combattere nuove forme di

marginalità e di disagio; si prevede di fare ciò superando le criticità evidenziate in particolare nell'attuazione delle politiche per l'inclusione sociale nel periodo 2000-2006, laddove l'ambito di intervento spesso si è tradotto in attività di carattere tradizionale quali interventi di tipo formativo.

Unitamente ai problemi di attuazione della politica nazionale, la mancanza di una strategia attuativa specifica nel 2000-2006 ha fatto sì che si privilegiassero le modalità di azioni più tradizionali, che non tenevano in debita considerazione le molteplicità delle forme di esclusione sociale e non coinvolgevano nuovi attori o non prevedevano modalità di programmazione integrate.

Come evidenziato nel Qsn 2007-2013 le politiche per l'inclusione sociale richiedono una strategia più esplicita, legata all'attuazione della politica nazionale, che deve garantire le risorse ordinarie necessarie per l'erogazione e la copertura dei servizi, ma deve anche concorrere a delineare i ruoli dei diversi livelli di *governance* e degli attori coinvolti.

Per il nuovo ciclo di programmazione, nell'impostazione della strategia del Fse (in particolare dell'Asse dedicato «Inclusione sociale»), ulteriore importanza è stata attribuita all'integrazione tra aree di policy che incidono anche indirettamente sulle condizioni del disagio: nei programmi si fa, infatti, riferimento all'integrazione tra politiche formative, dell'educazione e del lavoro, politiche sociali e socio-sanitarie.

In particolare, nei Programmi regionali si richiama anche la necessità di promuovere l'integrazione tra offerta formativa e servizi collettivi di assistenza e del lavoro e per la competitività.

I Por Fse sia Obiettivo Cro che Conv, rispetto alla passata programmazione insistono, quindi, sulla definizione di nuovi scenari di integrazione delle risorse destinate alle politiche di inclusione sociale, per specifici target della popolazione, ampliati ulteriormente prevedendo non soltanto soggetti disabili, immigrati, soggetti entrati nel circuito penale e affetti da dipendenze, ecc., ma anche famiglie a basso reddito, donne vittime della tratta e in generale soggetti a rischio di esclusione e marginalità sociale.

In continuità con la passata programmazione, si rileva dalle scelte prioritarie delle Regioni per l'azione del Fse come abbiano una posizione di centralità nelle politiche di inclusione sociale le azioni di rafforzamento delle imprese sociali, di promozione della responsabilità sociale delle imprese e di promozione di forme di auto-impiego attraverso la creazione di attività imprenditoriali inerenti ai nuovi bacini di impiego legati all'offerta di servizi alla persona.

Un elemento di innovazione da evidenziare nell'attuale ciclo di programmazione che riguarda le Regioni del Mezzogiorno (Obiettivo Conv e le Regioni Basilicata, Sardegna, Molise e Abruzzo) è dato invece dalla previsione di una specifica premialità¹⁰ finanziaria.

Il Cipe, con la delibera n. 82 del 2007, ha stanziato risorse pari a tre miliardi di euro del Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas) da assegnare come premi alle Regioni del Mezzogiorno che conseguiranno gli obiettivi fissati (target) per il miglioramento dei servizi essenziali in quattro ambiti strategici per le politiche di sviluppo regionale tra i quali Istruzione («Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione») e Servizi di cura per l'infanzia e gli anziani («Aumentare i servizi di cura alla persona alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro»).

Tali ambiti costituiscono peraltro settori principali di intervento sia per i Programmi Fse che per i Programmi del Fesr, che, con le azioni evidenziate in questo articolo, contribuiranno anche direttamente al raggiungimento dei target specifici come indicato nei Piani d'azione regionali per gli Obiettivi di servizio.

Da quanto finora evidenziato, risulta chiaro come attraverso la politica di coesione europea e con l'ausilio dei Fondi strutturali, le strategie di inclusione sociale e di sviluppo delle politiche sociali assumono sempre di più una forte dimensione locale.

Attraverso i Por (in particolare del Fse), le Regioni possono – come esaminato – attivare una serie articolata di interventi in materia di politiche sociali che possono diventare uno strumento di integrazione con quanto esse stesse devono realizzare – in quanto di loro competenza – nell'ambito della legge 328 del 2000. La legge di riforma del welfare locale, infatti, non solo ha decentralizzato le competenze ma sottintende una logica di integrazione e concertazione degli interventi tra pubblico e privato, rimandando ad una revisione complessiva della gestione delle politiche socio-assistenziali.

In quest'ottica, in estrema conclusione, va sottolineato come una particolare attenzione debba essere posta alle modalità di governance delle politiche, ovvero alla necessità di una chiara definizione dei ruoli dei soggetti e degli attori coinvolti, delle modalità per espletare le decisioni prese, al fine di facilitare il processo di programmazione e attuazione degli interventi cofinanziati con i Fondi strutturali, garantendo

¹⁰ Per approfondimenti si veda http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/.

in primis la possibilità di realizzare quello che è uno degli assunti della programmazione 2007-2013 come definito dal Qsn, cioè che «l'inclusione sociale deve essere perseguita con progetti integrati che abbiano al centro la persona beneficiaria di pacchetti di servizi (sociali, sociosanitari, socio-educativi, socio-assistenziali, di inserimento lavorativo, di contrasto ai fenomeni di violenza, ecc.)».

Tale modalità di governance deve assicurare quindi l'integrazione fra politiche diverse e fra settori differenti che concorrono ad articolare i singoli interventi, ma anche fra politiche che incidono non solo direttamente sul disagio (mercato del lavoro, formazione e servizi sociali) ma anche indirettamente: si è già evidenziato, infatti, come i Programmi facciano riferimento all'integrazione tra politiche formative, dell'educazione e del lavoro, politiche sociali e socio-sanitarie. Non da ultimo vanno ricordate le politiche infrastrutturali e abitative (Fesr) la cui pertinenza sulle condizioni del disagio dei singoli è tutt'altro che irrilevante.

La realizzazione di progetti integrati cui fa riferimento la nuova programmazione necessita, quindi, della costruzione e del potenziamento di reti e partenariati fra gli attori operanti nel campo dell'inclusione sociale (istituzioni locali, servizi per l'impiego, Ong, cooperative sociali, servizi sociali e socio-sanitari, scuole, ecc.), al fine di sviluppare sinergie e potenziare l'efficacia degli interventi attivati.

Ancor più, l'integrazione considerata necessaria dalla programmazione Fse 2007-2013, lo si è detto, è multi livello, prevedendo il coinvolgimento/raccordo delle istituzioni (Regione, Province, Comuni) competenti e di queste con i soggetti che prendono in carico i singoli.

Il riferimento sotto quest'ultimo aspetto è in particolare quindi al terzo settore e al potenziamento delle reti e partenariati con esso: il volontariato, l'associazionismo, la cooperazione sociali e le fondazioni rappresentano una realtà storicamente fondamentale per l'inclusione sociale. Sono radicati sul territorio, conoscono i fabbisogni dell'utenza, implementano interventi diretti e intervengono in tutti i campi del «sociale», oltre ad essere un potenziale incubatore professionale.

A partire da queste considerazioni, il Fse – e per certi aspetti il Fesr – potrà contribuire alla promozione e realizzazione di progetti e interventi che potranno prevedere un'integrazione delle politiche sociali, formative, del lavoro, abitative e della salute in grado, così, di intendere l'inclusione sociale anche come importante generatore di sviluppo economico.

Italia. Progressi e ritardi verso gli obiettivi di Lisbona

Manuela Stranges

Tra i fenomeni demografici il processo di invecchiamento della popolazione assume particolare rilevanza in Italia e negli altri paesi industrializzati. Esso ha ricadute sul mercato del lavoro poiché determina uno squilibrio tra chi contribuisce attivamente al sistema economico e chi ne è ormai fuori e assorbe risorse. Da questa prospettiva,

l'articolo analizza il cammino dell'Italia verso il raggiungimento degli obiettivi europei di Lisbona, Stoccolma e Barcellona fissati proprio allo scopo di far fronte a tale squilibrio, mostrando come il nostro paese sia ancora indietro soprattutto per quanto attiene al tasso di partecipazione delle donne e dei lavoratori anziani.

RPS

materiali

1. Introduzione

Come ampiamente testimoniato in letteratura, le variabili demografiche e quelle economiche sono connesse in maniera molto stretta. Tra i fenomeni demografici che interessano oggi l'Italia e gli altri paesi industrializzati, assume particolare rilevanza il processo di invecchiamento della popolazione che ha importanti ricadute anche sul mercato del lavoro poiché determina uno squilibrio tra chi contribuisce attivamente al sistema economico (la forza lavoro) e chi ne è fuori e assorbe risorse (i pensionati). A partire da tali considerazioni, nel presente contributo, dopo una breve analisi del processo di invecchiamento demografico in atto in Italia, ci si concentrerà sul cammino del nostro paese verso il raggiungimento degli obiettivi fissati in sede europea per far fronte a tale squilibrio. Particolare attenzione sarà dedicata all'esame di due elementi critici: la partecipazione delle donne e quella dei lavoratori over 55 al mercato del lavoro.

2. L'invecchiamento demografico in Italia

L'invecchiamento demografico, termine con cui ci riferiamo all'aumento assoluto e percentuale della popolazione anziana sul totale

della popolazione, è un processo determinato da due concause: la denatalità, che agisce «dal basso», e l'allungamento della vita, che agisce «dall'alto».

Nonostante la lieve ripresa del tasso di fecondità totale, che è pari oggi a 1,41 figli per donna in età feconda, la speranza di vita alla nascita continua ad aumentare (78,8 anni per i maschi e 84,1 per le femmine), causando un incremento di popolazione nelle fasce più elevate. Come mostrano i dati riportati nella tabella 1, la percentuale di ultrasessantacinquenni è rapidamente cresciuta dal 18,69% del 2002 al 20,04% del 2008. Gli anziani «guadagnano» terreno non tanto a scapito dei giovanissimi, la cui quota nei medesimi anni è solo leggermente diminuita¹, ma soprattutto a svantaggio della popolazione adulta la cui diminuzione è stata pari a 1,15 punti percentuali. Tale dato conferma le preoccupazioni riguardo al crescente scompenso tra componenti produttive e improduttive della popolazione.

