

# Dopo Lisbona? L'Europa sociale al bivio\*

Lars Magnusson\*\*

## 1. Una premessa generale

L'Unione Europea dovrebbe avere una strategia per la crescita e lo sviluppo che includa al suo interno la dimensione sociale? Esattamente dieci anni fa, il processo di Lisbona venne intrapreso al preciso scopo di favorire una strategia in grado di trasformare l'Europa, entro il 2010, nell'economia più dinamica e competitiva del mondo. L'obiettivo era creare più e migliori posti

\* L'iniziativa di avviare una discussione sul futuro del processo di Lisbona dopo il 2010 è stata presa nel 2008 dal network inter-sindacale di ricerche europee sul lavoro con sede presso l'Università di Uppsala (Saltsa). L'intenzione era quella di contribuire a un dibattito critico, allora appena all'inizio. Si è così deciso di costituire un gruppo di discussione, con l'obiettivo di produrre un documento che riflettesse l'interesse al mantenimento di una dimensione sociale anche in ciò che sarebbe avvenuto dopo Lisbona. L'idea fu presentata nel corso dello stesso anno a Bruxelles, in occasione del primo incontro della rete di istituti sindacali di ricerca della Ces (Turi). Essa raccolse l'approvazione di studiosi provenienti da diversi istituti di emanazione sindacale. A impegnarsi in questo progetto sono stati in particolare Philippe Pochet e Maarten Keune, dell'istituto di ricerche della Ces (Etui); Salvo Leonardini, dell'Ires Cgil; Fernando Rocha Sánchez, della Fundación 1° Mayo di Madrid; Ulrike Liebert, dell'Università di Brema; Niklas Bruun, della Helsinki School of Economics; Christian Dufour, dell'Ires Francia; Seyhan Erdo DU, dell'Università di Ankara; Sam Häggglund, dell'European Federation of Building and Woodworkers di Bruxelles; Lars Magnusson e Bo Johansson, per Saltsa e per l'Università di Uppsala. Responsabile per il progetto e per il rapporto finale è stato Lars Magnusson. Pur non essendo necessariamente d'accordo su ognuno dei vari temi discussi, condividiamo la convinzione che l'Europa abbia bisogno di una strategia comune per la crescita e lo sviluppo sostenibile anche in futuro, che si fondi sulle esperienze acquisite dalla «vecchia» strategia di Lisbona. Riteniamo inoltre che le priorità nella nuova strategia debbano essere definite in modo diverso. La coesione sociale è stato un obiettivo delle politiche europee per lungo tempo. Tuttavia, essa può essere edificata solo su un impegno al dialogo sociale e su una maggiore, non certo minore, uguaglianza. Solo così si può creare la legittimazione necessaria per far fronte alle sfide globali di oggi. Questo articolo esce contemporaneamente sulla rivista dell'Etui *Transfer*.

\*\* Professore di Storia economica nell'Università di Uppsala e componente di vari network europei in materia di politiche sociali.

di lavoro (*more and better jobs*), sulla base di una transizione verso un'economia basata sulla conoscenza, in grado di realizzare al contempo una elevata coesione sociale e un maggiore coinvolgimento delle parti sociali. Dal 2000 a oggi, però, gli scenari sono profondamente mutati dal punto di vista economico, sociale e politico. Come è noto, a partire dall'autunno del 2008 siamo entrati in un periodo di recessione, dopo un gigantesco collasso della finanza globale. Già a partire dallo scorso anno, e presumibilmente ancora per un po', saremo tutti costretti a concentrare la nostra attenzione e i nostri sforzi non tanto su ambiziosi mutamenti strutturali, quanto piuttosto su interventi in grado di fare fronte alle emergenze di una disoccupazione elevata e crescente, nonché a bassi livelli complessivi di crescita delle nostre economie.

Nel breve periodo dobbiamo aspettarci che le tendenze in atto continueranno almeno per qualche tempo, e non è affatto improbabile che si possano manifestare tendenze nazionali di stampo isolazionista. Una possibile risposta alla crisi potrebbe infatti essere quella per cui ogni Stato membro considererà l'Europa sociale in termini di politiche nazionali, piuttosto che ricercare risposte europee a quelli che, in definitiva, sono problemi comuni. Peggio ancora, alcuni Stati potrebbero essere tentati di adottare politiche del tipo *beggary neighbor* («frega il tuo vicino»), al fine di guadagnare – ai danni di altri – margini di maggiore competitività sullo scenario globale. Politiche che alla lunga avrebbero effetti negativi sia sull'occupazione sia sulle condizioni dei lavoratori europei.

C'è poi la questione ambientale. Diversamente da dieci anni fa, quando una rapida globalizzazione sembrava poter portare benefici a tutti, e le conseguenze della crescita economica mondiale sull'ambiente e sul clima erano meno conosciute, vi è oggi una consapevolezza comune e inedita sul fatto che l'ambiente non potrà sostenere le conseguenze di una politica di crescita che ambisce a essere illimitata. Ma il passaggio a politiche di sviluppo sostenibile sarà inevitabilmente costoso e l'assunzione di decisioni condivise e necessarie sarà difficile da raggiungere, come abbiamo potuto vedere recentemente a Copenaghen. Di conseguenza, vi è il pericolo che obiettivi come l'uguaglianza e la coesione sociale possano trovarsi con un grado ulteriormente ridotto di priorità. È invece fondamentale che in futuro il concetto di sostenibilità arrivi a comprendere adeguatamente sia una dimensione sociale sia una ambientale.

Oggi rimane poco di quell'ottimismo che nel 2000 ispirò quell'ambiziosa agenda, sulla base della quale l'Unione avrebbe dovuto ampliare e potenzia-

re fortemente le sue performance economiche e sociali. L'Europa sociale è seriamente minacciata. Tuttavia dovrebbe risultare evidente come una chiara dimensione sociale debba rappresentare ancora una componente centrale della nuova strategia europea per la crescita e lo sviluppo. Per poter sopravvivere essa richiederà di essere adeguatamente difesa dagli attori sociali e politici. Nella prospettiva di una nuova strategia comunitaria, l'obiettivo dell'Europa sociale dovrà essere molto più chiaramente formulato di quanto non lo fosse nella strategia di Lisbona intrapresa nel 2000.

