

Il coordinamento aperto delle politiche sociali

Marzia Barbera

I lavori di questa mattina sono organizzati in due parti. La prima è dedicata all'analisi della Strategia europea in tema di occupazione, la seconda all'analisi delle strategie nazionali. A Massimo Pallini e a me compete di darvi qualche informazione su quanto sta accadendo a livello comunitario nella costruzione di quel modello sociale comune di cui ci ha parlato Adolfo Pepe. E mentre gli organizzatori di questo convegno hanno potuto scegliere, adottando un punto di vista valutativo, alcuni dei modelli nazionali che, a loro parere, dovrebbero costituire il faro della costruzione di un modello sociale comune, chi studia l'esperienza europea nel suo concreto svolgimento ha a che fare con 25 diverse esperienze nazionali, delle quali alcune ci sono ancora largamente ignote.

Per quel che mi riguarda, cercherò di dar conto della costruzione di una strategia comune per l'occupazione, del tentativo cioè di costruire un modello unitario a partire dalla diversità dei sistemi nazionali, mentre Massimo Pallini, prendendo spunto dalla recente vicenda della proposta di direttiva Bolkestein, parlerà del rapporto tra politiche sociali e politiche di liberalizzazione dei mercati. Nella seconda parte Dino Greco ci parlerà del caso italiano, Paolo Borioni del caso scandinavo e Wilhelm Adamy del caso tedesco.

A me compete, dunque, narrarvi la storia della Strategia europea per l'occupazione. Una storia poco conosciuta, e credo che questo sia già significativo. Come è possibile che la costruzione di una politica in materia di occupazione comune a tutti gli Stati membri dell'Unione si sia svolta e si svolga in un cono d'ombra?

Comincerò col dire che la Strategia europea per l'occupazione si situa a un bivio fra due tendenze dell'integrazione europea, già richiamate da Pepe. La prima è la tendenza alla costituzionalizzazione dell'ordinamento giuridico

* Marzia Barbera è docente di Diritto del lavoro presso l'Università di Brescia.

dell'Unione Europea. L'Unione, dal punto di vista istituzionale, è un ibrido, un modello profondamente diverso da altre organizzazioni sovranazionali già conosciute. Una delle particolarità è che a quest'organismo giuridico e politico manca una costituzione. A dire il vero, molti giuristi sono convinti che una costituzione l'Europa l'abbia già, una costituzione che è nata dall'opera incessante dei giudici della Corte di giustizia europea, i quali hanno costruito, attraverso un lavoro impressionante per quantità e qualità, una carta dei diritti fondamentali che è il precipitato della tradizione costituzionale comune dei paesi membri. La costituzione europea è stata per lungo tempo anch'essa atipica e in divenire, e non ha avuto un momento fondante come un'assemblea costituente. Essa si presentava perciò come un processo, più che come un documento.

Oggi una costituzione-documento c'è, ma è ancora un Trattato costituzionale in attesa di ratifica, e per ora il processo è stato bloccato dall'esito contrario di due referendum nazionali. È probabile che la ratifica prima o poi ci sarà: il processo di integrazione europea è sempre stato caratterizzato da momenti alternati di *stop and go*. D'altra parte, neanche il Trattato di Maastricht fu semplice da ratificare. È interessante osservare che le volte in cui si è fatto ricorso al referendum anziché ai parlamenti per ratificare uno dei trattati europei che hanno scandito il processo di unificazione, alcuni dei popoli interpellati in primo hanno detto di no, per poi cambiare idea. Anche questa volta accadrà questo? Quando i popoli europei cambiano idea è perché, alla fine, maturano la convinzione che dal processo di integrazione ricaveranno vantaggi e non svantaggi. C'è da chiedersi, perciò, perché alcune comunità nazionali non abbiano avuto questa percezione a proposito del recente Trattato costituzionale. Non credo dipenda dal testo costituzionale in sé, che è un buon testo, che salvaguarda i caratteri tipici del modello sociale europeo. Credo dipenda di più dalle politiche dell'Unione Europea, che in questo momento non hanno una fisionomia e una direzione chiara, capace di parlare alla gente.

Questo ci porta alla seconda tendenza presente oggi nel processo d'integrazione europea, che attiene alle nuove forme di decisione politica. Questa seconda tendenza è riassumibile nella formula della *new governance*, una forma di decisione e di regolazione che si pone al di fuori dei modelli tradizionali di rappresentanza politica. La Strategia europea per l'occupazione è uno dei campi di sperimentazione della *new governance*, ed essa trova attuazione attraverso il «Metodo aperto di coordinamento».