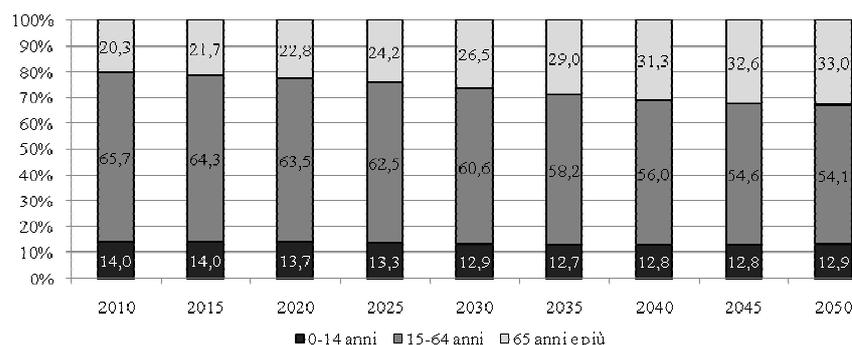
La rapidità di progressione del fenomeno appare ancor più chiaramente osservando il valore assunto dagli indici di struttura calcolati: l'indice di vecchiaia, che esprime il numero di anziani per ogni 100 giovanissimi, è oramai pari a 143. L'indice di dipendenza anziani, che misura quanti anziani vi sono per ogni 100 individui tra 20 e 64 anni, è, invece, pari a 33. Tale valore non deve indurre a pensare che ogni anziano sia «sostenuto» da 3 persone che lavorano, perché la popolazione 20-64 anni comprende anche tutte quelle persone che per studio, disoccupazione, scelta o quant'altro non sono effettivamente produttive. L'indice di ricambio, invece, consente di valutare quante unità di popolazione entrano a far parte del gruppo potenzialmente produttivo rispetto a quante ne escono: il valore italiano del 2008, dopo alcune oscillazioni, si attesta sul 90%, il che vuol dire che la sostituzione tra chi entra e chi esce non è garantita.

¹ Negli anni '50 rappresentavano oltre il 26% della popolazione complessiva.

² L'indice di vecchiaia è il rapporto tra la popolazione anziana (65 anni e più) e la popolazione giovanissima (0-14). L'indice di dipendenza strutturale è, invece, il rapporto tra la popolazione improduttiva (quella tra 0 e 19 anni e quella oltre i 65) e la popolazione di età centrale (20-64), potenzialmente produttiva. L'indice di dipendenza anziani rappresenta, invece, la sola componente anziana dell'indice di dipendenza strutturale. L'indice di ricambio, infine, si misura come rapporto tra la popolazione 20-24 anni e quella 60-64 e fornisce, quindi, una stima del ricambio tra quanti entrano e quanti escono dal mondo del lavoro.

Qui tab 1

Figura 1 - Previsione sulla futura composizione percentuale della popolazione italiana



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat, 2009b.

La situazione non migliorerà in futuro, anzi tenderà a peggiorare. Le ultime previsioni dell'Istat (2009b) mostrano come la quota di anziani aumenterà ancora, fino a raggiungere, nello scenario centrale³, un valore pari al 33% della popolazione totale nel 2050. È possibile, inoltre, notare (figura 1) che, in linea con quanto osservato in precedenza, la diminuzione della popolazione under 65 riguarderà in misura maggiore gli adulti, il cui peso scenderà dall'attuale 65,9% al 54,1%. La crescita della popolazione anziana interesserà anche e soprattutto il gruppo dei grandi vecchi: se in Italia vi è, ad oggi, 1 persona over 65 ogni 5 abitanti, 1 over 75 ogni 11 abitanti, 1 over 85 ogni 44 abitanti e 1 ultracentenaria ogni 5.143 abitanti, le medesime proporzioni attorno

³ Le previsioni rilasciate dall'Istat sono articolate secondo tre distinti scenari. Lo scenario centrale si fonda su ipotesi plausibili relativamente all'andamento futuro di fertilità, mortalità e migrazioni (i tre fenomeni sulla base dei quali viene calcolata la futura consistenza della popolazione). Lo scenario alto e quello basso prevedono, rispettivamente, un aumento o una diminuzione dei tre fenomeni. Si è scelto di usare lo scenario centrale poiché, essendo basato su ipotesi maggiormente realistiche, fornisce stime «verosimili» e quindi più attendibili. Occorre, peraltro, sottolineare che le previsioni demografiche sono progressivamente meno affidabili a mano a mano che ci si allontana dalla base di partenza. Pertanto, le stime qui riportate valgono solo come indicazione di ciò che potrebbe ragionevolmente succedere al verificarsi delle ipotesi sottostanti l'esercizio previsivo.

al 2050 saranno 1:3, 1:5, 1:15 e 1:469. I problemi connessi alla sostenibilità dei sistemi di welfare diverranno, allora, ancor più rilevanti, in considerazione del fatto che le fasce di popolazione più estreme sono quelle effettivamente improduttive alle quali sono connessi costi maggiori (pensionistici, ma anche sanitari e assistenziali).

3. Quanto dista ancora l'Italia dagli obiettivi europei?

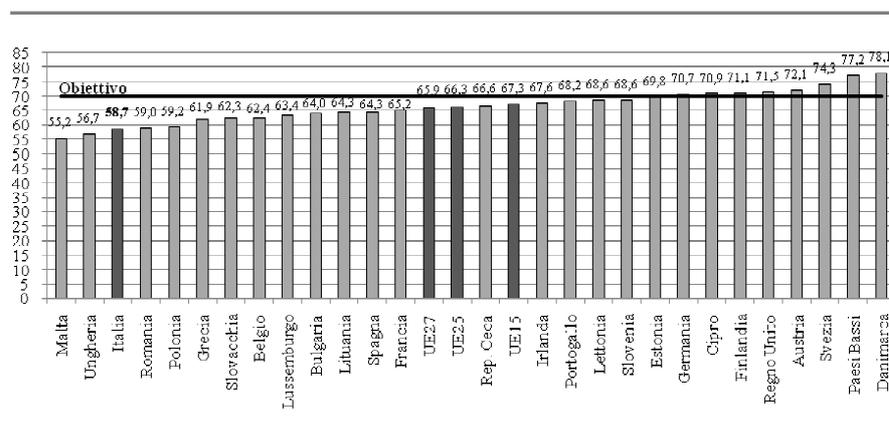
L'attenzione istituzionale per le conseguenze economiche del processo di invecchiamento demografico è culminata nella enunciazione di una serie di obiettivi da raggiungere entro il 2010, definiti nel corso del Consiglio europeo di Lisbona del 2000 e dei successivi consigli di Stoccolma del 2001 e di Barcellona del 2002: tasso d'occupazione totale al 70%, tasso d'occupazione femminile al 60%, tasso d'occupazione dei lavoratori 55-64 anni al 50%, età media di uscita dal mercato del lavoro a 65,4 anni. L'Italia è indietro nel raggiungimento degli obiettivi europei (tabella 2), ma è anche lontana dal valore medio Ue-27, di gran lunga superiore per tutti gli indicatori valutati. Il tasso di occupazione generale italiano è stato pari al 58,7% nel 2008, contro un valore medio europeo del 65,9% e ancora ben distante dal 70% dell'obiettivo di Lisbona (meno 11,3 punti percentuali). Tra gli altri paesi europei (figura 2) spiccano, in positivo, Danimarca (78,1%), Olanda (77,2%), Svezia (74,3%) e Austria (72,1%), mentre al di sotto dell'Italia troviamo solo Ungheria (56,7%) e Malta (55,2%).

Tabella 2 - L'Italia e gli obiettivi europei (valori al 2008)

Obiettivo	Descrizione (entro il 2010)	Valore da raggiungere	Ue-27	Italia	Distanza assoluta Italia dall'obiettivo	Distanza assoluta Italia dal valore Ue-27
Lisbona	Tasso di occupazione generale	70,0%	65,9%	58,7%	11,3%	7,20%
	Tasso di occupazione femminile	60,0%	59,1%	47,2%	12,8%	11,9%
Stoccolma	Tasso di occupazione dei lavoratori 55-64 anni	50,0%	45,6%	34,4%	15,6%	11,2%
Barcellona	Età media di uscita dal mercato del lavoro (anni)	65,4	60,9	59,7	5,7	1,2

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat, 2009.

Figura 2 - Tasso di occupazione totale nei paesi europei (anno 2008)

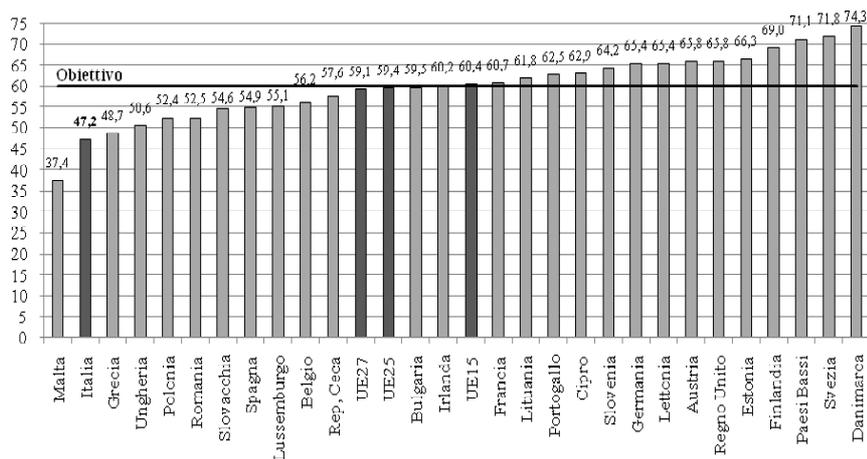


Fonte: Nostre elaborazioni dati Eurostat, 2009.

Una distanza più marcata si nota in relazione al tasso di occupazione femminile e, ancor di più, per quello dei lavoratori maturi e anziani. Il tasso di occupazione delle donne italiane al 2008 è stato pari al 47,2%, 12,8 punti percentuali in meno rispetto all'obiettivo del 60% e 11,9 punti percentuali meno del valore medio europeo. Sedici sono i paesi europei che hanno raggiunto e superato l'obiettivo (figura 3): tra questi spiccano i valori di Danimarca (74,3%), Svezia (71,8%) e Olanda (71,1%). Peggio dell'Italia, tra i paesi che non hanno ancora raggiunto l'obiettivo, solo Malta (37,4%), mentre di poco superiore al valore italiano Grecia e Ungheria (rispettivamente 48,7% e 50,6%).

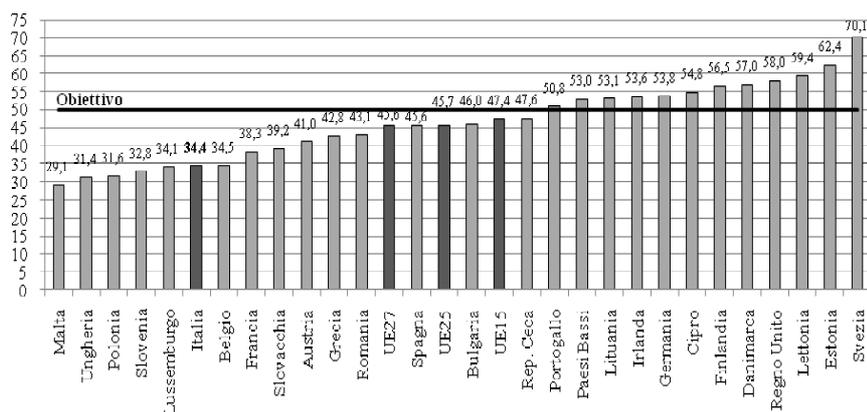
Per quanto concerne l'occupazione dei lavoratori 55-64 anni, il valore italiano è pari al 34,4%, ben distante dal 50% fissato in sede europea e dal 45,6% medio degli altri paesi dell'Unione. Tra i paesi che hanno superato l'obiettivo (figura 4) si distingue la Svezia, con un tasso di occupazione dei lavoratori senior superiore al 70%, cui seguono, a distanza, l'Estonia (62,4%) e la Lettonia (59,4%). Tra i paesi con i valori più bassi, oltre all'Italia, Malta (29,1%), Ungheria (31,4%), Polonia (31,6%), Slovenia (32,8%) e Lussemburgo (34,1%). Anche per quanto concerne l'età media di uscita dal mercato del lavoro si manifesta un ritardo del nostro paese, distante ancora 5,7 anni dall'obiettivo europeo.