Gli studiosi e i colleghi con cui abbiamo discusso questo documento sono fermamente convinti riguardo all'idea che, anche in futuro, l'Europa avrà bisogno di una strategia per lo sviluppo sostenibile, con una chiara e netta dimensione sociale al suo centro. Le ragioni di questa comune convinzione sono varie. In primo luogo, siamo dell'avviso che gli Stati europei condividono una serie di problemi, ma anche di possibilità e di opportunità. Certo, molti cittadini europei ritengono oggi che il livello comunitario abbia una legittimità limitata a interferire in quelle che sono considerate fondamentalmente come questioni economiche e sociali nazionali. Questo sentimento deve essersi rafforzato nel corso dell'ultimo decennio, quando in molti hanno dovuto fare i conti con l'impatto di tante decisioni comunitarie nel campo delle politiche nazionali del lavoro, del welfare, dei sistemi pensionistici. La Direttiva Bolkestein da un lato, i più recenti pronunciamenti della Corte di giustizia europea in materia di distacco dei lavoratori dall'altro, appaiono terribilmente emblematici e hanno aggravato il quadro delle percezioni diffuse. Ma la cosa più importante, in ogni caso, è che la maggior parte dei paesi europei condividerà nei prossimi due anni un destino abbastanza comune, fatto di crescita della disoccupazione, aumento delle disuguaglianze sociali, peggioramenti nei disavanzi dei bilanci nazionali. Ciò provocherà senza dubbio forti ripercussioni sociali e politiche. Com'è comprensibile, alcuni sostengono che le questioni sociali possono essere affrontate solo a livello nazionale e che non richiedono, di per sé, politiche europee. Ma vi sono questioni che possono essere affrontate solo a livello sovranazionale: quelle che producono instabilità macro-economica, le sfide ambientali e i cambiamenti climatici, l'immigrazione, la mobilità del lavoro, le delocalizzazioni. Su tutte queste tematiche un paese non può agire indipendentemente da tutti gli altri. Ne andrebbe oltre tutto della solidarietà europea, quella per cui ci impegniamo a una maggiore coesione sociale e a una minore disparità tra i diversi Stati membri che compongono l'Unione.

L'Europa potrà aumentare il suo potenziale di crescita economica sostenibile molto meglio se in quest'epoca di impetuosa concorrenza globale saremo in grado di agire sinergicamente. Tuttavia dobbiamo definire bene il bilanciamento di priorità tra crescita economica e benessere sociale. Secondo il nostro punto di vista, la crescita economica non può costituire un obiettivo in sé. Condividiamo l'orientamento secondo cui la crescita sostenibile rappresenta una condizione indispensabile per mantenere a lungo termine il modello sociale europeo. Ma una politica di crescita che non stabilisca come priorità assoluta quella per altro indicata nel 2000, vale a dire «migliorare gli standard di vita dei cittadini», non può essere accettata. Né può esserlo, naturalmente, una crescita economica che non tenga in debito conto l'ambiente e gli effetti della crescita economica sul cambiamento climatico. Quindi, non possiamo avere una politica europea di crescita finché la questione sociale, del welfare e dell'ambiente saranno problemi dei soli Stati membri. La strategia del «dopo Lisbona» dovrà dunque ribadire la necessità di una crescita economica che – oltre che dinamica e innovativa – sappia essere sostenibile, in grado di definire correttamente le sue vere priorità: un miglioramento del livello di vita, combinato con una maggiore coesione sociale, da perseguire innanzitutto attraverso la lotta contro le povertà e contro le disuguaglianze sociali ed economiche.

## **2. Cosa è stata la strategia di Lisbona?**

L'obiettivo della strategia di Lisbona era quello di fornire una risposta europea alle nuove sfide globali, accelerando il processo verso un'economia basata sulla conoscenza, salvaguardando al contempo i valori europei, quali la varietà culturale e la coesione sociale. Si trattava di conseguire, entro il 2010, un consistente e graduale aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo (fino al tre per cento dei bilanci statali, cioè quasi il doppio rispetto alla situazione del 2000), così da realizzare un miglioramento delle competenze. Con la maggiore diffusione delle tecnologie ITC e lo sviluppo della banda larga, sarebbero state poste solide basi per una struttura industriale fondata sulla conoscenza. In questo senso Lisbona era una strategia di cambiamento strutturale e di ammodernamento dell'economia che mirava a creare molti nuovi posti di lavoro nei nuovi settori dell'economia, in grado di compensare la diminuzione di posti nei settori maturi, in cui la concor-

renza dei paesi emergenti ha già comportato imponenti trasferimenti e delocalizzazioni di produzioni. La conoscenza è stata identificata, non senza un certo grado di retorica, come il principale fattore competitivo, da monitorare e diffondere attraverso un processo continuo di innovazione. Secondo Lisbona 2000, una più incisiva governance dell'innovazione è necessaria a ogni livello: regionale, nazionale e comunitario. Occorre sviluppare una migliore interfaccia tra le università e altri soggetti produttori di conoscenze, favorendo in particolare una cooperazione più stretta con le imprese. Seguendo le raccomandazioni del vertice di Cardiff del 1998, l'agenda di Lisbona aveva anche sottolineato la necessità per i paesi europei di liberalizzare i propri monopoli di Stato, fra i quali l'energia (elettricità e gas), le telecomunicazioni, i servizi postali e ferroviari. L'obiettivo era introdurre più concorrenza, al fine di ridurre i costi e offrire servizi più favorevoli ai consumatori. Infine, fu previsto a Lisbona un programma per incoraggiare lo spirito imprenditoriale e sostenere un ambiente favorevole all'innovazione e al cambiamento, stabilito sotto forma di un piano pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità.

Nella strategia di Lisbona le raccomandazioni per riformare (la parola usata più spesso era «rinnovare») il modello sociale si basano, in larga misura, sui quattro indirizzi di cui si compone la strategia europea per l'occupazione: *occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità*. Come nella strategia di Lussemburgo (lanciata nel 1997), era stato istituito un obiettivo specifico per il livello di occupazione, al 70 per cento. Per raggiungere questo obiettivo era necessario realizzare riforme nell'ambito dei sistemi di welfare. Tuttavia, una differenza è che le linee-guida e le raccomandazioni vennero collocate all'interno delle linee-guida generali nel campo delle politiche economiche, che presupponevano la loro funzione per creare «nuovi e migliori posti di lavoro». Per coloro che vedevano un ritorno alla piena occupazione come un impegno troppo ambizioso per l'Unione, Lisbona poteva essere considerato come un passo nella giusta direzione.

