

Lo spazio sociale europeo

Atti del Convegno internazionale di studi
Fiesole (Firenze), 10-11 ottobre 2003

A cura di
Laura Leonardi
Antonio Varsori

ATTI

- 5 -

Lo Spazio Sociale Europeo

Atti del Convegno Internazionale di Studi

Fiesole (Fi), 10-11 ottobre 2003

A cura di

Laura Leonardi

Antonio Varsori

Firenze University Press

2005

Lo spazio sociale europeo : atti del convegno internazionale di studi Fiesole (Firenze), 10-11 ottobre 2003 / a cura di Laura Leonardi, Antonio Varsori. -

Firenze, Firenze University Press, 2005

(Atti, 5)

<http://digital.casalini.it/8884532477>

Stampa a richiesta disponibile su <http://epress.unifi.it>

ISBN 88-8453-247-7 (online)

ISBN 88-8453-248-5 (print)

360 (ed. 20)

Unione europea – Condizioni economiche e sociali

Editing di Baldo Conti

Impaginazione di Stefania Viggiani

© 2005 Firenze University Press

Università degli Studi di Firenze

Firenze University Press

Borgo Albizi, 28, 50122 Firenze, Italy

<http://epress.unifi.it/>

Printed in Italy

Indice

<i>Antonio Varsori, Laura Leonardi</i>	1	Introduzione
<i>Sylvain Schirmann</i>	11	La CFDT et l'Europe sociale au cours des années soixante
<i>Enrico Gibellieri</i>	19	Gli strumenti di politica sociale nel Trattato della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)
<i>José M. Magone</i>	31	The economic and social committee and social europe: structuring european civil society
<i>Simone Paoli</i>	57	La politica comunitaria in materia di istruzione nel corso degli anni sessanta
<i>Thomas Janson, Steve Bainbridge</i>	77	Learning for employment
<i>Ettore Recchi, Emiliana Baldoni</i>	93	Partecipata e duale: la politica delle migrazioni dell'Unione Europea
<i>Stijn Smismans</i>	107	Un'analisi dell'evoluzione della politica sociale europea attraverso il settore della salute e sicurezza sul lavoro: dalla regolazione alla persuasione
<i>Laura Leonardi</i>	123	Occupazione e integrazione sociale. Il ruolo attuale e potenziale della Strategia Europea per l'Occupazione
<i>Luigi Burroni</i>	137	Spazio sociale europeo e dimensione locale: un gioco a somma zero?
<i>Anna Carola Freschi</i>	145	La società dell'informazione nelle politiche europee
<i>Franca Alacevich</i>	169	L'apprendimento politico attraverso il confronto tra le "buone prassi"

Introduzione

Antonio Varsori, Laura Leonardi

(Università degli Studi di Firenze)

Nel corso degli anni '80 il processo di costruzione europea cominciò a suscitare una crescente attenzione presso gli storici di alcuni fra i paesi europei che avevano svolto un ruolo di primo piano nel processo di integrazione. Sino a quel momento, anche a causa della scarsa disponibilità di fonti archivistiche e della vicinanza temporale del tema d'indagine, erano stati in prevalenza giornalisti, testimoni e storici del pensiero politico ad occuparsi di tale tema, mentre gli storici economici e delle relazioni internazionali avevano mostrato maggiore interesse nei riguardi delle vicende concernenti la seconda guerra mondiale e la guerra fredda¹. Proprio gli studi su questi ultimi argomenti avevano però spinto numerosi studiosi a interrogarsi sul mutato ruolo dell'Europa all'indomani del secondo conflitto mondiale, in particolare sulla perdita della centralità del "vecchio continente" nelle relazioni internazionali a tutto vantaggio delle due superpotenze in un mondo che appariva tendenzialmente bipolare. Di particolare rilievo in tale ambito era risultata la ricerca internazionale avviata su stimolo di René Girault, allievo di Jean-Baptiste Duroselle alla Sorbona, e autorevole rappresentante della scuola storiografica francese di "histoire des relations internationales"². Grazie alle iniziative di Girault nel corso della prima metà degli anni '80 studiosi francesi, inglesi, tedeschi e italiani avevano affrontato il tema della "percezione" della "politica di potenza" a proposito dei rispettivi paesi in tre momenti storici di particolare significato: 1938/1940, 1945/1950, 1952/1956. Attraverso lo studio delle vicende che avevano caratterizzato l'Europa occidentale tra la fine degli anni '40 e la metà degli anni '50, anche grazie alla progressiva disponibilità di varie fonti archivistiche, numerosi partecipanti alla ricerca parvero giungere alla conclusione che proprio in quegli anni l'Europa aveva cercato di reagire alla "decadenza" simbolizzata dalla trasformazione del "vecchio continente" in teatro dello scontro di influenza tra Stati Uniti e Unione Sovietica, individuando nella costruzione europea lo strumento con cui riproporre, almeno in ambito economico, l'Europa quale attore di rilievo sullo scenario internazionale³.

I risultati di questi studi si manifestarono durante la seconda metà degli anni '80 contemporaneamente a un rinnovato slancio nel processo di integrazione, di cui personalità quali François Mitterrand, Helmut Kohl e Jacques Delors furono i principali esponenti. In questi stessi anni inoltre la Comunità Europea cominciò a lanciare alcune iniziative nel settore della istruzione universitaria e della cultura, le quali rappresentarono ulteriore stimolo per gli studiosi delle "scienze umane" al fine di interrogarsi sulle varie sfaccettature del processo di integrazione, un fenomeno che appariva in grado di influenzare un numero crescente di ambiti della realtà europea occidentale⁴. Fu in tale contesto che, ancora una volta su spinta di Girault, un gruppo di storici europei lanciò il progetto per una ricerca sulla "identità europea" nel ventesimo secolo. Obiettivo dell'iniziativa era verificare l'esistenza di caratteri comuni che

giustificassero il ricorso al concetto di identità europea quale una fra le motivazioni del processo di integrazione. L'oggetto della indagine richiedeva un ampliamento della prospettiva degli studi dai settori della storia delle relazioni internazionali e della storia economica a quelli della storia delle idee, della società, ecc. e nel corso della ricerca emersero inoltre sia l'opportunità di un confronto con esponenti di altre discipline appartenenti al settore delle scienze sociali, sia la necessità di articolare il progetto in vari sottogruppi, ognuno di carattere transnazionale. Alcuni storici della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Firenze, fra i quali chi scrive, avevano preso parte al progetto coordinato da Girault sulla "percezione della politica di potenza" e decisero di partecipare anche al nuovo progetto sulla "identità" europea; in particolare venne creato un gruppo il quale ebbe in un primo tempo quale oggetto il ruolo dei "mari" nella determinazione di un'identità europea; tale tema subì alcune trasformazioni che condussero all'individuazione di un argomento più ampio – "L'Europa, i suoi confini e gli altri" – nella convinzione che il 'confronto' con le realtà non europee avesse contribuito a formare una "identità europea". Nel contesto di tale iniziativa vennero organizzati due convegni, l'uno tenutosi a Firenze, l'altro ad Assisi, che diedero origine a due volumi⁵; in particolare per ciò che riguarda il secondo incontro e i rispettivi atti, significativi furono i contributi offerti da alcuni sociologi. I risultati delle attività del gruppo "L'Europa, i suoi confini e gli altri" trovarono poi ulteriore opportunità di espressione in due congressi internazionali tenutisi a Parigi sotto l'egida di René Girault e di Robert Frank⁶, che avrebbe preso il posto del primo alla Sorbona nella cattedra di "Histoire de relations internationales". Proprio Robert Frank, alla conclusione del progetto, ritenne, da un lato di non disperdere il patrimonio di rapporti fra studiosi di vari settori venutosi a creare, dall'altro che il termine "identità" avesse risposto solo in parte agli interrogativi che avevano dato origine alla ricerca. Dopo una fase di riflessione si finì dunque con l'individuare un nuovo concetto, quello di "spazio europeo", quale chiave interpretativa della realtà affermatasi nel "vecchio continente" a partire dal secondo dopoguerra e si puntò a una intensificazione del confronto e del dialogo fra esponenti di vari settori disciplinari: dagli storici ai geografi, ai sociologi, agli economisti, ai politologi, ai giuristi. Nel contesto del nuovo progetto venne costituito un gruppo il cui obiettivo era verificare l'esistenza e eventualmente individuare i caratteri di uno "spazio sociale europeo"⁷. Si partiva infatti dal presupposto che, al di là dell'esistenza di diverse realtà sociali e di forme diverse di politiche sociali, nel contesto del processo di integrazione si fosse manifestata la tendenza a realizzare un modello sociale europeo. Di fronte a tale oggetto di indagine era evidente, non solo l'opportunità di un approccio storico che ricostruisse l'evoluzione di tale fenomeno, indagando sui vari attori coinvolti e sulle politiche attuate, ma anche la necessità di un confronto con quegli studiosi – sociologi e politologi in primo luogo – che si occupavano e si occupano di tale realtà nel suo divenire, nonché con gli stessi attori dello stesso "spazio sociale europeo".

Quale primo risultato di questa scelta si è tenuto a Firenze nell'ottobre del 2003, sotto l'egida del polo universitario europeo Jean Monnet di ateneo, un "workshop" internazionale⁸, che dovrebbe rappresentare la premessa per un secondo più ampio convegno da tenersi presso l'Università di Salamanca nel corso del 2005. Il presente

volume raccoglie una parte degli interventi presentati in occasione dell'iniziativa fiorentina. Esso si articola in due parti: la prima raccoglie i contributi con un prevalente carattere storico e politico, la seconda quelli di natura sociologica.

Nell'ambito del primo gruppo il saggio di Sylvain Schirmann, docente presso l'Università Robert Schuman di Strasburgo, affronta il tema dell'atteggiamento verso la costruzione europea tenuto da un importante sindacato francese, la CFDT (Confédération Française Démocratique du Travail), evoluzione della CFTC (Confédération Française Travailleurs Chrétiens), movimento di ispirazione cattolica sorto nel dopoguerra⁹. La CFDT, alla quale – va ricordato – fu vicino il futuro Presidente della Commissione Europea, Jacques Delors¹⁰, si mostrò molto presto sensibile ai temi della costruzione europea e Schirmann illustra in maniera precisa come il processo di integrazione venisse considerato da questo sindacato, in particolare nel corso degli anni '60, quale un utile strumento che avrebbe consentito ai lavoratori di conseguire alcuni importanti obiettivi. Al di là delle singole vicende, il saggio conferma la progressiva presa di coscienza da parte del movimento dei lavoratori circa la rilevanza del fenomeno della costruzione europea, non solo per le ovvie conseguenze di carattere economico, ma anche quale opportunità offerta a un importante attore sociale – il sindacato – di agire efficacemente in un contesto più ampio rispetto a quello nazionale. Non è un caso che Schirmann sottolinei la tendenza da parte di alcuni sindacati nazionali, soprattutto dalla fine degli anni '60, a favorire l'uropeizzazione del movimento dei lavoratori, un processo che avrebbe condotto nel 1973 alla nascita della Confederazione Europea dei Sindacati, uno degli attori del dialogo sociale europeo lanciato da Delors nel 1985 con gli incontri di Val Duchesse.

Se il sindacato fu uno degli artefici delle iniziative miranti a creare uno spazio sociale europeo, non va trascurato come le stesse istituzioni comunitarie si fossero poste l'interrogativo intorno all'opportunità di lanciare una "politica sociale europea". A questo proposito alcuni recenti studi hanno sottolineato come una "vocazione sociale" si fosse manifestata in modo particolare nel contesto del primo esperimento di matrice funzionalista lanciato da Jean Monnet: la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio¹¹. Consci dell'importanza di acquisire il consenso, non solo dei governi e degli industriali, ma anche dei lavoratori, al Piano Schuman, i negoziatori del trattato di Parigi del 1951 prevedero una serie di strumenti e di clausole che avrebbero consentito alla CECA di porre in atto un embrione di dialogo sociale e alcuni aspetti di politica sociale. In tale contesto vanno ricordate la presenza di alcuni leader sindacali all'interno dell'Alta Autorità, l'istituzione del Comitato Consultivo su una base 'tripartita' e il lancio di alcune concrete iniziative. Nel suo contributo al "workshop" Enrico Gibellieri¹², ultimo presidente del Comitato Consultivo della CECA, non solo ricorda l'iniziale interesse della Comunità nei confronti della dimensione sociale della costruzione europea, ma sottolinea come la CECA proseguisse, nel corso del cinquantennio della sua esistenza, a rafforzare questa "vocazione" rappresentando quasi un modello di impegno sociale. L'autore in proposito ricorda i vari settori in cui la CECA ebbe modo di intervenire: dalla sicurezza dei luoghi di lavoro alla costruzione di abitazioni per i lavoratori, alla ricerca sui temi della salute, alla formazione professionale. Significative risultarono le iniziative della Comunità di fronte dapprima

alla crisi manifestatasi nell'industria carbonifera negli anni '60, in seguito in quella dell'acciaio tra gli anni '70 e '80; la CECA fu infatti in grado di attivare una serie di "ammortizzatori sociali" che contribuirono a rendere meno pesanti per i lavoratori le conseguenze delle trasformazioni del sistema produttivo vissute all'interno dell'Europa comunitaria. L'esperienza della CECA, a dispetto della fine della Comunità e dell'assorbimento dei suoi compiti ad opera della UE, sembra essere stata trasferita nell'Unione Europea e ciò appare confermato, a giudizio di Gibellieri, dalla trasformazione dello stesso Comitato Consultivo e dal suo inserimento nel contesto del Comitato Economico e Sociale Europeo (CES).

Quest'ultimo breve cenno consente di passare al contributo successivo, opera di José Magone dell'Università di Hull¹³. A differenza del Piano Schuman e della CECA, il "rilancio dell'Europa", che avrebbe condotto alla firma dei trattati di Roma e alla costituzione della CEE e dell'EURATOM, parve dedicare scarsa attenzione agli aspetti sociali della costruzione europea; se i trattati del 1957 prevedevano, per quanto in maniera vaga, l'attuazione di alcuni aspetti di politica sociale – ad esempio l'istituzione del Fondo Sociale Europeo (FSE) – tali aspetti erano subordinati al conseguimento di obiettivi di prevalente natura economica in una prospettiva sostanzialmente liberista. Uno dei pochi elementi di carattere sociale, inserito all'interno dei trattati solo nella fase finale dei negoziati e su spinta di alcuni sindacati e di qualche delegazione nazionale, fu la prevista istituzione del Comitato Economico Sociale¹⁴. Tale struttura, fondata su una base tripartita, aveva però compiti puramente consultivi ed appariva subordinata ai vari organismi europei, in particolare alla Commissione. Ciò nonostante, il CES riuscì a svolgere un'importante azione di studio e ricerca e, almeno in parte, a rafforzare e ampliare le proprie prerogative. Il saggio di José Magone, dopo aver delineato l'evoluzione del CES dalla sua nascita nel 1958 agli anni '90, concentra l'attenzione sui suoi sviluppi più recenti. L'autore indica, non solo come il Comitato abbia rappresentato un luogo ove avviare e strutturare un primo dialogo sociale europeo, ma sottolinea anche la possibile trasformazione del concetto stesso di "Europa sociale", come interpretato dalla leadership del CES, in particolare a partire dagli anni '80. Secondo Magone, infatti, lo spazio sociale europeo sarebbe divenuto con il trascorrere del tempo sempre più complesso anche a causa dell'evoluzione della società europea e delle esigenze sociali espresse, nonché delle perduranti responsabilità dello Stato nazionale nei confronti di gran parte dello "welfare state". In questo ambito di particolare rilievo è l'individuazione di una "società civile organizzata" all'interno della UE, con la presenza di nuovi 'bisogni' da soddisfare e di nuovi *partner* sociali, diversi da quelli tradizionalmente operanti anche all'interno del CES: dai 'movimenti' in grado di mobilitarsi su questioni specifiche alle organizzazioni non governative. Tale evoluzione e lo stesso ruolo del Comitato rappresentano però caratteri peculiari della costruzione europea, contribuendo a confermare l'esistenza di uno "spazio sociale europeo".

Come ricordato, gli obiettivi indicati nei trattati di Roma erano di natura prevalentemente economica e ad essi erano subordinati gli altri aspetti della costruzione europea, tra cui quelli di natura sociale; allo stato nazionale, inoltre, erano riservate alcune competenze esclusive¹⁵. In tale ambito rientrava ad esempio l'educazione. Ciò

nonostante, forse anche quale conseguenza dell'esperienza della CECA, vi era un contesto, la formazione professionale, che i trattati del 1957 prendevano in considerazione, per quanto esso fosse considerato strettamente funzionale all'attuazione di un efficiente mercato comune e alla realizzazione di un sempre più forte sviluppo economico. Il contributo di Simone Paoli, primo risultato di una più ampia ricerca¹⁶, dimostra come la formazione professionale, già elemento importante dell'azione sociale della CECA, divenisse uno dei pochi importanti esempi di politica sociale realizzata dalla CEE. L'autore inoltre sostiene che la formazione professionale finì con l'assumere contorni sempre più complessi investendo in qualche modo anche il settore dell'educazione, in particolare dopo le vicende che caratterizzarono il mondo studentesco alla fine degli anni '60, dimostrando come il termine di "formazione professionale" potesse essere applicato anche all'educazione superiore e a quella universitaria. Nella valutazione di Paoli, dunque, la politica europea in tema di formazione professionale avrebbe rappresentato lo strumento grazie al quale alcune istituzioni europee e quelle forze sociali più sensibili alle esigenze della società europea emersa dopo il 1968 sarebbero riuscite a spingere la Comunità ad avviare politiche anche nel contesto dell'educazione, fino ad allora gelosamente custodito fra le competenze dello stato nazionale. Lo studio di Paoli in qualche modo allarga i confini della politica sociale, confermando la sua crescente complessità.

Quanto appena affermato appare confermato dal contributo di Thomas Janson e Steve Bainbridge, ricercatori presso il Centro Europeo per lo Sviluppo della Formazione Professionale (CEDEFOP), agenzia europea con sede a Salonico¹⁷. I due studiosi del CEDEFOP sintetizzano alcuni dei risultati di uno dei più recenti rapporti del Centro, "Learning for Employment", il quale a sua volta si fonda sulle conclusioni del vertice europeo di Lisbona del 2000, il quale indicava tra gli obiettivi dell'Unione Europea lo sviluppo delle conoscenze sia fra gli studenti, sia fra i lavoratori dell'Unione allo scopo di favorire l'occupazione, lo sviluppo economico e per colmare il divario, soprattutto nei settori delle nuove tecnologie e dell'informazione, rispetto ad altri paesi, ad esempio gli Stati Uniti. Lo studio del CEDEFOP, anche per la sua attualità, conferma che, se forse non esiste ancora un omogeneo "spazio sociale europeo", è presente ormai da tempo una politica sociale europea, la quale mira, forse implicitamente, a creare un modello sociale europeo che potrebbe essere definito 'a maglie larghe' e che il concetto di "spazio sociale" è divenuto ampio e complesso prendendo in considerazione aspetti nuovi come provato dal passaggio dalla formazione professionale per i lavoratori, tipica ad esempio delle prime esperienze della CECA, al tema della "Vocational Education and Training", al centro dell'attenzione del CEDEFOP¹⁸.

Lo spazio sociale diviene una dimensione sempre più presente nelle politiche per l'integrazione europea. Le discipline sociologiche e politologiche analizzano le istituzioni e le politiche europee a partire proprio dal modello sociale europeo che, sebbene realizzato in modo molto diverso dai vari Stati nazionali, viene visto come fonte della identità storico-sociale e della coesione interna dell'Europa, tanto da costituire di per sé una risposta alle sfide della *governance* globale, che si pone come alternativa agli altri modelli presenti sulla scena internazionale, primo fra tutti quello statunitense¹⁹.

È in questa prospettiva che diviene importante trovare nuove forme per conciliare competitività e coesione sociale, un equilibrio messo in crisi dalle trasformazioni profonde che hanno cambiato le società europee. Tra queste, sicuramente il fenomeno migratorio segna un passaggio epocale per lo spazio sociale europeo e costituisce una sfida radicale ai modelli consolidati. Come viene puntualmente sottolineato nel saggio di Emiliana Baldone ed Ettore Recchi, nell'Unione Europea assistiamo a due regimi migratori diversi: quello che coinvolge migranti provenienti da stati membri – fenomeno non nuovo, sebbene oggi le traiettorie tra i Paesi siano cambiate, soprattutto dopo l'allargamento – e quello che riguarda migranti cittadini di paesi terzi. Da questa distinzione scaturiscono due modalità di regolazione dell'immigrazione separati, a volte divergenti. La politica relativa alle migrazioni intracomunitarie si ispira fin dalla fondazione della Comunità al principio della libera circolazione delle persone, in controtendenza rispetto a quanto avviene in quasi tutti i paesi industrializzati che adottano misure per limitare i flussi di ingresso dall'estero. Di segno opposto appaiono le politiche rivolte all'immigrazione dai paesi terzi, che adottano spesso strumenti di controllo e contenimento quando non di repressione. Come per gli altri ambiti della politica sociale, le competenze in materia rimangono a livello nazionale e la legislazione europea non ha valore vincolante. In proposito, è illuminante l'analisi del terreno di confronto tra le differenti istituzioni comunitarie – segnatamente la Commissione ed il Consiglio – e, più in generale, tra le concezioni intergovernativa e sopranazionale dell'Unione. Baldoni e Recchi offrono interessanti spunti di riflessione ricostruendo le caratteristiche che il fenomeno migratorio assume nel tempo e delineando con efficacia il processo di costruzione ed evoluzione delle politiche dell'Unione europea.

Il contributo di Stijn Smisman, invece, coglie i cambiamenti intervenuti nella politica sociale europea soffermandosi su un terreno che per molto tempo ne è stato l'elemento caratterizzante. Per molti anni, infatti, la politica sociale riferita al processo d'integrazione europea è stata identificata con un settore d'intervento in particolare: quello della Salute e della Sicurezza sul Lavoro. Si tratta di un campo di intervento emblematico proprio perché con esso si introduce la dimensione sociale nel progetto di integrazione europea, la cui vocazione è prioritariamente di natura economica. Tuttavia, come mostra Smisman, se la politica europea S&SL era inizialmente subordinata all'obiettivo della creazione del mercato comune, in seguito gli obiettivi sociali hanno acquistato gradualmente un valore in sé nel progetto europeo, sempre più indipendente dalla logica dell'integrazione economica. Egli mette altresì in evidenza – attraverso un'analisi ben argomentata – come vi sia stato una sorta di “arretramento” a partire dagli anni '90, quando il discorso sui diritti è stato scalzato dal discorso sulla competitività e si è assistito al passaggio da forme regolative vincolanti ad altre di soft law, che si sono rivelate scarsamente incisive. Secondo Smisman va messo in discussione e ripensato l'approccio regolativo attualmente adottato, concepito in funzione del coordinamento delle politiche nazionali e al sostegno dei processi di “policy learning”.

La difficoltà di conciliare obiettivi e strategie collegate al mercato con quelle proprie dei processi di integrazione sociale emerge come una delle sfide principali per

le società europee, tema portato al centro della politica sociale europea da Jacques Delors "... abbiamo l'immensa responsabilità di elaborare, pur restando fedeli agli ideali che hanno forgiato l'identità e l'immagine dell'Europa, una nuova sintesi tra gli obiettivi che la società persegue (il lavoro come fattore d'integrazione sociale, la parità di opportunità) e le esigenze dell'economia (la competitività e la creazione di posti di lavoro)"²⁰. Questo problema viene affrontato da Laura Leonardi, che pone al centro della sua riflessione la Strategia europea per l'Occupazione, terreno di particolare interesse perché vi si sperimenta per la prima volta la "costruzione" di una dimensione sociale da parte dell'Unione Europea. Dopo una breve ricostruzione della genesi, dell'evoluzione e dell'impatto di tale Strategia, ne vengono evidenziati i punti critici ed i possibili sviluppi in funzione degli obiettivi che la stessa UE si è data, in particolare con la strategia di Lisbona, in riferimento alla società della conoscenza, alla qualità del lavoro, alla necessità di coniugare la competitività economica con l'inclusione e la coesione sociale. In particolare emergono due visioni contrastanti che permeano le politiche europee in questo ambito: da una parte, la convinzione che investire nelle persone e nel welfare costituisca un argine ai problemi di disoccupazione, di esclusione sociale e povertà che si collegano alla nuova economia. Dall'altra parte, per la maggioranza dei governi, la spesa pubblica è considerata improduttiva, si sottraggono risorse alle politiche sociali, all'istruzione e alla formazione, alla sanità, all'accesso al reddito, facendo spesso dipendere la cittadinanza sociale dalla partecipazione al mercato. Questa seconda visione mette in pericolo la sopravvivenza stessa del modello sociale europeo, di fatto privandolo delle fondamenta. Tuttavia non è questa l'opzione prevalente se si guarda all'insieme dei paesi europei. L'autrice, evidenziando l'importanza della dimensione sociale nelle politiche europee per l'occupazione – che si traduce in un forte accento posto sulla qualità del lavoro – ne indica alcuni sviluppi recenti che potrebbero ristabilire un equilibrio tra occupazione ed inclusione sociale. Le istituzioni dell'Unione europea sperimentano strumenti nel campo delle politiche per l'occupazione – sul terreno metodologico, per esempio, attraverso una correzione del Metodo Aperto di Coordinamento verso forme decentrate più inclusive e partecipate – con conseguenze positive per lo spazio sociale europeo, che potrebbe nuovamente ed a ragione esserne consolidato.

Il rafforzamento dello spazio sociale europeo è anche al centro di un altro filone di studi particolarmente produttivo, che si concentra sugli effetti che il processo di integrazione politica europea ha sugli assetti istituzionali nazionali e locali. Luigi Burrone nel suo contributo mette a fuoco la dimensione 'esplicita' del processo di europeizzazione, cercando di stabilire se vi sia o meno uno spazio sociale europeo ridisegnato rispetto agli assetti precedenti, corrispondente a nuove configurazioni del rapporto tra individui, economia e società locale. La tesi di Burrone è che vi sia una dimensione culturale e cognitiva del processo di integrazione, ancora tacita, ma che riveste già una certa importanza e che emerge se si guarda alle trasformazioni e ai processi di regolazione in corso in alcuni luoghi. Si tratta di una sorta di 'integrazione dal basso', con attori che appartengono a paesi diversi – e quindi a diversi assetti istituzionali – che iniziano a condividere in modo assolutamente volontaristico linguaggi, prospettive e pratiche di *policy-making*.

Il contributo di Anna Carola Freschi presenta un terreno innovativo cui collegare l'analisi dello spazio sociale europeo, costituito dalla società della conoscenza, orizzonte verso il quale si muove la strategia di Lisbona. In riferimento alle politiche europee illustra l'emergere della Società dell'Informazione (SI), la varietà dello sviluppo della stessa nei diversi paesi europei, concentrandosi prevalentemente sull'Europa dei quindici. Le differenze di sviluppo della SI tra i paesi membri sono accentuate, e si associano alla diversità dei modelli sociali e culturali prevalenti. Uno sviluppo duraturo e solido della società dell'informazione 'per tutti' sembra richiedere il superamento dell'approccio neoliberale, e il rafforzamento dell'intervento pubblico nell'area della creazione di beni collettivi (formazione, ricerca, ambiente, beni culturali) e della tutela dei diritti dei cittadini e lavoratori (garanzie sociali e civili). In sintonia con quanto emerge dalle analisi precedenti, anche in questo caso si auspica l'adozione di un approccio più qualitativo e centrato sugli usi sociali delle tecnologie e dei servizi, piuttosto che soltanto basato su indicatori quantitativi, soprattutto nella fase di valutazione delle politiche.