Figura 3 - Tasso di occupazione femminile nei paesi europei (anno 2008)



Fonte: Nostre elaborazioni dati Eurostat, 2009.

Figura 4 - Tasso di occupazione popolazione 55-64 anni (anno 2008)



Fonte: Nostre elaborazioni dati Eurostat, 2009.

4. L'occupazione femminile: il ritardo italiano

L'aumento del tasso di occupazione femminile è stato individuato come obiettivo in ragione dell'attenuazione che la partecipazione delle donne al mercato del lavoro può fornire, almeno nel breve periodo, agli squilibri derivanti dal processo di invecchiamento. Rispetto agli altri paesi europei, l'Italia si distingue per un mercato del lavoro caratterizzato da forti differenze di genere a svantaggio delle donne (Istat, 2008a, p. 17). Osservando i dati in tabella 3, è possibile rilevare come vi sia stato, in realtà, un aumento progressivo del tasso di occupazione femminile che è passato dal 36,4% del 1997 al 47,2% attuale, contro una crescita del valore medio europeo alle stesse date più contenuto, dal 51,4% al 59,1%. Negli anni si è progressivamente ridotto anche il divario tra il valore maschile e quello femminile, tanto che l'eccedenza⁴ del primo sul secondo si è ridotta dal 30 al 20% negli ultimi dieci anni. Tale aumento è, però, in gran parte imputabile alla diffusione del lavoro part-time (Oecd, 2006), la cui incidenza tra le donne in Italia è cresciuta, negli ultimi dieci anni, dal 22,2 al 26,8% (Eurostat, 2009), valore comunque più basso del 30,7% della media Ue-27.

Tabella 3 - Tassi di occupazione per genere (anni 1997-2008)

Anni	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Maschi	66,5	66,8	67,3	68,0	68,5	69,1	69,6	70,1	69,9	70,5	70,7	70,3
Italia Femmine	36,4	37,3	38,3	39,6	41,1	42,0	42,7	45,2	45,3	46,3	46,6	47,2
<i>Totale</i>	<i>51,3</i>	<i>51,9</i>	<i>52,7</i>	<i>53,7</i>	<i>54,8</i>	<i>55,5</i>	<i>56,1</i>	<i>57,6</i>	<i>57,6</i>	<i>58,4</i>	<i>58,7</i>	<i>58,7</i>
Maschi	70,0	70,3	70,7	70,8	70,9	70,4	70,3	70,4	70,8	71,7	72,5	72,8
Ue-27 Femmine	51,4	52,0	53,0	53,7	54,3	54,4	54,9	55,5	56,3	57,3	58,3	59,1
<i>Totale</i>	<i>60,7</i>	<i>61,2</i>	<i>61,8</i>	<i>62,2</i>	<i>62,6</i>	<i>62,4</i>	<i>62,6</i>	<i>63</i>	<i>63,6</i>	<i>64,5</i>	<i>65,4</i>	<i>65,9</i>

Fonte: Eurostat, 2009.

L'Italia sconta un ritardo rispetto agli altri paesi europei in termini di occupazione femminile perché nel nostro paese mancano, di fatto, delle politiche di sostegno concreto alla conciliazione di maternità e occupazione, come testimoniano gli elevati tassi di non rientro nel mercato del lavoro dopo la maternità. Forme di lavoro part-time e flessibili e una

⁴ L'eccedenza è stata misurata rapportando la differenza dei due valori alla loro somma.

maggior presenza di strutture adeguate per l'assistenza all'infanzia potrebbero, ad esempio, favorire l'ingresso e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro. L'aumento dell'occupazione femminile, oltre ad innalzare il tasso di occupazione totale, con benefici per tutto il sistema economico e produttivo nel suo complesso, potrebbe anche determinare un miglioramento sul fronte della fecondità⁵, rallentando l'invecchiamento «dal basso».

5. La partecipazione dei lavoratori maturi e anziani al mercato del lavoro

Quando si parla delle ricadute del processo di invecchiamento demografico sul mercato del lavoro, l'attenzione degli studiosi si concentra prevalentemente sulla consistenza del tasso di occupazione dei lavoratori anziani. Come mostra la tabella 4, il tasso di occupazione dei lavoratori senior in Italia ha, in verità, avuto un incremento negli ultimi anni, dal 27,9% del 1997 al 34,4% del 2008, ma ancora insufficiente rispetto a quanto richiesto per il raggiungimento dell'obiettivo di Stoccolma. Anche in questo caso occorre rilevare che il contributo maggiore alla crescita del valore totale proviene dalla componente femminile, che ha fatto registrare un aumento di quasi 10 punti percentuali nel periodo considerato a fronte di 3,5 punti di aumento per i maschi.

Tabella 4 - Tasso di occupazione dei lavoratori 55-64 anni per genere (anni 1997-2008)

Anni	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Maschi	42,0	41,4	41,2	40,9	40,4	41,3	42,8	42,2	42,7	43,7	45,1	45,5
Italia Femmine	14,8	15,0	15,0	15,3	16,2	17,3	18,5	19,6	20,8	21,9	23,0	24,0
Totale	27,9	27,7	27,6	27,7	28,0	28,9	30,3	30,5	31,4	32,5	33,8	34,4
Maschi	47,2	47,3	47,5	48,0	48,9	50,1	51,6	52,2	51,9	52,8	53,9	55,0
Ue-27 Femmine	26,1	26,3	27,1	28,0	29,1	30,7	32,2	33,2	33,8	35,0	36,0	36,9
Totale	36,4	36,6	37,1	37,8	38,8	40,2	41,7	42,5	42,6	43,7	44,7	45,6

Fonte: Eurostat, 2009.

⁵ Ricerche recenti confermano la correlazione positiva tra occupazione femminile e fecondità. Ne è un esempio la recente ripresa della fecondità nelle regioni del Nord, caratterizzate da più alti tassi di occupazione femminile, e la parallela discesa in quelle meridionali dove, invece, l'occupazione femminile è minore (Istat, 2006).

La bassa partecipazione dei lavoratori maturi e anziani viene solitamente spiegata ricorrendo a modelli esplicativi di tipo *push/pull* (Esping-Andersen, 1996 e 2000; de Vroom e Guillemard, 2001; Jensen, 2001), che pongono l'accento sull'azione concomitante dei fattori di spinta all'uscita dal mercato del lavoro e di quelli attrattivi verso il pensionamento. Bisognerebbe anche porre attenzione alle variabili che influenzano l'offerta e la domanda di lavoratori senior (Stranges, 2006, pp. 127-132; Stranges, 2007, p. 114).

Dal lato della domanda, la decisione dei datori di lavoro di assumere o mantenere un lavoratore anziano è influenzata da diversi fattori concreti, quali la provata correlazione tra età e stipendio (Livi Bacci, 2005) o le maggiori agevolazioni per l'assunzione di lavoratori giovani, ma anche, spesso, da una serie di stereotipi e pregiudizi (Stranges, 2006, pp. 127-132), i più diffusi dei quali vorrebbero gli anziani restii ai cambiamenti, poco disponibili alla mobilità e all'aggiornamento e con performance lavorative meno brillanti dei colleghi più giovani.

Dal lato dell'offerta, bisogna considerare tutti quei fattori (psicologici, economici, fiscali, ecc.) che rendono il pensionamento attrattivo per il lavoratore. In alcuni paesi il pensionamento anticipato è stato incoraggiato nella speranza, poi rivelatasi vana, che l'uscita delle coorti più anziane di lavoratori potesse favorire l'ingresso di quelle più giovani (*old-out/young-in*), diminuendo la disoccupazione. Diverse ricerche hanno, però, smentito la validità di tale pratica (Stranges, 2008). Non bisogna, infine, dimenticare che gli stereotipi e i pregiudizi agiscono anche dal lato dell'offerta, finendo per «scoraggiare» i lavoratori più maturi⁶, facendoli sentire inadeguati ad un mondo produttivo ed economico in continua trasformazione.

6. L'importanza del lifelong learning

Quando si parla di strumenti per favorire la ritenzione dei lavoratori

⁶ Kerkhoff (1991; 1993) ha teorizzato l'esistenza di un circolo vizioso in cui le idee pregiudizievoli sui lavoratori anziani si alimentano contemporaneamente sia dal lato della domanda, sia da quello dell'offerta. Secondo lo studioso i lavoratori anziani finiscono per interiorizzare l'idea negativa che li riguarda, e agiscono di conseguenza secondo queste aspettative, rafforzando ulteriormente l'idea negativa su di loro, generando un ciclo che col tempo si cristallizza e diviene parte integrante del sistema.

maturi e non solo nel mercato del lavoro, grande attenzione viene oggi posta al *lifelong learning*, ossia all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. In considerazione dell'importanza della formazione continua, non solo per garantire la competitività e la prosperità economica dell'Unione europea, ma anche per favorire l'inclusione sociale, l'occupabilità, la cittadinanza attiva e la realizzazione personale degli individui, la Strategia di Lisbona ha fissato l'obiettivo di aumentare la partecipazione a processi di *lifelong learning* della popolazione adulta 25-64 anni al 12,5% entro il 2010.

L'Italia è ancora abbastanza lontana dal raggiungimento di tale obiettivo (tabella 5), con una percentuale di persone adulte coinvolte in processi di formazione e addestramento pari al 6,2%, contro un valore medio europeo del 9,5%. I paesi del Nord Europa mostrano i valori più elevati: 32,4% la Svezia, 29,2% la Danimarca, 23,4% la Finlandia, 20% il Regno Unito e 16,6% i Paesi Bassi. Fanalino di coda le neo-comunitarie Romania e Bulgaria (1,3% entrambe), la Grecia (2,1%), l'Ungheria (3,6%) e la Slovacchia (3,9%).

Tabella 5 - Percentuale di persone tra 25 e 64 anni coinvolte in attività formative o di addestramento

Anni	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Italia	Maschi	4,6	5,0	5,9	4,8	4,4	4,2	4,2	5,9	5,4	5,7	5,9
	Femmine	4,5	4,6	5,2	4,8	4,6	4,6	4,8	6,7	6,2	6,5	6,6
	<i>Totale</i>	4,6	4,8	5,5	4,8	4,5	4,4	4,5	6,3	5,8	6,1	6,2
Ue-27	Maschi	–	–	–	6,7	6,6	6,6	7,9	8,7	9,0	8,8	8,6
	Femmine	–	–	–	7,5	7,6	7,8	9,1	10,0	10,5	10,5	10,3
	<i>Totale</i>	–	–	–	7,1	7,1	7,2	8,5	9,3	9,8	9,7	9,5

– Dato non disponibile.