Come conseguenza di Lisbona, e successivamente dei vertici di Stoccolma e di Laeken nel 2001, furono identificate dieci aree importanti per la creazione di migliori e più sicuri posti di lavoro: qualità intrinseca del lavoro, qualifiche richieste, parità di genere, salute e sicurezza, *flexicurity*, inclusione e accesso al mercato del lavoro, organizzazione del lavoro, dialogo sociale e partecipazione dei lavoratori, non discriminazione e produttività. Realizzare progressi in questo campo avrebbe richiesto un avanzamento radicale per

l'introduzione di nuovi processi, sul genere del metodo aperto di coordinamento. Tuttavia, poiché le decisioni «difficili» rispetto al sociale e al mercato del lavoro erano di competenza degli Stati membri (dello Stato o di strutture bi- o tripartite a livello dei mercati nazionali del lavoro), i progressi qui sono stati lenti, poiché l'Unione poteva impiegare soltanto il metodo aperto di coordinamento per accelerare l'introduzione di tali politiche.

In qualche misura, l'altra parte del programma di riforma (o di rinnovamento) del modello sociale europeo si è forse mostrata più facile ad adattarsi. Seguendo molto da vicino le linee-guida contenute nella strategia europea sull'occupazione, l'agenda di Lisbona ha invitato gli Stati membri ad attuare politiche di protezione sociale che fossero più «favorevoli all'occupazione». Esse dovrebbero essere finalizzate ad accrescere la disponibilità degli individui a cercarsi un nuovo impiego. I sistemi di protezione sociale, i vari sussidi di disoccupazione, non dovrebbero essere tali da coprire eventuali attitudini personali rinunciarie, passive, ma piuttosto accrescere l'impegno, l'*attivazione* nella ricerca di un nuovo lavoro. Da questo punto di vista, sia i sistemi di protezione sociale sia quelli fiscali avrebbero dovuto essere adeguati all'obiettivo di rendere conveniente il lavoro (*to make work pay*), di conseguenza configurati in base al criterio della *condizionalità* rispetto al godimento dei benefici. Nella stessa direzione si collocano gli indirizzi a favore di un prolungamento dell'età per il pensionamento, nonché l'avversione per la scorciatoia dei prepensionamenti. Un consistente sottofondo del vertice di Lisbona e della discussione intorno al 2000 è stato il timore inerente all'«invecchiamento» dell'Europa, e di ciò che esso potrebbe comportare a lungo termine riguardo alla crescita produttiva e alla tenuta dei sistemi di welfare. Rispetto al modello sociale europeo, l'esclusione dal mercato del lavoro – secondo la strategia di Lisbona – va assunta come una minaccia persino più grave rispetto all'esigenza, pur fondamentale, di proteggere i diritti dei cosiddetti *insider*. L'idea, in sostanza, è stata quella per cui soltanto attraverso un aumento dei tassi di occupazione la crescita potrà essere alimentata e il welfare protetto in maniera durevole.

### 3. Lisbona: una delusione?

In molti hanno oggi la netta sensazione che la strategia di Lisbona non abbia negli anni saputo mantenere le aspettative e i traguardi che aveva deli-

neato. Non è difficile convenire sul fatto che da allora l'Europa non è diventata la regione più competitiva del mondo, non ha raddoppiato il tasso di crescita, non ha raggiunto la piena occupazione, con le varie soglie che erano state definite. Da quando l'agenda di Lisbona è stata lanciata il divario tra i risultati dei paesi più virtuosi dell'Unione Europea e quelli meno virtuosi è aumentato invece che diminuire. Tutto ciò è indubitabile e statisticamente comprovato. Ma dire che gli obiettivi che erano stati definiti non sono stati raggiunti, rende di per sé quella strategia un fallimento assoluto? A nostro avviso, e per correttezza, andrebbe detto che qualsiasi strategia può non riuscire a raggiungere i suoi obiettivi assoluti, ma se vi è stato un qualche avanzamento nella giusta direzione allora bisogna anche riconoscerlo e metterlo nel giusto conto, per quanto parziale esso potrebbe apparire.

La questione fondamentale è se sulla base di quella strategia ci siamo mossi o no nella direzione giusta. Per quanto riguarda alcuni degli obiettivi fissati nel 2000 appare a chi scrive sicuramente così. Se guardiamo i livelli di occupazione, come anche il tasso di disoccupazione, fino al 2008 vi è stato sicuramente un progresso nella giusta direzione. Tra il 2000 e il 2008, alla vigilia della grande crisi, il livello di occupazione era cresciuto da una media del 62 per cento a oltre il 65. Il tasso di disoccupazione diminuito in più paesi. Certo, come sempre in casi di questo tipo, è difficile dire in quale misura questo miglioramento sarebbe avvenuto anche senza la strategia di Lisbona. Probabilmente è giusto dire che la strategia europea per l'occupazione abbia aiutato diversi paesi a introdurre «buone pratiche» per collocare le persone nel lavoro, anche se la crescente domanda di posti di lavoro, come conseguenza della ripresa dell'economia mondiale dopo il 2002, è stato il fattore più importante. Si potrebbe inoltre sostenere che l'impegno per una dimensione sociale, nel processo di Lisbona, ha anche comportato un accresciuto attivismo della società civile europea nel campo della politica sociale. Si pensi alla nuova sensibilità intorno alla «responsabilità sociale delle imprese», basata sul Libro verde della Commissione del 2001 (Commissione europea, 2001). Anche il dibattito per la ratifica del Trattato di Lisbona in diversi paesi ha portato a intensificare la discussione e a una maggiore consapevolezza della dimensione sociale nei processi politici europei.