Il contributo conclusivo, di Franca Alacevich, risulta a questo punto particolarmente illuminante. Nei saggi precedenti, infatti, troviamo un comune denominatore nel costante richiamo al metodo, alla regolazione dei processi che si accompagnano alla europeizzazione delle politiche. Buone prassi, benchmarking, Metodo Aperto di Coordinamento sono più volte menzionati come elementi chiave nell'indirizzare le strategie attuali adottate dall'Unione europea e nel prefigurarne gli esiti. Proprio per questo motivo la discussione dei processi di apprendimento politico e un'attenta definizione degli stessi risultano chiarificatori ed aiutano a chiudere il cerchio del cammino teorico intrapreso in questo volume. Franca Alacevich propone un confronto aperto sulle "buone prassi" realizzate nell'ambito delle politiche del lavoro nei diversi paesi e da parte di diversi soggetti viste, appunto, come un metodo di "apprendimento politico". Quest'ultimo, realizzato in ambito europeo attraverso il confronto di esperienze, riflette un'attenzione particolare per gli aspetti cognitivi che si collegano alla nascita, alla formulazione e all'implementazione delle politiche. L'ambito di analisi proposto per la discussione dei processi di "apprendimento politico" è non a caso, di nuovo, quello delle politiche per l'occupazione. Anche in questo caso la Strategia Europea per l'Occupazione è un buon banco di prova. Attraverso un'attenta lettura di tutti i rapporti monografici e dei rapporti nazionali di valutazione dell'impatto della strategia, è possibile rilevare differenti approcci, che riflettono anche differenti gradi e modi di realizzazione dell'apprendimento politico che ne deriva. In generale, i rapporti nazionali mostrano tre diversi tipi di valutazione della Strategia Europea per l'Occupazione: alcuni esprimono forte critica e insoddisfazione; altri, al contrario, manifestano soddisfazione e ne sottolineano le ricadute positive a livello nazionale; altri ancora, pur dichiarando di condividere pienamente la filosofia di fondo, manifestano un marcato scetticismo sulla sua efficacia, specialmente come "motore" degli interventi nazionali. Per questi ultimi, la Strategia Europea è ritenuta, in altre parole, sostanzialmente ininfluenza per le performance delle politiche nazionali del lavoro, generalmente ritenute comunque positive, ma indipendenti dagli stimoli comunitari. Dall'attenta ricostruzione di Alacevich emerge una questione di fondo, che impedisce

ai processi di apprendimento politico di dispiegarsi in modo fluido e produttivo: la scarsa definizione e chiarezza di alcuni strumenti, quale, per esempio, il concetto stesso di “buona prassi”. Tuttavia l’analisi complessiva sembra confermare “che l’integrazione europea stia rafforzando la capacità di regolazione del lavoro e spingendo tutti gli attori nazionali ad assumersi maggiori responsabilità, e ad agire in modo cooperativo; stia promuovendo processi di relativa convergenza ‘funzionale’ e normativa di sistemi nazionali che restano differenziati”. L’apprendimento attraverso il confronto di esperienze è senz’altro l’approccio privilegiato, che riflette un’attenzione particolare agli aspetti cognitivi del policy learning e che consente, citando l’autrice, “un ‘viaggio’ delle idee (e dei know-how, delle informazioni, delle tecnologie e delle politiche) mediato dalle relazioni sociali”.

Note

- ¹ Per un esame della storiografia sulla costruzione europea cfr. A. Varsori, *La storiografia sull’integrazione europea*, in “Europa Europe”, anno X, n. 1, 2001, pp. 69-93; nonché Id., *L’unificazione europea negli studi storici*, in S. Lucarelli (a cura di), *La polis europea L’Unione Europea oltre l’euro*, Trieste, Asterios, 2003, pp. 165-189.
- ² Sul ruolo di René Girault, scomparso prematuramente nel 2001, cfr. R. Girault, *Etre historien des relations internationales*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1998.
- ³ Cfr. in particolare le valutazioni nei volumi: J. Becker e F. Knipping (a cura di), *Power in Europe? Great Britain, France, Italy and Germany in a Post-War World 1945-1950*, Berlino/New York, W. De Gruyter, 1986; e E. Di Nolfo (a cura di), *Power in Europe?*, vol. II, *Great Britain, France, Germany and Italy and the origins of the EEC 1952-1957*, Berlino/New York, W. De Gruyter, 1992.
- ⁴ In tale ambito è possibile ricordare la nascita del “Gruppo di collegamento degli storici dell’Europa contemporanea presso la Commissione Europea”, con la loro attività di conferenze internazionali e di pubblicazione della rivista “Journal of European Integration History”; nonché in particolare il lancio da parte della allora DG X della Commissione della “Azione Jean Monnet” per la diffusione degli insegnamenti legati agli studi europei in ambito universitario. Sul “Gruppo di collegamento” cfr. le notizie presenti sul sito www.etat.lu/CERE del “Centre d’Etudes et Recherches Européennes Robert Schuman” di Lussemburgo. Sull’azione Jean Monnet cfr. Tesi di laurea in Storia dell’integrazione europea di E. Torquati, discussa nel 2004 presso la Facoltà di Scienze Politiche dell’Università di Firenze.
- ⁵ M. Petricoli e A. Varsori (a cura di), *The Seas as Europe’s External Borders and Their Role in Shaping a European Identity*, London, Lothian Foundation Press, 1999; e L. Tosi (a cura di), *Europe, Its Borders and the Others*, Perugia-Napoli, Università di Perugia-ESI, 2000.
- ⁶ R. Girault (sous la direction de), *Les Europe des Européens*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1993; Id., (sous la direction de), *Identité et conscience européennes au XXe siècle*, Paris, Hachette, 1994; nonché R. Frank (sous la direction de), *Les identités européennes au XXe siècle. Diversités, convergences et solidarités*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2004.
- ⁷ Il nuovo gruppo sullo “spazio sociale europeo” esplica le sue attività sotto la responsabilità di chi scrive e della Prof.ssa Josefina Cuesta Bustillo dell’Università di Salamanca. Per una storia della politica sociale europea cfr. J. Degimbe, *La politique sociale européenne du Traité de Rome au Traité d’Amsterdam*, Bruxelles, ISE, 1999.
- ⁸ Il workshop “Lo spazio sociale europeo” si è tenuto il 10 e l’11 ottobre 2003 presso il Centro Studi della CISL di Firenze sotto l’egida del Polo Universitario Europeo J. Monnet dell’Università di Firenze e della Facoltà di Scienze Politiche della stessa università. Nelle due giornate, articolate in tre sessioni (“Le istituzioni”, “Le politiche”, “Le parti sociali”), sono state presentate circa quindici relazioni, opera di storici, sociologi e politologi. Il successo del seminario è stato il risultato anche dell’impegno della Dr.ssa Cristina Panerai, responsabile organizzativa del Polo Universitario Europeo, nonché del Dr. Lorenzo Mechi e del Dr. David Burigana.
- ⁹ S. Schirrmann, *La CFDT et l’Europe sociale au cours des années soixante*. Sul ruolo dei sindacati cfr. an-

- che A. Ciampani, *L'altra via per l'Europa. Forze sociali e organizzazione degli interessi nell'integrazione europea (1947-1957)*, Milano, Angeli, 1995; Id. *La Cisl tra integrazione europea e mondializzazione*, Roma, Edizioni Lavoro, 2000; C. Gobin, *L'Europe syndicale entre désir et réalité*, Bruxelles, Editions Labor, 1997; J.E. Dolvik, *An Emerging Island? ETUC, Social Dialogue and the Europeanisation of the Trade Unions in the 1990s*, Brussels, ETUI, 1999.
- ¹⁰ Cfr. J. Delors, *Mémoires*, Paris, Plon, 2004.
- ¹¹ Cfr. i saggi di L. Mechi, *Una vocazione sociale? Le azioni dell'Alta Autorità della CECA a favore dei lavoratori sotto le presidenze di Jean Monnet e di René Mayer*, in "Storia delle relazioni internazionali", X-XI, 1994 No. 1/1995 No. 2, pp. 147-184; Id., *L'action de la Haute Autorité de la CECA dans la construction de maisons ouvrières*, in "Journal of European Integration History", vol. 6, 2000, No. 1, pp. 63-88.
- ¹² E. Gibellieri, *Gli strumenti di politica sociale nel Trattato della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)*.
- ¹³ J.M. Magone, *The Economic and Social Committee and Social Europe: Structuring European Civil Society*.
- ¹⁴ Sul CES cfr. A. Varsori (a cura di), *Il Comitato Economico e Sociale nella costruzione europea*, Venezia, Marsilio, 2000.
- ¹⁵ Sullo Stato sociale in Europa cfr. ad esempio G. Ritter, *Storia dello stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1996.
- ¹⁶ S. Paoli, *La politica comunitaria in materia d'istruzione nel corso degli anni Sessanta*.
- ¹⁷ T. Janson e S. Bainbridge, *Learning for Employment*. Il titolo della relazione fa riferimento all'omonima pubblicazione del CEDEFOP, *Learning for Employment. Second Report on vocational education and training policy in Europe*, Luxembourg, OPOCE, 2003.
- ¹⁸ Sulla VET e sul CEDEFOP si rinvia agli atti di un convegno tenutosi a Firenze, sempre sotto l'egida del Polo Universitario Europeo, e con il sostegno dello stesso CEDEFOP e degli Archivi Storici dell'Unione Europea (Istituto Universitario Europeo). Gli atti del convegno sono in corso di pubblicazione presso l'Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee di Lussemburgo, *First International Conference on the History of Vocational Education and Training in Europe in a Comparative Perspective*.
- ¹⁹ M. Telò, *L'Europa potenza civile*, Roma-Bari, Laterza, 2004.
- ²⁰ Commissione europea, *Crescita, competitività e occupazione, Libro bianco*, 1994, p. 3.

La CFDT et l'Europe sociale au cours des années soixante¹

Sylvain Schirmann

(Université R. Schuman - Strasbourg)

Avec l'apparition du Marché commun, les syndicats européens sont confrontés à un nouvel espace de régulation sociale. Traditionnellement internationalistes, il se sont dotés de secrétariats ou de bureaux européens au lendemain de la seconde guerre mondiale. Mais ceux-ci ne sont qu'une composante des différentes Internationales.

Associées à la négociation du traité CECA, les organisations syndicales furent écartées des discussions qui conduisirent aux traités de Rome. Mais l'importance de la nouvelle communauté, ses attributions ne les laissèrent pas indifférentes au processus de la construction européenne. Favorable à une telle perspective, la CFDT, issue en 1964 de la transformation de la CFTC, n'envisage pas exclusivement une Europe économique. Une Europe unie ne peut pas se construire, pour elle, contre les salariés. Elle appelle de ses vœux une Europe sociale. Quels en seraient les contours? S'il est relativement facile d'en fixer le cadre (il transparait dans toutes les plates-formes revendicatives), l'émergence d'une Europe sociale est liée également à certaines conditions d'ordre politique et institutionnel. Mais la CFDT est également convaincue que son avènement n'est possible que si on assiste à une transformation du syndicalisme. Présentation des composantes de l'Europe sociale, réflexions quant aux conditions de sa réalisation et visions de la CFDT pour un nouveau syndicalisme européen au cours des années soixante constituent les axes des lignes qui suivent.

1 – LES COMPOSANTES D'UNE EUROPE SOCIALE

Le traité de Rome fixe quelques bases juridiques à la construction d'une Europe sociale. Ses différents articles définissent tour à tour le principe de la libre circulation des travailleurs, traitent de l'égalité des rémunérations entre femmes et hommes et instaurent le Fonds social européen (FSE). Si la CFDT approuve les perspectives ouvertes par le traité de Rome (relever les niveaux de vie, harmoniser vers le haut les dispositions sociales en vigueur dans les Etats membres), elle n'en met pas moins en valeur ce qui constitue pour elle un risque social majeur: la concurrence accrue liée à l'ouverture des frontières. Celle-ci ne peut qu'avoir des conséquences négatives pour les salariés, aussi bien au niveau de l'emploi (chômage) qu'au niveau des salaires². Il est dès lors nécessaire de fixer des règles précises qui empêchent ces dérives. C'est ce à quoi réfléchit la CFTC, puis la CFDT dès la signature du traité de Rome. Ses positions sur les composantes d'une Europe sociale sont arrêtées au cours des années soixante. En gros, il s'agit pour la Confédération de concevoir cette politique sociale comme une politique d'entraînement, non comme une politique d'accompagnement

du marché commun, voire comme une politique de pansement des plaies laissées par la gestion des impératifs économiques³.

Cette politique sociale s'articulerait autour de deux axes: le plein emploi et l'harmonisation des législations sociales, par leur amélioration.

A – Le plein emploi

Pour la CFDT, la libre circulation des travailleurs (dont certains aspects sont positifs, comme par exemple l'augmentation des possibilités d'embauche, la résorption du chômage dans quelques cas) ne doit pas résulter – ce qui arrive très souvent – d'une pression économique. Cette libre circulation est un droit individuel, non un moyen de combattre le chômage dans un territoire, ou un Etat de l'espace communautaire. Elle doit s'accompagner d'un rapprochement des législations sociales et de la création d'un statut de travailleur européen accordé aux migrants. Elle repose également sur un droit au logement passant par la construction de logements sociaux par la CEE, par des mesures favorisant l'accession à la propriété (notamment une harmonisation des mesures pour lutter contre la spéculation foncière).

Le plein emploi suppose également une formation professionnelle qui permette aux salariés de s'adapter aux évolutions économiques. Cette formation est également un gage de la promotion sociale (par l'acquisition de compétences techniques nouvelles, ou par l'accession à l'enseignement supérieur). Si c'est aux Etats de prendre en charge cette formation, il est en revanche nécessaire de rapprocher au niveau européen les systèmes de qualification (définition des équivalences entre les formations, réflexion sur les diplômes délivrés au sein de la CEE), et de décrire les exigences professionnelles communes par profession et la formation correspondante. Germe dès lors à la CFDT l'idée d'une politique commune de formation professionnelle, une des composantes de l'Europe sociale. Un rôle moteur pour une telle politique devrait être assuré par le Comité économique et social et le Fonds social européen. Dans cette optique, il conviendrait de faire une place particulière aux femmes pour résorber les inégalités dans le monde du travail.

La politique de plein emploi passe également pour la CFDT par une optimisation des modalités de fonctionnement du Fonds social européen. C'est pour la centrale syndicale un instrument essentiel de la politique de l'emploi. Central pour la politique commune de formation professionnelle souhaitée par la CFDT (il aurait en charge la réalisation d'études prévisionnelles sur la réadaptation professionnelle), le FSE ne peut être indépendant de la Banque européenne d'investissement, dont les financements doivent servir une politique du plein emploi. Cela passe par un droit d'initiative accordé au comité de gestion du FSE et la possibilité pour le Comité économique et social de s'enquérir du fonctionnement de ce même FSE. Cela suppose également lui donner des ressources fixes, minimales dont il soit sûr d'une année sur l'autre. Il lui reviendrait enfin de définir au niveau européen quelques notions disparates d'un pays à l'autre: celle de chômeur, celle de la rééducation professionnelle, celle de la réinstallation et de la reconversion⁴.

B – Harmonisation et amélioration des législations sociales

Les deux aspects vont de paire, car, pour la CFDT, harmoniser ne signifie pas égaliser. « La construction européenne est une dynamique, une dynamique progressive et continue qui permet des vitesses et des accélérations différentes, mais pas des arrêts et des reculs ». L'objectif, c'est une harmonisation vers le haut des législations, une réduction des disparités des conditions de travail, et l'établissement de normes sociales minimales. Cette harmonisation des législations pourrait couvrir plusieurs champs. Il s'agirait tout d'abord de fixer les salaires au moyen de conventions collectives, avec l'idée d'un resserrement de la hiérarchie et d'une diminution des inégalités (notamment à qualification égale) pour faire en sorte que le coût de la main d'œuvre ne soit pas un élément de concurrence en Europe. Cette réflexion sur une politique salariale inclurait pour la CFDT également les salaires indirects (prestations sociales, allocations diverses) et les salaires différés (retraites complémentaires, pensions de vieillesse).

Le niveau de vie ne dépend pas seulement des revenus mais également du temps de travail et de ce que la CFDT appelle le dividende social (c'est-à-dire les équipements à la disposition des travailleurs). A partir de là, salaire minimum par pays, harmonisation des congés payés et de la durée hebdomadaire du travail, égalité des salaires masculins et féminins, et, droit à un complément de revenus en fonction des charges et de la situation sociale constituent au même titre que l'harmonisation des conditions de travail un axe de revendication de la CFDT. Quelles sont pour la centrale syndicale les priorités en matière d'harmonisation des conditions de travail? La CFDT espère d'abord parvenir à une réduction de la durée du travail par le biais de conventions établies entre les Six. En 1960, encore CFTC, elle réclame 40 heures hebdomadaires; en 1964, 39 heures. Cette diminution de la durée du travail permettrait – selon les calculs de la Confédération – de gagner 800 000 emplois en France et quelques 3 millions au sein de la CEE. Elle ne se ferait pas, cela va de soi, au détriment du niveau de vie (donc maintien du niveau des salaires). La Confédération espère ensuite aboutir à la conclusion de conventions pour la protection de la santé des travailleurs européens. Les règlements assureraient une surveillance médicale renforcée, une législation harmonisée sur les maladies professionnelles. On y parviendrait par la création d'un Centre européen d'information, de sécurité et d'hygiène au travail, dont la mission serait de faire des études sur la prévention des accidents de travail. La CFDT exige enfin que le droit au travail soit garanti. A cette fin, la Commission devrait au moment des licenciements créer des allocations de formation et de déménagement⁵.

Dans cette harmonisation des législations sociales, la sécurité sociale constitue indéniablement une priorité. Si l'ambition sociale du traité de Rome est réelle, les moyens de la mise en œuvre font souvent défaut, notamment en matière d'harmonisation des systèmes de sécurité sociale. Dans cette perspective, le syndicat appuie sans réserve la création de la sécurité sociale des travailleurs migrants. Sa mise en place révèle les difficultés de l'harmonisation. Les taux de couverture sont différents en fonction des branches. Les gestions sont tantôt étatiques, tantôt paritaires ; les structures de financement différentes d'un pays à l'autre.

Au bout du compte, l'harmonisation sociale que la CFDT espère mettre en place en Europe, cette émergence d'un espace social européen a pour objectif – dans le cadre du marché commun qui se met en place – de fonder la concurrence autant que possible sur les écarts de productivité. Cette Europe sociale, dont la CFDT demande l'instauration, reposerait sur la concurrence réglementée. A quelles conditions peut-elle émerger?⁶

II – PREMIÈRE CONDITION: «PLUS ET MIEUX D'EUROPE»

La réalisation d'une Europe sociale passe d'abord par la poursuite du processus de la construction européenne. Mais il faut pour la CFDT modifier les institutions dans un sens plus favorable aux salariés, c'est-à-dire «démocratiser» cette construction et permettre aux salariés de peser sur l'évolution socio-économique.

Poursuivre le processus suppose d'abord pour la centrale syndicale condamner tout ce qui bloque en l'état le fonctionnement de la construction. La CFTC dénonçait déjà le plan Fouchet, estimant que ce qui allait vers plus «d'intergouvernemental» ne pouvait pas conduire à plus d'Europe. Les prises de positions postérieures de la CFDT au moment de la fusion des exécutifs, comme au moment de la crise de la chaise vide témoignent de cette volonté de participer à l'émergence d'une Europe supranationale. Poursuivre le processus signifie également pour la CFDT élargir l'Europe, l'élargir aux pays démocratiques de l'Europe du Nord, au Royaume-Uni. Derrière cette demande pointe la perspective du renforcement de l'Europe sociale: n'oublions pas le poids des syndicats britanniques, l'existence du modèle du Welfare State et les législations sociales de l'Europe du Nord⁷.

Ce qui reste prioritaire pour la CFDT, c'est la modification des institutions et la participation des salariés aux décisions communautaires, notamment celles qui concerneraient l'évolution socio-économique de la CEE.

Le chantier institutionnel suppose le renforcement du poids de la Commission. Elle obtiendrait un droit d'initiative pour convoquer des conférences européennes tripartites (gouvernements, patronat, syndicats) qui définiraient les moyens adéquats de mise en place des politiques communes. Indépendante des gouvernements, la Commission devrait disposer d'un budget conséquent, avec des ressources propres destinées à financer les actions de sa compétence. Des personnalités du monde socio-économique (donc également des syndicalistes) pourraient y être nommées. Pour ce qui est du Comité économique et social, la CFDT estime que les politiques sociales et salariales devraient être de son ressort. Dans ces domaines, il faudrait lui reconnaître un droit d'initiative. Le Parlement, quant à lui, aurait un droit de contrôle sur le budget et les affaires communautaires. La CFDT demande enfin des transferts de souveraineté en réclamant la généralisation du vote à la majorité au sein du Conseil des ministres.

En 1969 la confédération, par le biais de son président, André Jeanson, se prononce en faveur de la création d'un Commissariat européen au plan (transposition d'une structure française à l'échelon européen). Cette demande est la suite logique d'une réflexion entamée dès les années cinquante au sein du groupe Reconstruction de la CFTC. Dès 1964, la CFDT avait lancé l'idée d'un plan européen de 5 ans émanant

d'un bureau européen de programmation assisté d'une commission de planification comprenant des employeurs, des salariés et des représentants des administrations. Un an après, en 1965, le syndicat souhaite que la planification soit élaborée par la Commission et soumise au contrôle du Parlement et du Comité économique et social. En 1967, il précise encore davantage la fonction des instances de planification: programmer les investissements publics au niveau européen. Pour lui, la présence de représentants des groupements économiques et sociaux est requise au niveau de l'élaboration comme du contrôle du plan. Le Commissariat européen au plan envisagé en 1969 permettrait enfin au syndicalisme de s'exprimer face au pouvoir patronal et politique au sein d'une institution capable d'orienter la politique économique et sociale européenne. Le Commissariat existerait en effet à part entière à côté du Conseil des ministres, de la Commission, du Parlement européen et du Comité économique et social.

On voit ainsi émerger dans les projets de la CFDT l'idée d'une organisation contractuelle de la société européenne, par la participation des salariés et de leurs organisations représentatives au pouvoir politique et économique en Europe. La propriété privée des moyens de production est limitée par «l'eupérisation» des secteurs clefs (PAC, politique des transports, de l'énergie ...). Elle est contrebalancée par la gestion paritaire, par la création d'un organisme de planification européen et par le rééquilibrage des institutions au profit de ce qui est communautaire (Commission, Parlement, Comité économique et social). Il s'agit en fin de compte de transposer au niveau européen le socialisme démocratique dont la CFDT s'était fait le chantre en France⁸.

Cette perspective représente un défi pour le syndicalisme. Sa réalisation dépend de la capacité du syndicalisme à se réformer, et notamment à faire émerger un syndicalisme européen.

III – DEUXIÈME CONDITION: ALLER VERS UN SYNDICALISME EUROPÉEN

Sur ce plan, à lire les travaux du Conseil confédéral de février 1965 ou à examiner la préparation du Congrès confédéral de novembre 1965, la CFDT pose dès le milieu des années soixante les questions essentielles. La réalité d'une dimension européenne du syndicalisme suppose-t-elle que soit acceptée une limitation de l'autonomie des confédérations nationales? Cette limitation doit-elle aboutir progressivement à faire de celle-ci des sections nationales d'un syndicalisme européen? Les confédérations ou fédérations nationales doivent-elles continuer à élaborer des positions nationales quand les centres de décisions du capitalisme sont internationaux? Peut-on alors en rester aux simples échanges entre syndicalistes? Faut-il passer à des actions collectives européennes? Ou carrément entreprendre l'organisation d'un syndicat européen?

Le Congrès de novembre 1965 ouvre des pistes, mais ne tranche pas en faveur d'une position officielle. Si la centrale se prononce en faveur des échanges entre syndicalistes européens pour définir des positions communes, elle entend également favoriser des convergences entre des confédérations internationales qui ont des options idéologiques différentes. Cela signifie qu'elle souhaiterait que le clivage CISC (l'Internationale syndicale chrétienne) – CISL (Internationale des syndicats libres)

soit dépassé. Pour la CFDT, cela conduit à remettre en question l'option chrétienne de la CISC. Mais sur cette question de l'organisation syndicale en Europe, plusieurs positions coexistent au sein de la CFDT.

Autour d'Edmond Maire (secrétaire général de la Fédération de la Chimie) un courant s'esquisse en faveur de la coordination de l'action au sein des trusts internationaux. Il s'agit de parvenir à des accords cadres sur les garanties d'emploi, les conditions de travail, la formation professionnelle, le droit syndical. L'action européenne revendicative doit se définir au niveau des branches sur la base d'une plate-forme revendicative commune aux syndicats. On s'appuiera donc sur les Secrétariats professionnels internationaux. André Glorieux, le responsable de l'union régionale CFDT du Nord, estime quant à lui que la CFDT aurait un rôle important à jouer dans la constitution d'une force syndicale européenne. Celle-ci serait aussi cohérente que possible, définirait un programme syndical et un calendrier des actions à entreprendre au niveau des industries dominantes en Europe. Cette structure devrait rester sensible «aux appels des syndicalistes de la plus grande Europe et des pays en voie de développement». Eugène Descamps enfin, le «patron» de la CFDT, espère une coopération renforcée avec le DGB. Pour lui, une unité d'action entre les deux organisations est possible sur la perspective d'une Europe démocratique.

Les trois tendances sont cependant d'accord sur la nécessité de la transformation de la CISC, car le «label chrétien» est un obstacle à l'ouverture géographique et sociale de l'organisation internationale. C'est une nécessité si l'on veut faire émerger une unique centrale syndicale internationale ou européenne. On retrouve ainsi la CFDT aux côtés de ceux qui au Congrès de la CISC de Luxembourg en octobre 1968 obtiennent la transformation de l'Internationale syndicale chrétienne en CMT (Confédération mondiale du travail). En décembre 1968, le bureau de la CMT lance l'idée de contacts entre le Secrétariat européen de la CISL et l'Organisation européenne de la CMT. En mars '69 à Luxembourg, au colloque commun entre les deux organisations, la CFDT se prononce en faveur d'une Convention syndicale européenne du Marché commun (mais ouverte aux organisations des pays non membres des Six). La quête d'une confédération européenne est d'actualité en 1969. Pour la CFDT, il y a des opportunités à saisir. La lueur d'espoir provient des évolutions en cours à la FSM (Fédération syndicale mondiale – communiste) à la faveur de l'affaire tchécoslovaque. Il n'y a plus un seul modèle de référence comme le montre le congrès de la FSM en novembre 1969: la CGIL a pris ses distances. Le rêve d'une organisation syndicale européenne unique peut redevenir d'actualité! Une telle centrale est une condition essentielle à l'émergence d'une Europe sociale⁹.

Au bout du compte c'est par un programme résolument européiste que la CFDT entend parvenir à la constitution d'une Europe sociale. La priorité accordée à la formation, à l'harmonisation des législations sociales et la quête d'un développement économique maîtrisé ne peuvent aboutir sans une intégration européenne plus prononcée. Celle-ci passe par des institutions au caractère supranational marqué. La centrale syndicale se prononce ensuite pour une participation accrue des salariés – par leurs représentants – aux décisions communautaires. Accroissement des pouvoirs du

Comité économique et social, meilleure gestion du FSE et création d'un organisme de planification constituent ainsi pour la CFDT des éléments de démocratisation de l'Europe. De cette démocratisation peut seule émerger l'Europe sociale.

Cette construction représente également un défi pour les organisations syndicales. Le cadre national est insuffisant et les Internationales inadaptées. Germe alors l'idée au sein de la centrale syndicale de la nécessité d'une confédération syndicale européenne, laïque, regroupant des syndicats aux options idéologiques divergentes. Cela passe par l'évolution de la CISC. Finalement, Europe et syndicalisme interagissent pour leur transformation mutuelle, condition d'un développement économique humanisé, marque de l'Europe sociale.

Notes

- ¹ Sur cette question mentionnons l'existence d'un mémoire de maîtrise récent: Willaert Emilie, *La CFDT et la construction de l'Europe sociale de 1958 à 1968*, mémoire de maîtrise en histoire contemporaine, sous la direction d'Eric Bussière, Université de Paris IV – Sorbonne, Juin 2000, 284 pages.
- ² Sur la position des organisations syndicales face au traité de Rome, on peut se reporter à Gobin Corinne, *Consultation et concertation à l'échelle de la CEE. Etude des positions de la Confédération européenne des syndicats. 1958-1991*, thèse présentée à l'Université libre de Bruxelles, 2 volumes, 1996, 976 pages.
- ³ On lira en particulier le rapport du secteur international de la CFDT, *La CFTC face aux problèmes européens*, 16 mars 1962, aux Archives CFDT, 7 H 647. Ou encore se reporter à Jacques Tessier, «L'Europe, que se passera-t-il en 1959?» in *Syndicalisme*, janvier 1959.
- ⁴ *Position de la CFDT sur les problèmes européens, 1950-1965*, Recueil de notes de position du Bureau confédéral, du Conseil confédéral et du Comité confédéral, CFDT 7 H 644; Rapport présenté par Théo Braun à la Conférence européenne des Syndicats Chrétiens (Rome du 8 au 10 mai 1962), *Un programme d'action syndicale dans le cadre de l'Europe*; «L'évolution de la situation sociale dans la Communauté», in *Formation*, n° 47, juillet-août 1962.
- ⁵ «L'évolution sociale de la CEE de 1958 à 1967» in *Formation*, n° 81, janvier-février 1969; «L'égalité des salaires masculins et féminins dans le marché commun» in *Formation*, n° 43, mars 1962; «Pour une réduction progressive de la durée du travail», in *Formation*, 24 janvier 1959; Pierre Biondini, «Pour le retour aux quarante heures» in *Jeune République*, n° 47, décembre 1964.
- ⁶ Montes Francis, «L'harmonisation de la Sécurité sociale dans les pays de la CEE» in *Formation*, n° 62, mars-avril 1965; «Les travailleurs et la Sécurité sociale en Europe», in *Christlabor*, 17 décembre 1962.
- ⁷ Cf. par exemple *Syndicalisme Hebdo* n° 1043 du 17 juillet 1965 ou 1044 du 24 juillet 1965.
- ⁸ Se reporter à Schirmann Sylvain, «CFDT et organisation des marchés européens au cours des années soixante» in *Europe du libre-échange ou Europe des marchés organisés XIXe siècle – années 1960*, Actes du colloque de Metz, mai 2003, sous la direction d'E. Bussière, M. Dumoulin et S. Schirmann, à paraître au Comité pour l'Histoire économique et financière de la France, automne 2004.
- ⁹ Cf. *Syndicalisme Hebdo* n° 1159, 26 octobre 1967, ou encore n° 1162 du 11 novembre 1967; *Syndicalisme Magazine* n° 1210, novembre 1968 ou encore *Syndicalisme Hebdo* n° 1211, 31 octobre 1968.