Fonte: Eurostat, 2009.

Il *lifelong learning* potrebbe favorire l'aggiustamento progressivo delle abilità e delle competenze, facilitando l'incontro tra i bisogni e le esigenze di una popolazione che invecchia e quelli di un mercato e di un'economia mondiale in costante trasformazione. Ci sono due ordini di ragioni che avvalorano l'importanza della formazione continua: innanzitutto, le competenze e le capacità dei lavoratori risulterebbero più rispondenti ai bisogni contingenti del mercato; in secondo luogo

ne risulterebbe migliorato anche il loro attaccamento al mercato del lavoro (Stranges, 2007, p. 117).

Ovviamente l'attuazione concreta di programmi di formazione lungo tutto l'arco della vita degli individui presuppone una revisione dell'intero sistema formativo italiano che oggi investe quasi esclusivamente sui giovani e guarda ancora alla formazione extrascolastica come un evento straordinario e non ordinario della vita degli individui.

Che la formazione in Italia sia una questione esclusivamente «giovanile» appare chiaramente osservando i dati sulla partecipazione degli adulti ad attività formative (Istat, 2008b) tratti dall'*Indagine Multiscopo*: al 2006 la quota di persone coinvolte in attività formative formali o informali o in autoformazione è superiore al 50% della popolazione fino ai 44 anni, ma decresce gradualmente con l'età fino al valore di 14,3% tra gli ultrasessantacinquenni. Per quanto riguarda il differenziale di genere, le donne sono maggiormente coinvolte degli uomini in attività di formazione fino ai 34 anni, mentre gli uomini predominano alle età più elevate. Tra gli over 65, i maschi coinvolti in attività formative sono il 17,1%, contro il 12,4 delle femmine.

7. Brevi conclusioni

Il cammino dell'Italia verso il raggiungimento degli obiettivi europei appare ancora lungo: in particolare, il nostro paese manifesta un notevole ritardo per quanto riguarda i tassi di occupazione femminile e dei lavoratori senior, rispettivamente 13 e 16 punti percentuali al di sotto dei valori prefissati. Appaiono necessari profondi interventi in campo economico e fiscale: una ridefinizione dei criteri di ingresso e uscita nel mercato del lavoro, un cambiamento del meccanismo di incentivi/disincentivi alla permanenza nel sistema produttivo delle coorti più anziane di popolazione, una revisione delle politiche salariali, una messa a punto di politiche pubbliche realmente a favore della partecipazione femminile al mercato del lavoro, con interventi mirati a sostegno della conciliazione lavoro-maternità. Infine, appare essenziale rivedere l'intero sistema formativo ed educativo, attraverso l'attuazione concreta di programmi di *lifelong learning*, che possono rivelarsi utili strumenti per favorire l'*active ageing* (l'invecchiamento attivo), consentendo agli individui di rimanere produttivi e socialmente integrati anche nelle fasi più avanzate della loro vita.

Poiché l'equilibrio tra componenti improduttive e componenti pro-

duttive della popolazione è destinato a peggiorare ulteriormente in futuro, come reso evidente dalle previsioni demografiche (Istat, 2009b), è sulla capacità del nostro paese di aumentare l'occupazione che si giocherà la partita decisiva, dal cui esito dipenderà la sostenibilità o meno del nostro già fragile sistema di welfare.

Riferimenti bibliografici

- de Vroom B., Guillemard A.M., 2001, *Francia e Paesi Bassi. Dall'esternalizzazione all'integrazione dei lavoratori anziani. Due modelli a confronto*, «L'Assistenza Sociale», n. 1-2, pp. 159-189.
- Esping-Andersen G. (a cura di), 1996, *Welfare State in Transition*, Sage, Londra.
- Esping-Andersen G., 2000, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Il Mulino, Bologna.
- Eurostat, 2009, *Labour Force Survey*, dati disponibili on line sul sito: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
- Istat, 2006, *Previsioni demografiche nazionali 1° gennaio 2005 - 1° gennaio 2050. Nota Metodologica*, documento disponibile on line sul sito: <http://demo.istat.it> alla sezione *Previsioni*.
- Istat, 2008a, *Conciliare lavoro e famiglia. Una sfida quotidiana*, Collana Argomenti, n. 33.
- Istat, 2008b, *Partecipazione degli adulti ad attività formative. Anno 2006*, Statistiche in breve.
- Istat, 2009a, *Popolazione residente per età, sesso e stato civile al 1° gennaio. Anni 2008, 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002*, dati disponibili on line sul sito: <http://demo.istat.it> alla sezione *Popolazione residente*.
- Istat, 2009b, *Previsioni della popolazione, aggiornamento 2007*, dati disponibili on line sul sito: <http://demo.istat.it> alla sezione *Previsioni*.
- Jensen P.H., 2001, *Danimarca. Invecchiamento e lavoro: dall'uscita «anticipata» a quella «ritardata»*, «L'Assistenza Sociale», n. 1-2, pp. 237-262.
- Kerkhoff W.H.C., 1991, *Ontwikkelingen in het zicht van de vergrijzing*, Nia, Amsterdam.
- Kerkhoff W.H.C., 1993, *De Oudere Werknemer; Strategisch veertig-plus-beleid*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer.
- Livi Bacci M., 2005, *Il paese dei giovani vecchi*, «il Mulino», vol. 54, n. 419, pp. 409-421.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2004, *Il lavoro part-time e l'occupazione femminile*, a cura di Bratti M., del Bono E., Picchio M., Staffolani S., Vuri D.
- Oecd - Organization for economic cooperation and development, 2006, *OECD Factbook 2006: Economic, Environmental and Social Statistics*, Oecd Publications, Parigi.

Stranges M., 2006, *Invecchiamento demografico e mercato del lavoro: il ruolo dei processi di lifelong learning*, «Affari Sociali Internazionali», n. 1, pp. 123-144.

Stranges M., 2007, *L'invecchiamento demografico in Italia: verso un miglioramento della relazione tra età e lavoro*, «Quaderni Europei sul Nuovo Welfare», n. 7, pp.102-118.

RPS

Stranges M., 2008, *Dinamiche demografiche e mercato del lavoro in Italia*, «Quaderni Europei sul Nuovo Welfare», n. 10, pp. 192-209.

Tabella 1 - Indicatori del processo di invecchiamento demografico in Italia

Anni	Numero medio di figli per donna	Speranza di vita alla nascita (in anni)		Struttura per età della popolazione (valori percentuali)				Indici di struttura (valori percentuali)			Età media (in anni)
		Maschi	Femmine	0-14	15-64	65+	Vecchiaia	Dipendenza strutturale	Dipendenza anziani	Ricambio	
2002	1,27	77,1	83,0	14,23	67,08	18,69	131,39	61,55	30,20	98,34	41,43
2003	1,29	77,2	82,8	14,21	66,77	19,02	133,79	62,02	30,81	95,93	41,68
2004	1,33	77,7	83,7	14,15	66,63	19,22	135,87	62,23	31,19	96,29	41,82
2005	1,33	78,1	83,7	14,12	66,41	19,46	137,84	62,68	31,66	97,85	41,97
2006	1,35	78,4	84,0	14,10	66,17	19,73	139,94	63,35	32,23	100,09	42,14
2007	1,38	78,6	84,0	14,07	65,98	19,94	141,71	63,91	32,69	94,46	42,34
2008*	1,41	78,8	84,1	14,03	65,93	20,04	142,77	64,13	32,89	90,48	42,49

* Stima.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat, 2009a.

Italia. Strategia di Lisbona e politiche di genere: sei casi regionali

Luisa De Vita

Il lavoro si propone di valutare l'impatto esercitato dalla Strategia di Lisbona nell'implementazione delle politiche di genere in sei regioni italiane. Ripercorrendo le tappe dell'azione comunitaria, la ricerca mette in evidenza le difficoltà legate alla realizzazione dell'agenda di Lisbona che, accanto alla

marginalizzazione delle istanze di giustizia sociale, ha incontrato forti resistenze legate, soprattutto nelle regioni del Sud, alla impossibilità di governare autonomamente gli interventi in mancanza di cornici di riferimento stabili e meccanismi vincolati più stringenti.

RPS
materiali

1. Introduzione

In risposta ai processi di sussidiarietà che hanno attribuito crescenti responsabilità agli attori locali questo contributo si propone di valutare, all'interno di sei regioni italiane, l'influenza esercitata dalla Strategia di Lisbona nell'implementazione delle politiche di genere. Pur rappresentando un'importante piattaforma di sviluppo, le perplessità sollevate, sia sul *metodo*, sia sui *contenuti*, suggeriscono la necessità di valutare in che modo gli orientamenti contenuti nella Strategia, abbiano indirizzato i processi d'implementazione della policy. La ricerca è stata realizzata utilizzando una metodologia innovativa per la valutazione delle politiche: l'analisi computerizzata dei dati testuali. La scelta, dettata dalla natura stessa della Seo che per la diffusione di un nuovo modo di pensare, interpretare e decidere (Cameron, 2003), si avvale soprattutto di meccanismi regolatori discorsivi «collegati all'uso del linguaggio» (Jacobsson, 2004; Carmel, 2005), si è rivelata particolarmente adatta a individuare le diverse tipologie d'influenza e a fornire importanti indicazioni sulle modalità di definizione e implementazione delle policy.

2. Il ruolo dell'Unione europea nella definizione delle politiche di genere

La politica per la parità di genere in Europa si è realizzata nell'adozione di tre strategie: la parità di accesso e di trattamento; le azioni

positive; il *mainstreaming*. Basate su principi e strumenti diversi, le tre strategie rappresentano il lungo percorso compiuto dall'Europa per la definizione di politiche capaci di rispondere alle esigenze della popolazione femminile. Partita da un'ottica limitata e parziale che garantiva la parità di accesso e trattamento nel mercato del lavoro, l'azione europea si è evoluta riconoscendo, attraverso le azioni positive, la situazione di svantaggio della donna nella società e approdando, con l'ottica del *mainstreaming*, alla necessità di prendere in carico la questione di genere in tutti gli interventi e le politiche messi in atto.

Con l'approvazione della Strategia europea per l'occupazione (Seo, 1997), le politiche di genere vengono saldamente legate a quelle per l'occupazione. Nell'ambito della Seo, nata con l'obiettivo di definire un nuovo modello di governance (Mosher e Trubek, 2003), fondato sulle politiche di *attivazione* e la valorizzazione delle *capabilities* (Sen, 1992; 1999) di tutti i cittadini (occupabilità), l'uguaglianza di genere rappresenta un elemento centrale. Nella sua versione originale (1997-2002), infatti, al rafforzamento delle pari opportunità era dedicato uno dei quattro pilastri, mentre oggi, a seguito della revisione che ha portato alla scomparsa dei pilastri in favore di tre macro obiettivi più generali, le istanze di genere continuano a permeare la politica comunitaria grazie al rafforzamento del *mainstreaming*.