Ciò detto, è un peccato che altri sviluppi siano andati nella direzione sbagliata. In primo luogo, la questione della qualità dei posti di lavoro. Si può discutere su cosa sia un buon lavoro, o se un cattivo lavoro sia o no meglio di nessun lavoro. Tuttavia, il numero di lavori atipici e sub-standard è in au-

mento in tutta Europa, e lo è stato in particolar modo proprio nell'arco dell'ultimo decennio. Naturalmente non tutti i lavori part-time, temporanei o a tempo determinato sono *bad jobs*, vale a dire di scarsa qualità. Ma molti indubbiamente lo sono e, quello che è peggio, sembra esservi una chiara tendenza verso una minore sicurezza nel posto di lavoro nella maggior parte dei paesi europei (Etui, 2009). L'aumento di lavori non-standard sarebbe forse meno un problema se, nel corso dell'ultimo decennio, fosse avvenuto nel settore dell'economia ad alta retribuzione e basata sulla conoscenza. Almeno secondo la retorica vigente, i lavoratori in questi settori dovrebbero essere più mobili e meno attenti alla sicurezza del posto di lavoro. Ma non vi è molta evidenza empirica che sostenga la tesi per cui i lavori atipici riguardano principalmente occupazioni ad alta retribuzione nel settore della conoscenza. Essi, al contrario, aumentano più rapidamente nel settore dei servizi e coinvolgono principalmente lavoratori a bassa retribuzione. Forse questa è anche la vera spiegazione del perché la qualità del lavoro non è migliorata nel corso dell'ultimo decennio. Il cosiddetto *Job Quality Index* (Etui, 2009), che per quanto riguarda la qualità del lavoro considera numerose variabili dell'Europa a 15, mostra un leggero miglioramento a favore dei lavoratori, ma con un peggioramento, per quanto leggero, per le donne (Etui, 2009). Ciò dimostra come il divario di genere per quanto riguarda le condizioni di lavoro in Europa, invece che diminuire, è in aumento.

C'è poi il problema delle diseguaglianze socio-economiche. A noi risulta che mentre le differenze di reddito tra i paesi europei hanno teso a diminuire in misura anche significativa, le differenze di reddito all'interno dei paesi mostrano una tendenza opposta (Magnusson, Stråth, 2007). La prima di queste osservazioni è chiaramente un effetto positivo dell'integrazione europea. Almeno fino al 2008, l'effetto dell'ampliamento dell'Unione è stato quello di sollevare i paesi di nuova adesione, nel corso dell'ultimo decennio, da una posizione estremamente bassa misurata dal Pil pro capite. Tuttavia, esiste ora un chiaro pericolo che, a causa dell'attuale crisi economica, alcuni di questi paesi tornino nuovamente indietro e che pertanto le differenze di reddito tra i paesi dell'Europa a 27 ricomincino nuovamente a divaricarsi. L'aumento delle differenze di reddito all'interno dei paesi è d'altro canto un fenomeno mondiale, azionato probabilmente dalla maggiore concorrenza globale. Senza dubbio, ogni strategia a livello europeo avrà il problema di contrastare questa tendenza negativa. Essa deve essere innanzitutto riconosciuta e osservata con maggiore attenzione anche a livello europeo, dal mo-



mento che potrebbe seriamente minare la coesione sociale e indurre a tensioni anche forti tra i diversi Stati membri. Ciò potrebbe condizionare inoltre la possibilità che nuovi paesi candidati entrino nell'Unione in un prossimo futuro.

In terzo luogo, il teorema secondo cui il modello europeo potrà essere sostenuto solo a condizione di realizzare quanto prima una nuova piattaforma competitiva (Rodrigues, 2003) non pare sufficientemente dimostrato. Uno dei pilastri della strategia di Lisbona è stato quello secondo cui, per costruire un'economia basata sulla conoscenza, fossero necessarie riforme strutturali del modello sociale europeo nelle sue varianti nazionali più solide. È stato sostenuto che la «nuova economia» richiedesse maggiore flessibilità sul mercato del lavoro e maggiori incentivi al lavoro. Il concetto di *flexicurity* è stato introdotto come un mezzo da scegliere per maggiori flessibilità e mobilità nel lavoro, al tempo stesso in cui reddito e sicurezza sociale sono mantenuti a un livello relativamente generoso. Finora, tuttavia, abbiamo visto meno sicurezza che flessibilità. Inoltre abbiamo visto molta meno enfasi su ciò che è solitamente chiamata flessibilità «interna» piuttosto che sulla flessibilità «esterna». Per aumentare la flessibilità interna occorre investire in formazione e incoraggiare l'apprendimento di nuove competenze; investire nel «capitale umano». Maggiore flessibilità esterna, invece, implica che diventi ancora più facile assumere dipendenti in situazione estrema. La flessibilità in quest'ultima forma certamente conduce a minore sicurezza dei lavoratori, a minore coesione sociale e all'aumento delle differenze relative alle entrate e al tenore di vita.

Come abbiamo visto, la maggioranza dei nuovi posti di lavoro «flessibili» non sono stati creati nel settore ad alta retribuzione, ma nel settore dei servizi a bassa retribuzione. Per i lavoratori di questo settore la flessibilità finora ha comportato un aumento della spinta verso procedure semplificate di assunzione e di licenziamento. Per i disoccupati o i lavoratori atipici la *flexicurity* è considerata come *workfare* o come una strategia *job-first* («prima il lavoro»), che punta ad accrescere a ogni costo le attività di ricerca di lavoro da parte del lavoratore. Di conseguenza, essa ha dato meno attenzione alle possibilità per i dipendenti di conservare il proprio reddito mentre essi stanno migliorando le proprie competenze, cercando un nuovo posto di lavoro o programmando di trasferirsi in un altro paese o al di fuori della propria regione alla ricerca di un nuovo lavoro. Quindi, nella misura in cui si è tentato di introdurre in Europa una piattaforma più competitiva, le riforme in

molti casi sono state a svantaggio della rete di sicurezza dei lavoratori in caso di malattia o di disoccupazione. Se la *flexicurity* – sia flessibilità sia sicurezza – è necessaria per aumentare la competitività e per costruire una nuova economia della conoscenza, tale trasformazione potrà sicuramente essere bloccata se continuerà l'attuale tendenza verso una minore coesione sociale. È vero che alcuni paesi, come la Danimarca e gli altri paesi nordici, hanno da lungo tempo sistemi di *flexicurity* che, almeno in qualche misura, sono soddisfacenti per entrambe le parti sociali. Tuttavia le loro pratiche (molte di carattere informale) e le relazioni sociali storicamente sviluppate non sono così facilmente esportabili in altri paesi.