Gli strumenti di politica sociale nel Trattato della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)

Enrico Gibellieri

(Presidente del Comitato Consultivo CECA 2001-2002)

1 – PREMESSA

Scrivere sul Trattato CECA sarà certamente il compito di storici che possiedono sia gli strumenti di analisi, sia il necessario distacco dagli avvenimenti che soli permettono la valutazione oggettiva dei fatti. Da parte mia non posso che essere un testimone di parte perché tutta la mia vita professionale (35 anni) e gran parte della mia vita personale (54 anni) si sono svolte nell'industria siderurgica, e perché da circa vent'anni ho avuto l'opportunità di partecipare attivamente al lavoro di numerosi organi consultivi previsti dal Trattato, primo tra tutti il Comitato Consultivo CECA del quale mi onoro di essere stato l'ultimo presidente.

Altra particolarità della mia esperienza personale è il fatto che, pur essendo un ricercatore ancora oggi attivo nell'industria siderurgica, le mie attività negli organismi di consultazione della CECA si basano su credenziali provenienti dalle organizzazioni sindacali italiane ed europee, all'interno delle quali svolgo tuttora il ruolo di esperto militante volontario. Ciò mi ha consentito di tenere sempre unite la dimensione tecnica con quella sociale che raramente trovano una sintesi nell'esperienza di una sola persona.

Essere testimone e attore dei fatti nello stesso tempo dà, inoltre, la possibilità di valutare sul campo gli effetti delle decisioni prese a livello europeo. Nel mio caso ciò vale soprattutto per l'industria siderurgica ma non mancheranno riferimenti anche a quella del carbone su aspetti comuni.

Il mio contributo a questa pubblicazione sarà incentrato nella descrizione degli organismi di consultazione a livello europeo che hanno accompagnato e reso possibile l'attivazione degli strumenti di politica sociale della CECA.

2 – LE BASI DELLA POLITICA SOCIALE DELLA CECA

Il Trattato CECA contiene alcune importanti innovazioni, rispetto al periodo precedente alla sua esistenza, sugli aspetti sociali e in particolare per quelli riguardanti:

- il dialogo settoriale;

- l'attuazione di mezzi per il miglioramento continuo delle condizioni di vita e di lavoro degli addetti (queste ultime particolarmente severe nei due settori industriali interessati).

La principale innovazione è che questi aspetti nel Trattato hanno lo stesso rilievo e importanza di quelli riguardanti il mercato, i prezzi dei prodotti, l'innovazione tecnologica, gli aspetti economico-finanziari e, soprattutto, è la prima volta che essi vengono considerati in modo specifico e dettagliato in un ambito sopranazionale.

Per valutare correttamente la portata di tali innovazioni nel periodo storico nel quale il Trattato CECA fu concepito e realizzato, sarebbe sufficiente rilevare che esistono oggi paesi, anche all'interno della stessa Unione Europea, dove gli aspetti sociali vengono considerati come aspetti di secondo livello e sempre più spesso si assiste a tentativi di rimmetterli in discussione, se non di sacrificarli in gran parte, sulla base di motivazioni di carattere economicistico.

È bene inoltre sottolineare che gli strumenti sociali della CECA, attraverso la loro utilizzazione sul campo, hanno raggiunto un livello di efficacia che raramente si riscontra in strumenti simili previsti dagli altri trattati. Ciò deriva dal diverso ambito nel quale essi operano che sono l'uno settoriale e gli altri di carattere più generale-territoriale.

Le basi giuridiche principali dell'intervento sociale della CECA sono:

- l'articolo 3 che prevede: *“Le istituzioni della Comunità, nei limiti delle loro attribuzioni, devono: ... e) promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera, permettendone l'uguagliamento nel progresso, in ciascuna industria di sua competenza”*;
- l'articolo 55 che prevede: *“L'Alta Autorità deve incoraggiare le ricerche tecniche ed economiche concernenti la produzione e l'incremento del consumo del carbone e dell'acciaio, e parimenti la sicurezza del lavoro in queste industrie”*.

La base finanziaria di tale politica d'intervento è stato il bilancio operativo CECA che, a differenza di quello generale, era direttamente alimentato dalle industrie dei settori interessati tramite una tassa sulle produzioni di acciaio e carbone (prelievo) che, di conseguenza, dava alle parti sociali un potere reale maggiore rispetto a quello riscontrabile nell'ambito del trattato generale.

3 – GLI STRUMENTI DI DIALOGO SETTORIALE

3.1 – Il Comitato consultivo CECA

Lo strumento principale di dialogo tra le parti interessate e tra queste e l'Alta Autorità (Commissione) è il *Comitato Consultivo CECA* previsto al Titolo Secondo art. 18 del Trattato.

Data la composizione in tre parti uguali tra produttori, lavoratori, utilizzatori e commercianti di carbone e acciaio e le attribuzioni indicate nell'art. 19 del Trattato, le caratteristiche del dialogo tra le parti nel Comitato Consultivo CECA, e tra questo e la Commissione, assumono aspetti che vanno al di là del pur importante dialogo sociale, così come esso è stato praticato nei vari Stati membri dalle parti sociali e così come esso viene oggi definito nel trattato di Amsterdam e nei documenti ufficiali della Commissione.

Il dialogo, che si potrebbe definire *dialogo strutturato settoriale*, che ha avuto luogo nel Comitato Consultivo CECA rappresenta allo stesso tempo qualcosa di più e qualcosa di meno del dialogo sociale classico perché:

- interessa contemporaneamente due settori industriali distinti;
- interessa tre parti interessate invece delle due parti sociali tradizionalmente coinvolte (datori di lavoro, lavoratori);
- interessa un ambito tematico molto vasto che riguarda tutti gli aspetti connessi alla vita dei due settori interessati e non solo gli aspetti prettamente sociali;
- sebbene sia previsto anche il diritto di iniziativa, il dialogo nel Comitato Consultivo CECA è stato, nella maggior parte dei casi, attivato dalla Commissione per gli obblighi di consultazione previsti dal Trattato;
- non prevede la possibilità di contrattare e raggiungere accordi sindacali tra le parti a livello europeo.

A questo proposito, bisogna anche far riferimento a due aspetti che hanno sostanzialmente l'azione del Comitato consultivo CECA al di là degli aspetti più formali e istituzionali.

In primo luogo, oltre alle consultazioni formali da parte della Commissione, il fatto stesso che da circa cinquant'anni i maggiori responsabili delle industrie del carbone e acciaio di tutti i paesi dell'Unione Europea si sono trovati tutti insieme e nello stesso momento per almeno quattro volte l'anno a Lussemburgo ha consentito la creazione di una rete di rapporti continui, spesso personali, che rappresenta un valore in sé.

A margine delle riunioni, soprattutto nei momenti di maggiori preoccupazioni sulla situazione delle industrie CECA, il contatto diretto lontano dal condizionamento dei singoli paesi e interessi nazionali, particolari e di parte, tra i maggiori responsabili dei settori CECA ha reso possibile la definizione di linee di politica industriale a livello europeo che hanno consentito la gestione di crisi altrimenti non risolvibili, a meno di non creare situazioni sociali insostenibili.

Oggi le istituzioni europee, che cercano strumenti per la gestione delle crisi settoriali sempre più drammatiche e frequenti nei grandi settori globalizzati di attività, dovrebbero attingere dal modello CECA, opportunamente aggiornato, e valorizzare una esperienza maturata nella gestione reale dei processi di trasformazione sociale ed economica e non nelle strutture burocratiche lontane dalla realtà.

È con questo spirito che, su richiesta degli Stati membri, la Commissione ha proposto l'integrazione dell'esperienza del Comitato Consultivo CECA nell'ambito del Comitato Economico e Sociale come primo passo verso l'introduzione degli aspetti settoriali nelle attività di questo importante organismo istituzionale comunitario.

In secondo luogo, il Comitato Consultivo CECA ha dato luogo a tutta una serie di altri organismi di consultazione “specializzati” su aspetti particolari.

Tali organismi, sebbene non previsti dal Trattato e meno conosciuti, hanno svolto un ruolo “tecnico” molto importante e hanno rappresentato una sorta di “consulenti collettivi” del Comitato Consultivo CECA, consentendo a quest’ultimo di concentrare la propria attività sui grandi temi della politica industriale e sociale.

3.2 – Le Commissioni miste per l’armonizzazione delle condizioni di lavoro nelle industrie CECA

Restando nell’ambito di quello che è stato definito dialogo settoriale due sono gli organismi che hanno concentrato la loro attività sugli argomenti più caratteristici del dialogo sociale. Essi sono:

- la Commissione Mista per l’armonizzazione delle condizioni di lavoro nell’industria Siderurgica;
- la Commissione Mista per l’armonizzazione delle condizioni di lavoro nell’industria del Carbone.

I due organismi, composti ciascuno da un numero uguale di rappresentanti di produttori e di lavoratori (in questo differiscono sostanzialmente dalla Composizione del Comitato Consultivo), hanno operato indipendentemente l’uno dall’altro e hanno concentrato la loro attività su aspetti specifici quali l’organizzazione del lavoro e le esigenze di reclutamento, formazione, qualificazione e riqualificazione, gestione del personale operante nei settori interessati in particolare durante le ristrutturazioni derivanti sia dell’evoluzione tecnologica che dalle condizioni del mercato. In collaborazione con i servizi della Commissione (DG EMPL ex DG V), essi hanno promosso studi e indagini che hanno permesso una migliore conoscenza della realtà nelle singole imprese dei vari paesi europei consentendo uno scambio di informazioni e la diffusione e socializzazione delle conoscenze.

Una particolarità delle due Commissioni miste è che, almeno nell’ultimo periodo, i membri che le compongono sono stati indicati alla Commissione Europea dalle organizzazioni europee rappresentative dei produttori e dei lavoratori rispettando un equilibrio tra le organizzazioni dei singoli Stati Membri e il peso relativo delle due industrie. Inoltre, le organizzazioni europee indicano ciascuna un proprio rappresentante nella Commissione Mista. Anche in questo le due commissioni differiscono dalla complessa procedura prevista per la nomina dei membri del Comitato Consultivo CECA.

In vista della scadenza del Trattato nel luglio 2002, le parti sociali interessate dei due settori, in stretta collaborazione con la Commissione Europea, stanno operando per trasformare le due commissioni miste in Comitati europei di dialogo sociale settoriale. Il lavoro è a buon punto e ciò dovrebbe permettere di evitare una discontinuità del dialogo tra le parti tra prima e dopo la scadenza del Trattato.

4 – STRUMENTI PER IL MIGLIORAMENTO DELLE CONDIZIONI DI VITA E DI LAVORO

La realizzazione di migliori condizioni di vita e di lavoro è stata perseguita fin dai primi anni della CECA con azioni molto concrete finalizzate a risolvere i bisogni primordiali dei lavoratori dei due settori.

Non bisogna dimenticare che nel 1952 l'Europa era reduce da una guerra mondiale che aveva devastato sia i luoghi di produzione, specialmente quelli di produzione di carbone e acciaio che erano industrie alla base dello sforzo bellico di tutti i paesi coinvolti, che le città e con esse le abitazioni stesse dei lavoratori.

4.1 – I programmi edilizi della CECA

Nel corso dei cinquant'anni della CECA sono stati realizzati 12 programmi per la costruzione di alloggi per i lavoratori dei due settori interessati. I programmi hanno consentito a centinaia di migliaia di lavoratori con le loro famiglie di diventare proprietari di un alloggio dignitoso risolvendo spesso situazioni di vera emergenza e togliendo i lavoratori e le loro famiglie da sistemazioni precarie.

Interi quartieri furono costruiti utilizzando tali programmi in tutte le aree siderurgiche e carboniere dei paesi che via via entrarono a far parte della prima Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. Alla fine del 1979 dopo l'attuazione dei primi otto programmi erano state già ultimate e consegnate oltre 150.000 abitazioni e altre se ne sono aggiunte nel periodo successivo.

Non bisogna, inoltre, dimenticare che questi programmi dettero la possibilità di avere una casa anche a numerosi emigranti, che nel dopoguerra e negli anni successivi avevano lasciato i loro paesi in cerca di un lavoro nelle industrie CECA di altri paesi, e permisero anche il ricongiungimento di questi lavoratori con le loro famiglie.

Anche la natura dell'intervento, man mano che le condizioni generali dell'economia miglioravano, si modificava nel tempo fino a prevedere l'assegnazione di mutui direttamente ai singoli lavoratori che decidevano di acquistare o costruire la loro abitazione, evitando di concentrare nella stessa zona persone che già lavoravano insieme. Ciò divenne un'esigenza soprattutto dopo le gravi crisi della fine degli anni settanta e degli anni ottanta che videro l'espulsione dai luoghi di lavoro di centinaia di migliaia di persone e il rischio di trasformare i quartieri di persone colpite dalla crisi in veri e propri ghetti.

La gestione concreta dei programmi a livello dei singoli paesi veniva gestita da Comitati paritetici di rappresentanti dei lavoratori e dei produttori, istituiti nell'ambito dei ministeri responsabili dell'assegnazione dei fondi, attraverso l'esame delle richieste provenienti dalle aziende o dai lavoratori.

Dopo la decisione all'inizio degli anni novanta di concludere il Trattato CECA alla data di scadenza prevista, i programmi di costruzione edilizia della CECA vennero interrotti anche se le richieste da parte dei lavoratori erano ancora di una certa consistenza.

4.2 – Il miglioramento delle condizioni di lavoro

Il progresso tecnico porta generalmente con sé anche un miglioramento delle condizioni di lavoro che dipendono però anche da altri fattori non riconducibili alla tecnologia quali, ad esempio, l'organizzazione del lavoro. In altre comunicazioni verrà sicuramente affrontato l'argomento della continua evoluzione dei processi produttivi nelle industrie CECA conseguenti all'innovazione tecnologica frutto a sua volta dei risultati delle attività di ricerca tecnica della CECA.

Oltre a questi strumenti di carattere generale il merito del trattato CECA è stato quello di introdurre per la prima volta al mondo delle attività specifiche, e strutturate su vasta scala, tese sia alla valutazione delle condizioni di lavoro che al loro miglioramento tramite attività di ricerca e azioni tese ad introdurre innovazioni direttamente riferite a questo aspetto specifico.

4.2.1 – Organismi per promuovere la sicurezza nel lavoro

È doveroso ricordare che nell'ambito del trattato CECA sono state prese due iniziative per la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori.

La prima all'indomani della grave sciagura avvenuta l'8 agosto 1956 nella miniera di carbone di Bois du Cazier (a Marcinelle in Belgio), nella quale persero la vita 262 minatori, con l'istituzione dell'Organo Permanente per la sicurezza nelle miniere di carbone (decisioni del Consiglio dei Ministri della CECA del 6 settembre 1956 e 10 maggio 1957).

La seconda il 6 settembre 1964 dall'Alta Autorità della CECA con l'istituzione della Commissione Generale della sicurezza e della salute nell'industria siderurgica.

Mentre quest'ultima ha di fatto cessato la sua attività nel 1988, la prima ha progressivamente esteso il proprio campo di attività, con il nome di Organo Permanente per la sicurezza nelle miniere di carbone e per le altre attività estrattive, passando dall'ambito CECA a quello più generale del trattato CEE.

L'Organo Permanente attraverso l'analisi dettagliata di tutti i maggiori incidenti avvenuti prima nelle sole industrie del carbone poi in tutte le industrie estrattive europee, con la periodica promozione di studi e campagne di sicurezza su aspetti specifici e con la consulenza data ai servizi della Commissione sulla legislazione europea nel settore delle industrie estrattive, ha contribuito a ridurre drasticamente gli infortuni sul lavoro e a migliorare sostanzialmente la sicurezza dei lavoratori. I risultati dell'attività dell'Organo Permanente sono stati anche trasferiti alle industrie di altri paesi del mondo con particolare riferimento negli ultimi anni ai paesi candidati a diventare membri dell'Unione Europea.

È soprattutto in questo ambito che il lavoro dell'Organo Permanente è ancora necessario anche per i prossimi anni affinché si realizzi una integrazione reale dei requisiti di sicurezza sul lavoro tra tutti i paesi che faranno parte dell'Unione Europea dove le attività estrattive rappresentano un importante settore economico.

4.2.2 – I programmi di ricerca CECA

Sulle basi giuridiche del Trattato (art. 55) e su quelle finanziarie del bilancio della CECA, già a partire dal 1955 sono iniziate le prime attività di ricerca che hanno via via coinvolto aziende, centri di ricerca, istituzioni universitarie e parti sociali di tutti i paesi che nel tempo hanno aderito al trattato CECA.

In realtà, la Ricerca CECA era divisa in tre linee di bilancio distinte e riguardanti rispettivamente:

- il programma di Ricerca Tecnica Acciaio (gestita dalla DG RDT ex DGXII);
- il programma di Ricerca Tecnica Carbone (gestita dalla DG TREN ex DG XVII);
- il programma di Ricerca Sociale (gestita dalla DG EMPL ex DG V a Lussemburgo).

I due programmi di ricerca tecnica CECA hanno trattato nel tempo soprattutto il miglioramento dei processi produttivi e dei prodotti dei due settori interessati facendo sì che, a partire dal dopoguerra l'Europa diventasse un'area di esportazione di tecnologia e di prodotti di qualità mentre nella fase precedente ne era stata importatrice netta, soprattutto dagli USA.

Nella gestione dei programmi (in genere quinquennali) di Ricerca Tecnica CECA le due Direzioni Generali responsabili si sono avvalse di esperti provenienti dalle industrie e dai centri di ricerca ad esse collegati di tutti i paesi della Comunità costituendo una serie di organismi tecnici tra i quali quelli di maggior rilievo sono lo Steel Research Development Committee (SERDEC) per l'acciaio e il Coal Research Committee (CRC) per il carbone e tutta una serie di comitati esecutivi sulle tematiche di maggior rilievo e interesse.

Le attività di ricerca CECA hanno coinvolto molte generazioni di esperti che nell'ambito di questi organismi hanno potuto discutere, scambiare le loro esperienze e conoscenze partecipando alla realizzazione di progetti comuni di ricerca i cui risultati sono attualmente alla base della cultura siderurgica e mineraria europea.

La vera grande innovazione della CECA è stata la concezione e la realizzazione di programmi di ricerca sociale dove per "sociale" si intende il miglioramento delle condizioni di lavoro nelle industrie dei settori interessati.

4.2.2.1 – La Ricerca Sociale della CECA

La ricerca per il miglioramento delle condizioni di lavoro nelle industrie carbo-siderurgiche europee aveva la caratteristica di comprendere una serie completa di argomenti, di essere finalizzata ad obiettivi concreti e verificabili attraverso la partecipazione in ogni fase delle parti sociali che, attraverso esperti e rappresentanti da esse indicati, valutavano sia la consistenza scientifica che la utilità dei progetti di ricerca, partecipavano alle decisioni per la loro approvazione, seguivano lo sviluppo delle attività e ne verificano i risultati e la loro applicazione.

I campi di interesse e di attività della Ricerca Sociale della CECA erano cinque:

- Inquinamento in siderurgia;
- Igiene in miniera;
- Sicurezza del lavoro;
- Medicina del lavoro;
- Ergonomia.

I primi due argomenti erano specifici rispettivamente della siderurgia e dell'industria del carbone mentre gli altri tre erano comuni.

L'organizzazione della ricerca sociale avveniva sulla base di programmi contenenti l'insieme degli argomenti riguardanti il tema indicato, che dovevano essere perseguiti nell'arco di tempo definito (generalmente 5 anni) attraverso progetti di ricerca predisposti dalle industrie della CECA secondo modalità formali descritte nel programma stesso che conteneva anche indicazioni sulla entità delle risorse di bilancio previste e sui criteri di finanziamento.

I programmi di ricerca venivano predisposti dai servizi della Commissione Europea attraverso la consultazione di esperti e delle parti sociali e, dopo la consultazione del Comitato Consultivo CECA, sottoposti prima dalla Commissione al Consiglio dei Ministri per l'approvazione e successivamente pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee.

I progetti di ricerca erano la descrizione organica dei metodi, delle risorse, dei costi e dei tempi con i quali si intendeva affrontare un argomento scelto tra quelli contenuti nei programmi di ricerca.

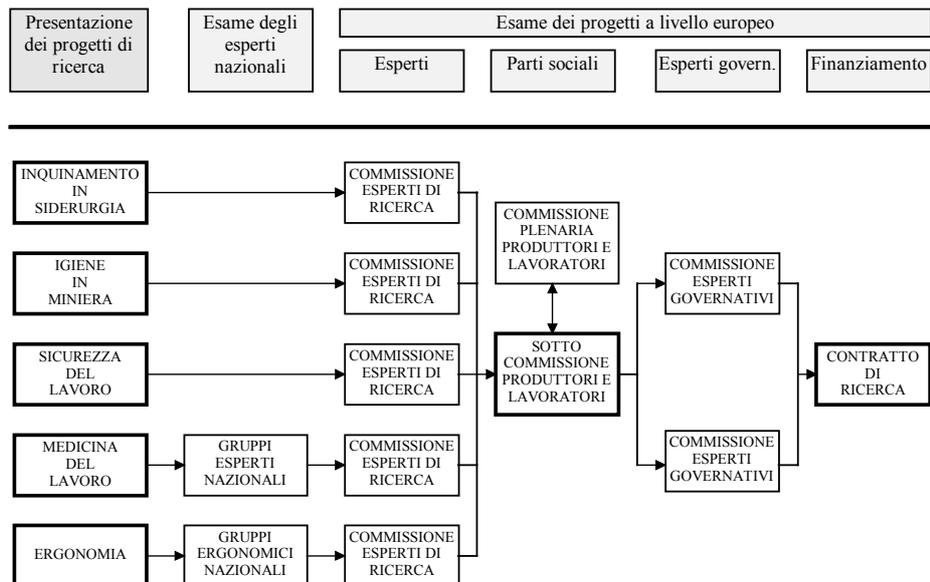
Superato l'esame degli organismi consultivi di vario livello, la Commissione erogava il finanziamento a parziale copertura dei costi (generalmente il 60% del costo totale) attraverso la stipula di un contratto nel quale il "beneficiario" si impegnava a documentare lo stato di attività di ricerca ed i costi sostenuti attraverso stati d'avanzamento semestrali e a mettere a disposizione i risultati da tutte le parti interessate nella Comunità.

Lo schema di Figura 1 illustra la struttura di consultazione predisposta dalla Commissione per l'esame e l'approvazione dei progetti di ricerca CECA per i vari settori che si compone, in alcuni casi, di istanze di livello nazionale e di livello europeo ciascuna caratterizzata da specifiche competenze e attribuzioni.

Le commissioni consultive di livello nazionale, previste per il programma di Ergonomia e per l'ultimo programma di Medicina del Lavoro, avevano il compito di promuovere la presentazione di programmi di ricerca attraverso continui contatti con gli ambienti industriali, con i centri di ricerca e gli ambienti accademici nazionali vigilando sulla corrispondenza degli obiettivi in essi contenuti con le linee guida dei programmi, sul livello scientifico delle metodologie previste e sull'utilità degli obiettivi indicati.

Le commissioni di esperti a livello europeo valutavano i progetti soprattutto dal punto di vista del livello scientifico mentre la Commissione e la Sottocommissione dei Produttori e Lavoratori, terminologia utilizzata in ambito CECA per indicare le parti sociali, esprimeva un giudizio di congruità e di utilità degli obiettivi contenuti nei progetti tenendo in considerazione anche i costi previsti in relazione alle disponibilità di bilancio per l'esercizio in corso.

Figura 1 – Schema della procedura di consultazione della ricerca sociale CECA.



Infatti, anche se le risorse di bilancio previste per un programma venivano assegnate per tutto il periodo di durata (normalmente 5 anni), le attribuzioni delle risorse finanziarie erano effettuate anno per anno.

Infine, le Commissioni degli Esperti Governativi aveva il compito di valutare la congruenza dei progetti di ricerca con i riferimenti giuridici contenuti nel trattato valutandone anche il contenuto.

La valutazione dei risultati conseguiti dalla Ricerca Sociale della CECA e la loro diffusione sono state oggetto di numerosi studi, pubblicazioni e giornate d'informazione organizzate sia a livello nazionale che a livello europeo per ciascuno dei settori di interesse.

4.2.2.2 – Le risorse umane e finanziarie della Ricerca Sociale CECA

Nella Tabella 1 vengono riportati i dati più significativi dell'impegno dalla CECA nell'ambito delle attività di ricerca tese a migliorare le condizioni di lavoro nelle industrie del carbone e acciaio.

Si tratta di uno sforzo organizzativo e finanziario che ha portato alla realizzazione di oltre 1500 progetti di ricerca nelle varie discipline con un'erogazione di finanziamenti pari a oltre 240 milioni di UCE (al tempo Unità di Conto Europee oggi Euro) che ha comportato un pari volume di finanziamento da parte delle industrie del settore con il raggiungimento di un volume complessivo di finanziamenti di circa 500 milioni di UCE.

Inoltre, la formulazione, presentazione e realizzazione dei progetti di ricerca ha comportato il coinvolgimento di migliaia di ricercatori appartenenti a centri di ricerca, università e aziende di tutti i paesi dell'Unione Europea che hanno potuto

incontrarsi e mettere in comune le proprie conoscenze ed esperienze contribuendo a creare una cultura europea per il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro.

Tabella 1 - Riepilogo generale delle attività di Ricerca Sociale CECA.

RICERCA SOCIALE CECA				
PROGRAMMI DI RICERCA Campi di interesse	Inizio anno	Programmi n	Progetti n	Risorse MECU
INQUINAMENTO SIDERURGIA	1964	5+1	>246	56,4
IGIENE IN MINIERA	1957	6	>250	39,9
ERGONOMIA	1957	6	>352	59,0
SICUREZZA DEL LAVORO	1969	3	271	48,6
MEDICINA DEL LAVORO	1955	5+1	>403	37,1
TOTALE		27	>1522	241,0

N. B. - I dati riportati sono il risultato di una ricerca condotta dall'autore e possono risultare incompleti.

Anche gli esperti, i rappresentanti delle parti sociali e dei governi che partecipavano alle attività degli organismi di consultazione per la valutazione e selezione dei progetti di ricerca sia a livello nazionale che a livello europeo, provenivano da strutture nelle quali le conoscenze e le esperienze erano rappresentate al massimo livello e costituivano un patrimonio di grande importanza.

Studi di valutazione, eseguiti da organismi indipendenti, hanno messo in evidenza le positive ricadute economiche delle ricerche CECA in generale, mentre le ricerche sociali hanno permesso di realizzare sostanziali miglioramenti delle condizioni di lavoro come testimoniano le statistiche degli infortuni e delle malattie professionali delle industrie dei settori interessati.

Appare del tutto evidente il rapporto favorevole tra la relativa esiguità delle risorse finanziarie impiegate dal 1955 ad oggi nei cinque programmi di ricerca sociale CECA, il gran numero di progetti di ricerca realizzati e l'elevato livello scientifico dei risultati e gli effetti positivi derivanti dalla loro applicazione.

Quelli citati sono solo alcuni dati di valore generale ottenuti da oltre quarant'anni di Ricerca Sociale CECA nei vari campi di attività ma chi volesse approfondire aspetti particolari può consultare gli atti della Conferenza di chiusura della Ricerca Sociale

CECA tenutasi a Lussemburgo nei giorni 5-8 luglio 1999 e le numerose pubblicazioni sull'argomento.

La ricerca sociale CECA, il primo e unico esempio di ricerca applicata e interdisciplinare finalizzata al miglioramento sia delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro che del grado di compatibilità ambientale di attività produttive, ha consentito la creazione di un blocco di conoscenze e di risultati che ha profondamente influenzato la cultura sociale europea.

Caratteristica della ricerca e dell'azione sociale della CECA è stata la lungimirante e puntuale attenzione posta sia alla diffusione dei risultati che alla formazione dei lavoratori alla sicurezza e alla tutela della salute: numerosi interventi in tal senso sono stati realizzati sia tramite veri e propri progetti di ricerca che mediante azioni dirette come campagne di sicurezza, giornate di informazione, *work-shop* o più semplicemente con strumenti didattici cartacei o audiovisivi.