Per il contesto italiano, la Seo ha rappresentato lo stimolo ad intraprendere cambiamenti radicali, legati alla definizione di politiche del lavoro diverse sia negli obiettivi che nell'implementazione con spazi di azione sempre più ampi per il livello regionale. Nell'ambito della Seo, infatti, le Regioni rappresentano un attore centrale per la definizione delle politiche territoriali e godono di un'ampia autonomia, sia in fase di programmazione, con la predisposizione dei Piani operativi regionali (Por), che di gestione finanziaria, grazie all'erogazione dei Fondi strutturali. Lo stimolo a realizzare piani strutturati sulla base delle indicazioni comunitarie ha sicuramente contribuito a far assumere alle politiche di genere una maggiore importanza all'interno dell'agenda politica; con la Seo sono state definite le cornici di *sensu* all'interno delle quali costruire e portare avanti le politiche per le pari opportunità stimolando anche una serie di cambiamenti legati all'introduzione di meccanismi di monitoraggio, valutazione e governance con il coinvolgimento di attori precedentemente esclusi dal disegno delle politiche. Tuttavia, se si guardano le ricadute pratiche della Seo, si nota come i tassi di partecipazione delle donne in tutte le regioni italiane sono ancora molto più bassi rispetto a quelli maschili e che, anche là dove è

stato raggiunto un buon livello occupazionale, le donne si trovano per lo più impiegate in lavori poco qualificati e remunerati, spesso a tempo parziale.

Le perplessità riguardano sia i contenuti che il metodo.

Rispetto ai contenuti, le critiche più forti riguardano il legame pressoché esclusivo tra le politiche di genere e quelle per l'occupazione. Con l'introduzione all'interno della Seo, le pari opportunità risultano finalizzate al solo innalzamento dei tassi di occupazione senza la parallela considerazione delle differenti condizioni occupazionali di uomini e donne e della necessità di agire anche e soprattutto per il riequilibrio dei ruoli sociali all'interno della società. Un esempio è offerto dall'evoluzione subita a livello comunitario dalle politiche di conciliazione: diventate un problema esclusivamente femminile e finalizzate all'innalzamento dei livelli di occupazione (Lewis, 2006). La necessità di favorire l'uguaglianza di genere attraverso il cambiamento dei comportamenti maschili all'interno dell'ambiente domestico, è passata in secondo piano, mentre l'enfasi sul solo sviluppo dei servizi di assistenza ha comportato uno slittamento degli interventi, volti non più a favorire la possibilità di avere più tempo da dedicare alla cura, ma tesi al solo potenziamento dell'occupazione femminile. Se, infatti, nei primi documenti la necessità di coinvolgere maggiormente i padri era ben presente e l'obiettivo ultimo era quello di riequilibrare i carichi di cura all'interno della coppia, soprattutto con congedi più lunghi e generosi, nelle politiche attuali sono molto più forti i tentativi di defamilizzare la cura, con il ricorso all'offerta pubblica o al mercato privato, per consentire alle donne di lavorare e di essere produttive sul mercato.

Non poche perplessità derivano inoltre dalla perdita di centralità della questione di genere all'interno della Seo. Il passaggio dai quattro pila-

¹ Le prime raccomandazioni sono presenti nelle strategie comunitarie del 1992, dove gli Stati membri vengono invitati a sviluppare e incoraggiare iniziative in grado di consentire, agli uomini e alle donne, di conciliare gli impegni lavorativi con quelli familiari. Nel 1994, all'interno del Libro Bianco sulle politiche sociali, si ribadisce la necessità di promuovere la solidarietà tra uomini e donne; più tardi, nel 1996, le direttive sui congedi parentali invitano gli Stati membri ad estendere la durata e la generosità dei permessi favorendone l'accesso anche ai lavoratori flessibili e infine, dal 1998 in poi, le politiche volte a favorire una maggiore armonizzazione tra la vita lavorativa e quella familiare entrano a far parte della Strategia europea per l'occupazione, con la predisposizione di una specifica *guideline* dedicata alla conciliazione scomparsa a seguito della revisione della Seo (2002).

stri ai tre macro obiettivi, ha probabilmente posto in secondo piano la questione di genere, che seppur presente all'interno degli obiettivi integrati, non ha più la rilevanza assunta agli inizi (Fagan, Grimshaw e Rubery, 2006). Anche a dispetto degli intenti iniziali, tesi probabilmente ad abbandonare un modello paternalistico-protettivo, che considerava le donne come soggetti deboli da tutelare con interventi ad hoc, si è verificata una sorta di perdita di centralità dell'*issue* che, se in prima battuta poteva contare su un set articolato di linee guida, adesso risulta inglobata all'interno dei più generali obiettivi di crescita e sviluppo.

Le stesse considerazioni valgono anche per il *mainstreaming*. Al di là delle difficoltà legate alla definizione precisa del suo significato (Verloo, 2005), questo approccio si è rivelato in ultima analisi poco efficace, a causa della mancanza di una solida base operativa di riferimento capace di fornire precise linee di azione e d'intervento. Alcuni autori hanno parlato di una «diluizione» piuttosto che di un rafforzamento dell'impegno politico a seguito dell'introduzione del *mainstreaming* (Fredman, 2001; Walby, 2004), sottolineando come, l'attenzione al diverso impatto degli interventi predisposti sugli uomini e sulle donne, potenzialmente estesa a tutti i campi, ha paradossalmente determinato una minore considerazione proprio di quelle istanze che intendeva rafforzare.

Rispetto al metodo, le principali perplessità sono legate alla modalità scelta per la diffusione delle politiche europee: l'Omc (*Open method of co-ordination*). Salutata da molti come un'intelligente possibilità per creare un sistema di struttura decisionale, capace di combinare il decentramento con l'integrazione (Eberlein e Kerwer, 2004), l'Omc sembra costituire un'utile risposta alla duplice esigenza, di coordinamento e integrazione da un lato, di rispetto dell'autonomia e delle differenze che caratterizzano le realtà locali, dall'altro. Il metodo è, infatti, basato su processi di scambio frequenti e multilivello tra i diversi paesi al fine di favorire l'analisi congiunta dei problemi di policy, la definizione comune degli obiettivi e la capacità di auto-monitoraggio (Scharpf, 2002).

Molti studiosi guardano all'Omc come ad un'emergente architettura di governance, sottolineando soprattutto le sue potenzialità in termini di policy learning. Alcuni sostengono che il maggiore impatto di questo nuovo sistema regolativo risiede nella capacità di diffondere nuove idee e che gli strumenti principali dell'Omc, condivisione di buone pratiche e revisione congiunta degli strumenti di policy, favoriscano

una convergenza tra gli Stati di tipo ideazionale e cognitiva (Bertozzi e Bonoli, 2002).

Soprattutto in quelle aree di policy in cui è difficile o le questioni sono troppo delicate per poter stabilire quale sia il «modello europeo» più giusto, i differenti policy-maker cercano di sviluppare idee e paradigmi attraverso l'elaborazione di un vocabolario comune capace di creare delle *comunità di discorso* con uno specifico linguaggio e un peculiare sistema di credenze (Radaelli, 2004).

Proprio per questa capacità di creare una sorta di «comunità epistemica²», capace di far convergere le idee dei diversi policy-maker nazionali in un'unica direzione, nelle intenzioni dell'Ue, l'Omc doveva diventare lo strumento principale per realizzare quella integrazione già perfezionata a livello economico con il mercato unico.

Tuttavia, anche se molti contributi, compresi gli studi sull'europeizzazione (Radaelli, 2000), hanno sottolineato la possibilità offerta dai metodi di regolazione soft di stimolare un cambiamento soprattutto cognitivo nei decisori politici, con una incorporazione maggiore di alcune pratiche e modalità di azione³, permangono seri dubbi sulla sua reale efficacia.

I rischi connessi all'utilizzo del solo Omc risiedono, infatti, proprio in quelli che costituiscono i suoi maggiori punti di forza. Il rispetto delle specificità nazionali e locali che lo ispirano rischia probabilmente di enfatizzare le resistenze *path dependent*⁴ dei contesti nazionali e locali (Scharpf, 2002). Strutturato sull'idea di una volontà di coordinamento, l'Omc appare, infatti, troppo debole in caso di mancanza di interesse da parte degli attori locali a partecipare ai processi di scambio e apprendimento reciproco. Inoltre, il fatto di non prevedere alcun aspetto sanzionatorio, probabilmente non costituisce una spinta efficace all'azione comune, mentre l'assenza di modalità regolative determina una incertezza sulle procedure da seguire e gli strumenti di cui dotarsi.

² Con il termine comunità epistemica si fa riferimento a reti di attori che condividono il medesimo quadro interpretativo e i medesimi modelli causali relativamente al tema affrontato (Capano e Giuliani, 1997).

³ Anche una recente ricerca (Weaver, 2008), ha dimostrato come i metodi di regolazione soft portano effetti più duraturi nel tempo perché favoriscono una maggiore internalizzazione dei contenuti veicolati.

⁴ Le teorie della *path dependency* si focalizzano sullo studio di come le politiche e le pratiche possono diventare così istituzionalizzate e radicate nel contesto in cui sono agite da ostacolare ogni possibile rottura con le passate modalità d'azione (Berman, 1998; Goldstone, 1998).

3. *L'influenza europea nelle politiche regionali: i principali risultati della ricerca*⁵

In conformità con le riflessioni fatte, l'analisi dei dati ha indagato da un lato, attraverso l'analisi dei documenti di programmazione (Por)⁶, in che modo gli obiettivi e le prassi di azione comunitarie siano state incorporate nelle strategie delle sei regioni analizzate⁷ e dall'altro, attraverso una serie di interviste semi-strutturate, gli atteggiamenti nei confronti della Seo, approfondendo l'apporto che queste direttive hanno dato alla definizione delle politiche locali, le opportunità offerte o viceversa i vincoli imposti. L'analisi del testo è stata effettuata con il software Lexico⁸.

Conformemente alle indicazioni comunitarie l'obiettivo principale delle politiche di parità regionali è l'innalzamento dei livelli occupazionali e delle chance d'impiego femminili. Stimolate dalla Seo, tutte le Regioni considerate hanno messo in campo numerosi progetti che difficilmente sarebbero stati realizzati senza l'intervento europeo; tuttavia, sia la definizione di politiche basate sull'attivazione, che l'applicazione del *mainstreaming* stentano ancora a trovare una piena incorporazione. Nel primo caso, l'occupazione per tutti che si sostiene sull'attivazione di cittadini responsabilizzati e orientati nei loro percorsi professionali e che quindi si basa anche sulla valorizzazione del ruolo economico delle donne (Ferreira, 2008), con interventi pensati per svilupparne capacità e competenze, si è spesso risolta in fase d'implementazione in discontinue attività di formazione o sensibilizzazione. Come emerge dai dati in tabella 1, le differenze tra le Regioni sono però profonde.