Quindi, sì, ci sono motivi per essere delusi dalla strategia di Lisbona. Di gran lunga essa non ha mantenuto ciò che si era dichiarato che avrebbe dovuto fare. Ancor peggio, l'orientamento relativo a importanti questioni sociali sembra essere rivolto nella direzione sbagliata. In alcuni paesi, almeno alcune politiche che operano sotto forma del metodo aperto di coordinamento, come la diffusione di pratiche di apprendimento per quanto riguarda la politica del mercato del lavoro o la promozione della formazione permanente, potrebbero aver prodotto alcuni risultati positivi. Ma considerata come strategia complessiva, la situazione oggi sembra essere piuttosto caratterizzata da coesione sociale minore rispetto a dieci anni fa e da minore attenzione alle politiche sociali e di welfare rispetto a prima. A questa immagine piuttosto triste può essere aggiunto, nel corso degli ultimi anni, il fallimento dello sviluppo del dialogo sociale e di un più intenso coinvolgimento delle parti sociali nella strategia di Lisbona e nello sviluppo dell'Unione. Una conseguenza di ciò è l'attuale stasi rispetto all'introduzione di nuove norme europee sulle questioni sociali.

#### 4. Cosa non ha funzionato?

Se è vero che siamo tutti molto delusi riguardo al bilancio decennale di Lisbona e della sua agenda, la questione da porci è cosa esattamente non ha funzionato. È facile dire, come si tende a fare, che lo sviluppo economico globale nel corso dell'ultimo decennio non ha certo giocato a favore dell'Europa e delle politiche che si era data. Questo non ci pare un argomento particolarmente irresistibile. Sicuramente non tutti i problemi degli ultimi due anni possono essere attribuiti a cause esterne. Ad esempio, la bolla delle ITC

che scoppiò già nel 2001, appena dopo il vertice di Lisbona, era forse un segno che l'affidamento di Lisbona su tale settore come motore della crescita e dell'occupazione era stato a dir poco troppo ottimistico. Inoltre, le politiche europee per promuovere la crescita economica non sono state sostenute a un livello abbastanza elevato ai fini della creazione di qualcosa di vicino al numero di posti di lavoro che era stato assunto come obiettivo nel 2000. Neppure la trasformazione dinamica verso un'economia della conoscenza è stata rapida quanto ci si attendeva, ciò probabilmente a causa di investimenti in ricerca e sviluppo del tutto insufficienti. Ma oltre a ciò, vi sono anche fattori che hanno concorso all'attuale impasse e che – secondo noi – dipendono principalmente dalle stesse basi teoriche di quella strategia. Tali basi si fondano su una serie di ipotesi che appaiono molto fragili e controverse. Ne elenchiamo quattro:

- che la crescita economica europea e il welfare dipenderanno in futuro dalla transizione verso un'economia «basata sulla conoscenza»;
- che la governance politica sotto forma di politiche per l'innovazione – a livello nazionale, regionale e dell'Unione – potrà apportare un contributo decisivo;
- che i modelli sociali europei dovranno essere riformati in maniera da accelerare la velocità di questa transizione;
- che la politica da sola possa garantire la coesione sociale in un'era di più intensa concorrenza globale.

Ebbene, nessuna di queste ipotesi appare evidente di per sé, anche se al momento in cui furono espresse riflettevano bene le posizioni di molti scienziati sociali e decisori politici. Del resto, dobbiamo riconoscere come ogni strategia poggi sempre su specifiche visioni che sono legate a una determinata fase storica, a uno specifico contesto politico. Detto ciò, siamo sicuri che una «economia fondata sulla conoscenza» produca di per sé sviluppo sostenibile, nonché maggiori e migliori posti di lavoro? O che rispetto alla «vecchia» economia, un'economia di questo tipo crei di per sé maggiore coesione sociale e meno disparità economiche? Ecco, noi pensiamo che il seguito di Lisbona dovrà forse essere meno visionario, di sicuro occorrerà che sia meglio radicato nella realtà vera delle cose.

Nel decennio che ci separa da quel vertice portoghese del 2000, si è assistito a un progressivo slittamento politico, specie a partire dalla revisione di medio termine del 2005. Da allora in poi l'enfasi dei documenti comunitari si è sempre più spostata su obiettivi quantitativi di competitività econo-

mica, a scapito delle questioni sociali e ambientali. «Più occupazione», senza particolare riguardo alla sua qualità specifica, come pure si indicava nella strategia originaria del 2000. Senza dubbio la principale ragione di questa inclinazione ha a che fare col mutamento degli orientamenti politici predominanti nell'ambito del Consiglio europeo. Nel corso del decennio, infatti, vi è stato un progressivo ma netto spostamento a destra dell'asse politico europeo, a livello nazionale, dei governi, di istituzioni comunitarie. Ricordiamo invece come nel 2000 il grosso dell'Unione fosse governato da maggioranze di centrosinistra, e che l'ispirazione proveniva dal riformismo neo-keynesiano del Libro Bianco di Delors, dall'impulso del presidente della Commissione Romano Prodi, da politici della «terza via» come Allan Larsson o Maria Joao Rodrigues. Da quel mutamento di scenario politico, a metà decennio, è scaturito un forte impulso politico per portare a termine alcuni dei punti di Lisbona, trascurandone pesantemente altri. Mentre le politiche di deregolamentazione del settore pubblico, come anche le riforme in campo sociale e lavoristico, sono salite in cima all'agenda, quelle per la sicurezza sociale e il benessere dei cittadini europei sono passati in secondo piano. In un certo senso si è dato per scontato che «migliori posti di lavoro» sarebbero giunti come risposta automatica ai cambiamenti strutturali e all'auspicata transizione verso un'economia basata sulla conoscenza. Ci si è dimenticati però che un simile obiettivo non poteva essere garantito senza un'attenta governance e iniziative politiche mirate. Davvero poco è stato fatto a livello di Unione per creare piattaforme di riforma per un autentico sistema di *flexicurity*, per rafforzare l'uguaglianza sociale, per la formazione continua, per la sicurezza dell'occupazione. I percorsi di valutazione comparativa – anche per il tramite del metodo aperto di coordinamento – sono stati da questo punto di vista del tutto inadeguati. Gli orientamenti politici dominanti hanno inoltre impedito alla Commissione di prendere nuove iniziative politiche, volte a rafforzare la coesione sociale. L'equilibrio dei poteri in Europa, oltre tutto, si è decisamente spostato a favore del Consiglio europeo. Uno degli effetti è stato che il numero di direttive in campo sociale si è notevolmente ridotto nell'arco di questo periodo (Pochet, 2008). Dopo il fallimento, nel 2003, di rendere più incisiva la strategia per l'occupazione – con l'indicazione di maggiori impegni per i governi nazionali – la Commissione si è dimostrata piuttosto passiva in questo campo (Foden, Magnusson, 2003).