Il tema della formazione e dell'informazione è d'altra parte stato recepito e inserito nelle direttive concernenti la prevenzione nei luoghi di lavoro. In ogni caso, i risultati sono sempre stati a disposizione di tutti i cittadini dell'Unione Europea che ne facciano richiesta.

Nonostante ciò, il Consiglio Industria, nelle riunioni del 29 aprile 1991 e 24 novembre 1992, nel confermare che il Trattato CECA sarebbe giunto a scadenza il 23 luglio del 2002, chiese alla Commissione di predisporre un programma di progressiva fuoriuscita (*phasing-out*) dei settori dell'acciaio e carbone dalle regole di tale trattato e del loro progressivo inserimento (*phasing-in*) nel trattato generale.

Tali decisioni hanno comportato sostanziali mutamenti nelle linee del bilancio CECA per la Ricerca Tecnica Acciaio e Carbone e per la Ricerca Sociale, progressive riduzioni delle risorse finanziarie ad essi dedicate (*phasing-out*) e l'indicazione nel quarto e nei successivi programmi quadro di ricerca dell'Unione Europea di nuovi riferimenti per i progetti di ricerca provenienti dai settori industriali interessati (*phasing-in*).

La Commissione Europea predispose (Doc. SEC (93) 1596 def. del 20 ottobre 1993) un programma di *phasing-out* che prevedeva drastiche riduzioni di fondi alla ricerca, rivelatesi non realistiche. Le reazioni e le prese di posizione del Comitato Consultivo e del Parlamento hanno in parte corretto tale programma permettendo di ristabilire le condizioni minime di bilancio per la prosecuzione della Ricerca Tecnica Acciaio e Carbone, integrando in esse alcuni aspetti precedentemente trattati nella Ricerca Sociale CECA fino alla fine del Trattato.

La Ricerca Sociale CECA in quanto tale non è stata più finanziata dal 1994.

Le decisioni precedentemente citate hanno avuto come grave conseguenza lo smantellamento delle strutture di consultazione, la perdita di un patrimonio di conoscenze e di una rete di esperti che ha richiesto decenni di lavoro per la sua costituzione e che poteva essere utilmente impegnata per estendere progressivamente anche ad altri settori industriali e dei servizi i risultati e le metodologie della Ricerca Sociale CECA per la concreta applicazione dei principi contenuti nelle Direttive Europee sul miglioramento dei luoghi di lavoro.

Per quanto riguarda la ricerca Tecnica Acciaio e Carbone della CECA, a partire dal Consiglio di Amsterdam del giugno 1997, sono state prese una serie di decisioni, cul-

minate con l'adozione del protocollo allegato al Trattato di Nizza nel dicembre 2000, che renderanno possibile la prosecuzione dell'attività di ricerca nei settori del carbone e dell'acciaio anche dopo la scadenza del Trattato attraverso l'utilizzazione degli interessi prodotti dalla gestione finanziaria da parte della Commissione dei fondi di riserva e di garanzia della CECA. Tali attività integreranno anche aspetti riguardanti sia il miglioramento dell'ambiente di lavoro che del miglioramento della compatibilità ambientale dei processi e dei prodotti dei due settori interessati.

5 – CONCLUSIONI

Ho tentato in questo breve scritto di dare un'idea della complessità e completezza dei principali strumenti per l'attuazione della politica sociale della CECA dal punto di vista non accademico di una persona che ha partecipato, e ancora partecipa, attivamente al lavoro di quasi tutti gli organismi citati nel testo.

L'amarezza derivante dalla prossima fine del Trattato CECA, e con esso di molta parte del patrimonio di strutture ed esperienze maturate in lunghi anni di lavoro appassionato di migliaia di uomini e donne provenienti dai due settori industriali interessati, è ampiamente compensata dai risultati raggiunti, primo tra tutti il ruolo determinante che le nostre industrie hanno avuto nella realizzazione della pace in Europa e nella costruzione dell'Unione Europea.

Esiste ormai, inoltre, più che la speranza che una parte dell'esperienza CECA continuerà a vivere anche in futuro in contesti istituzionali diversi da quelli del passato. Mi riferisco in particolare:

- all'integrazione dell'esperienza di dialogo strutturato settoriale del Comitato Consultivo CECA nell'ambito del Comitato Economico e Sociale;
- alla prosecuzione dell'attività delle Commissioni miste per l'armonizzazione delle condizioni di lavoro nelle industrie del Carbone e Acciaio nei costituendi Comitati Europei di dialogo sociale settoriale per ciascuno dei due settori;
- alla prosecuzione delle attività di ricerca nell'ambito di un nuovo programma di ricerca tecnica con contenuti sociali e ambientali specifico per i settori del Carbone e Acciaio.

Si tratta di risultati importanti conseguiti grazie alla tenacia caratteristica di coloro che operano nelle industrie CECA dove la severità delle condizioni di lavoro ha esaltato le doti umane, il senso di solidarietà e di sensibilità sociale.

L'anno 2002, iniziato con l'adozione dell'Euro come moneta unica in gran parte dei paesi dell'Unione Europea, vedrà il 23 luglio la conclusione del Trattato CECA.

Voglio considerare questa coincidenza come riprova che gli esaltanti risultati raggiunti nell'integrazione europea hanno la loro origine sui piani di colata degli altiforni e nel profondo delle miniere di carbone dove intere generazioni di lavoratori, tecnici e dirigenti hanno voluto e saputo trasformare due industrie di guerra in industrie di pace.

The economic and social committee and social europe: structuring european civil society

José M. Magone
(University of Hull)

INTRODUCTION: THE TRANSFORMATION OF THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE

The history of European integration has shown that the European Economic and Social Committee (EESC) is and was an important structuring factor in creating implicitly or explicitly the conditions for the emergence of a European civil society. Such structuring role of the EESC became only clear and conscious act in the 1990s, when it was in search of a new role after the establishment of the Committee of the Regions and Local Authorities. The transformation of the EESC in the past decade from an insignificant consultative committee of national economic and social actors to a pro-active informal forum of organised European civil society is quite remarkable. It changed the understanding of its role from a mere consultative body of the European Union main institutions to a bridge between organised European civil society and the sometimes distant decision-making framework of the European Union.

The dynamics of the EESC was also induced by a growing emergence of the multi-level governance system of the European Union which clearly allowed this advisory body to play a structuring role with the national counterparts of organised European civil society. Such process started already in the 1970s and has gained more importance since the early 1990s. The most important aspect of this network of economic and social committees is that they are informal chains of transmission of major developments discussed at the supranational level. Meanwhile, one can find Economic and Social Committees at regional level in some countries such as France, Spain and Belgium. The informality of the EESC allows them to strengthen long term cultural patterns of European integration, which in the end may provide further strengthening of the still loose interactions among the different levels of the EU governance system.

Since 1999 one can observe that the EESC is playing a stronger role in disseminating the developments discussed at supranational level. Indeed, by far the most important contribution of the EESC so far was the participation as an observer in the works of the European Convention chaired by Giscard D'Estaing between February 2002 and June 2003. The additional meetings of the EESC with organised European

civil society throughout this period can be regarded as quite important, because it contributed to a structuring of the contributions of several European level and national level interest groups. Furthermore, the European Convention had to allow for the establishment of an additional group on Social Europe at end of 2002, because of the growing pressure of civil society actors in this respect.

Table 1. Composition Of Eesc According To Countries After 1 May 2004.

COUNTRY	NUMBER OF REPRESENTATIVES
GERMANY	24
ITALY	24
UNITED KINGDOM	24
SPAIN	21
POLAND	21
BELGIUM	12
GREECE	12
THE NETHERLANDS	12
AUSTRIA	12
PORTUGAL	12
SWEDEN	12
CZECH REPUBLIC	12
HUNGARY	12
FINLAND	12
DENMARK	9
IRELAND	9
FINLAND	9
LITHUANIA	9
SLOVAKIA	9
ESTONIA	7
LATVIA	7
SLOVENIA	7
CYPRUS	6
MALTA	6
LUXEMBOURG	6
TOTAL	317

Although calls for a reform of the composition of the EESC has been voiced in the past decade, due to the decline of industrial society and its replacement by a knowledge services society, the structure remained the same since its inception. The EESC consists of three groups economic groups: employers (group I), workers (group II) and other representatives of organised civil society such as environmental

groups, consumers' protection groups and representatives of social groups (group III). The most stable cohesive group is group II. This is ensured by the organising capacities of the European Trade Union Confederation (ETUC). Members are nominated by the national governments. Each country has an assigned number of members from a cross section of society. The allocation of number of members depends on the population of the country. Since 1st of May 2004, when ten members of central and eastern Europe and the Mediterranean islands joined the European Union, the number of members increased from 222 to 317. After the enlargement to Bulgaria and Romania forecast for after 2007 the number of members will be 344. One of the most positive characteristics of the EESC is that its working mode is geared towards a high level of consensualism.

Table 2. The different groups of the eesc.

GROUP	NAME	COMPOSITION
GROUP I	Employers' Group	Private and public sectors of industry, small- and medium-sized businesses, chambers of commerce, wholesale and retail trade, banking and insurance, transport and agriculture
GROUP II	Workers' Group	All categories of employees, from manual to executive. Its members come from national trade union organisations
GROUP III	Other Interest Groups, Civil Society Group	Non-governmental organisations, farmers' organisations, small businesses, crafts and professions, cooperatives and non-profit associations, consumer and environmental associations, the scientific and academic communities and associations that represent familywomen, persons with disabilities, and etc.

In this paper, I want to discuss the pan-European role that the EESC has in structuring organised European civil society. The enlargement requires a growing cooperation among national interest groups of different countries which may in the end provide the conditions for a multi-level organised civil society which is able to shape economic and social policies of the European Union. The paper is divided into four main sections. Section one deals with the evolutionary nature of European integration and how the EESC evolved over the past 45 years. This is followed by section 2 on the role of Jacques Delors on putting Social Europe on the agenda again and how the Economic and Social Committee reemerged from a dormant situation. Section 3 discusses the found role of the Economic and Social Committee as bridge between organised civil society and the main institutions. Section four discusses the recent role

played by the EESC during the European Convention. Last but not least, the paper will be ended with some conclusions.

THE CHANGING NATURE OF EUROPEAN INTEGRATION AND THE ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE (1958-2003)

From Technocratic to pluralist advisory body: The low profile of the EESC (1958-1985)

One of the main trends of European integration has been the shift from a rigid model to a more flexible one. In an excellent article Fulvio Attinà shows how the European Union evolved from such rigid conceptions towards a flexible approach towards integration. The transformation is naturally linked to the relationship between nation-states and the globalization process. Until the early 1980s the nation-state could more or less control economic and social processes inside a country ⁽¹⁾. Such a possibility waned away during the 1980s. The emergence of the competition state ⁽²⁾ undermined the welfare state which was very much a product of the post-War. Only in the 1990s, one could see a return of some kind of light regulatory corporatism under the auspices of the European Union.

This flexibilisation of the European integration process became also more complex and expansive. The presidency of Jacques Delors was quite crucial in relaunching the European integration process, and, as part of the package, the social dimension of such project. The southern enlargement further strengthened the case for social and economic cohesion within the EU territory in order to achieve an even balanced development of the new European economy. The institutional rigidity of the 1950s and 1960s had to be replaced by the institutional flexibility of the 1980s and 1990s. This transformation allowed also the European Union to grow in complexity. The incrementalist policy agenda of Jacques Delors clearly put governments under pressure. Indeed, it allowed for a transition where national sovereignty was slowly eroded by regimes of shared pooled sovereignty to deal with the growing competition coming from the United States and Japan.

Originally, the European integration process was regarded suspiciously by the trade union movement as an instrument of American imperialism. Indeed, European integration was influenced by the idea of the vast American market. Nevertheless, national diversity and ideological fragmentation among main social and economic interest groups allowed for the development towards a European model of capitalism. One of the main organisations pushing for an American model of market integration was the Organisation of Economic Cooperation in Europe (OECE), which in the end became only a bilateral organisation coordinating the efforts of national reconstruction ⁽³⁾.

Economic and social committees were set up firstly in Belgium (1948), Netherlands (1945) and France (1947) three highly fragmented societies, which hoped to achieve consensualism among social partners through such institutions. They were also influen-

ced by the post-War doctrine of planned reconstruction, where it was crucial to have the main social partners on board. Similarly, in 1957 Italy also established a National Council for Economy and Labour (*Consiglio Nazionale di Economia e Lavoro – CNEL*) which followed a similar reasoning as in the other countries. In this sense, the establishment of the European economic and social committee could count already with several national counterparts in different countries. Originally, such a economic and social committee was established in the Council of Europe, but lost importance when the role of organisation was watered down to a mere bilateral institution.

Table 3. The evolutionary process of the european union

	RIGID EUROPE	VARIABLE EUROPE	FLEXIBLE EUROPE	FLEXIBLE CONSTITUTIONAL EUROPE
PERIOD	1950-1966	1966-1985	1985-2000	2000-
Development of economic and social committee	Restricted role	Own initiative opinion granted (1972) Informal external contacts Embrionic social europe	(1) Charter of fundamental workers` right (2) expansion of consultation powers; 3) Bridge of organised civil society (1999)	(1)Bridge of organised civil society; (2) Service station (3) Transmission chain of european developments (4) Participation in european convention (2002-2003)
EUROPEAN GOVERNANCE	DOMINANCE OF NATIONAL GOVERNMENTS		EMERGENCE OF MUTILEVEL EUROPEAN GOVERNANCE	CONSOLIDATION OF MUTILEVEL GOVERNANCE SYSTEM

SOURCE: own table inspired partly on the article of Fulvio Attiná, 2000, op.cit.

Moreover the original European Community of Coal and Steel included a consultative assembly of 51 members representing different social and economic interests⁴. The inclusion of such advisory body reflected the spirit of time which was characterised by a conflict between different models of European wide market integration.

On one hand, there was the liberal model *à la americaine* which clearly would make such a body obsolete and allow for free-floating pluralism, on the other hand, one could find the model of a social market economy based on consensual consultation of the social partners in order to achieve a more egalitarian society, the European social model

of capitalism. The former were represented mainly by Germany which under Ludwig Erhard and Konrad Adenauer were willing to pursue a liberal economic agenda and to avoid the institution of any economic and social committee due to the negative experiences with the Reichswirtschaftsrat established in 1919 in the Weimar Republic. The latter was pushed by the Netherlands and Belgium, two consociational societies, very keen to preserve a European interpretation of capitalism⁵.

The experience of the EESC throughout the 1960s and 1970s was quite frustrating in terms of influencing directives and policies of the Commission. Nevertheless, it allowed for a structuring of the social partners and create an atmosphere of consensualism inside the committee. This meant that it contributed to a bringing together of the different national social actors and make them part of an overall European integration process, that still was in the hands of the political elites. The committee, even if it was insignificant in terms of decision-making, it was important in building the embryonic core of an organised European civil society. The mere fact that national social actors sat together for a period of time to discuss issues related to the harmonization of the European social and economic space was contributing to a structuring of organised European civil society. In fact, members of the committee were part of what Joe Weiler calls today *infra-nationalism*, meaning that below the supranational level of decision-making and the national levels of policy implementation, there was an in-between level that consisted of more informal institutions and kept the different levels together⁶. Throughout the 1960s and 1970s, the Economic and Social Committee was the most salient example of this *infra-nationalism*, a phenomenon which in the 1980s and 1990s became more pre-dominant and expansive. In spite of being, the most formalised advisory committee of the EC, it is indeed quite insignificant and unable to play an influential role. The very restricted reactive role of the EESC did only change in 1972, when the EESC was granted the right to initiate opinions towards present and future legislation.

Such an understanding of the role of the EESC was overshadowed by the desire to play a more salient role in the decision-making process. Nevertheless, in the crucial year of 1974 the EESC presented itself as a responsible body, which continued to work in spite of the eurosclerosis of European integration. In the 1974 one can read as follows:

Following the Paris summit Conference, at which it was stated for the first time that the social integration of Europe was just as important an objective as economic integration, the Committee brought out a number of documents connected with the practical implementation of the Summit's resolutions, the most noteworthy one being its Opinion on the Community's Social Action programme. Of lasting importance is the Summit's decision that labour and management should be involved more closely in Community decision-making. The Committee's work on the projected economic and monetary union should also be mentioned. When the Community crisis reached its peak at the beginning of 1974 the Committee, as almost the only Community body still working normally, made its contribution towards safeguarding past achievements and getting European integration moving once more by appealing to employers, trade unions, other economic

and social groups and the public at large. Its attitude to the crisis was not just a monetary reaction to events, but also an expression of the sense of responsibility felt by the social partners represented on the Committee for the objectives of European integration⁷.

A crucial turning point for the EESC was when in the twentieth anniversary organised the first meeting with the Presidents and Secretary Generals of the national counterparts on 31st May 1978 in Brussels. This network of economic and social committees can be regarded as a first step towards the structuring of European civil society. It emphasised the necessity to establish regular contacts and inform the national publics about the developments at supranational level⁸.

This informal activity of the EESC could not prevent the growing impact of the complexity of the European Community system on the position of the committee. Indeed, in the 1980s one is becoming more aware of the growing number of committees attached to the Commission which in many ways reduced furthermore the role of the EESC. According to Valentine Herman and Juliet Lodge, the number of committees, subcommittees and working parties within the EEC institutions was approximately 1 200 in the mid 1970s⁹. Slowly the technocratic nature of the EEC established by the political elites was being replaced by a European wide interpretation of pluralism. Interest groups did not use the formalised structure of the EESC to influence policy, but on the contrary bypassed it and used other channels. Indeed, we have to speak here what has been characterised as a “multiple crack strategy” in the making, meaning that interest groups would try all possible channels to bring their message across¹⁰.

The direct elections to the European Parliament in 1979 put further pressure on the Economic and Social Committee to redefine its role vis-à-vis the upgraded institution. On one hand, it clearly welcomed the upgrading of the European Parliament, on the other hand it raised questions related to a reform of the rules of procedure and the representativeness of the EESC¹¹.

The early 1980s, see the emergence of the competition state and the crisis of Europe. The new neo-liberal agenda was creating major problems for the furthering of the European integration process. In spite of this stagnation, the Europolity was quite complex. In 1983, at the twentieth fifth anniversary, the EESC recognised the difficulties that it encountered to play an influential role in the decision-making process. They acknowledge that the EEC has become more pluralistic, but at the same quite contradictory in many respects. The EESC vows to continue to play a role in the Europolity.

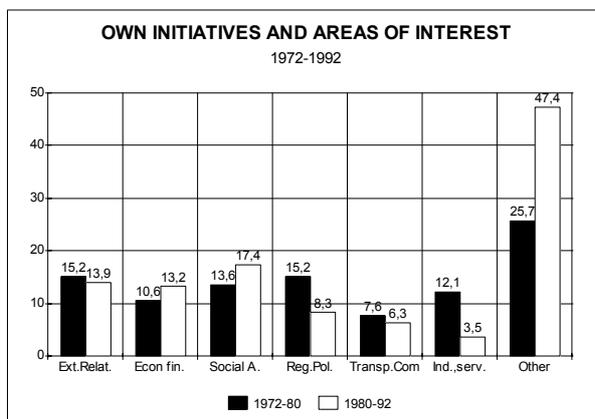
Between 1958 and 1985, the idea of social Europe is implicitly present. The EESC plays its role. After the social action programme was adopted in 1974, the EESC made its contribution to setting up the preliminary structures of what can be called social Europe. Indeed, in 1975 a tripartite conference was set up consisting of main social partners in order to exchange views on present and future economic and social issues such as inflation and unemployment. It consisted of key supranational employer, employee and social interest groups. Both Commission and the Council as well as the ESC were represented. The interest groups reported back to

the ESC. The interest groups represented in the conference reported direct to the ESC¹².

The EESC was very much shaped by its origins. It means that the original debates about including the EESC in the overall institutional framework was not achieved consensually. It was very much a product of the post-war technocratic period. It was also promoted by Belgium and the Netherlands, which had similar advisory bodies in their political systems. Strong opposition by Germany which were more interested in a liberal organisation of the future internal market led to a watering down of the importance of the EESC. Between 1958 and 1985 it played some role in pushing the embryonic core of a social Europe, but after the empty seat policy of Charles de Gaulle such ambitions of the Commission were curtailed by the member-states. Any attempt of the Commission to develop legislation in the social policy field was regarded with suspicion by the member-states. In the 1960s, such attempts were blocked by the national governments. According to Laura Cram, after these experiences the Commission, adopted a more pragmatic policy-oriented approach in order to achieve social policy aims. Indeed, throughout the 1970s the Commission linked the social dimension to economic development. Indeed, policy studies and research in this linkage provided the Commission with legitimacy to pursue a social policy agenda. Simultaneously, there was a softening up of the resistance of the member-states which were able to be convinced of the linkage. Such efforts of the European Commission are more or less successful up until 1985, but only with the arrival of Jacques Delors to the presidency of the Commission will the linkage strategy become more visible and explicit¹³.

According to figures provided by Wim van der Voort, own-initiative opinions and areas of interest social affairs have been always very salient. Out of 66 own-initiative opinions and areas of interest between 1972 and 1980 13.6 percent and out of 144 between 1981 and 1992 17.4 percent were related to social affairs (see figure one).

Figure 1. own initiatives and areas of interest of the european economic and social committee.



SOURCE: author's graph based on data provided by Wim van der Voort, 1997: 104.

Ext.Relat. = External Relations; Econ. fin. = Economic and finance policy; Social A. = Social Affairs; Reg. Pol. = Regional Policy; Transp. Com = Transport and Communications; Ind., serv. = Industry and Services.

In sum, in the first 27 years the EESC was very much dependent on the success of the Commission in the field of social policy. Such success became only evident in the mid 1980s when Jacques Delors linked overtly social and economic cohesion and pushed the Single European market to the forefront of EU policy making.

Delorsism, Social Europe and the Economic and Social Committee (1985-1995)

The emergence of the social space is extremely linked to Jacques Delors. Indeed, the origins of the concept go back to the French Socialist government of 1981 which came up with the idea of the *espace sociale européen*. One of the government minister was Jacques Delors. Such enthusiasm for the European social space was presented also by the French presidency of the EEC in 1984¹⁴. In this sense, Jacques Delors' presidency of the Commission was already informed by the attempts of the French government to revive the social dimension of the European project. Delorsism changed the nature of the European integration process. The deteriorating economic and social situation in most west European countries due to the rising unemployment strengthened his position. This was further reinforced by the fact that the globalisation thrusts were undermining the steering capacity of most member-states. National sovereignty was being eroded, because the neo-liberal agenda was pushing countries towards desorganised capitalism. In this situation, the only way to counteract the growing globalisation thrusts was to pool national sovereignty together. In this sense, the Single European Market (SEM) programme and the Single European Act were responses to growing competition coming from the United States and Japan. The main objective of the SEM was to restore the competitiveness of the European economy. Nevertheless, Delors clearly presented a new European model of capitalism which was different from the American model, even if it had to learn and adopt many aspects of it in the SEM. The European model of capitalism was clearly designed to include the social traditions of the member-states. In the 1993 White paper on European Social Policy the European socioeconomic model is contrasted against other models, in particular the American. The European social model of capitalism is regarded as a crucial variable to overcome any kind of existing Europessimism. Elements of this European social model of capitalism was sustainable growth and socioeconomic cohesion¹⁵.

Central to the model is the social dialogue, which Jacques Delors relaunched in Val Duchesse in 1985. He was able to link the new initiative to the previous work of the tripartite conferences and give it a new life. The inclusion of the social dialogue and the position of the social partners in the Treaty of Maastricht and then in the Treaty of Amsterdam were important milestones for such social dimension of the SEM. This naturally did not lead to a qualitative change of the nature of European social policy adopted at supranational level. Indeed, most of it remained soft regulatory legislation, which did not cost very much, while hard legislation covered only few areas and only after years of negotiations¹⁶.

Delorsism represented a new beginning for the EESC which in 1985 is consulted on several aspects of the relaunched European integration process, in particular related to the Adonnino report on People's Europe. A better relationship with the Commission is established through the dynamic personality of president Jacques Delors who strengthens in real terms the role of the EESC in the overall European institutional framework. The dynamics of the European Commission had a spill over effect on the workings of the EESC which increased their initiatives and expanded their external relations throughout the 1980s. The overall integrationist approach of Delors strengthen the position of the EESC, allowing it to play a role within the institutional framework. Although in the pre-decision phase of the Single European Act, the EESC is still more or less sidelined, it became increasingly integrated in the Intergovernmental Conference (IGC) of 1990-1991 leading up to the Maastricht Treaty and then in the IGC 1996 which drafted the Treaty of Amsterdam. Although the role is not greatly enhanced, the mere participation of the EESC in the IGCs strengthened their position within the institutional framework¹⁷.

A climax of the relationship between the Commission and the EESC was when Jacques Delors wrote a letter to the committee asking it to prepare a Charter of Fundamental Workers' Rights on 9 November 1988. This clearly was a major task for a committee which had been sidelined in their thirty years of history. Jacques Delors justified this action before the European Parliament by saying that he regarded the EESC as the most appropriate forum for the dialogue between the social partners¹⁸.

In February 1989 a subcommittee of 24 members started working on the new Charter of Fundamental Workers' Rights. At some stage they realised that they were not prepared to fulfil the task alone. The European Parliament became also involved. Throughout 1989, the original draft was watered down to achieve consensus in the European Council of Strasbourg in October 1989 during the French presidency. Although the EESC had worked hard on the Charter, the European Council did not bother to acknowledge their role in drafting the document. This was also overshadowed by the opting out of the British government from the Charter and all efforts of Jacques Delors to push forward a regulatory social policy agenda which remained ancillary to the SEM project. Indeed, the EESC presented the ambition of a "Europe of the Citizens" in contrast to the narrow Charter of Fundamental Workers' Rights. The final outcome was quite restricted and acknowledged by Edith Cresson on behalf of the French presidency before the EESC assembly in December 1989¹⁹.

The exclusion from the Social Dialogue process which started in 1985, the watering down of the charter elaborated by the EESC and the establishment of a Committee of the Regions and Local Authorities in the Treaty of Maastricht contributed to a continuing search for a role for the committee. One the biggest blows for a role was the lack of importance of the EESC in the social dialogue process. Indeed, it was reserved to the main transnational confederations of employers and employees. The social dialogue became an institutionalised reality after the adoption of the social protocol signed by eleven countries in 1991 and later on included in the Treaty of Amsterdam after Tony Blair's government decided to lift the opting out of the social protocol. The social dialogue allowed for framework agreements signed between the transnational social

partners to become part of EU law, following very much the Belgian model of such legislative process²⁰. The EESC was not included in the list of institutions involved in the social dialogue process²¹. This naturally further undermined the role of the Economic and Social Committee as *primus inter pares* in relation to consultation of economic and social affairs. Indeed, from the correspondence inside the committee and between the EESC and the European Commission there was a growing preoccupation with the exponential growth of specialised committees related to all possible policy areas attached to the Commission and the Council. In particular, comitology was regarded as a threat to the role of the EESC within the institutional framework. There was a feeling that the consultative process was being diluted by the creation of competing committees which in the end would make consultation insignificant in the European integration process. This concerns were brought forward to the Commission, which replied with the compromise formula that comitology was used for pre-legislative consultation, while the ESC was embedded in the legislative process as the main consultation body²².

In spite of this continuing search of a role, there was still a strong perception among policy-makers, lobbyists and politicians that the EESC ought to play a role in the social dialogue process, even if it is only of informal nature. According to a survey undertaken by Wim van der Voort in June 1995, the EESC is located by the respondents coming from the European institutions, the permanent representations of the member-states and European interest organisations as part of the social dialogue pattern. Although it is not regarded as the most important access channels in this regard, but it is ranked as ancillary to the overall pattern led by the European Commission. Among the European interest organisations only 13.4 % find that the EESC should be abolished, while 43.2 % find it useful, but marginal. The rest of respondents find that the EESC should make better use of its competences under the Treaty of Maastricht (9 %), the EESC should improve its internal working procedures (17.9 %) and it should reduce its tasks and concentrate on a few (16.4 %). In general terms, the EESC is perceived of having low influence upon the decision-making process, but nevertheless useful in terms of pushing forward social and economic issues at different levels of the European Union governance system. In fact, the EESC was regarded as a service station where interest groups are informed about latest developments in the European integration process²³.

In spite of these lost opportunities for a role in the overall institutional framework during Jacques Delors presidency of the European Commission, the institutional relationship between Commission and the EESC improved considerably. This can be measured on the more systematic assessment both by the European Commission and the EESC of how many points made by the committee in several opinions were followed up in drafting EU legislation. Since 1989, the European Commission issued quarterly reports on the follow-up of opinions of the EESC. This naturally has strengthened the relationship between both institutions, because more transparency and accountability of the legislation process was gained by these reports. There are no reliable statistical data on the impact of the opinions on the final drafting of EU legislation, nevertheless figures by Wim van der Voort and the EESC suggest that a large part of points of opinions are either favourably received, or adopted or

taken into account. This naturally strengthens the role of the Economic and Social Committee in long term perspective²⁴.