È stato il Trattato di Amsterdam del 1998 a introdurre questo modello di *governance*. Diversamente dal metodo comunitario classico, fatto di regolamenti e direttive, il Metodo aperto di coordinamento utilizza tecniche di regolazione *soft*: linee-guida e raccomandazioni, adottate all'interno di un processo decisionale in cui il Parlamento europeo e le parti sociali hanno poco spazio, perché la parola è lasciata soprattutto a governi e tecnici. Sulla base degli orientamenti comuni espressi ogni anno dal Consiglio in materia di politiche per l'occupazione, i governi nazionali scrivono il loro piano nazionale d'azione, nel quale indicano quali misure hanno preso e intendono prendere per far crescere l'occupazione e diminuire la disoccupazione. Ogni anno i governi riuniti nel Consiglio valutano, attraverso un esercizio di sorveglianza multilaterale, i vari piani nazionali, per verificare in quale misura si attengono o si discostano dagli orientamenti comunitari, esprimendo le loro valutazioni in una serie di raccomandazioni rivolte agli Stati membri. Prima di entrare nel merito di questi orientamenti politici e di cercare di misurare l'efficacia di questo metodo di decisione, vorrei fare un passo indietro e ricostruire brevemente come si è arrivati a costruire il meccanismo in questione.

Dicevo prima che alcune comunità nazionali, all'indomani della firma del Trattato di Maastricht, si erano mostrate scettiche sul fatto che l'integrazione potesse produrre per loro dei vantaggi. Molti ritenevano che il progetto di costruzione dell'Unione Europea avesse al proprio centro soprattutto obiettivi economico-finanziari, e che obiettivi di carattere sociale fossero assenti o secondari. In realtà, anche il Trattato di Maastricht obbediva a quella logica funzionalista che ha guidato l'intero processo di unificazione europea. L'idea di fondo di questa logica è che si possa procedere gradualmente nel processo di costituzione di un'entità politica sopranazionale, aprendo sempre nuovi capitoli di cooperazione, che nascono come una necessità spontanea dalle precedenti aree di cooperazione. Un riflesso di questa stessa logica funzionalista si ritrova nella famosa parola d'ordine dei federalisti americani: «federate i loro portafogli e il cuore seguirà». Ebbene, nel Trattato di Maastricht la parola d'ordine era la stessa. Partendo dalla moneta unica, per un effetto di *spill over*, si sarebbe arrivato a mettere insieme le altre politiche economiche e poi anche le politiche sociali.

I processi di *spill over* però sono lenti, mentre, alla metà degli anni novanta, la disoccupazione era diventato un problema enorme in Europa, al quale gli Stati nazionali non erano in grado di far fronte da soli, anche perché proprio il Trattato di Maastricht, con i suoi parametri di stabilità monetaria e fi-

nanziaria, aveva loro sottratto molte delle leve con le quali in passato avevano fronteggiato la disoccupazione. Da qui l'esigenza di costruire una strategia comune in materia di occupazione. Ma come? Integrare 15 sistemi del lavoro era molto più difficile che integrare 15 monete nazionali. I modelli del mercato del lavoro nazionali esprimono in misura massima la diversità e la ricchezza dei singoli ordinamenti. Non è solo una «colpa» delle istituzioni comunitarie il non riuscire a costruire un modello sociale unico; il fatto è che è molto difficile farlo. Come si fa a mettere insieme modelli così diversi come possono essere il modello scandinavo e quello greco o portoghese? Come si fa a costruire un meccanismo di solidarietà comune, per il quale i cittadini scandinavi siano disposti a pagare per i cittadini portoghesi?

Il Metodo aperto di coordinamento è la risposta istituzionale a questi dilemmi politici. L'idea di fondo qui è che i governi europei debbano costruire un modello sociale comune non dall'alto, ma dal basso, imparando gli uni dagli altri. Il sistema è quello del *benchmarking*, una tecnica di carattere pragmatico di derivazione aziendale. Per decidere le loro strategie, le imprese guardano a quello che fanno gli altri, ai migliori risultati conseguiti in termini di competitività, e cercano di imitare le migliori ricette. Le migliori ricette contro la disoccupazione alla metà degli anni novanta erano considerate quelle anglosassoni, olandesi e scandinave. La Strategia europea per l'occupazione è stata costruita mettendo insieme queste «buone ricette» contro la disoccupazione. Una costruzione pragmatica, guidata dalla convinzione che si possa imparare gli uni dagli altri, attraverso un meccanismo di persuasione. «*Do the right thing*». Se non lo fai, scattano sanzioni di carattere «morale», raccomandazioni in cui si viene indicati come inadempienti agli obblighi volontariamente assunti.