In terzo luogo, la mancata partecipazione delle parti sociali al rafforzamento della coesione sociale e all'introduzione di maggiori misure di welfa-

re ha rappresentato un'occasione perduta. Certo, le parti sociali hanno continuato a essere coinvolte dalle istituzioni europee nei processi su vasta scala. Tuttavia vi è la netta sensazione che si sia trattato più di apparenza che di coinvolgimento fattivo. Senza dubbio, il successo della strategia di Lisbona – combinare crescita economica e cambiamenti strutturali con la coesione sociale – richiede il coinvolgimento delle parti sociali, della società civile e delle organizzazioni non governative. Ciò del resto era stato chiaramente formulato anche al vertice di Lisbona. Sforzi per coinvolgere tali attori sono stati compiuti a molti livelli. Al tempo stesso, però, è chiaro che una partecipazione più ampia di questa natura avrebbe potuto rendere più semplice la realizzazione degli obiettivi di Lisbona. Senza una forte voce a sostenere l'introduzione dell'apprendimento continuo e sistemi di *flexicurity* per lavori migliori e più sicuri, è improbabile che obiettivi tanto ambiziosi si potranno mai produrre.

## 5. Dopo Lisbona, a partire da ora

Mentre scriviamo queste note non possiamo avere un'idea precisa di cosa sostituirà la strategia di Lisbona al suo tornante del 2010. Sarà qualcosa di completamente nuovo o una sostanziale riedizione di quell'indirizzo? Ci sarà ancora una strategia comune per la crescita economica, il cambiamento strutturale e la coesione sociale? Quali saranno i nuovi rapporti di potere in Europa tra il livello comunitario e gli Stati membri? E quali priorità indicheranno per il futuro dell'Europa i governi nazionali in carica, oggi in prevalenza conservatori? Di certo l'attuale crisi economica eserciterà forti pressioni sul sistema di governance europea e molto probabilmente rallenterà l'ulteriore approfondimento del processo di integrazione. Dato che la crisi economica colpisce i diversi Stati in modi differenti, ciò rappresenterà la sfida definitiva al coordinamento macroeconomico nell'Unione Europea. Il concetto di solidarietà europea sarà duramente messo alla prova. Anche la possibilità per i nuovi paesi candidati di entrare nell'Unione nei prossimi anni dipende dalla crisi economica. Finché disoccupazione e bassa crescita economica saranno un problema comune per i paesi membri, vi sarà scarsa legittimazione per un ulteriore allargamento. Da ultimo, ma non meno importante, anche il costo e le difficoltà di attuazione di una politica più ecologica per lottare contro il riscaldamento globale saranno una grande sfida per la

realizzazione di una politica europea. Ancora una volta dobbiamo insistere sul fatto che non vi deve essere uno scambio tra un'Europa sociale e uno sviluppo sostenibile.

Nonostante questa insicurezza vi sono certamente insegnamenti da trarre dal processo di Lisbona che dovranno essere presi in considerazione quando si discuterà ciò che avverrà dopo il 2010. Anche se critici su molti punti rispetto a ciò che è stato realizzato dal 2000, noi crediamo fortemente che sia necessaria per l'Unione Europea una strategia comune di sviluppo economico e sociale. È improbabile che il modello sociale europeo possa sopravvivere senza una strategia coordinata e un forte impegno politico per il suo mantenimento.

Una strategia complessiva per lo sviluppo sostenibile e lo sviluppo sociale in Europa dopo il 2010 dovrebbe tenere almeno in considerazione i seguenti punti:

*Primo*, l'obiettivo principale dell'Unione deve risiedere in un aumento del benessere in tutte le sue dimensioni. Come abbiamo visto, l'obiettivo del miglioramento della qualità della vita dei cittadini europei era già stato enunciato nel vertice di Lisbona del 2000. Se è vero che la crescita economica e sociale sono processi che si intrecciano in una prospettiva di lunga durata, tuttavia dobbiamo riconoscere che tale crescita può a volte portare, nel medio termine, a maggiori disparità e a un minor benessere per segmenti più o meno ampi di popolazione. Per creare coesione sociale una politica pubblica deve sempre regolare i processi di mercato e le conseguenze negative dei cambiamenti economici. Lo abbiamo già detto: non vi è alcuna garanzia che la transizione verso un'economia della conoscenza – qualunque cosa essa sia – porti vantaggi per tutti. Come con tutte le altre risorse scarse, le conoscenze possono essere utilizzate in vario modo, anche per aumentare – invece che per diminuire – le disuguaglianze sociali e di reddito. Di conseguenza, quando trasformiamo gradualmente le nostre economie migliorando il settore della conoscenza, ma perdendo posti di lavoro nei settori maturi dell'economia, è necessario che si seguano da vicino le ripercussioni di tali cambiamenti sul reddito, sull'occupazione e sulle condizioni generali di lavoro. Occorre sapere che né l'aumento del Pil pro capite negli Stati Uniti né diventare la regione più competitiva al mondo possono essere fini in sé, se questo porta ad alti costi sociali e grandi perdite di tutele per tanti cittadini europei.