In sum, the EESC was able to regain new strength during the Jacques Delors presidency. Although it had still to search for a role, the complexity of their activities has increased over time, making it an important body in terms of dissemination of information on the European integration process.

The New Role of the ESC: From Champion of "Europe of the Citizens" to Bridge of organised Civil Society

One of the most important aspects of the Treaty of the European Union was the introduction of an embryonic core of European citizenship. As already mentioned, during the drafting of the Charter of Fundamental Workers' Rights the EESC was proposing a wider Charter of Citizens' Rights. It was important to define first what is European citizenship, before they could include the social aspects of such citizenship. The promotion of "Europe of citizens" became a new role for the EESC after adoption of the Treaty of the European Union. Several conferences were organised between 1993 and 1997 to push forward the concept of European citizenship. The first conference took place in the EESC building in Brussels on 27 and 28 September 1993. Indeed, the date marked the thirty fifth anniversary of the EESC. The conference was supported by the Commission and the European Parliament. The topics of the conference showed that the EESC had a wider vision of the "Europe of the citizens". Three topics were discussed which clearly were regarded as important for the advancement of European integration. Topic one discussed the possibilities of a Europe without borders; topic two comprised the question about the living conditions of citizens in Europe and topic three addressed the critical question of the relationship between citizens and the community institutions. The conference included dozens representatives of European interest groups and some 60 'witnesses'. It was attended by Jacques Delors, President of the Commission, Egon Klepsch, president of the European Parliament and the Belgian minister for European affairs Urbain. In total 346 persons took part in this conference. It was clearly an important milestone in the self-perceived role of the Economic and Social Committee. The conference was regarded as a success and the beginning of a series of such regular conferences²⁵.

In 1994, two further conferences were organised in Nogent-sur-Marne in France on the elderly in society on 29 and 30 June 1994 and in Magdeburg in Germany on the European Social Fund support for training and professional qualifications on 29 and 30 August²⁶. From then on similar conferences took place in Galway, Ireland (3-4 May 1995), Seville, Spain (9-10 October 1995), Milan, Italy (8-9 May 1996), Utrecht, the Netherlands (19-20 September 1996), Vienna, Austria (21-22 November 1996), Helsinki, Finland (21 April 1997), Stirling on Scotland and Europe (1998) and Luxembourg (1998)²⁷.

At the fortieth anniversary of the EESC, president Beatrice Rangoni Macchiavelli defined finally the new role that the committee wants to play within the European

Union. In the preface to the annual report of 1998 she states the role of the EESC as follows:

The ESC wants to be the meeting place of civil society, so as to make a fundamental contribution towards bringing the European Union closer to its citizens. The economic and social organisations, associations and trade unions represented on the ESC are the pillars of organised civil society in Europe. In this way, the ESC embodies the most basic values of the European model' which is founded above all on concerted action between economic, social and socio-professional partners. (...)

We are all aware of the importance of the Val Duchesse social dialogue in enabling the social partners to state their views on European social policy and help guide it. In a fully democratic society, the whole of civil society must be involved. It is important here that a civil dialogue with the non-governmental organisations (NGOs) be set up to complement the social dialogue, not as a selfish and corporatist defence of special interests, but because such a link between legitimate interests, rights and duties is the very foundation of a universal democracy based on the civic and community awareness of the citizen.²⁸

This means that the EESC became the champion of the civil dialogue, overcoming so the crisis after being excluded from the social dialogue. Indeed, they see both dialogues as complementary to each other. The EESC is a major forum to structure organised civil society in order that it is able to play a meaningful role in the social dialogue. In this sense, the EESC brings the two dialogues together, in spite of the fact that they may also remain separate in many other areas. The full transformation of the EESC into a "bridge between Europe and civil society" can be found in the brochure published in 1999. There the three main tasks of the EESC are outlined:

- The consultative role vis-à-vis the three large institutions (EP, Council, Commission);
- Enabling the organisations of civil society to be more closely involved in and to make a greater contribution to the European enterprise; embodying and promoting a Europe which is close to its citizens;
- Strengthening the role of civil society in non-Community countries (or groups of countries) by promoting dialogue with their representatives and creating similar structures (structured dialogue) in the Central and Eastern European Countries, Turkey, the Euromed countries, the ACP, Mercosur, etc²⁹.

This new self-understanding of the EESC is due to an enhanced dynamism created by new Secretary-General Patrick Venturini, who was a prominent Delorsist and now pushed the EESC to be a more dynamic body within the institutional framework. There was a major transformation of style and the way the EESC promoted itself. One of the major characteristics was the enhanced presidentialization of the Economic and Social Committee by giving more prominence to the presidents of the body. According to the rules of the game, each of the three groups (employers, employees, actors

of civil society) were entitled to nominate an incumbent of the presidency for a two year period. Afterwards, it was replaced by a representative of the next group and so on since 1958. Between 1998 and 2000, Beatrice Rangoni Macchiavelli, representative of group III, pushed forward the new agenda of the EESC which based around the idea of being a bridge between Europe and civil society. The climax of such new agenda was the organisation of a major conference to bring together representatives of organised civil society and discuss how citizens can play a role in the European integration process. The concept “organised” civil society at European level was discussed with the European Commission throughout 1998. There was some difficulty in defining what was organised civil society. André Kirchberger from the General-directorate XXII on Education, vocational training and youth sent several documents to Alan Hick and Jean Pierre Faure of the EESC on 11 December 1998. The documentation provided by the European Commission brought to the fore a process of thinking about the role organised civil society, understood mainly as actors of what has been called the third sector, the social economy consisting of foundations, charities and cooperatives³⁰. The 1999 brochure announced the forthcoming conference which clearly was regarded as complementary to the social dialogue. The brochure states as follows:

The term “civil society” is used with increasing frequency. But it is one of these vague, all-purpose expressions. It is therefore necessary to suitably redefine relations between the political-administrative institutions of the European Union and those who are outside these institutions, i.e. civil society. The Economic and Social Committee has good reason to believe it expresses the needs of organizations of civil society, in that it comprises representatives of the socio-economic and occupational organizations.

The “Val Duchesse” social dialogue is all the more essential given the serious unemployment problem affecting so many millions of our fellow citizens. But precisely because we feel that all economic and social players should have the chance to take part in the dialogue, precisely because we are aware of the responsibility conferred on us as representatives of European citizens through the socio-occupational bodies which they belong, we think it is important that the Commission addresses the need for a civil dialogue with the NGOs to be set up alongside the social dialogue.

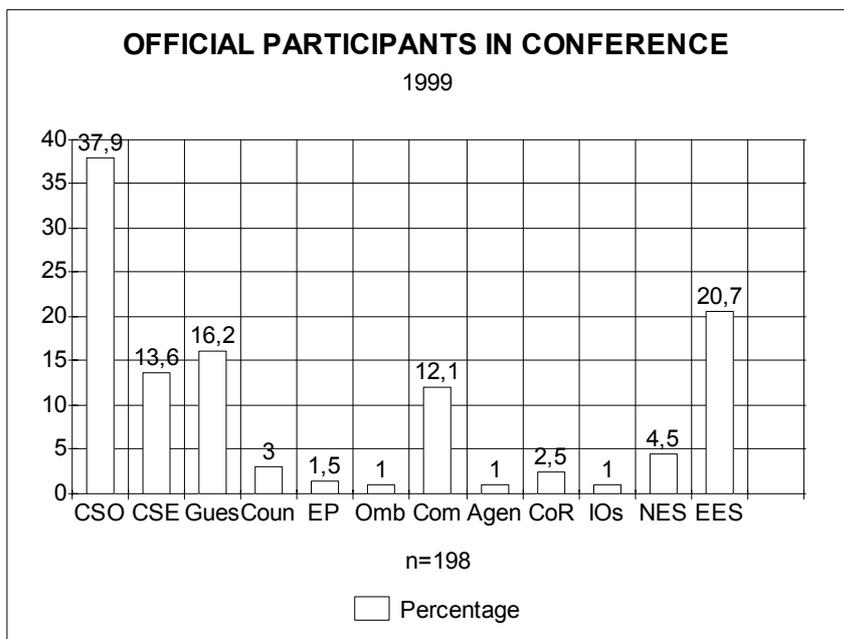
The economic, social and professional organizations, the associations and trade unions represented on the Committee are the sustaining pillars of civil society in Europe. The Economic and Social Committee embodies the most authentic values of the “European model” which are based above all on measures agreed between the parties concerned.

It is therefore essential for the Economic and Social Committee to have a greater role in the decision-making process.³¹

The first convention of civil society organised at European level took place in the headquarters of the EESC in Brussels on 15 and 16 October 1999. The whole

programme followed the format adopted at the Citizen's Europe conferences. It consisted of three main workshops related more or less to issues important to each of the three groups of the EESC. Workshop one dealt with the contribution of civil society organisations in promoting employment, integration and social cohesion, workshop two addressed their contribution to the development of participatory citizenship and workshop three discussed their contribution to growth and competitiveness. The overall discussion was based on an own-initiative opinion of the EESC on civil society which clearly defined the concept and presented lots of facts related to it. In the foreword, president Rangoni Machiavelli characterised the EESC as the "interface between civil and social dialogue"³². In this sense, the EESC became an important structuring mechanism between the civil and the social dialogue. The issues discussed in the conference comprised all aspects related to the European integration process such as the democratic deficit, political disenchantment, subsidiarity, European governance and relationship of the EESC to the other institutions. The conference was a major success, because it was able to attract over 300 participants, including Jacques Delors. Officially, only 198 participants were registered.

Figure 2. Participants at the first conference on civil society organised at european level (1999)



SOURCE: author's calculations based on list of participants in: European Economic and Social Committee, *Civil Society organised at European Level*. Proceedings 15-16 October 1999. (Brussels: EESC 1999), pp. 169-181. Keys: CSO: Civil Society Organised; CSE: Civil Society outside EU; Gues = Guests; Coun = Council; EP = European Parliament; Omb = Ombudsman; Com = Commission; Agen = Agencies; CoR = Committee of the Regions; IOs = International Organisations; NES = National Economic and Social Committees; EES = European Economic and Social Committee.

In sum, since 1992 the EESC was able to find a new role which is now pursued by their members. The EESC expanded its activities in the 1990s, making it the main body pushing forward the idea of a European civil society. This also included the impact of the EESC in the structured dialogue. The next section deals with the role played by the EESC in the discussion on the future of Europe which is going on since the beginning of the millenium.

THE EESC AND THE DISCUSSION ON THE FUTURE OF EUROPE

The enhanced role of the EESC in the overall discussion on the future of Europe was boosted by the new joint protocol signed by president of the Commission Romano Prodi and the new president of the EESC Göke Frerichs on 24 September 2001. There the role of the EESC as bridge between the European institutions and organised civil society is fully recognised. It also confirmed the wish for stronger cooperation between the two institutions. According to a EESC info report the Commission wants to „draw upon support from the ESC to step up its relations with organised civil society³³.

This stronger cooperation between the two institutions leads also to full integration into the future of Europe, in which the political elites want a stronger involvement of civil society actors. In this sense, the EESC became central to the efforts of the main European institutions to structure civil society and provide channels to make their views heard. The EESC reacted with opinions to both the Charter of Fundamental Citizens' Rights and the European Governance White Paper of the European Commission. In September 2000, it adopted on the own initiative opinion called "Towards an EU Charter of Fundamental Citizens' Rights" which was a response to the ongoing deliberations of the Convention related to such a Charter during the French presidency in the second half of 2000³⁴. The Convention itself was a genuine new form of European integration and showing the way for a post-IGC way of discussing the future of Europe. Although the EESC was not taken part in this Convention, it monitored closely. Indeed, the Convention was able to draw a document of 54 articles which were not included in the Treaties and not legally binding, but offered a platform for the later European Convention on the future of Europe³⁵. One of the most important aspects of the Convention is the involvement of civil society. Over 900 contributions from civil organisations were sent to the Convention³⁶ and over 70 organisations were invited to hearings organised by the Convention³⁷.

The very negative experience of the IGC 2000 leading up to the Nice Treaty clearly further pushed the the whole process of deliberations on the future of Europe away from the political elites towards the better integration of civil society. One of the problems of the Nice Treaty was the negotiations of ther larger countries in particular France and the UK against the smaller countries³⁸. Some countries like Portugal and Belgium tried to form a common position of the smaller countries to counteract against the dominance of the larger countries³⁹. The IGC model of the 1990s had become obsolete, because the EU had become more complex, democratic and indeed more trans-

parent. All this allowed for the transition towards the Convention as new model of European integration.

Major changes took place during the year 2001 which allowed the EESC to further gain in importance in the overall institutional framework. The White Paper on European Governance of the European Commission started a new round of discussions on the future of Europe⁴⁰. Although the White Paper was criticized by many commentators, nevertheless it was an important contribution to overcome the political crisis which came about after the Nice European Council⁴¹. Indeed, a first successful attempt in this direction was done by German foreign minister Joschka Fischer who presented during the Portuguese presidency of the EU in the first half of 2000 the possible model of a federal Europe⁴². This led to an immediate response of French foreign minister, Hubert Vedrine against it, emphasising to keep the European Union more as a confederations of nations.

The Economic and Social Committee reacted in March 2002 to the White Paper on European Governance of the Commission emphasising the importance of the EESC as an intermediary body between the EU institutions and civil society organisations. It clearly welcomed it, but emphasised the importance to include European civil society⁴³.

After the negative experience of the IGC 2000, the Laeken European Council during the Belgian presidency during the second half of 2001, issued a declaration in which a European Convention was to be organised in order to prepare a draft of a European constitution. This bold move of the political elites could draw some experience from the previous successful convention on the Charter of Fundamental Citizens' Rights. For the first time, the Convention allowed also for the inclusion of members of the EESC as observers. Indeed, other bodies such as the Committee of the Regions, the social partners and the ombudsman were invited to the European Convention. Indeed, the EESC were quite active in the European Convention making their voice heard. They tabled about twelve amendments all related to civil society, the civil dialogue and social issues. Moreover, there were six interventions, four by the new president Roger Briesch, one by the outgoing Göke Frerichs and one by Anne Marie Sigmund. The latter brought to the fore many interesting thoughts about the the civil dialogue. She states as follows:

Our definition of the civil dialogue is a public interactive discourse in which the content of legislation may also be discussed. We need this civil dialogue not only to create a European public arena as the basis for a European identity, but also as a transparent, direct and lasting instrument for involving civil society⁴⁴.

Similar to the Convention on the Charter, the European Convention on the Future of the Europe had a strong interest to include civil society in the deliberation process.

According to my calculations 547 organisations were involved in the European Convention producing 1251 contributions. The European Convention's secretariat divided the organisations into four main groups.

- Political and public authorities (10.9 %),
- organisations dealing and presenting social and economic issues (7.4 %),
- academic think tanks (15.3 %) and
- civil society in general, NGOs and schools of thinking (66.4 %)⁴⁵.

Table 4. The meetings of information and discussion of the european economic and social committee during the european convention

MEETINGS	DATE	PARTICIPANTS	COMMENTS
FIRST MEETING	18 April 2002	Presence of more than 100 organisations of civil society, Jean Luc Dehaene	Jean Luc Dehaene speaks of the necessity to disseminate the discussion to the national spaces; EESC and CoR are transmission belts; interventions speak of subsidiarity, social aspects, division of competences and culture
SECOND MEETING	27 May 2002	Presence of 150 organisations of civil society (socio-occupational; religious, social, humanitarian; human rights, environment and culture); Jean Luc Dehaene, European Commissioner Michel Barnier	Domiance of preparation and dissemination of hearings to the groups of contact before the plenary session of 24-25 June. Between 10 and 18 June the different contact groups will be heard. Other questions were related to specific aspects of the organisations
THIRD MEETING	27 June 2002	Presence of organisations of civil society, Jean Luc Dehaene and the European Commissioner Antonio Vitorino	Response of present organisations on the representativeness of civil society due to the boycott of organisations which did not participate in protest. Jean Luc Dehaene makes aware of the lack of discussion at national level and Antonio Vitorino spoke of the problems of integrating the Charter in the new Treaty
FOURTH MEETING	9 October 2002	Presence of organisations of civil society, Klaus Hänsch, president of the working group economic governance and Inigo Mendez Vigo, president of the working group Subsidiarity	Report on economic governance, probable integration of open method of coordination. Horizontal subsidiarity was not included in the report. Possibility of formantion of working group on social Europe in November
FIFTH MEETING	15 November 2002	Presence of organisations of civil society, Roger Briesch, observer at conventoon and Jean Luc Dehaene	Mid-term evaluation of work of the Convention by Jean Luc Dehaene, presentation of the structure of the Convention, discussion with organisations of civil society
SIXTH MEETING	4 February 2003	Presence of organisations of civil society, Jean Luc Dehaene, Giorgios Katiforis, president of the working group Social Europe, Pervenche Bérès, member of the same working group and Andrew Duff (European Parliament)	Presentation of the first conclusions of the working group Social Europe. Possibility of second hearing of civil society, but it was not confirmed. Discussion with organisaitions of civil society
SEVENTH MEETING	1 April 2003	Presence of organisations of civil society and members of the Convention	Discussion on the inclusion of aspects of the working group social Europe
EIGHTH MEETING	21 May 2003	Presence of organisations of civil society and members of the Convention	Last discussion on likely outcome of the Constitutional Treaty

SOURCE: European Economic and Social Committee, Summary of Proceedings posted on <http://www.esc.eu.int>, accessed on 27 June 2003.

Several hearings were organised at the end of the first part of the Convention, before the summer holidays in 2002. This is quite relevant, because the EESC played a major in continuing this civil dialogue in parallel to the European Convention in their headquarters in Brussels. Indeed, eight meetings were organised between 18 April 2002 and 21 May 2003. They were certainly an important contribution to the whole experiment of the European Convention. It showed also how complex it is to include civil society organisations into the overall European integration process. The new information technologies are certainly facilitators of the whole process. The EESC gained quite a good reputation as acting as the bridge between organised civil society and the European convention. This became evident, when it was felt that there was a working group on social Europe missing. After the summer holidays in 2002, such a working group had to be established.

The representatives of European civil society through the mechanisms offered by the Economic and Social Committee were able to push forward social Europe, which was almost inexistent in the workings groups of the Convention until end of 2002. This became evident after several reports of the working groups in particular the one related to economic governance made aware of this fact. The working group Social Europe was set up in December 2002 and finished their work at the end of January 2003. The advantage of the new working group was that it could rely on the reports of the previous groups. The working group was in charge of responding to several questions related to the social dimension of the European project. The questions were related to the values of the European Union (art. 2); objectives of the European Union (art. 3); competences of the European Union; the placement of the open method of coordination; coordination between economic and social policy; extension of qualified majority and co-decision and the European social partners⁴⁶.

Some of the proposals of the working group were integrated into the Treaty, in particular the aspect of coordination of economic and social policies, the place of European social partners, some of the proposed values and objectives.

Among the groups of European civil society belonging to the category economic and social actors, the majority presented contributions on Social Europe or the Social Dialogue as well as the Strategy of Lisbon related more to the aspect to enhance competitiveness. Other aspects such as economic democracy, economic and social cohesion or employers' and citizens' rights were presented by a lower number of organisations.

In sum, the European Convention was an excellent window of opportunity for the economic and social committee, which became a genuine bridge between organised civil society and the European convention. This role of forum of European civil society is becoming growingly appreciated by the main European institutions.

THE ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AS MULTI-LEVEL BRIDGE AND INTERFACE OF CIVIL DIALOGUE AND SOCIAL DIALOGUE

The Economic and Social Committee has become also a bridge between the supra-national and other levels of the European Union governance system. The continuing conferences of the economic and social committees of the European Union are important

to structure organised European civil society in a logics of multilevel governance. It also allows for a continuous dissemination of the European social dialogue and institutions that symbolise such process. In the 1990s, Portugal, Spain and Greece founded economic and social committees which are influenced by the workings of the European economic and social committee. Meanwhile there are economic and social committees in eleven of the present member-states (Belgium, Netherlands, Italy, Portugal, Spain, Greece, Denmark, Luxembourg, France, Ireland and Finland). These structures are important to push forward topics of social Europe throughout the European Union. Several meetings were held in Rome (1998), Brussels (1999), Lisbon and Paris (2000), Stockholm and Brussels (2001), Madrid and Copenhagen (2002) and Athens and Rome (2003). Further meetings of the presidents of the ESCs take place regularly. In 2000, there was a meeting in the Dutch SER, in 2001 in the economic council in Finland and in 2002 in the National and Economic and Social Council of Ireland⁴⁷. The European Economic and Social Committee has also extensive contacts with the subnational economic and social committees which exist in France, Belgium and Spain⁴⁸.

In sum, the EESC found this new identity after decades of searching for one. This almost invisible role of the EESC is crucial to push forward the social dialogue as an essential part of the European project. The EESC allows for dialogue without the constraints of making decisions. Instead, it offers a public space which is not compromised by national bargaining struggles. It is very much a consensual assembly.

This multi-level bridge function is not constrained at the borders of the European Union. On the contrary, the European economic and social committee has become an important informal structure to push forward the European social model in central and eastern Europe, but also in other regions of the world shaping so the categories of an emerging global governance system⁴⁹.

After the fall of the wall central and eastern European countries moved from an authoritarian/totalitarian system to democracy. Such process was quite difficult, particular in the field of economic and social consolidation. Such a regime of interest intermediation and governance was undermined by the compulsory nature of most interest groups of the former people's democracies. All central and eastern European democracies emerged with very weak, fragmented interest groups and as a consequence, weak systems of interest intermediation. In this sense, it was difficult to build new structures that would allow for the creation of strong employers' and employees' organisations. A good example is Hungary, where the trade union movement is split in six trade union confederations. There were attempts to create social dialogue institutions such as the National Conciliation Council, but with arrival of the conservative government in 1998 it was abolished, because the principle of corporatism was rejected. The whole project of implementing social Europe in Hungary was only partly achieved and is still characterised by a high level of inertia⁵⁰. Similar problems can be found in other central and eastern European countries. It will take decades to restructure the system of industrial relations in central and eastern Europe⁵¹.

The European Economic and Social Committee has been an important bridge and socialisation mechanism in this respect. Embedded in the structured dialogue within the enlargement process, the EESC created consultative committees with

Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Lithuania, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia and Turkey. Apart from this consultative committees multilateral and bilateral meetings were and are taking place. Although the achieved results are still minimal, they represent a foundation for a more intensive process of socialisation and institution-building after accession starting in spring 2004⁵².

In this sense, the EESC acts as an important stabilisation mechanism which allows to become aware of problems and find solutions to it. This early warning system is quite necessary, because for a long time the European Union will be characterised by a similar economic and social divide to Germany after unification. In spite of a decade of investment the economic and social split continues to dominate politics in Germany. A similar situation will emerge after the unification of Europe⁵³.

This stabilisation of the pan-European space will certainly be quite a challenge for policy-makers. The EESC will be at the forefront of economic and social stability. According to an excellent study by the EESC, similar institutions are being set up in Hungary, Poland, Czech Republic and Slovakia, each one at a different pace. They are very keen to establish interfaces to the EESC. In spite of the fragmentation of the system of interest intermediation, more pluralistic systems emerged which are now moving towards a new phase of reintegration⁵⁴. Accession will probably help to consolidate these reintegrated systems of interest intermediation and consultative bodies.

The EESC is also an important bridge to other regions of the world. Indeed, the international relations of the EESC expanded quite considerably in the 1990s. The EESC is participating in the ACP assemblies, in the Euromed partnership institutions through annual summits of economic and social committees since 1995, in EU-Latin American relations with Mercosur, Chile, the Andean Community, Mexico and the Caribbean community as well as other regions of the world. The EESC is also member of the Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions (AICESIS) set up in 1999, which consists of almost 50 countries. They all are interested in pushing forward the concept of organised civil society to have influence on globalisation processes, and in this sense it is an important instrument to structure global civil society vis-a-vis the institutions of global governance.

In sum, the recent expansion of international relations of the EESC changed completely and the self-understanding of this almost invisible body. It was able to become an important meeting point for organised civil society and the institutions of the European Union and gain a new role which at the moment is nurtured and welcomed by the main institutions.

CONCLUSIONS: THE EESC STRUCTURING EUROPEAN CIVIL SOCIETY

In this paper, we set out to make the case that the EESC had difficulties to find a role within the European Union institutional framework. Indeed, in the first thirty years the EESC remained almost invisible and without a major role in shaping the European integration process. Such role began to be formulated only with the emergence of the Delors Commission. The assignment to draft a Charter of Fundamental

Workers' Right was a major challenge to the EESC. In the end, the European Council did not even acknowledge the role that the EESC played, watering down most of the ideas of the Committee and the European Parliament. Since the early 1990s, the EESC became more active in promoting relations with counterparts in the European Union leading to the Citizens' Europe project. It was soon replaced by the organised civil society concept and the role that the EESC ought to play to promote their prominence in the institutions. The European Convention can be regarded as the climax of the new role of the EESC as a structuring institution of organised civil society. Meanwhile, the 1990s transformed the EESC into an important player at global level pushing with counterparts towards a stronger role for global civil society in relation to the emerging global governance system. As such it is not only a bridge between organised European civil society and the European institutions, but also at other levels of the European Union governance system, as well as the global governance system.

Table 5. The new member-states in may 2004.

COUNTRY	POPULATION (MILLIONS)	GDP PER CAPITA (€/ % OF EU = 15)
Slovenia	2	16 0008 (75.4)
Malta	0.4	11 700 (50.4)
Hungary	10.2	11 900 (51.3)
Cyprus	0.8	18 500 (79.7)
Slovakia	5.4	11 100 (47.8)
Czech Republic	10.3	13 300 (57.32)
Poland	38.6	9 200 (39.7)
Lithuania	3.5	8 700 (37.5)
Latvia	2.4	7 700 (33.2)
Estonia	1.4	9 800 (42.2)
CEECs (10)	75	11 790 (50.8)
EU 15	379.6	23 200
TOTAL	454.6	17 495 (74.1)

SOURCE: Barbara Lippert, Von Kopenhagen bis Kopenhagen: Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 1-2, 2003, p. 15.

Notes

- ¹ Fulvio Attinà, Integrazione e Democrazia: un'analisi evolucionista dell'Unione Europea, in: *Rivista Italiana di Scienza Politica*, anno XXX, n° 2, agosto 2000, pp. 227-259.
- ² Philippe Cerny, *The Changing Architecture of Politics. Structure, agency and the future of the state*, London, SAGE, 1990.
- ³ Vera Zamagni, *Dalla rivoluzione industriale all'integrazione europea*. (Bologna: il mulino 1999), pp. 210-213.