⁵ I risultati presentati rappresentano una piccola parte di una ricerca di dottorato più ampia, volta a verificare le diverse strategie regionali in materia di politiche di genere e realizzata attraverso lo studio dei Por (2000-2006; 2007-2013) e dei progetti realizzati da tutte le regioni italiane e l'approfondimento di sei casi regionali con la somministrazione di interviste semi-strutturate con i diversi soggetti coinvolti nel disegno delle politiche.

⁶ Sono state analizzate entrambe le programmazioni (2000-2006; 2007-2013).

⁷ Le sei regioni analizzate sono: Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana, Lazio, Campania e Sicilia.

⁸ Per una descrizione accurata della metodologia seguita per l'analisi dei dati testuali si rimanda a Bolasco (1997), mentre per una spiegazione più esaustiva dei trattamenti operati sui testi oggetto di studio nonché di un approfondimento dei risultati ottenuti nella ricerca operata su tutti i documenti di programmazione nazionale e regionale si rimanda a Signorelli e De Vita (2007).

Tabella 1 - *Ambiti di intervento per la promozione delle pari opportunità (frequenze)*

Regioni Obiettivo 3											
	Form	Impr	Ins/rein	Conc	Flex	Segreg					
Emilia-Romagna	9	5	4	3	4	6					
Lombardia	6	4	5	3		3					
Lazio	4	8	7	5		2					
Toscana	4	3	1	2	1	8					
Regioni Obiettivo 1											
	Spi	Ins/ rein	Ins/ reins dld	Svan	Form	Impr	Svi loc	Segreg	Flex	Conc	Serv per
Campania	3	2	4	6	9	17		2	8	3	4
Sicilia	3			3	1	3	14	2		3	

Nota: I dati riportati in neretto si riferiscono agli ambiti di intervento più significativi per ciascuna Regione all'interno dei Por (2000-2006).

Legenda: Spi = Servizi per l'impiego; Ins./rein. = inserimento/reinserimento; Ins/reins dld = inserimento/reinserimento disoccupati lunga durata; Svan = svantaggiati; Form = formazione; Impr = imprenditorialità; Svi loc = sviluppo locale; Segreg = segregazione; Flex = flessibilità; Conc = conciliazione; Serv per = servizi alla persona.

Se l'Emilia Romagna e la Toscana hanno intrapreso tutta una serie di sforzi per migliorare la qualità del lavoro femminile con misure volte a contrastare la segregazione soprattutto verticale, e la Lombardia ha promosso un maggiore coinvolgimento anche del mondo imprenditoriale, le attività delle altre tre Regioni evidenziano significativi ritardi nella definizione di politiche di genere in linea con gli obiettivi comunitari. Più nello specifico, il Lazio, pur dimostrando una grande attivazione e la predisposizione di un elevato numero di iniziative, sconta ancora il carattere localistico e sperimentale degli interventi, mentre nelle due Regioni del Sud la linea privilegiata, l'imprenditoria femminile, testimonia una incapacità di creare «nuova» occupazione⁹. Sul fronte del *mainstreaming*, invece, è risultato evidente che non solo le politiche di genere rimangono confinate all'interno dell'asse di intervento specifico senza coinvolgere il complesso delle politiche occupazionali, ma soprattutto che la mancata definizione di una linea di attività specifica per le donne rischia di portare ad una decisa perdita di

⁹ Come si vede dalla tabella 1, in realtà per la Sicilia tutti i riferimenti confluiscono nell'area dello sviluppo locale che incoraggia le donne a proporsi, attraverso la creazione di impresa, come nuovo motore della competitività locale.

centralità della questione di genere come testimoniato nei Por 2007-2013, dove il numero di riferimenti alle politiche di parità risulta drasticamente ridotto. Tuttavia, se nelle Regioni del Nord e del Centro va rilevata una maggiore maturità nella capacità di affrontare le problematiche di genere¹⁰ e una maggiore consapevolezza dell'importanza dei meccanismi di monitoraggio e valutazione degli interventi, per le due Regioni del Sud l'impegno delle amministrazioni regionali risulta decisamente depotenziato e meno incisivo.

L'impatto delle strategie comunitarie è dunque risultato molto differente nelle diverse regioni, se infatti per tutte è possibile parlare di una influenza prevalentemente culturale che riconosce alla Seo un'importanza fondamentale nella diffusione di una cultura di genere, è possibile individuare almeno tre modelli distinti.

- ♦ *Culturale e procedurale di tipo bidirezionale* (Emilia Romagna, Toscana, Lombardia): ad essere privilegiate sono le nuove prassi e procedure di azione. La cultura della valutazione, la creazione di tavoli allargati con la realizzazione di partnership sono tutti tributi che queste Regioni devono, per stessa ammissione degli attori intervistati, agli sforzi dell'Ue. La Seo rappresenta, inoltre, una grande opportunità per diventare interlocutori attivi nella definizione delle strategie politiche. L'Europa non è solamente un vettore per la diffusione di obiettivi e risorse economiche, ma è soprattutto un'opportunità per l'apprendimento di nuove prassi e modalità di azione, che attraverso il confronto con le altre realtà europee possono stimolare la realizzazione di interventi fortemente innovativi, contribuendo all'esportazione delle proprie politiche in ambito comunitario. Le maggiori opportunità sono dunque legate alla possibilità di rafforzare la propria autonomia nella realizzazione delle policy, scegliendo liberamente gli strumenti di cui dotarsi e alla costruzione di spazi autonomi, rispetto al contesto nazionale, per proporsi come interlocutori diretti in sede comunitaria.
- ♦ *Culturale e finanziaria di tipo monodirezionale* (Lazio): per questa regione l'Ue rappresenta l'elemento di maggiore leva per la realizzazione delle politiche di genere anche e soprattutto dal punto di vista economico. Non a caso gli attori intervistati manifestano fortissimi dubbi sulla scomparsa della misura specifica, giudicata ne-

¹⁰ L'elemento innovativo è infatti rappresentato da una maggiore capacità di considerare anche gli effetti «perversi» delle politiche realizzate, soprattutto di quelle volte a favorire la flessibilità.

gativamente, in primo luogo, perché nella Regione non esiste un'incorporazione tale dei principi di pari opportunità da assicurare, in assenza del vincolo, l'inserimento della dimensione di genere in tutti gli interventi e in secondo luogo perché occorreranno degli sforzi, da parte delle consigliere e dei rappresentanti istituzionali, ma anche datoriali e sindacali, molto superiori rispetto a quelli già abbondantemente messi in campo, per ottenere attenzione e soprattutto delle linee di finanziamento specifiche.

- ♦ *Culturale di tipo critica* (Campania, Sicilia): accanto al riconoscimento dell'indubbio ruolo esercitato dalle politiche comunitarie, all'Europa viene rimproverata soprattutto la mancata definizione di linee precise da seguire¹¹ per l'applicazione dei principi comunitari, e l'assenza di aspetti sanzionatori, responsabili di non aver stimolato gli amministratori locali a muoversi verso l'incorporazione di questi principi. Secondo gli attori intervistati, in questi contesti, dove non esiste una cultura favorevole alle istanze di genere, solo la predisposizione di «sanzioni e multe» avrebbe potuto incoraggiare un maggiore avvicinamento agli obiettivi comunitari, unitamente ad una definizione precisa delle azioni da intraprendere giudicate troppo teoriche e di scarso impatto operativo.

4. Conclusioni

I progetti messi in campo dalle Regioni italiane, le attività di sensibilizzazione, i tavoli di partenariato attivati, ma anche l'istituzione stessa di figure espressamente deputate al rispetto dei principi di parità sono l'output concreto dei processi di influenza attivati dalla Seo. La ricerca presentata ha messo però in discussione il reale effetto trasformativo della Strategia, dimostrando come la capacità dei metodi di regolazione soft di favorire una acquisizione più profonda e interiorizzata delle nuove strategie di azione sia in realtà molto limitata.

Paradossalmente, infatti, se le Regioni che più avevano bisogno dell'intervento dell'Ue, sia in termini cognitivi che operativi, sono quelle che ne hanno beneficiato di meno, gli altri contesti analizzati hanno

¹¹ Da parte di queste Regioni viene rimproverata all'Ue la mancanza di meccanismi di coordinamento centralizzati, attribuendo all'azione comunitaria le stesse inefficienze che caratterizzano, secondo gli amministratori locali, anche le politiche nazionali.

privilegiato gli aspetti più *quantitativi* (innalzamento dei tassi), senza agire su quelle *politiche di attivazione* che avrebbero richiesto un cambiamento più radicale.

Le perplessità sollevate sia sui contenuti che sul metodo si rivelano dunque particolarmente adatte a descrivere le cause della mancata incisività della Seo. Dall'altro lato, però, il cambiamento qualitativo presente nei Por di seconda generazione, suggerisce l'esistenza di un effettivo processo di apprendimento che corre però forti rischi di essere interrotto impedendo agli sforzi già messi in campo di diventare parte integrante dei modi di pensare e di agire delle diverse amministrazioni.

Riferimenti bibliografici

- Berman S., 1998, *Path Dependency and Political Action: Re-examining Responses to the Depression*, «Comparative Politics», n. 30, pp. 379-400.
- Bertozzi F. e Bonoli G., 2002, *Verso una convergenza delle politiche nazionali per l'occupazione? La costruzione di un modello europeo attraverso il metodo di coordinamento aperto*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 3, pp. 31-57.
- Bolasco S., 1997, *L'analisi informatica dei testi*, in L. Ricolfi (a cura di), *La ricerca qualitativa*, Nis, Roma.
- Busilacchi G., 2006, *Nuovo welfare e capacità dei soggetti*, «Stato e Mercato», n. 76, pp. 91-125.
- Cameron D.R., 2003, *The Europeanization of Employment Policy and the Open Method of Coordination: Origins, Development and Impact*, paper preparato per il Workshop on the Open Method of Coordination and Economic Governance in the Eu, Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University.
- Capano G. e Giuliani M. (a cura di), 1997, *Dizionario di politiche pubbliche*, Carrocci, Roma.
- Carmel E., 2005, *Governance and the Constitution of a European Social*, in Newman J. (a cura di), *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere*, The Policy Press, Bristol.
- Crespi I., 2008, *Differenze di gender, famiglia e politiche di conciliazione in Europa: alcune riflessioni critiche*, «Sociologia e Politiche Sociali», vol. 1, pp. 9-33.
- Eberlein B. e Kerwer D., 2004, *New governance in the European Union. A theoretical perspective*, «Journal of Common Market Studies», vol. 42, n. 1, pp. 121-142.
- Fagan C., Grimshaw D. e Rubery J., 2006, *The Subordination of the Gender Equality Objective: The National Reform Programmes and Making Work Pay Policies*, «Industrial Relations Journal», vol. 37, pp. 571-592.
- Ferrera M., 2008, *Il fattore D*, Mondadori, Milano.