*Secondo*, l'Europa è parte del mondo e non può costruire la propria forza innalzando barriere verso il mondo esterno. I paesi emergenti vorranno au-

mentare il benessere delle loro popolazioni in una prospettiva di lungo periodo. Qui l'Europa può offrire loro la propria esperienza e sfruttare commercialmente la sua competenza nella costruzione di organizzazioni efficienti per lo sviluppo economico e di sistemi moderni di welfare. L'Europa deve assumersi le sue responsabilità, insieme con altri partner, nel contrastare problemi globali come la povertà, i costi sociali dell'immigrazione, il cambiamento climatico ecc.. Fedele ai suoi ideali, è fondamentale che l'Europa assuma un ruolo di guida in questioni quali il contrasto all'attuale veloce crescita di differenze di reddito e sociali nel mondo. Tale ruolo deve essere quello di optare per migliori condizioni di lavoro, lavori migliori e più sicuri, anche su scala globale. Una nuova strategia di crescita europea deve comprendere regole contro il dumping sociale, sia in Europa sia tra l'Europa e gli altri paesi. Essa deve includere disposizioni contro le delocalizzazioni aziendali che generano gravi problemi ambientali e sociali. È però importante che tali regolamenti non siano utilizzati come una forma dissimulata di protezionismo che, in quanto tale, colpirebbe particolarmente i paesi più poveri.

*Terzo*, nella strategia di Lisbona si evocava molto l'esigenza di un rinnovamento del modello sociale europeo inteso come un passo necessario per sviluppare il settore della conoscenza e per la crescita. Tuttavia, non vi è uno scambio necessario tra un'Europa impegnata nel mantenere determinati valori e norme sociali e la crescita sostenibile e il cambiamento strutturale dell'economia. Questo non significa che tutte le normative sociali e i sistemi di prestazioni funzionino già bene e devono essere conservati per il futuro. Ad esempio, è fondamentale che l'Europa allarghi la sua popolazione attiva per mantenere in futuro il proprio livello di benessere. Da questo punto di vista, gli obiettivi fissati nella strategia per l'occupazione sono cruciali e devono essere realizzati.

*Quarto*, la lezione di Lisbona consisteva nel dare agli Stati membri un impulso per creare non solo più posti di lavoro, ma anche migliori posti di lavoro. Il primo corollario di questa strategia consiste nell'investire maggiormente in ricerca e sviluppo, per creare nuova e buona occupazione. In base a quell'agenda, gli Stati membri avrebbero dovuto aumentare gli investimenti di questo tipo fino al tre per cento del loro Pil. Questo non è accaduto, e per diversi motivi. Tuttavia, è fondamentale che tali investimenti aumentino in futuro. In più, oltre a promuovere settori con più elevati livelli di innovazione e valore aggiunto, è necessario aumentare il sostegno allo sviluppo di servizi sociali, dove vi è anche un elevato potenziale di creazione di

lavoro di alta qualità. Questo è particolarmente importante considerate le sfide demografiche che le società europee dovranno fronteggiare nei prossimi decenni. Inoltre, è anche fondamentale promuovere gli investimenti in infrastrutture e tecnologie «verdi» per favorire la transizione alle necessità di un'economia a basso tenore di carbone. È chiaro che questa transizione richiederà grandi investimenti, quindi produrrà anche molti posti di lavoro in futuro.

In una nuova strategia deve essere formulato il chiaro obiettivo di ridurre quanto più possibile il numero di *bad jobs*. Certamente non è facile definire cosa sia oggi un «buon lavoro», vi sono su questo punto importanti differenze in Europa. Ma è chiaro che se i decisori nazionali non sono politicamente impegnati a mantenere basso il numero di lavori precari e atipici, questo non accadrà. È chiaro che i necessari strumenti politici, in questo caso, sono controllati essenzialmente dagli Stati membri e fondati sulle loro tradizioni, nonché sui loro particolari sistemi di relazioni industriali. In questo campo, il livello europeo deve essere molto più attivo di quanto sia stato in passato. Occorre utilizzare forme di governance già esistenti, ad esempio adoperare meglio il metodo aperto di coordinamento per realizzare progressi in questi campi. L'Unione deve contribuire a costruire nuove coalizioni e piattaforme politiche per il cambiamento. Tali iniziative devono essere seguite da obiettivi chiaramente definiti e misurati, con l'obiettivo di ridurre al minimo la precarietà ed evitare le conseguenze negative del lavoro atipico. In alcuni casi, tali lavori non potranno scomparire o essere rimpiazzati. Tuttavia, oggi essi sono spesso utilizzati dai datori privati e pubblici per ridurre i costi del lavoro e sfuggire alle loro responsabilità sociali.

Finora tali questioni sono state ampiamente rimesse alle parti sociali e al dialogo sociale. Tuttavia, l'esperienza dimostra come ciò non è stato sufficiente dal momento che gli imprenditori europei e nazionali hanno in molti casi bloccato nuove iniziative, facendo aperto ostruzionismo. Compiere progressi in questo campo dunque richiede una maggiore responsabilità diretta del Consiglio europeo. Il metodo aperto di coordinamento può essere quello più efficace per compiere progressi. Ciò nondimeno siamo convinti che – per quanto poco realistico potrebbe suonare in questo preciso momento storico – la via dell'*hard law* deve rimanere percorribile e non certo abbandonata definitivamente, come pure da qualche parte si è suggerito.

*Quinto*, il processo di Lisbona ha sottolineato l'importante ruolo del modello sociale e del suo valore. Ma ha di fatto minimizzato il ruolo che la coe-



sione sociale, l'uguaglianza, la sicurezza possono avere come strumenti di creazione di sviluppo e di trasformazione economica. Di conseguenza, il modello sociale è stato di fatto considerato come un costo che potrebbe ridurre il vantaggio competitivo dell'Europa. Noi pensiamo invece che un nuovo programma di crescita debba sottolineare proprio l'opportunità unica che esso fornisce all'Europa, soprattutto se cerchiamo di costruire un'economia basata sulla conoscenza e di «investire nelle persone», come spesso si dice (Rodrigues, 2003). La coesione e la sicurezza sociale possono rendere le persone più serene nelle occasioni in cui devono essere prese decisioni difficili, ad esempio di investire in istruzione, di scegliere un'altra carriera o di spostarsi in un altro luogo. Di fronte al rischio di perdere l'occupazione, è sicuramente più razionale restare a casa e contare su reti esistenti e su reti informali o formali di sicurezza, che mettersi a disposizione per una indistinta mobilità.