Con il Consiglio di Lisbona del 2000, la Strategia europea per l'occupazione diventa il centro dell'agenda politica dell'Unione. In quella stessa sede il Metodo aperto di coordinamento viene individuato come un metodo decisionale da adottare in ambiti più ampi: quelli delle politiche di inclusione sociale, delle politiche per l'immigrazione, delle politiche di convergenza dei sistemi di sicurezza sociale. A Lisbona i governi nazionali stabiliscono obiettivi da conseguire ambiziosi: passare a un tasso di occupazione complessivo del 60 per cento entro il 2005 e del 70 entro il 2010; per le donne del 57 per cento entro il 2005, del 67 entro il 2010. Ci si pone anche il problema dei lavoratori anziani: l'obiettivo in questo caso è di arrivare al 50 per cento di occupati entro il 2010.

Questi obiettivi non sono stati raggiunti in molti paesi e non saranno facilmente raggiungibili. È certo che la responsabilità principale non è del mezzo politico scelto, ma del ciclo economico negativo, di un quadro macroeconomico non favorevole. Tuttavia ci si è chiesti lo stesso se il Metodo aperto di coordinamento fosse lo strumento giusto o se non bisognasse ricercare una maggiore integrazione tra politiche economiche e sociali. Si è arrivati così a costruire un ciclo triennale di coordinamento delle politiche economiche e delle politiche dell'occupazione.

Le linee-guida che i paesi ricevono dalla Comunità europea sono ormai di tipo integrato, lo ha stabilito il Consiglio di Bruxelles del 2005. Vi sono orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione e gli obiettivi sono di tipo macroeconomico, microeconomico e occupazionale. Ad esempio, uno degli obiettivi è promuovere la sostenibilità economica; un altro, favorire una maggiore coerenza fra politiche macroeconomiche e politiche strutturali. Fra gli obiettivi in tema di occupazione vi sono quelli di promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita; di favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza, riducendo la segmentazione del mercato del lavoro; di far sì che l'evoluzione salariale contribuisca alla stabilità macroeconomica e alla crescita (per questa ragione la Banca europea si sente in dovere di dire ai sindacati europei quali politiche salariali adottare). Tutto questo è il frutto anche del lavoro della *task force* nominata dall'allora presidente della Commissione europea Romano Prodi e presieduta da un ex capo di governo, l'olandese Wim Kock, cui era stato affidato il compito di rivitalizzare la sofferente Strategia di Lisbona.

Dopo il Consiglio di Bruxelles c'è, dunque, una strettissima relazione fra politiche economiche e politiche occupazionali. Va detto che ciò comporta il rischio di un asservimento delle politiche occupazionali alle politiche economiche. Nel rapporto finale della *task force* si legge che il folto elenco di obiettivi politici della Strategia di Lisbona ha oscurato l'importanza di interventi che possano aumentare la produttività e che, da ora in avanti, le riforme strutturali dovranno muovere fundamentalmente in questa direzione. Il pericolo, però, è che l'incremento di produttività del lavoro diventi preminente rispetto al raggiungimento di obiettivi qualitativi, dell'obiettivo cioè di creare migliori posti di lavoro. L'altro rischio è che le politiche occupazionali diventino serventi anche rispetto alle politiche volte a combattere l'esclusione sociale. Si tratta di un altro importante obiettivo delle politiche europee, ed è sempre stato un obiettivo anche delle forze e dei movimenti socia-

li. Ma cosa s'intende per esclusione sociale? Chi sono i poveri e perché lo sono? Se il discorso sull'esclusione sociale viene ridotto alla mancanza di un'occupazione, allora la conseguenza è che l'obiettivo principale diventa quello di promuovere l'autosufficienza individuale attraverso un lavoro purchessia, e non quello di mettere in atto politiche di tipo redistributivo.

Infine, come si misura ciò che uno Stato nazionale fa per il raggiungimento degli obiettivi comuni? Il problema degli indicatori è rilevante: se l'obiettivo è creare nuovi posti di lavoro, il problema non è solo quello di quanti posti di lavoro, ma quali. La Commissione europea ha proposto, infatti, anche un *set* di indicatori qualitativi: qualità intrinseca del lavoro, qualifiche, formazione, ambiente di lavoro, protezione della salute e della sicurezza, organizzazione del lavoro ed equilibrio fra sfera professionale e sfera privata.

Come vedete, fare un bilancio della Strategia europea per l'occupazione non è facile. Tuttavia i suoi obiettivi e i suoi metodi decisionali devono essere conosciuti e discussi da tutti, in primo luogo dalle parti sociali, perché la Strategia europea per l'occupazione è il luogo in cui si prendono decisioni che le riguardano da vicino. Il discorso che le parti sociali possono fare a questo riguardo è che il Metodo di coordinamento sarà aperto nella misura in cui si aprirà al loro fondamentale contributo.