- Ferrera M., Hemerijck A. e Rhodes M., 2003, *Il futuro dell'Europa sociale. Vincoli e prospettive*, «L'Assistenza Sociale», n. 3-4, pp. 53-81.
- Fredman S., 2001, *Discrimination and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford.
- Goldstone J., 1998, *Initial Conditions, General Laws, Path-Dependence, and Explanation in Historical Sociology*, «American Journal of Sociology», vol. 104, n. 3, pp. 829-845.
- Hafner-Burton E.M. e Pollack M.A., 2009, *Mainstreaming Gender in the European Union: Getting the Incentives Right*, «Comparative European Politics», vol. 7, n. 1, pp. 114-138.
- Hoskyns C., 2004, *Mainstreaming Gender in the EU's Macroeconomic Policy: Institutional and Conceptual Issues*, paper presentato alla Ecpr Conference, Bologna, 24-26 giugno.
- Jacobsson K., 2004, *Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy*, «Journal of European Social Policy», vol. 14, n. 4, pp. 355-370.
- Lewis J., 2006, *Work, Family Reconciliation, Equal Opportunities and Social Policies: The Interpretation of Policy Trajectories at the UE Level and the Meaning of Gender Equality*, «Journal of European Public Policy», vol. 13, n. 3, pp. 420-437.
- Lombardo E., 2005, *The Participation of Civil Society in the European Constitution-Making Process*, in Schonlau J. e al. (a cura di), *The Making of the European Constitution*, Macmillan, Houndsmill.
- Lombardo E. e Meier P., 2005, *Gender Mainstreaming in the EU: Incorporating a Feminist Reading?*, «European Journal of Women's Studies», vol. 13, n. 2, pp. 151-166.
- Mosher J. e Trubek D.M., 2003, *Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy*, «Journal of Common Market Studies», vol. 41, n. 1, pp. 63-88.
- Pfister T., 2008, *Mainstreamed away? Assessing the Gender Equality Dimension of the European Employment Strategy*, «Policy & Politics», vol. 36, n. 4, pp. 521-538.
- Radaelli C.M., 2000, *Whither Europeanization? Concepts Stretching and Substantive Change*, «European Integration online Papers» (EIoP), vol. 4, n. 8, disponibile sul sito web: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>
- Radaelli C.M., 2004, *Europeanisation: Solution or Problem?*, «European Integration online Papers» (EIoP), vol. 8, n. 16, disponibile sul sito web: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>.
- Rubery J., Fagan C., Grimshaw D., Figueiredo H. e Smith M. (a cura di), 2003, *Indicators on Gender Equality in the European Employment Strategy*, European Work and Employment Research Centre, Manchester School of Management.
- Saraceno C., 2006, *Usi e abusi del termine conciliazione*, «Economia & Lavoro», anno XL, gennaio-aprile, n. 1, pp. 31-34.

- Scharpf F.W., 2002, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, «Journal of Common Market Studies», vol. 40, n. 4, pp. 645-670.
- Sen A.K., 1992, *La disuguaglianza*, Il Mulino, Bologna.
- Sen A.K., 1999, *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford.
- Signorelli A. e De Vita L., 2007, *I cambiamenti nelle strategie e l'evoluzione degli strumenti di intervento a livello europeo, nazionale, regionale*, in Signorelli A. (a cura di), *Lavoro e politiche di genere*, Franco Angeli, Milano.
- Stratigaki M., 2005, *Gender Mainstreaming vs Positive Action: An Ongoing Conflict in EU Gender Equality Policy*, «European Journal of Women's Studies», vol. 12, n. 2, pp. 165-186.
- Verloo M., 2001, *Another Velvet Revolution? Gender Mainstreaming and the Politics of Implementation*, working paper dell'Institute for Human Sciences – Iwm, Vienna.
- Verloo M., 2005, *Mainstreaming Gender Equality in Europe: A Critical Frame Analysis Approach*, «The Greek Review of Social Research», vol. 117(B), pp. 11-34.
- Weaver C., 2008, *The Strategic Construction of the World Bank's Gender and Development Agenda*, paper presentato all'International Studies Association Annual Meeting, 25 marzo, San Francisco.
- Walby S., 2004, *The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of Gender Regime*, «Social Politics», n. 11, pp. 4-29.

Gli autori

Pedro Adão e Silva, PhD in Social and political sciences presso l'Eui, Firenze, insegna dal 2007 presso Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (Iscte) di Lisbona. I suoi interessi di ricerca riguardano le politiche sociali europee e le politiche di welfare portoghesi.

Jean-Claude Barbier è ricercatore presso il Centre d'économie de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne Cnrs, ed è professore associato all'Università di Aalborg (Danimarca).

Gianluca Busillacchi è docente di Sociologia all'Università di Macerata e direttore dell'Ires Marche. I suoi principali interessi di ricerca riguardano il campo delle politiche sociali in ottica comparata, in particolare le politiche contro la povertà e le trasformazioni dei sistemi di welfare europei, e il reddito di base.

Paolo Calbucci è responsabile dell'area Mercato del lavoro e formazione professionale del Cles, Centro di ricerche e studi sui problemi del lavoro, dell'economia e dello sviluppo. Ha svolto incarichi di assistenza tecnica e valutazione per conto di Regioni e amministrazioni centrali nell'ambito della programmazione dei Fondi strutturali con particolare attenzione alle tematiche del lavoro, formazione professionale, inclusione sociale e pari opportunità.

Caroline de la Porte è professore associato presso la University of Southern Denmark, Odense. I suoi principali interessi di ricerca sono la politica di integrazione europea, l'azione europea in materia di politiche sociali e del lavoro, in particolare attraverso i nuovi metodi di governance.

Luisa De Vita è dottore di ricerca in Sistemi sociali, organizzazioni e analisi delle politiche pubbliche presso il Dies, Dipartimento innovazione e società della Facoltà di Sociologia della Sapienza - Università di Roma. I suoi interessi di ricerca si concentrano nell'area delle poli-

tiche di genere e del lavoro e sullo studio delle differenze nei contesti organizzativi.

Matteo Jessoula è ricercatore in Scienza politica presso l'Università degli studi di Milano dove insegna *Politics and Welfare* e Politiche sociali e del lavoro, e coordinatore del Laboratorio di Politica comparata e filosofia pubblica presso il Centro Einaudi di Torino. Si occupa di politiche sociali in prospettiva comparata, con particolare riferimento alle politiche pensionistiche, del lavoro e dell'assistenza sociale.

David Natali è ricercatore presso la Facoltà di Scienze politiche R. Ruffilli di Forlì, Università di Bologna, e coordinatore scientifico dell'Osservatorio sociale europeo di Bruxelles. I suoi principali interessi di ricerca sono la politica di riforma del welfare e in particolare delle politiche previdenziali, il processo d'integrazione europea e la sua influenza nel campo delle politiche sociali e del lavoro, la concertazione sociale.

Philippe Pochet è direttore dell'Istituto sindacale europeo di Bruxelles (Etui-Rehs). I suoi principali interessi di ricerca sono l'evoluzione del dialogo sociale a livello nazionale ed europeo, la dimensione sociale dell'integrazione europea e i nuovi metodi di governance sviluppati dall'Unione europea.

Michele Raitano è ricercatore in Politica economica presso la Sapienza -Università di Roma, dove insegna Modelli di welfare state e mercati globalizzati nei corsi di laurea specialistica ed Economia della previdenza al Master in Economia pubblica. È membro del Comitato di redazione di «Meridiana» e della «Rivista delle Politiche Sociali». I suoi principali temi di interesse sono i sistemi di welfare state, il mercato del lavoro, la diseguaglianza corrente e intergenerazionale dei redditi e le politiche per il capitale umano.

Ralf Rogowski è professore di Diritto presso l'Università di Warwick. È autore di numerose pubblicazioni sui temi del diritto e della politica del lavoro e del welfare nell'Unione europea. Attualmente è co-coordinatore di un'area del *collaborative project* FP7 «Governance of Uncertainty - Meeting the challenges of economic uncertainty and sustainability through employment, industrial relations, social and environmental policies in European countries».

Chiara Romano insegna Diritto sociale europeo presso la Facoltà di Sociologia della Sapienza - Università di Roma.

Enzo Rullani insegna Economia della conoscenza presso la Venice International University. I suoi temi di ricerca sono l'economia della conoscenza, la competitività delle piccole imprese e dei distretti industriali del made in Italy, le Ict e i media della comunicazione nel capitalismo globale contemporaneo.

Annamaria Simonazzi insegna Economia politica e Economia italiana ed europea presso la Facoltà di Economia della Sapienza - Università di Roma. Si occupa di macroeconomia, con particolare riguardo agli aspetti europei e internazionali, e di economia del lavoro, con attenzione a distribuzione del reddito, sistemi di welfare e economia di genere.

Manuela Stranges è ricercatrice in Demografia presso il Dipartimento di Economia e statistica dell'Università della Calabria. Le sue ricerche si sono concentrate, tra l'altro, sulle conseguenze socio-economiche dei processi demografici, in particolare dell'invecchiamento.

Jonathan Zeitlin è professore di Politiche pubbliche e governance presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Amsterdam. Ha pubblicato numerosi lavori sul tema del Metodo aperto di coordinamento e sulla Strategia di Lisbona, collaborando anche con le istituzioni e i network dell'Unione europea.

English Abstracts

Lisbon: Towards a Rethought Strategy?

Philippe Pochet

The Lisbon strategy is a community approach designed to create learning opportunities for one's national system and that of other countries, with the aim of encouraging the best solutions, selecting the best practices and using indicators as benchmarking. It is a process that has made the idea of convergence a reality, aiming at getting those involved to redefine their strategic and political priorities under the effect of continuous learning. However, it is clear that none of the indicators adopted at Lisbon or immediately after will be reached in 2010. It is therefore a failure that is not limited just to the social area. Using the most recent data, the article discusses the reasons for this partial failure and concludes with some suggestions for possible solutions.

Policy Coordination in the European Union After 2010: Towards an Architecture of Inclusive Governance

Jonathan Zeitlin

The Lisbon Strategy's architecture of governance was modified, formally or informally, various times in the course of its ten years of life. This study dwells on these changes, contributing to the ongoing debate on the future of the Lisbon Strategy and the appropriate architecture of governance for coordinating Eu policies after 2010. The paper is in two main parts; the first reconsiders the governance of the Lisbon Strategy since March 2000, giving a general critical view of the three main phases of its development. The second looks forward, examining an appropriate future architecture of governance for coordinating Eu policies after 2010. The last part assesses the probable outcomes of the ongoing debate on the Lisbon Strategy post-2010, on the basis of the information available at the moment of writing.