La giustizia sociale e l'uguaglianza devono avere un ruolo più centrale in una nuova strategia dopo Lisbona. Nell'attuale processo di Lisbona, le idee prevalenti sembrano essere che l'Europa sociale è qualcosa che è così istituzionalizzata e radicata da non dovere essere politicamente difesa e che nessuna nuova politica deve essere stabilita allo scopo di preservarla e svilupparla. È chiaro che le forze del mercato globale nel corso dell'ultimo decennio hanno introiettato anche nei paesi europei crescenti aumenti delle differenze sociali e di reddito. Inoltre, se la liberalizzazione degli scambi e la libera circolazione dei capitali, del lavoro e dei beni sono pietre angolari della cooperazione europea, tali processi devono essere accompagnati da iniziative politiche e istituzionali finalizzate a garantire che il prezzo di tale liberalizzazione non sia più fonte di ingiustizia e disuguaglianza sociale.

Soprattutto, l'attuale crisi finanziaria dimostra che il processo di Lisbona ha finora dato troppa fiducia al libero funzionamento del mercato. Tutte le esperienze storiche indicano piuttosto che il mercato non comporta di per sé alcuna garanzia di benessere e di coesione sociale. È fondamentale trovare metodi efficaci contro il tipo di interventi a breve termine e la speculazione finanziaria, che sono state le principali cause della crisi che al momento sta minacciando il welfare e i posti di lavoro di milioni di europei. Devono essere introdotti sistemi che possano creare un elevato grado di responsabilizzazione aziendale, soprattutto nel settore finanziario. Senza alcun dubbio, vi sono grandi costi per esternalità sociali causate da speculazioni a breve termine del genere che abbiamo visto rivelarsi nel corso degli ultimi due mesi.

*Sesto*, un nuovo modello di crescita in Europa deve comprendere e coinvolgere molto meglio le parti sociali come anche altri movimenti. Qui il tentativo deve essere quello di rilanciare l'iniziativa e il coinvolgimento allargato alla società civile dopo un periodo opaco. Si deve riconoscere che i sindacati, come anche le organizzazioni dei datori di lavoro, hanno in Europa forti credenziali e sono anche le migliori organizzazioni a livello di base per creare il tipo di coesione sociale propugnata dal processo di Lisbona. È quindi importante anche per il livello europeo che il dialogo sociale in Europa possa compiere progressi. Un dialogo sociale che funzioni in modo meno efficace è una responsabilità per l'intera politica europea. È anche fondamentale che il dialogo tra le parti sociali sia istituito e funzioni bene anche nei diversi paesi membri. Al momento non è così in alcuni paesi, soprattutto nell'Europa a 12. L'unica alternativa a un maggiore dialogo sociale – che, ad esempio, possa portare a più numerosi accordi collettivi – è di introdurre nella legislazione comunitaria una maggiore tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori contro i pericoli del mercato. Vi è quindi una grande necessità di compiere un ulteriore passo avanti in modo da produrre migliori posti di lavoro con una sicurezza migliore, per aumentare le possibilità di flessibilità «interna» (formazione continua, migliore organizzazione del lavoro) e per assicurarsi che i lavoratori possano essere più flessibili senza perdere la propria sicurezza e il proprio reddito.

## 6. Conclusioni

Il vertice di Lisbona del 2000 aveva tracciato, per un periodo di dieci anni, un ambizioso piano per la crescita, il cambiamento strutturale e la coesione sociale in Europa. Possiamo oggi constatare come esso non abbia saputo realizzare le sue promesse. Né la crescita economica né i cambiamenti strutturali si sono verificati nella misura in cui erano attesi. Ciò è dipeso almeno in parte dagli scarsi investimenti in ricerca e sviluppo da parte di molti Stati membri. Per quanto riguarda la coesione sociale, le cose sono andate anche peggio. La piena occupazione non è stata raggiunta, i lavori atipici e precari sono cresciuti rapidamente, le disuguaglianze sociali e di reddito sono aumentate.

Senza dubbio l'Europa del «dopo Lisbona» avrà ancora bisogno di una strategia comune per la crescita economica e lo sviluppo della società. Ma ci

sono molti insegnamenti da trarre da questi ultimi dieci anni e non dobbiamo più ripetere gli errori commessi. Noi crediamo che, in generale, una nuova strategia dovrà definire altre priorità rispetto a quelle dell'agenda passata. La crescita economica, ad esempio, deve essere un mezzo per un maggiore benessere, non un mero fine in sé. L'inclusione sociale e un comune benessere condiviso – lo ripetiamo – non si producono da soli, automaticamente. Una lezione da trarre è che essi devono essere sostenuti da politiche positive, con la creazione di piattaforme politiche per ulteriori iniziative. Per noi è centrale che l'uguaglianza sociale e la giustizia stiano ai primi posti nella nuova strategia del dopo Lisbona. Nessun passo verso un'economia basata sulla conoscenza (comunque la si voglia definire) creerà di per sé piena occupazione, benessere per tutti e inclusione sociale. Né esso implicherà automaticamente uno sviluppo ecologicamente sostenibile che possa combattere le minacce attuali per il nostro clima. Tutti questi temi sono ancora di responsabilità della politica europea e della sua capacità di stabilire correttamente le priorità.

## Bibliografia

- Commissione europea (2001), *Green Paper Framework for Corporate Social Responsibility*, Lussemburgo.
- Etui (2009), *Benchmarking Working Europe 2009*, Bruxelles.
- Foden D., Magnusson L. (a cura di) (2003), *Five Years Experience of the Luxembourg Employment Strategy*, Bruxelles, Etui.
- Magnusson L., Stråth B. (a cura di) (2007), *European Solidarities. Tensions and Contentions of a Concept*, Bruxelles, Pie Lang.
- Pochet P. (2008), *Social Europe: Does Hard Law still Have a Role to Play*, in *European Economic and Employment Policy Brief*, 2, Bruxelles, Etui.
- Rodrigues M.J. (2003), *European Policies for a Knowledge Economy*, Cheltenham, Edward Elgar.

[Traduzione di Bruno Rossi]