- ⁴ For a more detailed study on the consultative assembly of the ECSC see Lorenzo Mechi, Il Comitato Consultivo di CECA. In: Antonio Versori (ed.), *Il Comitato Economico e Sociale nella costruzione europea*. (Venezia:Marsilio 2000), pp.34-46.
- ⁵ Wim van der Voort, The Economic and Social Committee. In: M.P.C.M.Van Schendelen (ed.), *EU Committees as Influential Policy Makers*. (Aldershot:Ashgate 1999), pp.250-273; particularly pp.250-251.
- ⁶ Joe H. Weiler, Weiler J.H.H., Epilogue: “Comitology“ as Revolution-Infranationalism, Constitutionalism and Democracy. In: Christian Joerges, Ellen Vos (eds), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. (Oxford: Hart Publishing 1999), pp. 339-350; particularly pp. 342-343.
- ⁷ Economic and Social Committee, *Annual Report 1974*. (Brussels: ESC 1975), p.9
- ⁸ Among the participants were the Belgian Central Council of the Economy, the Belgian National Labour Council, the French Economic and Social Committee, the Irish National Economic and Social Council, the Italian National Council for Economy and Labour, the Luxembourg Economic and Social Council, the Dutch Social and Economic Council and the British National Economic and Development Council. See Economic and Social Committee, *Annual Report 1978*. (Brussels: ESC 1978), pp. 14-15.
- ⁹ Juliet Lodge and Valentine Herman, The Economic and Social Committee in EEC decision making. In: *International Organization*, 34, 2, Spring 1980, pp. 265-284; particularly p. 282, footnote 44.
- ¹⁰ Gary Marks, Françoise Nielsen, Leonard Ray and Jane Salk, Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union. In: Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter, Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*. (London: SAGE 1996), pp. 40-63; particularly p. 45. This is based on the theory of Morton Grodzins, who used it to characterise the American system.
- ¹¹ Economic and Social Committee of the European Communities, *Annual Report 1979*. (Brussels: ESC 1980), pp. 8-9; particularly. 12.
- ¹² Lodge, Herman, The Economic, p. 271; p. 278.
- ¹³ Laura Cram, *Policy-making in the EU. Conceptual lenses and the integration process*. (London: Routledge 1997), pp. 31-39.
- ¹⁴ Jon Erik Dolvik, *An Emerging Island? ETUC, Social Dialogue and the Europeanisation of the Trade Unions in the 1990s*. (Brussels:ETUI 1999), pp. 104-105.
- ¹⁵ Magone, José M., *Iberian Trade Unionism. Democratization Under the Impact of the European Union*. (New Brunswick, N.J.: Transactions 2001), pp. 53-54.
- ¹⁶ Cram, *Policy-making*, p. 101-111.
- ¹⁷ Wim van der Voort, *In search of a role. The Economic and Social Committee in European decision-making*. Utrecht: University of Utrecht 1997), pp. 117-128.
- ¹⁸ Economic and Social Committee of the European Communities, *Annual Report 1988*. (Brussels: ESC 1988), pp. 11-12.
- ¹⁹ Marinella Neri Gualdesi, Esiste Un Modello Sociale Europeo? Il Contributo del CES all'Elaborazione della Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali. In: Antonio Versori (ed.), Il Comitato, pp. 195-208, p. 203.
- ²⁰ Mark Hall, Industrial Relations and the Social Dimension of European integration: before and after Maastricht, In: Emilio Gabaglio and Reiner Hoffmann (eds), *The ETUC in the Mirror of Industrial Relations Research*. (Brussels:European Trade Union Institute 1998), pp. 95-130; particularly pp. 111-123.
- ²¹ Kirsten Peirens, *The Role and Importance of the Economic and Social Committee in the Building Process of Social Europe*. Hull: MA Dissertation at University of Hull September 1998, pp. 6-8.
- ²² Gonzalo Pérez de Castro Insua, *La Comitología y El Comité Económico y Social*. mimeographed paper, 1998, pp. 20-27; 31-34.
- ²³ Wim van der Voort, The Economic, pp. 262-271.
- ²⁴ Ibid, p. 260.
- ²⁵ Economic and Social Committee with the cooperation of Commission and European Parliament, *The Citizen's Europe. Report*. Conference, 27-28 September 1993. (Brussels: ESC 1994) and Economic and Social Committee, *Annual Report 1993*. (Brussels: ESC 1994), p. 12.
- ²⁶ Economic and Social Committee, *Annual Report 1995*. (Brussels: ESC 1996), p. 12.
- ²⁷ Economic and Social Committee, *Annual Report 1996* (Brussels 1997), p. 14; Economic and Social Committee, *Annual Report 1997* (Brussels: ESC 1998); Wirtschafts- und Sozialauschuß der

- Europäischen Gemeinschaften. *Europa der Bürger. Wirtschaft und Gesellschaft in einem größeren Europa*. (Brussels: WSA 1996); Comité Economique et Social des Communautés européennes, *Europe des Citoyens. Les avantages du marché intérieur et la coopération dans la région de la mer baltique*. (Helsinki: CES 1997); Wirtschafts- und Sozialauschuß der Europäischen Gemeinschaften, *Großregion debatte*. (Brussels: WSA 1998).
- ²⁸ European Communities Economic and Social Committee, *Annual Report 1998*. (Brussels: ESC 1999), pp. 5-6.
- ²⁹ European Economic and Social Committee, *The ESC: a Bridge between Europe and Civil Society. 1998-2000*. (Brussels: EESC 1999), p. 9.
- ³⁰ André Kirchberger, *Société civile organisée. Définition et problématique, 10 décembre 1998*, mimeographed document. Société EESC, *La «Société civile organisée» (Document de Travail)*, Mars 1999 mimeographed memo. I want to thank Mr. Jean Pierre Faure for providing me this information in an interview in 1999.
- ³¹ The European Economic and Social Committee, *The ESC*, p. 21.
- ³² European Economic and Social Committee, *Civil Society organised at European Level. Proceedings 15-16 October 1999*. (Brussels:EESC 1999), p. 6; CES-Info, n° 8/99 November 1999, pp. 1-2.
- ³³ CES Info, n° 8, 2001, October 2001, p. 1.
- ³⁴ European Economic and Social Committee, *Opinion on „Towards an EU Charter of Fundamental Rights“* CES 1005/2000; Brussels, 20 September 2000; CES info, n° 7, 2000, September 2000, p. 1.
- ³⁵ For a more detailed discussion of the Convention on the Charter of Fundamental Citizens' Rights see Jo Leinen und Justus Schönlau, Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta im Konvent: nützliche Erfahrungen für die Zukunft Europas. In: *Integration*, Vol. 24, 1/2001, pp. 26-33.
- ³⁶ *Ibid*, p. 27.
- ³⁷ *Ibid*, p. 30.
- ³⁸ Karl Heinz Neunreither, The European Union in Nice: A Minimalist Approach to a Historic Challenge. In: *Government and Opposition*, vol. 2001, pp. 184-207; Wolfgang Wessels, Nice Results: The Millennium IGC in the EU's Evolution. In: *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 2, pp. 197-219.
- ³⁹ Seixas da Costa, Francisco, Portugal e o Tratado de Nice. Notas sobre a estratégia negocial portuguesa. In: *Negócios Estrangeiros*, n° 1, Marco de 2001, pp. 40-70.
- ⁴⁰ European Commission, Governance Team, Consultations Conducted for the Preparation of the White Paper on Democratic European Governance. Report to the Commission, SG 8533/01, June 2001. European Commission, *European Governance. White Paper*, July, 25.7.2001, COM (2001), 428 final.
- ⁴¹ Christian Joerges, Das Weißbuch der Kommission über Europäisches Regieren: Ein mißglückter Aufbruch zu neuen Ufern. In: *Integration*, vol. 25, n° 3, 2002, pp. 187-199; Daniel Wincott, The Commission and the Reform of European Governance. In: *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 5, December 2001, pp. 897-911.
- ⁴² Joschka Fischer, Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. Rede vor der Humboldt-Universität vom 12. Mai 2000. In: *Integration* 3/2000, pp. 149-156;
- ⁴³ European Economic and Social Committee, *Opinion on Organised Civil Society and European Governance: The Committee's contribution to the drafting of the White Paper*, CES 535/2001; European Economic and Social Committee, *Opinion on European Governance-White Paper COM (2001) 428 final*. CES 357/2002, 20 March 2002. CES Info, n° 3/2002, March 2002, p. 1.
- ⁴⁴ European Economic and Social Committee, *Statement made by Anne-Marie Sigmund at the European Convention on 24 May 2002*.
- ⁴⁵ European Convention website http://www.europa.eu.int/futurum/forum_convention.doc_3_502_en.html accessed 4 July 2003.
- ⁴⁶ European Convention, Agenda for the meeting on 6 December 2002, CONV 446/02, Brussels, 4 December 2002; European Convention, Final Report of Group XI on Social Europe. CONV 516/1/03, Brussels, 4 February 2003.
- ⁴⁷ José Magone, La costruzione di una società civile europea: legami a più livelli tra comitati economici e sociali. In: Antonio Versori (ed.), *Il Comitato Economico e Sociale nella Construzione Europea*. (Venezia: Marsilio 2000), pp. 222-242; particularly pp. 232-237; European Economic and Social Committee, *The EESC: a bridge between Europe and organised civil society*. (Brussels:EESC 2002), p. 36.
- ⁴⁸ José Magone, La costruzione , particularly pp. 237-238.

- ⁴⁹ A summary of the enlargement process between European Council in Copenhagen 1999 and European Council in Copenhagen in 2002 can be found in Barbara Lippert, Von Kopenhagen bis Kopenhagen: Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 1-2, 2003, pp. 7-32.
- ⁵⁰ Emer O'Hagan, *Employee relations in the periphery of Europe. The unfolding story of the European Social Model*. (Basingstoke: Plagrave 2002), pp. 159-168.
- ⁵¹ José M. Magone, *Economic and Social Dynamics and Community Institutions in an Enlarged Europe*. Leuven: Université catholique de Louvain, Institut d'Etudes Européennes, n° 31, Février 2003, pp. 40-41.
- ⁵² An update of the structured dialogue with central and eastern European countries can be found in <http://www.esc.eu.int>.
- ⁵³ Johannes Varwick, EU-Erweiterung: Stabilitätsexport oder Instabilitätsimport? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B1-2/2002, pp. 23-30.
- ⁵⁴ Comité économique et social européen, *La société civile organisée en Pologne, République tchèque, Slovaquie et Hongrie*. (Brussels: CES 2002), pp. 137-149.

La politica comunitaria in materia di istruzione nel corso degli anni sessanta

Simone Paoli

(Università degli Studi di Firenze)

INTRODUZIONE

La politica educativa non venne inserita né all'interno del Trattato Cee né all'interno del Trattato Euratom; il settore della formazione generale veniva considerato, e come tale mantenuto, di esclusiva competenza nazionale¹. Le ragioni di tale scelta possono essere ricondotte a quattro ordini di fattori².

In primo luogo la Comunità nasceva con finalità di natura marcatamente economica³; la conseguenza fu che sia la scelta sia la concezione delle politiche, pur in un quadro composito di interessi e sensibilità, risultarono orientate in tale prospettiva⁴.

A questa condizione, determinata dal metodo funzionalista di integrazione adottato⁵, si sommava l'impostazione complessivamente liberista a cui si ispirò l'impianto comunitario.

La modesta attenzione alla dimensione sociale, e la totale negazione di una dimensione culturale, non traevano origine solo da una analisi di fase, e neanche dall'effetto paralizzante dei veti incrociati, quanto piuttosto da una condivisa scelta di principio resa esplicita nell'articolo 117 del Trattato Cee in cui si affermava che *"il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera che consenta la loro parificazione nel progresso discenderà in primo luogo dal funzionamento del mercato comune che favorirà l'armonizzazione dei sistemi sociali"*.

La promozione sociale e civile dei lavoratori sarebbe stata dunque il frutto della crescita economica, a sua volta prodotto del libero, anche se regolato a livello comunitario, gioco delle forze di mercato⁶.

Ai due assunti di base si legarono il modello e il ritmo peculiari di sviluppo economico, produttivo e sociale che caratterizzarono l'Europa in coincidenza della firma dei Trattati.

Gli anni '50 infatti, furono caratterizzati da una parte da un'attività industriale principalmente rivolta alla ricostruzione postbellica con scarsa richiesta di manodopera qualificata e dall'altra, da un'alta congiuntura economica ed una insufficienza generalizzata di offerta di lavoro unite ad una modalità di organizzazione aziendale di tipo fordista-taylorista e ad un basso tasso di innovazione tecnologica⁷.

Questa situazione determinava, sia presso le autorità politiche, sia presso le forze sociali, uno scarso interesse verso l'istruzione intesa come strumento di promozione economica e sociale⁸.

Infine, nel caso dell'eventuale accettazione di una politica educativa comune, pesavano perplessità e resistenze ulteriori che attecchivano in modo pregnante alla dialettica tra il principio di sovranità nazionale e la struttura sovranazionale europea.

Fondamentalmente i sei Stati fondatori non intendevano delegare attribuzioni e competenze su un settore a così alto contenuto simbolico, ideologico e politico, determinante alla costruzione, al mantenimento e alla trasmissione dell'identità culturale e civile nazionale e potenzialmente utile al consolidamento del consenso verso le nuove forze politiche nazionali al potere, e verso i loro blocchi sociali di riferimento⁹.

Gli Stati nazionali, con la firma dei Trattati di Roma, avevano deciso il trasferimento progressivo e graduale della sovranità, o meglio delle porzioni necessarie agli atti di integrazione, nell'ambito di una struttura di negoziato permanente costituita dal sistema delle Istituzioni.

Secondo Alan Milward l'opzione comunitaria non presuppone una rinuncia, né totale né parziale, ad una prospettiva di salvaguardia delle prerogative nazionali, ma anzi, ne costituisce un rafforzamento in un quadro di condizioni interne e rapporti internazionali profondamente modificato¹⁰. In questa ottica dunque, i sistemi educativi dovevano svolgere il compito di creare, o ricreare, in una situazione mutata, un sentimento profondo e diffuso di adesione e consenso ai nuovi valori, strutture e gruppi dirigenti dei singoli Stati nazionali¹¹.

Tuttavia, pur nella condivisione di questa visione generale esistevano, e continuarono a permanere, in seno agli Stati membri, divergenze anche rilevanti a proposito dell'eventuale collegamento del settore educativo alla Comunità europea.

Nonostante questa cornice, tre riferimenti giuridici, contenuti nei Trattati di Roma¹², avrebbero potuto costituire, in prospettiva, altrettante possibilità di definizione e sviluppo di un'organica politica dell'istruzione a livello comunitario anche se, nel complesso, non sfugge l'impressione di una impostazione strumentale delle disposizioni, in quanto volte ad accompagnare la mobilità ed il libero esercizio delle attività professionali, piuttosto che tese a gettare le basi di una autentica politica educativa a livello comunitario¹³.

In primo luogo, il Trattato Cee predispose, all'interno delle disposizioni sociali, l'art. 128, il quale stabiliva che il Consiglio dei Ministri, su proposta della Commissione e dopo consultazione del Comitato economico e sociale avrebbe dovuto decidere "*dei principi generali per realizzare una politica comune di formazione professionale capace di contribuire all'armonioso sviluppo sia delle economie nazionali sia del mercato comune*".

In secondo luogo, il Trattato Cee dispose, con l'art. 57, l'approvazione di direttive intese sia al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli, sia al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative all'accesso alle attività non salariate ed al loro esercizio.

Infine, l'art. 9 del Trattato Euratom evocò esplicitamente la creazione di una istituzione di livello universitario "*le cui modalità saranno fissate dal Consiglio, a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione*".

La relazione si propone di analizzare, attraverso l'evoluzione dei dibattiti e degli esiti legislativi verificatisi nel corso degli anni '60, le ragioni e le modalità dell'effettivo ingresso di una politica educativa a livello comunitario con la prima riunione del Consiglio dei Ministri della Pubblica Istruzione tenutasi il 16 novembre 1971.

La tesi sostenuta è che negli anni '60, a dispetto dell'assenza di interventi concreti, siano contenuti i germi dei confronti dialettici e le premesse degli sviluppi che, in un quadro economico, sociale e politico modificato, sarebbero venuti, a partire dagli anni '70, a piena maturazione.

La Conferenza dell'Aja non comportò dunque una soluzione di continuità, quanto piuttosto l'accelerazione di un percorso che aveva assunto durante il decennio precedente le proprie caratteristiche e la propria direzione; rispettivamente, la pratica di sviluppare una politica educativa parallela, quando non interna alla politica comune di formazione professionale e la funzione prevalentemente economica e sociale, prima che culturale, di una politica dell'istruzione in ambito comunitario.

L'ISTRUZIONE NELLA POLITICA COMUNE DI FORMAZIONE PROFESSIONALE: IL COMPAGNO SCOMODO

1. Principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale

1.1. Il ruolo propulsivo della Commissione europea

In conformità all'art. 128 del Trattato Cee, la Commissione predispose il primo Progetto sui Principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale il 6 febbraio 1961¹⁴.

La Commissione da una parte proponeva una interpretazione di formazione professionale talmente ampia da ricomprendere nei fatti la stessa istruzione e, dall'altra, nel primo principio relativo ai criteri fondamentali dell'azione comunitaria, ne fissava gli obiettivi affermando che *“la formazione scolastica generale e la formazione professionale di base devono essere le più vaste possibili, sia per rispondere alla necessità di sviluppare in maniera armoniosa la personalità umana sia per meglio soddisfare le esigenze che derivano dal progresso tecnico e dall'evoluzione socio-economica”*.

Il primo Progetto modificato del 28 aprile 1961 non cambiò la sostanza del proposito della Commissione di proporre un'interpretazione estensiva della nozione e della politica di formazione professionale¹⁵.

Al contrario espresse l'orientamento in un modo, se possibile, ancora più esplicito, sottolineando, nel commento al nuovo primo principio, *“che la formazione professionale deve essere concepita non in senso stretto, cioè come se riguardasse soltanto, secondo una concezione ormai superata, la preparazione specifica di alcune categorie di operai e artigiani per determinati mestieri, ma in senso ampio e moderno, tale da ricomprendere la preparazione, a tutti i livelli, di tutte le forze attive, giovani ed adulte, della Comunità”*.

La Commissione presentò infine la propria proposta definitiva il 26 settembre 1961¹⁶.

L'ultima proposta confermava l'impostazione iniziale.

La Commissione nel suo complesso intendeva, attraverso il suo sottile ma deciso "sconfinamento", aprire un varco all'interno di una politica comune ad una eventuale futura azione comunitaria sul terreno della politica educativa, mentre, all'interno della Direzione Generale degli Affari Sociali, la Direzione del Fondo Sociale e della Formazione Professionale premeva per conquistare un ruolo in un settore in quel momento assente dalle competenze comunitarie ma potenzialmente decisivo¹⁷.

Oltre a ciò le burocrazie di Bruxelles avevano intuito, in anticipo persino rispetto alle autorità politiche nazionali e alle forze sociali, che l'istruzione generale si sarebbe avviata, in virtù dello sviluppo sociale, economico e tecnologico, a divenire indispensabile complemento della formazione professionale tanto che sarebbe stato persino impossibile riuscire ad immaginare due politiche disgiunte e scollegate¹⁸.

1.2. La posizione delle parti sociali nel Comitato economico e sociale

Il Comitato economico e sociale, la cui consultazione era resa obbligatoria dallo stesso art. 128, come riconobbe il Comitato dei Rappresentanti permanenti nel corso della riunione del 13 ottobre 1961¹⁹ e come decise il Consiglio dei Ministri nel corso della sessione del 23, 24 e 25 ottobre 1961²⁰, sviluppò la propria analisi del testo presentato dalla Commissione tra il gennaio e il febbraio 1962.

Unico organismo titolare della funzione di rappresentanza e partecipazione delle parti sociali in ambito comunitario, il Comitato economico e sociale non si dimostrò complessivamente in grado di cogliere appieno la portata dell'impostazione proposta dalla Commissione²¹.

Sia nella relazione elaborata dalla Weber a nome della Sezione Specializzata per le Questioni Sociali²² a titolo principale, sia nella relazione presentata da Germozzi a nome del gruppo di lavoro della Sezione Specializzata per le Questioni Economiche²³ incaricato di elaborare un parere complementare, lo sforzo di introdurre la questione dell'istruzione all'interno del dibattito sulla formazione professionale si rivelò minimo.

Soltanto all'interno del gruppo di lavoro della Sezione Specializzata per le Attività non salariate e i Servizi presieduto da De Cesare si sviluppò in effetti un dibattito che andò deciso al cuore dei rapporti tra formazione professionale e generale, nella loro valenza educativa e nella loro valenza giuridica e politica, come registrava nella propria relazione Gingembre²⁴.

Il relatore, dopo aver messo in rilievo come *"la Commissione abbia attribuito all'insegnamento generale obiettivi di formazione professionale che essa non ha"*, avocava al proprio gruppo di lavoro il compito di *"delimitare i rapporti tra insegnamento generale e formazione professionale, nell'intento di precisare da quale momento in poi debbano intervenire in quest'ultimo settore i provvedimenti comunitari"*.

Pur sottolineando che *"taluni membri del gruppo di lavoro hanno rilevato come non si debba stabilire una troppa netta distinzione tra insegnamento generale e formazione professionale, giacché la seconda rappresenta il naturale complemento del primo"*, la conclusione a cui il gruppo di lavoro giunse fu che *"la formazione abbia inizio a partire dal momento in cui si miri all'esercizio di un'attività professionale"*.

Il Comitato economico e sociale emise il suo parere²⁵ nell'ambito della XX sessione plenaria tenuta al Palazzo dei Congressi di Bruxelles il 1° marzo 1962²⁶.

Il parere, e lo stesso dibattito, risentirono delle considerazioni espresse in sede di gruppo di lavoro della Sezione Specializzata per le Attività non salariate e i Servizi così come delle differenze di orientamenti tra parte padronale e sindacale che in tale sede si intrecciarono con le divergenze di appartenenza nazionale²⁷.

Tuttavia il Commissario competente Levi Sandri, un giurista italiano vicino al Partito socialdemocratico, volle ribadire, al termine della riunione, la posizione della Commissione in merito al rapporto tra istruzione generale e professionale affermando che *“la critica che si fa alle scuole dipendenti dai Ministeri della Pubblica Istruzione, è di tendere a rafforzare troppo l'insegnamento teorico, e a trascurare la parte pratica, la parte applicativa, mentre alla formazione che viene attuata attraverso l'apprendistato si rivolge generalmente la critica inversa”*²⁸.

La ricetta proposta dalla Commissione sembrava essere dunque una combinazione dei due elementi in un quadro di continuità, organizzativa e didattica, del complesso formativo.

1.3. Il parere del Parlamento europeo

La consultazione del Parlamento, non prescritta dall'art. 128 del Trattato Cee, venne espressamente richiesta dal Presidente della Commissione Hallstein, con una lettera inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri il 3 ottobre 1961, per *“le ripercussioni che queste misure avranno nel campo sociale nonché per il grande interesse che il Parlamento ha sempre mostrato per questo problema”*²⁹.

Il Consiglio dei Ministri decise di accettare l'invito nel corso della sessione del 23, 24 e 25 ottobre 1961.

Il Parlamento, consultato a titolo facoltativo, formulò il proprio parere in base alla relazione preparata dall'onorevole Sabatini, un sindacalista italiano, a nome della Commissione sociale³⁰, la quale, per l'esame della proposta, aveva avuto modo di confrontarsi con la Commissione per la ricerca e la cultura.

Il relatore affermò con forza l'impossibilità di scindere formazione professionale e formazione generale, in quanto quest'ultima veniva a costituire la base fondamentale da cui partire per delineare una formazione professionale *“sufficientemente ampia al fine di favorire lo sviluppo armonico della persona così come anche al fine di soddisfare le esigenze emergenti dal progresso tecnico delle innovazioni nell'organizzazione della produzione e dall'evoluzione sociale ed economica”*³¹.

La posizione espressa dall'onorevole Sabatini incontrò un ampio consenso all'interno dell'assemblea plenaria che si riunì per formulare il proprio parere nella sessione del 29 e 30 marzo 1962³².

Tutti i deputati si dimostrarono perfettamente consapevoli, come riconobbe il democratico cristiano De Bosio, che *“affrontare il problema dell'unità europea in rapporto ai problemi della cultura e della scuola vuol dire porsi di fronte ad una delle questioni più ardue e più complesse sulle quali possa essere richiamata l'attenzione degli organi responsabili per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale”*.

Ciononostante, l'onorevole Shuijt affrontò senza mezzi termini la questione, da una parte sottolineando *“che sia il buon senso sia l'esperienza lasciano intendere che una più vasta formazione generale costituisce un efficace contrappeso ad una specializzazione troppo ristretta e troppo limitata”*, e dall'altra ammettendo che *“questo problema del rapporto tra l'istruzione generale e quella di preparazione tecnica ci conduce alle basi dello spirito europeo”*. L'inequivocabile conclusione del suo ragionamento fu che *“nella fissazione dei principi di una comune politica di formazione professionale si debba comprendere anche il periodo dell'istruzione e della formazione generale”*.

La posizione dell'onorevole Shuijt, che ricalcava l'orientamento assunto dalla Commissione sociale, non era tuttavia unanimemente condivisa all'interno dell'assemblea, tanto che il deputato francese Petre denunciò come *“difficile e pericoloso che la Comunità faccia per l'educazione e la formazione più di quanto non possano fare entro le loro frontiere la maggior parte degli Stati con la loro propria struttura”*.

La discussione venne chiusa dal Commissario Levi Sandri che, raffreddando gli entusiasmi dell'onorevole Shuijt e rassicurando l'onorevole Petre, affermò di non pensare *“assolutamente di poter dare direttive o addirittura di poter disciplinare tale insegnamento generale”* dal momento che questo *“rientra nella competenza dei singoli paesi e non potrà essere oggetto in alcun modo di atti comunitari di imperio”*.

1.4. La questione in mano al Consiglio dei Ministri

In realtà il clima era mutato, rendendo maggiormente improbabili eventuali tentativi da parte della Commissione di utilizzare il dibattito sui Principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale per ampliare le proprie competenze in direzione del settore dell'istruzione.

Innanzitutto si era modificato l'atteggiamento generale della Francia di De Gaulle. L'introduzione nel cosiddetto piano Fouchet di modifiche fondamentali al fine di disinnescare l'elemento sovranazionale presente nelle Comunità, avvenuta il 19 gennaio 1962, preannunciava una nuova fase nell'atteggiamento del Governo di Parigi verso qualsiasi iniziativa compiuta a livello comunitario³³.

In secondo luogo emergeva una netta contrarietà verso l'impostazione della Commissione da parte di importanti gruppi di interesse, come la Camera di Commercio della Comunità economica europea, la quale espresse con chiarezza la propria opposizione ad un processo di armonizzazione imposta ai differenti sistemi formativi, sottolineando altresì come la politica di formazione professionale dovesse essere elaborata strettamente in funzione di esigenze economiche e non ampliata ai risvolti di tipo sociale³⁴.

Dopo la presentazione dei pareri del Comitato economico e sociale e del Parlamento, entrambi favorevoli al progetto, la proposta della Commissione giunse alla discussione del Consiglio dei Ministri del Lavoro e degli Affari Sociali solo nel corso della 96ª sessione tenuta a Bruxelles il 21 febbraio 1963³⁵.

Il Consiglio aveva il compito di dirimere tre problemi rimasti insoluti dopo la riunione del Comitato dei Rappresentanti Permanenti del 16 novembre 1962.

In pratica, come affermò il Commissario Levi Sandri nel corso del suo discorso introduttivo alla riunione del Consiglio, *“i tre problemi che rimangono da risolvere si ri-*

ducono, in definitiva, ad uno solo, ... si tratta di sapere se la politica comune di formazione professionale, prevista all'articolo 128 del Trattato, debba essere realizzata solo dagli Stati membri o se debba dar luogo anche a talune iniziative specifiche sul piano comunitario".

La prospettiva nella quale si trovava ad agire la Commissione si era dunque radicalmente modificata; non si trattava più di tentare di ampliare i propri spazi di azione, ma di difendere la possibilità di giocare un ruolo in un settore che i Trattati avevano definito politica comune come la formazione professionale.

Il dibattito registrò la ferma opposizione di Francia e Germania rispetto alla possibilità di strumenti legislativi vincolanti, di impegni finanziari e di azioni armonizzatrici decise a livello comunitario, ma anche la forte disponibilità dei tre paesi del Benelux e soprattutto dell'Italia a ritagliare uno spazio importante alla possibilità di un'azione sovranazionale³⁶.

La preoccupazione per una possibile ingerenza comunitaria nei sistemi educativi nazionali riecheggì sia negli interventi del rappresentante francese Grandval sia, soprattutto, in quelli del rappresentante tedesco Blank che invitò ad *"esaminare l'insieme del problema in generale, perché la formazione professionale segue l'educazione elementare ed è quindi collegata a problemi culturali di ciascun paese"* evidenziando come dunque fosse *"pericoloso voler esercitare sin d'ora influenze in questo campo"*. Sul tema specifico tuttavia, contrarietà fu espressa anche dal rappresentante olandese Roolvink il quale, nel sostenere la proposta di inserire la parola *"appropriate"* dopo la parola *"measure"*, affermò che *"significa che è esclusa qualsiasi misura che possa trovarsi in contraddizione con i sistemi educativi nazionali"* rilevando come *"per la delegazione olandese tale precisazione ha un'importanza capitale"*

L'esito della discussione apparve complessivamente favorevole alla Commissione, in quanto, pur rimaneggiato, il testo approvato a maggioranza da Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo fece salve, ancorché limitate, le prerogative comunitarie in tema di formazione professionale, mentre, d'altro canto, si rinunciava a darne una definizione³⁷.

L'atto, al di là della sua importanza intrinseca, aveva soprattutto un rilevante significato politico tanto che l'Agence Europe riportò con enfasi come *"les milieux communautaires soulignent l'importance de l'acte que le Conseil vient d'accomplir: s'agit de la première décision communautaire importante adoptée après l'interruption des négociations avec la Grande-Bretagne, et il est significatif qu'elle est intervenue en matière sociale et qu'elle concerne une politique commune"*³⁸.

2. Programma d'azione in materia di politica comune di formazione professionale

2.1. La ripresa dell'iniziativa da parte della Commissione europea

L'assenza di un ampio e convinto consenso politico, così come il modello e il ritmo di sviluppo sociale ed economico dei Sei, spiegano i motivi per cui i Principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale, adottati dal Consiglio con decisione del 2 aprile 1963, non ebbero attuazione per più di un lustro.

Dal canto suo, la politica dell'istruzione, pur non trovando realizzazioni concrete, potette finalmente fare ingresso nei dibattiti politici ed istituzionali a livello comunitario.