For a Balance Sheet of the «Lisbon Strategy»

Jean-Claude Barbier

Since 2004 the Lisbon Strategy has been centred on structural reforms and economic prescriptions, while at the conclusion of the Lisbon summit a different strategy, organized partly around methods open to coordination, had introduced genuine innovation, with the hope of a real acceptance at community level of Europe's «social dimension». Since the second Kok Report things have changed. Important later events completely changed the picture, to say nothing of the economic crisis that exploded in 2007-2008. In these conditions we still need to establish the global balance of what is known by metonymy as «Lisbon». This article tries to trace the main lines of the story. If we restrict ourselves to the social material of the Lisbon strategy, as two symbolic examples show (the implementation of social protection and flexicurity), it has not kept its promises. In the end it has been only a discourse accompanying the economic reforms, against a background of growing importance for community law, and privileges economic freedom over social rights.

The Lisbon Strategy and the Modernization of the European Social Model: An Assessment

David Natali

This article is an introduction to a first and incomplete assessment of the influence of the Lisbon Strategy on the European social model. This exercise is complex for various reasons: first, because of the complexity of the Strategy; secondly because of the difficulty in identifying a clear definition of the European social model. On the basis of the existing literature and the main indicators proposed by the Strategy itself, we try in each case to suggest some reflections on the (limited) success and the (many) limitations of the Strategy. By this we mean the contents of the Lisbon Agenda and its influence on the modernization of the European social model, and also the development of the southern-European welfare model (further removed from the aims of Lisbon and so subject to greater pressure). We also study the procedural aspects of the Strategy and

its capacity to influence participation, the learning process and the institutional capacities of individual member countries. The article ends with a comment on the lights and shadows linked to the implementation of the Strategy and (substantive and procedural) tensions that are still to be resolved.

The European Employment Strategy. Merits and Limits

Annamaria Simonazzi

Set up in 1997, the European Employment Strategy (Ees) aimed to create favourable conditions for achieving higher employment by coordinating national labour policies. The later reformulations of the strategy (in 2003 and 2005) have not changed the underlying orientation, based on measures affecting supply, while too little attention has been given to the interaction between developments on the labour market and the characteristics of the social model, on the one hand, and the macroeconomic impact on the other. This essay has two aims: first, to demonstrate the constant concern on the part of the Dg Employment and Social Affairs to combine flexibility and inclusion, in response to the need to preserve the «European social model», and, secondly, to show how the Ees has been an essential condition for the functioning of the single mechanism on which the convergence policies of the member countries of the European Monetary Union has been based, represented by the flexibility of prices and salaries. The limitations of this mechanism are discussed in the last part of the article.

The Flexicurity as the Core Idea of the European Social Model

Ralf Rogowski

For long-time observers of Eu social and employment policies it is hardly surprising that the concept of flexicurity has gradually become a central concern in Eu reform initiatives. The linguistically awkward combination of flexibility and security into flexicurity captures well the essence of European economic policy making

RPS

English Abstracts

since its inception and it is a good example of the distinct character of the European Social Model: a balancing of economic and social interests that understands social and employment policy as an integral part of economic policy and an important factor of production in the European economy. Furthermore flexicurity policies are a paradigm case for the new approach taken in regulating social and employment law of the European Union. Flexicurity forms part of efforts to introduce new modes of governance and a greater reliance on soft law instruments in European policy making. It will be argued in the following that we increasingly witness elements of reflexivity in these supranational efforts of policy making. The central thesis of the paper is that in order for soft forms of governance to be effective, European law and policy must become reflexive. In the areas of European social and employment policies, flexicurity and the debate over a European Social Model play an important role in this process.

The Omc and Pensions Policies: Italy and Europe

Gianluca Busilacchi, Matteo Jessoula, Michele Raitano

In the European Union the organization and management of pensions systems is the exclusive concern of the member states; since 2001, however, community intervention on pensions has been envisaged through the Open Method of Coordination (Omc). This article considers the contents of Omc-pensions and their capacity to influence national pensions policies, with particular reference to Italy; it also assesses the extent to which the public contributions system introduced in Italy by the 1995 reform makes it possible to pursue different aims on the basis of the open method of coordination (sustainability, adequacy and modernization), also identifying the main critical features in the system.

The Role of the Oecd and the Eu in the Development of Labour Market Policy in the Czech Republic

Caroline de la Porte

This article analyses the role of the Oecd through its «Jobs Strategy» and the Eu through the «European Employment Strategy» in

the development of macro-economic, employment and labour market policy in the Czech Republic. As a full member of the two organisations, the Czech Republic has been subject to their soft non-binding policy advice in the area of labour market reform. The Oecd and Eu policy models are similar, both insisting on growth-oriented macro-economic policy, supported by active labour market policies, an active and effective public employment service and the de-regulation of labour markets, but the Oecd actively advocates private actor involvement in labour markets, while the Eu insists on the role of the public sector. The public employment service – key for both organisations – has been developed institutionally to fit both models. However, the effect is weak since activation, shifts in expenditure from passive to active labour market policy, training and placement of the Pes has not changed substantially since the Czech Republic became member of the Eu, suggesting the real impact of the Oecd and also the Eu, even when accompanied by the Esf, is weak. Domestic factors, particularly where economic conditions have been instable, are the main factors leading to change in the Czech Republic.

Portugal as a Case Study of Europeanization of Social Policies

Pedro Adao e Silva

The article analyses how three different instruments of European social policy with different convergence capacity have been implemented in Portugal and try to understand the factors that explain the different degrees of change in domestic policies in response to European pressures. Herein, the author claims that the reasons for compliance rest in the combination of a conducive context created by a strong European legacy in domestic policies with the convergence between the European pressure and the domestic policy agenda in policy arenas whose characteristics facilitate policy change. The author makes the case that there is no dualism between a politicisation and a socialisation approach. In fact, even considering the predominance of politicization mechanisms, he argues that when compliance occurs, both mechanisms are present. The argument is that responses to European pressures reflect not only the introduction of new incentive structures but also the crea-

tion of new patterns of social relations. This is particularly true for European social policies. Those ideational resources have a delayed effect by formatting policy arenas and giving meaning to certain incentives, providing a social context whereby pressures are perceived both as cost-effective and as legitimate. The corollary of this line of reasoning is that there is no relation between the a priori convergence capacity of European policy instruments and their de facto effectiveness.

KEY WORD 1

Knowledge Economy

Enzo Rullani

Knowledge is the main productive force, changing the fundamental properties of the processes that lead to the production of economic value. Today these depend on the integration of technical intelligence, which is the result of modernity and the sources of reproducible knowledge, with the fluid intelligence of people, which has recently been rediscovered as a way of managing the complexity of a capitalism that, partly as a result of its global expansion, is now out of control. The growth in complexity has stemmed the power of technique and opened new spaces to the initiatives of those who, at their own risk, explore the new and the possible, going beyond the automatisms of early modernity.

KEY WORD 2

Open Method of Coordination

Chiara Romano

The open method of coordination is a third way between intergovernmental cooperation and community method, in that it leaves an ample margin of manoeuvre to the member states, ensuring both that the Union has a guiding role through a procedure of comparison between the action of European countries in a context of mutual learning. The Omc was designed to ensure the necessary institutional changes and a new democratic legitimacy for the Union; however, as

much of the literature indicates, the extension of the open method of coordination does not seem to have achieved these goals. In addition, if the new Treaty institutionalizes the responsibilities for coordination in the Union, a complete «constitutionalization» of the Omc will not be achieved. The incorporation of the Nice Charter of Fundamental European Rights brings out, however, the advance of the process of «constitutionalizing» «social Europe»: social rights are now the fundamental values of the integration process. Nevertheless, the guarantees for social rights given at national level by judges and Constitutional Courts cannot be regarded as interchangeable with those granted by the Community.

Italy. The Esf-Erdf Regional Operative Programmes on Social Policies and Social Inclusion for the Period 2007-2013

Paolo Calbucci

The article presents the results of an analysis of the planning documents of the Italian Regions for the cycle of policies of regional cohesion 2007-2013, centred on bringing out how the aims of the Lisbon strategy and the strategy of social inclusion in general, as defined at community level, have been translated in operative terms. It analyses Italy's Regional Operative Programmes (Rop) of the European Social Fund (Esf) and the European Regional Development Fund (Erdf) as regards one of the keystones of the new planning, that of social policies. In particular, it proposes a review of the measures and resources specifically planned by the Italian Regions, and so, indirectly, of the possibilities-potentialities envisaged for those working in the sector, whether local public bodies or public or private organizations working in the sector.

Italy's Journey Towards Achieving the Lisbon Objectives

Manuela Stranges

A demographic trend particularly important in Italy and other industrialized countries is the ageing of the population. It has effects on the labour market because it creates an imbalance between those actively contributing to the economic system and those who

are now outside it absorbing its resources. From this point of view, the article analyses Italy's progress in achieving the European objectives of Lisbon, Stockholm and Barcelona, which were fixed with the precise aim of tackling this imbalance, showing how Italy is still behind, above all as regards the rate of participation of women and elderly workers.

Italy. The Lisbon Strategy and Gender Policies: Six Regional Cases

Luisa De Vita

This article seeks to assess the impact of the Lisbon Strategy in implementing gender policies in six Italian regions. Reviewing the stages of community action, the research brings out the difficulties linked to putting into effect the Lisbon agenda, which has met with the marginalization of aspirations to social justice, as well as strong resistance, particularly in the South, linked to the impossibility of controlling measures autonomously due to a lack of fixed frameworks and more stringent binding mechanisms.

Traduzione dall'italiano di Richard Bathes

Call for Paper

Programmazione monografica 2010

I giovani ricercatori e studiosi di politiche sociali sono invitati a presentare un proprio contributo scientifico per il fascicolo n.4, Gli effetti della crisi e della sua gestione su benessere e disuguaglianze.

I lavori proposti saranno valutati sulla base di un abstract (max 1.800 caratteri, spazi inclusi) che dovrà pervenire alla redazione entro il 10 giugno (intero contributo 10 settembre).

«Fuori dal tema»

Nella sezione «Fuori dal tema» vengono pubblicati saggi valutati da *referee* anonimi e non vincolati tematicamente alla monografia.

I giovani ricercatori e studiosi interessati a sottoporre un proprio lavoro potranno inviarlo al di fuori di specifiche scadenze.

Sia nel caso della sezione Fuori dal tema, sia per i contributi destinati alle monografie, i saggi dovranno basarsi su ricerche o analisi originali ed essere conformi nello stile e nei contenuti ad un articolo di tipo accademico. La lunghezza dei lavori non dovrà superare i 30.000 caratteri, spazi inclusi.

Gli abstract nel caso delle monografie e gli articoli per il «Fuori dal tema» dovranno essere inviati per posta elettronica alla redazione della rivista – redazione@larivistadellepolitichesociali.it – ed essere accompagnati da un breve *curriculum vitae* del percorso formativo/professionale dell'autore, dai dati anagrafici e di residenza. Le mail dovranno contenere nell'oggetto la dicitura «proposta di contributo_FdT» ovvero «proposta di contributo_n.X-2010».

Gli autori riceveranno comunicazione solo nel caso i propri lavori siano stati accettati; la comunicazione avverrà entro 60 giorni dalla ricezione da parte della redazione.