Dopo gli ampi processi di riforma dei sistemi educativi avviati o portati a conclusione nella prima metà degli anni sessanta in tutti i paesi comunitari, non solo parti sociali e formazioni politiche, ma anche importanti settori del mondo scolastico e accademico³⁹ iniziarono a manifestare l'esigenza di un collegamento tra le dinamiche di cambiamento dell'istruzione e la dimensione europea⁴⁰.

Nei fatti, l'ispirazione e gli esiti degli interventi riformatori nazionali si dimostrarono complessivamente convergenti. I fenomeni, comuni a tutti i paesi dell'area comunitaria, furono infatti un generalizzato prolungamento dell'obbligo scolastico, la tendenza all'unificazione della scuola di base e un'ampia estensione dell'accesso all'istruzione superiore con una forte crescita, all'interno di essa, degli indirizzi tecnico-scientifici⁴¹.

Secondo Robert Beck tuttavia, questo processo di parziale ma sostanziale armonizzazione non fu né il frutto di una scelta deliberata né, tanto meno, il prodotto di una decisione assunta e imposta a livello comunitario, quanto il portato della combinazione di *“three factors, all well identified, ...: greater communication among countries, common ideological commitments, and the most influential of all, a variety of economic challenges”*⁴².

Ciò non significa che la Comunità, e in particolare la Commissione, rimasero ai margini di un dibattito di cui, al contrario, furono protagonisti attenti e propositivi.

Sostanzialmente assente dalla riflessione e dalla discussione che si sviluppò in seno al Comitato consultivo per la formazione professionale⁴³, organismo creato con decisione del Consiglio il 18 dicembre 1963 per assistere la Commissione nell'assolvimento dei compiti in materia di formazione professionale⁴⁴, la politica educativa riuscì comunque ad avere un'importante opportunità di confronto a livello comunitario in occasione del percorso istituzionale affrontato dal Progetto di Programma d'azione in materia di politica comune di formazione professionale presentato dalla Commissione nel corso del 1964⁴⁵.

Tappa intermedia tra i Principi e le proposte concrete che la Commissione in futuro avrebbe presentato al Consiglio dei Ministri o agli Stati membri, il programma indicava obiettivi da raggiungere e procedure da seguire.

2.2. Il sostegno del Parlamento europeo

Il Parlamento adottò la propria risoluzione favorevole al Programma d'azione nella seduta dell'11 marzo 1966⁴⁶.

La risoluzione, che faceva seguito alla relazione presentata dall'onorevole Sabatini a nome della Commissione sociale, dopo aver affermato l'esigenza di un più stretto legame tra la formazione scolastica e la formazione pratica affermava che *“l'obiettivo finale deve essere quello di un indirizzo comunitario e di una continuità della formazione professionale a tutti i livelli con le conseguenti strutture”*.

Il dibattito in aula, affrontato congiuntamente a quello sulla relazione in merito al progetto di Raccomandazione della Commissione della Cee agli Stati membri relativa allo sviluppo dell'orientamento professionale, offrì scarsi spunti di riflessione, in parte a causa dell'ora tarda in cui ebbe luogo, ed in parte a causa dell'assenza di divergenze di rilievo⁴⁷.

D'altro canto, una importante occasione di discussione sul tema dell'istruzione era stata offerta al Parlamento soltanto il giorno precedente da una relazione dell'onorevole Merten sulle Scuole europee e sul loro ulteriore sviluppo⁴⁸.

In tale sede gli orientamenti più netti erano stati espressi dal deputato socialista Seifriz, il quale aveva dichiarato come, a suo avviso, fosse *“un fatto degno di rilievo e di plauso che il Parlamento europeo, oltre ad occuparsi di problemi concernenti la formazione professionale, come prescrive esplicitamente il Trattato – e sarebbe ancora da discutere se tale materia rientri nella politica dell'istruzione e della cultura piuttosto che nella politica economica – , si interessi costantemente, ..., di problemi specifici di politica culturale e dell'istruzione”*⁴⁹.

Ciò che effettivamente avvenne fu in realtà l'esatto opposto anche in virtù degli interessi e delle riflessioni dei soggetti rappresentati nel Comitato economico e sociale.

2.3. La riflessione del Comitato economico e sociale

Il Comitato economico e sociale espresse il proprio parere nel corso della seduta del 25 ottobre 1967: si poteva, ed anzi si doveva, parlare di istruzione in un contesto di formazione professionale perché la politica educativa, strumento di promozione sociale ed economica oltre che, e addirittura prima che, mezzo di crescita culturale, sarebbe divenuta la chiave di volta del nuovo concetto di polivalenza.

Prova di questa mutata consapevolezza fu il diverso atteggiamento tenuto rispettivamente dalla Sezione Specializzata per le Attività non salariate e i Servizi e la Sezione Specializzata per le Questioni Sociali. Infatti, se durante la discussione sui Principi, la prima si era dimostrata prodiga di suggerimenti in merito alla questione della formazione generale a differenza della sostanziale reticenza della seconda, in occasione della discussione sul Programma d'azione lo schema si ribaltò.

Nello studio complementare della Sezione Specializzata per le Attività non salariate e i Servizi il relatore Wellmanns, affermava infatti che *“questo studio non costituisce il quadro appropriato per svolgere un approfondito esame della formazione universitaria”* la quale comunque avrebbe potuto avere *“una certa importanza soltanto per quanto riguarda i provvedimenti che saranno adottati al livello della CEE per realizzare la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi”*⁵⁰.

Di altro tenore invece, fu l'orientamento della Sezione Specializzata per le Questioni Sociali perché differente era divenuto il punto di osservazione sulla materia⁵¹.

Nella sua ultima riunione del 6 settembre 1967, in cui venne approvato all'unanimità lo studio elaborato dal relatore Germozzi, la Sezione Specializzata per le Questioni Sociali fu luogo e occasione per un confronto vivace e serrato tra i propri membri⁵².

Da una parte infatti, la Weber sottolineò come lo studio mettesse *“trop l'accent sur les aspects économiques de la formation professionnelle”* tralasciando *“l'aspect humain et social”*, mentre dall'altra, Cool rilevò come a suo avviso *“l'accent doit être mis sur le fait que la formation professionnelle doit permettre la promotion culturelle de l'homme en tant qu'individu”*.

La posizione assunta dal relatore Germozzi, che era stato assistito in qualità di esperto da Furio Milano, membro della Confindustria italiana⁵³, non mancò di suscitare per-

plexità anche in seno all'assemblea, sia da parte sindacale, come dimostrò l'intervento di Alders, sia, per ragioni diverse, da parte padronale, ma era evidente che si stava aprendo, sulla scorta della riflessione della Commissione, una strada che avrebbe avuto un'importanza fondamentale nella vicenda della politica educativa a livello comunitario⁵⁴.

Il tema della polivalenza, nelle sue molteplici implicazioni, creava un ponte tra formazione professionale e generale che, una volta giunte a maturazione le linee di tendenza sociali, economiche, tecnologiche e industriali, e le condizioni favorevoli ad un rilancio del processo integrazionista, avrebbe dato un impulso decisivo all'impegno comunitario nel settore dell'istruzione.

D'altronde la questione era e rimaneva politica.

Lo stesso Governo di Parigi che nel maggio 1966 si oppose, nei fatti affossandolo, al Programma d'azione, in quanto si sarebbe occupato di questioni, come la politica scolastica, che rientravano nella competenza esclusiva degli Stati membri, nell'ottobre 1966 presentò all'Assemblea Nazionale un Disegno di legge su orientamento e programma della formazione professionale che coglieva, nel rapporto stretto tra formazione professionale e generale, il mezzo per realizzare obiettivi economici, in termini di maggiore "competitività delle imprese francesi", e sociali, fondamentali⁵⁵.

Allo stesso modo, già negli anni sessanta, si riteneva utile, da parte dei singoli paesi della Comunità, la collaborazione internazionale, in tema di istruzione, in seno ad organizzazioni internazionali come il Consiglio d'Europa⁵⁶, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, le scienze e la cultura⁵⁷.

Nel rispetto delle tre condizioni poste nel corso del dibattito sui Principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale, la rinuncia a strumenti legislativi vincolanti, ad impegni finanziari significativi e ad azioni armonizzatrici decise a livello comunitario, i Sei erano disposti, ed anzi interessati, a collaborare, come peraltro dimostrò la limitata ma interessante e originale esperienza delle Scuole europee⁵⁸.

3. L'istruzione nel mutuo riconoscimento: le difficoltà di attuazione di un impegno

Meno promettente rispetto alle possibilità offerte dal percorso politico e attuativo della politica comune di formazione professionale si rivelò il tentativo compiuto dalla Commissione di utilizzare il dispositivo dell'articolo 57 del Trattato Cee al fine di ritagliare un proprio spazio di intervento nel settore dell'istruzione⁵⁹.

L'omogeneizzazione delle normative nazionali relative al riconoscimento dei diplomi, condotta attraverso direttive settoriali⁶⁰, si rivelò infatti estremamente difficoltosa, conseguendo risultati molto limitati rispetto alle aspettative iniziali⁶¹.

Le cause di difficoltà possono essere ricondotte a tre ordini di fattori.

In primo luogo pesava l'atteggiamento corporativo e tendenzialmente ostruzionistico assunto dalle associazioni nazionali dei professionisti e degli operatori che temevano il peggioramento delle proprie condizioni di vita e di lavoro nel caso in cui

fosse stata resa praticabile la libertà di esercitare una professione in un paese diverso rispetto al paese di formazione.

In secondo luogo, le resistenze manifestate dai responsabili dei sistemi educativi nazionali, e persino delle singole strutture, rendevano difficoltoso il riconoscimento di diplomi nel passaggio tra strutture formative di paesi diversi.

Infine, l'estrema varietà dei sistemi di istruzione, unita all'assenza di volontà politica in direzione di un'armonizzazione o anche solo di un riavvicinamento in ambito comunitario, obbligava ad iniziative di riconoscimento "caso per caso" con scarsissimi risultati in tempi brevi.

La verità è che non esistevano le condizioni e la disponibilità a livello sociale e politico a dare un seguito all'operazione tentata dalla Commissione con il primo Progetto dei Principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale quando aveva evidenziato come il riconoscimento previsto dall'art. 57 del Trattato Cee presupponesse *"un impegno correlativo per una armonizzazione in tale materia, armonizzazione da realizzare nell'ambito di una politica comune di formazione professionale"*⁶².

Il tentativo sarebbe stato opportuno non solo per le conseguenze che avrebbe avuto sulla tutela dei diritti di circolazione e stabilimento dei lavoratori e del diritto alla libera prestazione dei servizi, ma anche sulla salvaguardia dei diritti dello studente comunitario impegnato in corsi di studio in un paese membro diverso da quello di origine⁶³.

L'attuazione dell'art. 57 del Trattato Cee non risultò dunque essere, come invece aveva sperato la Commissione, il grimaldello per ottenere un'armonizzazione dei sistemi formativi e scolastici, così come l'attuazione dell'art. 9 del Trattato Euratom non riuscì a fare da apripista ad una politica universitaria europea.

4. L'istruzione universitaria europea non passa attraverso una università europea

In effetti la formulazione dell'articolo 9, combinato con l'articolo 126, era vaga a tal punto che non pareva assolutamente impegnare i Governi; tuttavia essa sembrava costituire un'importante apertura sulla via della effettiva realizzazione di una vera e propria Università europea, se si considera che la decisione di crearla poteva essere presa dal Consiglio semplicemente a maggioranza qualificata e se si considera l'assenza di un'indicazione sul contenuto formativo dell'istituzione prevista⁶⁴.

Durante il triennio successivo all'approvazione dei Trattati di Roma si svilupparono, a livello comunitario, dibattiti e proposte di progetti.

La dialettica corse su tre livelli⁶⁵.

Il primo livello di scontro contrappose le Commissioni Cee ed Euratom, sostenute con forza e convinzione dal Parlamento, e gli Stati membri riguardo alla natura, al contenuto e all'estensione dell'istituzione universitaria.

Il secondo livello di confronto concerneva il composito quadro di interessi e orientamenti rappresentato dai diversi atteggiamenti assunti dai sei Stati membri⁶⁶.

Il terzo livello dialettico infine, si sviluppò all'interno degli stessi Stati membri, tra le autorità politiche da una parte, e gli ambienti accademici, che tendevano ad opporre l'opportunità della cooperazione delle istituzioni esistenti alla creazione di un nuovo organismo, dall'altra.

Il risultato concreto della combinazione, e degli esiti, di questi tre livelli di discussione, fu la dichiarazione pubblicata al termine della riunione dei capi di Stato e di Governo tenuta a Bonn il 18 luglio 1961 che, sostanzialmente, collocava la prospettiva dell'Università europea fuori dal contesto comunitario.

Nonostante la portata modesta dei suoi obiettivi, persino la dichiarazione di Bonn non riuscì, per tutti gli anni sessanta, a trovare una attuazione concreta.

CONCLUSIONE

Sul finire degli anni '60 si aprì una nuova fase per la Comunità europea.

Se la successione alla presidenza francese di Georges Pompidou inaugurava uno stile personale ed una strategia politica maggiormente favorevoli all'evoluzione di una integrazione europea, l'ascesa del socialdemocratico Willy Brandt a cancelliere della Repubblica federale tedesca esprimeva la volontà di una più decisa spinta in direzione dell'attuazione di una organica politica sociale.

Il segnale della svolta venne annunciato dalla Conferenza dei Capi di Stato e di Governo riunitasi all'Aja il 1° e il 2 dicembre 1969 su istanza francese.

Il processo coinvolse la politica dell'istruzione imponendola come area autonoma di discussione ed intervento a livello comunitario, in considerazione del fatto che, come affermò il Ministro dell'Educazione Nazionale francese Guichard nel proporre la creazione di un "Office europeo per la materia istruzione e scuole", appariva *"paradossale che nel momento in cui l'educazione è divenuta una priorità in tutti i nostri paesi ... la creazione di una comunità educativa europea non sia apparsa fra i progetti"*⁶⁷.

In linea con gli orientamenti, e con il nuovo clima politico, emersi in seno alla Conferenza dell'Aja, per la prima volta venne convocato il Consiglio dei Ministri della Pubblica Istruzione⁶⁸.

Seppure già nel 1961 i Capi di Stato e di Governo avessero deciso la costituzione di tale organismo, di fatto la prima riunione venne svolta solamente dieci anni dopo, il 16 novembre 1971, su esplicita richiesta del Governo belga.

Gli obiettivi dichiarati riguardavano il completamento dell'azione comunitaria in materia di formazione professionale, anche attraverso una accresciuta cooperazione nel campo dell'istruzione generale, la creazione a Firenze di un Centro universitario europeo e la realizzazione di un Centro europeo di sviluppo dell'educazione⁶⁹.

Le premesse poste nel corso degli anni sessanta poterono finalmente trovare un'accelerazione nel quadro del mutato equilibrio internazionale, di una grave recessione economica e della condizione di fragilità in cui vennero a trovarsi le democrazie europee a seguito del moto di rivolta del biennio 1968-69.

L'avvio di una fase di distensione nei rapporti tra le superpotenze, innescata dalla crisi statunitense, ridette vigore, da una parte all'esigenza di rafforzare un'identità

europea sul piano culturale e dall'altra, alla volontà di promuovere una politica di ricerca comunitaria *“per mantenere un'Europa indipendente a livello internazionale”*⁷⁰.

La crisi economica invece, rilanciò l'urgenza di utilizzare l'istruzione sia per realizzare finalità sociali sia per accompagnare i processi di innovazione tecnologica e riorganizzazione industriale⁷¹.

Infine, le contraddizioni rivelate dalla protesta studentesca, convinsero gli attori comunitari della necessità di associare maggiormente la gioventù europea al processo di integrazione e di attivare una politica culturale ed educativa a livello sovranazionale⁷².

Esauritosi nella firma della convenzione del 1972 il progetto di Università europea, e arenatosi il dibattito sul riconoscimento dei diplomi, la strada imboccata e percorsa dal settore dell'istruzione per giungere al livello comunitario fu, come aveva prefigurato la vicenda degli anni sessanta, la politica comune di formazione professionale.

La politica educativa, esclusa dai Trattati, uscì allo scoperto sulla scia dei dibattiti, e delle azioni, che erano stati faticosamente avviati nel corso degli anni sessanta, all'interno della politica comune di formazione professionale.

L'evoluzione dei processi tecnologici, produttivi, economici e sociali unita al riposizionamento dei rapporti internazionali e alla crisi delle democrazie europee, consentirono di portare a compimento, a cavallo tra gli anni sessanta e gli anni settanta, il percorso di graduale ingresso del settore dell'istruzione nella sfera di interesse della Comunità in quanto necessario complemento all'azione culturale e di ricerca, ma soprattutto formativa.

Gli anni '60 infatti, avevano assistito, sia a livello comunitario sia a livello nazionale, ad una profonda ridefinizione del ruolo e delle strutture della formazione nel quadro della *“più complessa strategia economico/politico/culturale che in quegli anni si chiamò strategia neocapitalistica”*⁷³.

Secondo Giorgio Franchi due ne furono i capisaldi.

In primo luogo la previsione, e la volontà, di una crescita economica intensa, a forte contenuto tecnico, scientifico e organizzativo, che avrebbe dovuto trasformare profondamente l'assetto produttivo e sociale della società industriale, presuppose un sostenuto sviluppo quantitativo dell'occupazione, ma anche e soprattutto una trasformazione qualitativa dell'occupazione stessa.

In secondo luogo l'obiettivo culturale, sociale e politico di costruzione di una nuova organizzazione sociale mirò in ultima analisi a dar vita ad una diversa e più raffinata stratificazione sociale che eliminasse le basi su cui erano nate e si erano sviluppate le forme organizzative politiche del movimento operaio.

In questa ottica generale la formazione assumeva un ruolo fondamentale.

Da una parte occorre trasformare il carattere chiuso ed elitario della scuola per consentirle di preparare i giovani nei numeri e nelle modalità richiesti dalle previsioni di sviluppo e dall'altra, era necessario diffondere i valori della civiltà industriale così come creare una diversa stratificazione, sia a livello sociale sia a livello produttivo, attraverso la formazione di un'ingente massa di tecnici intermedi che avrebbe di fatto stravolto la precedente composizione della forza-lavoro complessiva.

La consapevolezza della duplice valenza, economica e politica, della formazione, acquisita nel corso degli anni sessanta, fu alla base sia dei processi di riforma nazio-

nali, sia della riflessione compiuta a livello sovranazionale, costituendo il presupposto più solido e più efficace all'effettivo sviluppo di uno spazio di intervento comunitario in tema di istruzione.

La Commissione colse abilmente questo passaggio, sottolineando come apparisse sempre più urgente, soprattutto sotto la sollecitazione dell'evoluzione tecnologica ed organizzativa in ambito produttivo, poter contare su un più stretto legame tra formazione generale e professionale, intese entrambe come aspetti particolari del processo di permanente crescita personale e professionale degli adulti lavoratori⁷⁴. Corollario inevitabile sarebbe divenuta la possibilità, per tutti, di riprendere gli studi in qualsiasi momento della vita, secondo itinerari di flessibilità e continuità all'interno di un unico sistema di formazione, in cui avrebbero trovato posto sia la formazione generale sia quella professionale.

Il Parlamento non si limitò a recepire le istanze emergenti, ma si sforzò piuttosto di arricchirle di nuovi contenuti⁷⁵. Esso puntò soprattutto a porre in evidenza gli obiettivi di promozione personale, culturale e sociale di una politica dell'istruzione in quanto strumento di democratizzazione dell'educazione intesa nei termini di creazione di uguali possibilità di avanzamento a favore delle categorie svantaggiate e delle donne, di sviluppo della intercomunicabilità tra i diversi tipi di scuola e di creazione, a favore di chi non fosse riuscito ad avanzare negli studi, di sufficienti possibilità formative. Neanche il Parlamento si spinse, avendo fatto propria la sottolineatura sul valore della molteplicità delle culture, a perorare una armonizzazione delle singole politiche educative degli Stati membri che andasse *“al di là di quanto è necessario per il funzionamento della Comunità”* ma individuò, comunque, uno spazio specifico all'azione comunitaria attraverso *“progetti comuni che verrebbero ad affiancarsi alle istituzioni nazionali dell'istruzione”*.

Contemporaneamente il Consiglio dei Ministri, con gli Orientamenti generali per l'elaborazione di un programma di attività a livello comunitario in materia di formazione professionale giunse ad una nuova declinazione del rapporto tra formazione professionale e generale⁷⁶.

In quella sede, l'ampiezza e la qualità della formazione professionale fornita ai giovani ed agli adulti venivano considerati come uno dei settori chiave della evoluzione della Comunità, soprattutto in relazione all'esigenza di farsi carico di quei processi di formazione permanente impostisi nelle riflessioni internazionali quali fattori determinanti per l'evoluzione sociale e culturale della popolazione. Una simile prospettiva avrebbe inevitabilmente portato a superare lo iato tra formazione generale e formazione professionale, per cui la seconda avrebbe potuto fondarsi *“sui risultati di un insegnamento generale rispondente nei suoi vari livelli alle esigenze di una società moderna”*.

Contributo originale della riflessione comunitaria fu un primo tentativo di lettura pedagogica di tale formazione, nell'intento di superare prospettive prevalentemente addestrative, e in direzione della ricerca di esiti formativi di tipo “polivalente”, attorno ai quali poter definire molteplici esiti professionali in relazione alle mutate condizioni tecniche della produzione ed organizzative del lavoro.

In uno studio effettuato, su incarico della Commissione, da Heinz Gentz nel gennaio 1970, la polivalenza veniva definita come formazione *“che offre una base per un*

*operare diversificato (attività e mestieri) e favorisce la capacità e la disposizione all'adeguamento e alla riconversione a nuove situazioni di lavoro*⁷⁷. La definizione aveva una duplice valenza. Da una parte infatti, la polivalenza era intesa, in termini di capacità e di conoscenza, come la combinazione tra l'attitudine alla specializzazione, l'attitudine all'adeguamento e l'attitudine al perfezionamento per lo svolgimento di attività più importanti, mentre dall'altra, era intesa, in termini di comportamento, come la disposizione a collaborare, la disposizione a riconvertirsi o ad assumere un nuovo indirizzo professionale e la disponibilità alla mobilità geografica.

Lo studio, dopo aver riportato il panorama completo dei pareri delle autorità e degli ambienti economici europei, sottolineava come, seppure in genere si vedesse con favore un'adeguata impostazione polivalente dell'istruzione, le opinioni divergevano quando si trattava di precisare *“lo scopo di un'istruzione polivalente”*. Nei fatti, tra la parte sindacale e la controparte padronale, si avevano visioni contrastanti su come, tra lavoratore e impresa, sarebbero stati ripartiti i costi e i benefici del valore aggiunto che avrebbe comportato una formazione polivalente della manodopera.

D'altro canto, in ambienti nazionali ed internazionali, cominciava ad affiorare la percezione del rischio di non riuscire, in presenza di un contesto formativo di tipo polivalente, a *“preservare gli obiettivi sociali e culturali del sistema generale di educazione generale in rapporto a quelli che suggerisce il necessario adattamento reciproco della formazione generale e della formazione in vista dell'impiego”*⁷⁸.

Nonostante i rischi, la Commissione, sostenuta dal Parlamento sul versante politico, e dal Comitato economico e sociale sul versante sociale, fu abile nell'utilizzare l'evoluzione economicista del concetto e della pratica formativi per porre le premesse di un ampliamento delle proprie attribuzioni in un campo strategico per la stessa prospettiva integrazionista generale.

Gli Stati membri, che avevano chiara l'importanza politica ed economica del nesso tra formazione generale e professionale, e che percepivano i potenziali vantaggi offerti da una collaborazione condotta a livello europeo, avvallarono, nel contesto del rilancio del processo generale di integrazione comunitaria, l'“invasione di campo” della Commissione.

Questo poté avvenire in maniera complessivamente concorde finché la stessa politica comune di formazione professionale non cominciò, nel corso degli anni ottanta, a comportare strumenti legislativi vincolanti, rilevanti impegni finanziari e tentativi di armonizzazione e finché la politica dell'istruzione non iniziò, con l'approvazione del programma Erasmus, a perseguire finalità propriamente culturali nell'ambito normativo e politico della formazione professionale.

Note

¹ Felicetta Lauria, *Ruolo e competenze comunitarie in ambito formativo: gli aspetti legislativi*, in Donatella Palomba e Nadia Bertin, *Insegnare in Europa – Comparazione di sistemi formativi e pedagogia degli scambi interculturali*, Milano, Franco Angeli, 1993, p. 157.

² Per le discussioni avvenute in sede di negoziati cfr. Archivi storici delle Comunità europee – ASCE, CM3/NEGO, *Negoziati per i Trattati che istituiscono la CEE (1955-1957)*.

³ David W. Ellwood, *L'Europa ricostruita – Politica ed economia tra Stati Uniti ed Europa occidentale*

1945-1955, Bologna, Società editrice Il Mulino, 1992, pp. 293-297.

- ⁴ Gli autori dei Trattati erano tuttavia consapevoli che i poteri conferiti sotto forma di attribuzioni specifiche – competenza funzionale delle istituzioni – non sarebbero stati sufficienti per realizzare gli obiettivi portanti concretamente assegnati dagli stessi Trattati – competenza materiale delle Comunità. È per superare tale lacuna che gli articoli 235 CEE e 203 CEEA permettevano di estendere la competenza funzionale delle istituzioni alle dimensioni della competenza materiale della Comunità. Tale riserva di competenza veniva regolata da precise condizioni: l'azione prevista doveva tendere a realizzare uno degli obiettivi della Comunità, doveva apparire come necessaria e vi si doveva fare ricorso allorché tutti i poteri già previsti non fossero stati in grado di operare.
- ⁵ Carole Frazier, *L'Éducation et la Communauté Européenne*, Paris, CNRS Editions, 1995, pp. 11-19.
- ⁶ Gino Giugni, *La dimensione sociale del mercato interno* in Maurizio Ferrera e Elfriede Regelsberger, *Italia e Germania protagoniste dell'integrazione europea*, Bologna, Società editrice Il Mulino, 1990, pp. 379-380.
- ⁷ Marco Revelli, *Economia e modello sociale nel passaggio tra Fordismo e Toyotismo*, in Pietro Ingrao e Rossana Rossanda, *Appuntamenti di fine secolo*, Roma, Manifestolibri, 1995, pp. 161-169. In particolare, secondo l'Autore, il modello fordista-taylorista, giunto a maturazione nel periodo 1950 – 1970, sarebbe stato caratterizzato da quattro caratteristiche di fondo: l'idea del carattere illimitato del mercato con la conseguente centralità della fabbrica, la standardizzazione del prodotto unita al ricorso generalizzato all'economia di scala, la concezione dualistica, polarizzata e conflittuale dell'organizzazione produttiva e la sostanziale territorializzazione del capitale entro una dimensione prevalentemente nazionale.
- ⁸ Nadia Bertin, *Politiche ed interventi della Comunità europea nel settore dell'istruzione*, in Donatella Palomba e Nadia Bertin, *op. cit.*, pp. 165-166.
- ⁹ Patrizia Dogliani, *L'Europa a scuola – Percorsi dell'istruzione tra Ottocento e Novecento*, Roma, Carocci editore, 2002, pp. 9-11.
- ¹⁰ Alan Milward, *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*, London, 1984, pp. 498-499.
- ¹¹ Ernst Piehl, *Sviluppi attuali della formazione professionale nella Comunità europea – Tesi sull'importanza crescente della formazione continua e del ruolo delle parti sociali* in CEDEFOP, *Formazione Professionale*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1986, numero 3, p.10.
- ¹² Comunità europee, *Trattati che istituiscono le Comunità europee*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1978.
- ¹³ Giorgio Bocca, *Istruzione, formazione e cultura: una politica della Comunità europea per l'educazione*, Milano, Vita e Pensiero, 1995, pp. 5-9.
- ¹⁴ ASCE, BAC 30/1969, 308, Commissione, *Progetto sui Principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale (Proposta della Commissione al Consiglio)*, 6/2/1961.
- ¹⁵ ASCE, BAC 30/1969, 308, Commissione, *Primo progetto modificato dei Principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale*, 28/4/1961.
- ¹⁶ ASCE, BAC 30/1969, Commissione, *Proposta definitiva dei Principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale*, 26/9/1961.
- ¹⁷ Hubert Ertl, *The European Union and education and training: an overview of policies and initiatives*, in David Phillips e Hubert Ertl, *Implementing European Union education and training policy – A comparative study of issues in four Member States*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2003, pp. 16-17.
- ¹⁸ Olga Bombardelli, *Formazione in dimensione europea ed interculturale*, Brescia, Editrice La Scuola, 1997, pp. 93-96.
- ¹⁹ ASCE, BAC 30/1969, 1263, Consiglio, *Nota introduttiva sulla Proposta della Commissione al Consiglio relativa ai principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale conformemente all'articolo 128 del Trattato (procedura)*, 5/10/1961.
- ²⁰ ASCE, BAC 30/1969, 1686, Consiglio, *Nota introduttiva sulla Proposta della Commissione della CEE sui principi generali dell'attuazione di una politica comune di formazione professionale*, 25/1/1963.
- ²¹ Maria Eleonora Guasconi, *Il CES e le origini della politica sociale europea 1959-1965*, in Antonio Varsori, *Il Comitato Economico e Sociale nella costruzione europea*, Venezia, Marsilio Editori, 2000, pp. 155-156.
- ²² ASCE, CES 60/62, Comitato economico e sociale, *Relazione della Sezione Specializzata per le Questioni Sociali sulla Proposta della Commissione della CEE in merito alla fissazione di principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale*, 17/2/1962.
- ²³ ASCE, CES 5/62, Comitato economico e sociale, *Relazione del gruppo di lavoro della Sezione Spe-*

- cializzata per le Questioni Economiche incaricato di elaborare un parere complementare sulla proposta della Commissione relativa ai Principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale, 12/1/1962.
- ²⁴ ASCE, CES 18/62, Comitato economico e sociale, *Relazione del gruppo di lavoro della Sezione Specializzata per le Attività salariate e i Servizi sui Principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale*, 18/1/1962.
- ²⁵ ASCE, CES 69/62, Comitato economico e sociale, *Parere del Comitato economico e sociale in merito al Progetto di decreto relativo ai principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale*, 1/3/1962.
- ²⁶ ASCE, CES 84/62, Comité économique et social, *Compte rendu des délibérations du Comité économique et social relatives à l'élaboration d'un Avis sur le Projet d'arrêté concernant l'établissement de principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle*, 1/3/1962.
- ²⁷ Luciano Segreto, *Gli imprenditori europei e il Comitato economico e sociale* e Andrea Ciampini, *L'integrazione europea e la questione della rappresentanza sociale*, in Antonio Varsori, *op. cit.*, p. 151 e pp. 190-191.
- ²⁸ ASCE, CES 84/62, Comitato economico e sociale, *Annexe au Compterendu des délibérations du Comité économique et social relatives à l'élaboration d'un Avis sur le Projet d'arrêté concernant l'établissement de principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle*, 1/3/1962.
- ²⁹ ASCE, BAC 30/1969, 1185, Consiglio, *Lettera del Prof. Hallstein concernente la Proposta di fissazione dei principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale*, 6/10/1961.
- ³⁰ ASCE, BAC 30/1969, 449, Conseil, *Note d'information: Consultation relative à la proposition de la Commission de la CEE concernant l'établissement de principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle (article 128 du Traité)*, 4/4/1962.
- ³¹ Fin dall'inizio degli anni sessanta il Parlamento europeo aveva sollecitato la Commissione ad adottare programmi comuni nel settore dell'istruzione, consapevole che un ravvicinamento in materia avrebbe svolto un insostituibile ruolo per l'affermazione dell'integrazione comunitaria; cfr. *Relazione dell'on. Geiger*, in PE doc. 40 del 1960.
- ³² Parlamento europeo, Discussioni del Parlamento europeo, *Formazione professionale*, Sessione 1962-1963, Seduta 29 marzo 1962 9/ 92-123 e Seduta 30 marzo 1962 3/ 126-135.
- ³³ Bino Olivi, *L'Europa difficile – Storia politica dell'integrazione europea 1948-1998*, Bologna, Società editrice Il Mulino, 1998, pp. 76-77.
- ³⁴ Determinante fu la posizione assunta dalla potente Camera di Commercio tedesca che in Germania svolgeva un ruolo centrale nell'offerta di formazione professionale; cfr. Giro Di Francia e Paolo Luggeri, *La Scuola nell'Europa comunitaria: ordinamenti, prospettive e eurodidattica*, Latina, Edizioni Bucalo, 1991, pp. 78-80.
- ³⁵ ASCE, BAC 6/1977, 333, Consiglio, *Estratto del Progetto di Processo verbale della 96ª sessione del Consiglio della Comunità economica europea tenuta a Bruxelles giovedì, 21 febbraio 1963, in merito alla Proposta sui principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale*, 8/4/1963.
- ³⁶ Agence Europe, 14409, *La Decision adoptée hier soir par le Conseil permetra de realiser une politique communautaire de formation professionnelle*, 22/2/1963.
- ³⁷ *Council Decision of 2 April 1963 laying down the principles for implementing a common vocational training policy (63/266/EEC)*, Official Journal 63, 20.2.1963.
- ³⁸ Agence Europe, 14742, *Le Conseil de la CEE a adopté officiellement les principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle*, 2/4/1963.
- ³⁹ I soggetti organizzati più attivi si dimostrarono l'Associazione europea degli insegnanti (AEDE), organizzazione federalista fondata nel 1956, nel campo della formazione scolastica, e la Conferenza dei rettori europei (CRE), fondata nel 1955, nel campo dell'istruzione universitaria.
- ⁴⁰ Cfr. Umberto Gori, *L'Università e la Comunità europea*, Padova, Cedam, 1964.
- ⁴¹ Donald Sassoon, *Cento anni di socialismo – La sinistra nell'Europa occidentale del XX secolo*, Roma, Editori Riuniti, 1997, pp. 452-453.
- ⁴² Robert H. Beck, *Change and harmonization in European education*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1971, pp. vii-ix.
- ⁴³ Cfr. ASCE, BAC 13/1978 che raccoglie gli *Ordini del giorno e i Verballi del Comitato consultivo per la formazione professionale* dalla sessione di insediamento del 13 aprile 1964 alla riunione del 10 ottobre 1969.

- ⁴⁴ *Rules of the Advisory Committee on Vocational Training* (63/688/EEC), Official Journal 190, 30.12.1963.
- ⁴⁵ ASCE, BAC 6/1977, 1197, Commissione, *Progetto di Programma d'azione in materia di politica comune di formazione professionale*, 1964.
- ⁴⁶ ASCE, BAC 6/1977, 314 Brux. – 168 Lux., Segretariato Generale, *Risoluzione sui programmi d'azione della Commissione della CEE in materia di politica comune di formazione professionale in generale e nell'agricoltura adottata dal Parlamento europeo nella seduta dell'11 marzo 1965*, 17/3/1966.
- ⁴⁷ Parlamento europeo, Discussioni del Parlamento europeo, *Orientamento e formazione professionale*, Sessione 1965-1966, Seduta dell'11 marzo 1966, 5/ 205-219.
- ⁴⁸ Parlamento europeo, Discussioni del Parlamento europeo, *Scuole europee*, Sessione 1965-1966, Seduta del 10 marzo 1966, 3/ 146-162.
- ⁴⁹ La posizione era in linea con la proposta di istituire una politica culturale europea ribadita nel Programma per una azione comune dei Partiti socialisti della Comunità europea approvato dal Congresso dei Partiti socialisti della Comunità europea tenuto a Parigi il 5 e 6 novembre 1962. Cfr. ASCE, GSPE, 24, *Programma per una azione comune dei partiti socialisti della Comunità europea*, 1962.
- ⁵⁰ ASCE, CES 476/76, Comitato economico e sociale, *Studio complementare della Sezione specializzata per le Attività non salariate e i Servizi in merito al Programma d'azione in materia di politica comune di formazione professionale*, 28/3/1967.
- ⁵¹ ASCE, CES 155/67, Comitato economico e sociale, *Studio della Sezione Specializzata per le Questioni Sociali in merito al Programma d'azione in materia di politica comune di formazione professionale*, 11/9/1967.
- ⁵² ASCE, CES 341/67, Comité économique et social, *Proces-Verbal de la 42ème réunion de la section spécialisée pour les questions sociales*, tenue à Bruxelles, au siège du Comité, le 6 septembre 1967, 20/9/1967.
- ⁵³ ASCE, CES, Comitato economico e sociale, *Lettera di Jacques Genton a Furio Milano*, 6/2/1967.
- ⁵⁴ ASCE, BAC 6/1977, 430, Comitato economico e sociale, *Resoconto delle Deliberazioni del Comitato economico e sociale sui Programmi di azione in materia di politica comune di formazione professionale in generale e nell'agricoltura*, 15/12/1967.
- ⁵⁵ ASCE, BAC 6/1977, 16.179, Assemblea Nazionale, *Disegno di legge su orientamento e programma della formazione professionale*, 29/9/1966.
- ⁵⁶ Nel quadro del Consiglio d'Europa furono realizzati una convenzione multilaterale sulla cooperazione culturale ed un Consiglio sulla cooperazione culturale nonché una serie di accordi europei sul reciproco riconoscimento dei diplomi di maturità e sulla durata degli studi.
- ⁵⁷ Francine Vaniscotte, *L'Europa dell'educazione: sistemi scolastici, istituzioni comunitarie e priorità formative in Europa*, Brescia, Editrice La Scuola, 1994, pp. 141-156.
- ⁵⁸ Le scuole europee, nate in ambito Ceca nel 1953 su iniziativa privata dell'Associazione dei genitori, sono istituzioni dei sei paesi membri create nel quadro dello Statuto del 12 aprile 1957.
- ⁵⁹ Maria Pia Belloni, *La libera circolazione dei lavoratori e il diritto all'istruzione superiore nella Comunità europea*, Padova, Cedam, 1995, pp. 55-58.
- ⁶⁰ Questa pratica consisteva nell'adozione, da parte del Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, di direttive sul mutuo riconoscimento delle qualifiche di categorie settoriali di lavoratori; nel corso degli anni sessanta furono approvate cinque direttive, in realtà accordi transitori, stipulati in attesa di effettivi riconoscimenti reciproci delle leggi pertinenti.
- ⁶¹ Steve Bainbridge & Julie Murray, *An age of learning: vocational training policy at European level*, Thessaloniki, Cedefop, 2000, pp. 22-23.
- ⁶² ASCE, BAC 30/1969, 308, Commissione, *Progetto sui Principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale (Proposta della Commissione al Consiglio)*, 6/2/1961.
- ⁶³ Sofia Corradi, *Erasmus Comett Lingua Tempus*, Milano, FrancoAngeli, 1991, pp. 86-87⁶⁴ Jean-Marie Palayret, *Un'Università per l'Europa – Le origini dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze (1948-1976)*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1996, pp. 49-55.
- ⁶⁵ Cfr. ASCE, Fondi Etienne Hirsh (EH) 24-25-26-27 e Emile Noel (EN).
- ⁶⁶ Antonio Varsori, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Bari, Editori Laterza, 1998, pp. 161-162.

- ⁶⁷ Giovanni Gozzer, *Scuole a confronto – Sistemi e ordinamenti scolastici nell’Europa e nel mondo*, Roma, Armando Armando Editore, 1984, pp. 221-222.
- ⁶⁸ In realtà la dicitura era “Consiglio e Ministri dell’Istruzione riuniti in Consiglio” perché, non essendo stata prevista una politica europea in materia di istruzione, non poteva esistere un vero e proprio Consiglio dei ministri ma solo Ministri dell’Istruzione che episodicamente si riunivano in Consiglio.
- ⁶⁹ Carlo M. Frediani, *La politique de la Communauté Européenne en matière d’éducation et de culture*, Nice, Presses d’Europe, 1992, p. 3.
- ⁷⁰ ASCE, BAC 9/173, 21.874, Parlamento europeo – Commissione politica, *Progetto di parere per la Commissione per l’energia, la ricerca e i problemi atomici su La ricerca nelle università e le sue implicazioni per la gioventù europea*, 30/4/1969.
- ⁷¹ Parlamento europeo, *Risoluzione sulla politica della gioventù e dell’educazione nel quadro delle Comunità europee*, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C 19, 28/2/1972.
- ⁷² Ralf Dahrendorf, *Il conflitto sociale nella modernità*, Bari, Sagittari Laterza, 1992, pp. 134-137.
- ⁷³ Giorgio Franchi, *Sistema d’istruzione e formazione professionale*, Firenze, La Nuova Italia Editrice, 1979, pp. 10-13.
- ⁷⁴ Commission, *L’éducation permanente dans la construction de l’Europe*, Bruxelles, Documentation européenne, 1972.
- ⁷⁵ Parlamento europeo, *Risoluzione sulla politica della gioventù e dell’educazione nel quadro delle Comunità europee*, Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee C 19, 28/2/1972.
- ⁷⁶ Consiglio, *Orientamenti generali per l’elaborazione di un programma di attività a livello comunitario in materia di formazione professionale*, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C 81, 12/8/1971.
- ⁷⁷ ASCE, BAC 6/1977, 21.269, Commissione, *La polivalenza nella formazione professionale negli Stati della Comunità*, gennaio 1970.
- ⁷⁸ ASCE, BAC 6/1977, 6.218, Commissione, *L’avvenire della formazione professionale e tecnica nei paesi della C.E.E.*, 1969.

Learning for employment

Thomas Janson, Steve Bainbridge

(Centre Europeen pour le Developpement de la Formation Professionelle)

INTRODUCTION

Cedefop's second policy report, *Learning for Employment*, aims to contribute to and stimulate debate on the development of vocational education and training policy in the EU. It looks at the development and results of vocational education and training policy in the EU, in the light of the Lisbon strategic goal to make the EU the most dynamic knowledge-based economy in the world by 2010. One chapter describes the development of the social dialogue at different levels, its implications for EU-policy and contains rich information on the social dialogue linked to the development of policies of vocational education and training. This chapter was the main source for the presentation given at the conference in Florence.

Learning for employment is Cedefop's second report on vocational education and training policy in Europe and follows *An age of learning*, published in 2000. Authors of *Learning for Employment* are Steve Bainbridge, Julie Murray, Tim Harrison and Terry Ward.

THE CHALLENGES

At the Lisbon summit, in March 2000, the European Union (EU) set a goal to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion.

Linked to the strategic goal is a more employment-intensive economy and targets set to¹

- raise average employment rate to 70% (currently 64.3%);
- increase number of women in employment to over 60% (currently 55.6%);
- raise average employment rate of people aged 55-64 to 50% (currently 40.1%).

The benchmarks are a first step. By achieving these benchmarks the EU will develop towards the Lisbon goal, but the benchmarks are also means of stimulating exchange of good examples of practice and new ways of thinking about policy approaches. Learning from each other and positive policy competition are central elements.

Since the Lisbon summit a European lifelong learning policy framework has been established. Co-operation between Member States in vocational education and training has been strengthened following the 'Bruges-Copenhagen processes'.

These reinforce the open method of co-ordination, comprising of regular reporting, exchanges of information and a peer review of policies. The EU has also decided on benchmarks for education and training, some being:

- by 2010, an EU average rate of 85% of the 22-year olds having an upper secondary education (currently 79%);
- by 2010 an EU average rate of no more than 10% early school leavers should be achieved (currently 18.1%);
- by 2010 an EU average rate of 12.5% in adult participation in life-long learning (currently 8.5%).

The European social partners are at the centre of this policy development. For the social partners vocational education and training is high on the policy agenda. In 2002 the European social partners agreed a framework of actions² for the lifelong development of competencies and qualifications, comprising four key areas for priority action. The framework of actions is addressed mainly to the social partners themselves at various levels – European, sector, national and enterprise. Its implementation and follow-up is separate, but complementary to that of the European Council concerning the progress towards the Lisbon objectives. This reflects the development of a more autonomous social dialogue at European level.

The different social partner dialogues in the Member States are crucial, as the primary responsibility for vocational education and training rests at national level. Although structures differ, the social partners are closely involved in developing policies, curricula and qualifications in all Member States, in their bipartite discussions and tripartite forums with government. Further, the focus of the social partners' policy agenda is on monitoring results and outcomes.

THE FRAMEWORK OF THE SOCIAL DIALOGUE

What is the social dialogue

Social dialogue is the term for the relation between the two sides of industry. It ranges from exchanges of information to consultations and hearings to negotiations between the parties.

The social dialogue is at the centre of the European social model. It is essential for the introduction of economic and social change as it can promote flexibility and cushion the social cost of adjustment. The Lisbon European Council emphasised the role of the social dialogue in meeting the objectives set for the EU, not least in raising the level of skills.

The social dialogue has a strong institutional base at European level. The Amsterdam Treaty, in Articles 138 and 139 obliges the European Commission to promote consultation of the social partners and facilitate their dialogue while ensuring a balanced support for both parties.

Participants in the social dialogue at European level are:

- ETUC (European Trade Union Confederation) established in 1973 representing employees;
- UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe) established in 1958;
- UEAPME is part of the delegation of UNICE and represents small and medium-sized companies;
- CEEP (European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest), created in 1961.

ORIGINS OF THE EUROPEAN SOCIAL DIALOGUE

Development of the European social dialogue has been classified into four overlapping periods³:

- the 'social engineering' period – covering the contribution of the European Coal and Steel Community and the Treaty of Rome;
- the 'joint opinion period' – following the *Val Duchesse* summit in 1985, the principles of which were included in the Single European Act of 1986, inserting Article 118b into the Treaty assigning the European Commission the task of developing and promoting the European social dialogue;
- from 1989 to 1992 characterised by the Community charter of fundamental social rights for workers and its action plan which engendered a return to legislation;
- from the institutionalisation of the European social dialogue starting with the social partners' October 1991 agreement annexed to the Maastricht Treaty and later Article 138 in the Amsterdam Treaty.

Over time the institutional framework of the European social dialogue has remained largely stable, but its influence has steadily grown, particularly in the area of vocational education and training.

The European social dialogue was not formally constituted under the Treaty of Rome. Its roots can be traced back to discussions in the standing employment committee and tripartite conferences held in the 1970s and early 1980s. The two sides of industry are represented together with other groups of civil society in the Economic and Social Committee set up in 1957 to give opinions on the initiatives by the European Commission. They participated in committees to oversee the operation of the European Social Fund (ESF) and the governing boards of the European Foundation for Living and Working Conditions in Dublin, and the European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop) when both were set up in 1975.

The common vocational training policy of the Treaty of Rome in 1957 and the principles to implement it agreed in 1963, linked vocational education and training firmly to developments in the labour market. Long before the European social dialogue as we now know it emerged, the role of the two sides

of industry in developing vocational education and training policy at European level was institutionalised through their membership of the advisory committee on vocational training (ACVT). The ACVT was established in 1963 to give opinions on questions of general importance or principles concerning vocational education and training. The social partners were involved in a number of initiatives to implement the common vocational education and training policy, including efforts to harmonise training levels during the 1960s.

Economic and social change in the 1970s and 1980s was characterised by high levels of unemployment, particularly among young people and the growing problem of long-term unemployment. The social partners' joint declaration on vocational education and training in 1974 contributed to its use as an active labour market policy to combat unemployment and promote equal opportunities. Cooperation was based on informal agreements between the social partners at European and national level in the context of a European policy framework set through various resolutions of the Council. Cooperation involving the social partners took various forms, including pilot projects, research, networks and study visits.

The European social dialogue was launched in 1985 by the then president of the European Commission, Jacques Delors. He invited the three main organisations representing both sides of industry at European level, UNICE, ETUC and CEEP including affiliated, national organisations to play their part in the creation of the Single Market at an informal meeting in January 1985 at château Val Duchesse. A second Val Duchesse meeting in November 1985 resulted in agreement on the broad lines of a cooperative growth strategy for more employment and a joint declaration of intent. Two working parties, comprising representatives of the three European organisations, were set up to look into possible joint approaches. One looked at macro-economic problems and the other at the introduction of new technologies. The macro-economic working party issued a joint opinion in November 1986 on a cooperative growth strategy for more employment. It mentioned the need to improve the skill levels of the labour force and linked vocational retraining to employment and competitiveness. It also argued that training costs represent an investment and employees at every level should be encouraged to take training courses.

The working party on the introduction of new technologies adopted its first joint opinion in March 1987. The joint opinion focused on using training to make the introduction of new technologies more economically viable and socially acceptable. It also considered motivation and encouragement to adapt and undergo training. It was explicitly stressed that vocational training – basic training, in-service training and retraining – should satisfy the demands of workers, firms, the economy in general and the internal market in particular. Development of training systems and their comparability was said to need the active support of both sides of industry and the joint opinion called for a system for mutual recognition of qualifications to be introduced at European level. The joint opinion distinguished between basic training, in-service training and retraining. The former was seen as the responsibility of public authorities, and the latter two, to a large extent, the responsibility of the labour market itself. Public authorities were called upon to consult to a greater degree than they did, to ensure consistency between

training and the requirements of the economy, firms and workers. Emphasis was placed on the transition from school to working life, guidance and counselling, as well as the training of trainers. The requirements of unskilled job-seekers under 25 and of women were mentioned as needing particular attention. Several paragraphs dealt with in-service training and retraining, mechanisms of information and consultation, financing, linking training efforts to improved forecasting of skills needs and employment. Consequently, at the outset the European social dialogue on vocational education and training, touched a number of issues which are still relevant.

The Single European Act of 1986, gave the European social dialogue a legal status in Article 118b of the Treaty of Rome as amended by the Act. Under the article the European Commission was given the task of developing and promoting the European social dialogue. In May 1987, the social dialogue was reviewed by the presidency of the Council, European Commission and ETUC, CEEP and UNICE. The results were presented to the Council, encouraging governments to implement policies apt to give scope and significance to this new kind of dialogue. This served to extend the influence of the social partners on the development of vocational education and training policy and ushered in the 'joint opinion' period.

THE PERIOD OF JOINT OPINIONS

In 1989, the European social dialogue entered a second phase. A permanent, political steering group was set up to foster permanent dialogue and define the mandate and composition of working groups under its responsibility. Working parties were set up, one dealing with education and training, which adopted a number of joint opinions⁴ on:

- basic education and initial training and vocational training and adult training, 1990.
- the transition from school to adult and professional life, 1990.
- the best methods for enabling the broadest effective access to training, 1991.
- vocational qualifications and their validation, 1992.
- women and training, 1993.
- future actions of the EU in the vocational training field and the role of the social partners in this area, 1994.
- the contribution of vocational training to the fight against unemployment, 1995.

The joint opinions on basic education and training (June 1990), the transition from school to adult and working life (November 1990), and new technologies, work organisation and adaptability of the labour market (January 1991) drew attention to the major challenges in terms of skill requirements anticipated by the creation of the Single Market, demographic and technological change.

The joint opinions were guidelines or recommendations mainly addressed to Member States, and the European Commission. The concerns expressed in them

strongly influenced European vocational education and training policy and the action to implement it. Issues highlighted by the social partners were included in the new Community vocational education and training policy article in the Maastricht Treaty agreed in 1992, but their influence on policy development extended further. Their joint opinion on ways of facilitating the broadest possible effective access to vocational education and training opportunities in September 1991 formed the basis of the access recommendation adopted in 1993. Another joint opinion in October 1992 emphasised the importance of transparency in qualifications and certificates across Member States, and was reflected in the Council resolution on this issue agreed in December 1992.

In terms of practical action, the issues emphasised by the social partners featured prominently in the vocational education and training action programmes introduced during this period – Comett II (established in 1988), Eurotecnet (1989), Force (1990), Petra II (1991) and their successor Leonardo da Vinci (1994). The programmes involved the social partners as active participants and in their management as members of the committees overseeing them. The social partners also expressed influential views on the management of European Community action concerning vocational education and training. Their joint opinion on the future role and actions of the Community in the field of education and training (July 1993), called for greater coherence in the Community initiatives supported by the European Social Fund (ESF). Their joint opinion on the draft decision for the Leonardo da Vinci II programme (January 1998) supported the idea of simplifying the management mechanisms for the second stage of the programme. In both instances, their views were taken into account.

The social dimension and the social protocol

During the ‘joint opinion’ period the social partners were very active in the development of employment and social policy generally, not just vocational education and training. This period took place against the background of lively debate on the development of the social dimension of a Single Market, rapidly taking shape after the Single European Act 1986. The Community Charter of Fundamental Social Rights for Workers (the social charter) agreed by 11 of the then 12 Member States in 1989 and the subsequent action plan were seen as key components of the social dimension. The action plan to implement the principles in the social charter contained legislative proposals governing employment conditions and a legally binding decision on access to training.

In 1990, the social partners released a joint statement that they sought ways and means of making the social dialogue more useful and better known to improve implementation and follow up of their joint opinions. They expressed their intention to extend the social dialogue to all levels and agreed to circulate their joint opinions. They also agreed to request their affiliate and member organisations to convene social partner meetings at national level to examine the joint opinions and assess their value and usefulness in the national and European context.

In 1991 an 'ad hoc' group was set up to prepare for the inter-governmental conference on political union and amendments to the treaties, which in October 1991 agreed a proposal for amending the articles on social policy. The outcome was the Agreement on Social Policy⁵ (the social protocol), annexed to the Maastricht Treaty in 1992, agreed between the Member States (with the exception of the UK), based almost entirely on the text agreed by the social partners in October 1991. The social protocol ensured the social partners were consulted in advance by the European Commission when preparing proposals. It also provided for contractual agreements by the social partners at Community level to be implemented by the Council through legally binding instruments on a proposal from the European Commission. Although the development of human resources was one of the objectives in the social protocol, it was very cautious in its treatment of vocational education and training. Contractual agreements between the social partners on vocational education and training were limited to the integration of persons excluded from the labour market. Furthermore, any agreements were to be without prejudice to the vocational education and training article of the Treaty. This illustrates that the then 11 Member States which signed the social protocol, even though they supported a greater role for the social partners in European social policy, still wished to avoid any legally binding proposals that might impinge upon their responsibility for the content and organisation of vocational education and training. The social protocol was signed by the UK in 1997 and subsequently became Article 138 of the Treaty on European Union agreed at Amsterdam.

It is important to note that during this debate, the social partners did not always share the same ambitions and goals on all issues. However, the social dialogue highlighted areas of genuine common interest, as well as others where it was necessary to tread more cautiously to reach results. Typical was the question of competence between the European and national levels and the principle of subsidiarity, whereby issues should be taken at the level as close as possible to the persons concerned. The road of European collective agreements as provided for under Article 138 of the Treaty of Amsterdam was not an easy one. The first formal collective agreement at European level between the social partners was reached in 1995 and covered parental leave. Given the cautious treatment of vocational education and training in the article, it is not surprising there have been no specific proposals from the social partners in this area. This reflects a consistent position of the social partners that the implementation of initiatives agreed at European level, including those in vocational education and training, should be compatible with national practices.

However, this has not prevented progress being made on vocational education and training in the social dialogue through the traditional method of firm commitments agreed on a voluntary basis, expressed through joint opinions or other frameworks for action.

Persistent high unemployment, particularly long-term unemployment (despite a return to economic growth in the late 1980s followed by a sharp downturn in the early 1990s), led to an examination of the structural problems in the labour market including shortage of skills. Further examination was encouraged by the European Commission's white paper 'Growth, competitiveness and employment' in 1993 and

the social partners actively contributed to the process through joint opinions on vocational education and training and combating unemployment (April 1995) and sustained and job creating growth (May 1995). The examination of the structural problems in the European labour market led to a closer coordination of Member States' employment policies which began at the Essen Employment Council in 1995, culminating in the Luxembourg process, agreed in 1997, that became the European employment strategy, enshrined in the Treaty of Amsterdam in 1999.

This period saw the social partners committed to labour market reform and improvements in vocational education and training through the Employment Pact of December 1998 and their involvement in drawing up of the employment guidelines as outlined in their joint opinion of 18 March 1999. The guidelines put vocational education and training and the development of lifelong learning at the forefront of measures to combat unemployment and improve employment prospects. They underline the importance attached by the social partners to lifelong learning and vocational education and training and their commitment has continued.

In addition to using the social dialogue to develop policies for lifelong learning, during this time the social partners were also looking to strengthen it at European level on the basis of innovative practices in the Member States. Following the Council recommendation of 30 June 1993⁶, a social dialogue support system on continuing training was set up in October 1994.

The social partners, supported financially by the European Commission, asked a small group of experts from each side to study ways in which the social dialogue could serve as a forum for the exchange of information and experience at European and national level. They identified a number of themes:

- planning of training in firms,
- small-and medium-sized enterprises,
- organisational development,
- atypical work,
- integration of young people,
- new forms of cooperation at regional level,
- validation and accreditation – means and methods,
- allocation of resources,
- new responses to individual needs.

The first compendium, contained descriptions of the themes representing best practices in the Member States and 30 case-studies. The second, 'Vocational training: innovation and diversity in dialogue practices between social partners', was launched in May 1996 with 30 new case-studies and 16 notes. The first note covered the European social dialogue and its achievements, followed by a note on each Member State, describing the development of dialogue on vocational education and training and its relationship with legislation and training systems. The European social dialogue continued to highlight and consider the key issues in vocational education and training policy through its education and training group set up in 1996. Again identifying what were to become widely accepted as issues fundamental to the development of

vocational education and training in Europe, the working group established four sub-groups to examine four priorities; vocational guidance, lifelong learning, financial resources and qualifications. Each sub-group examined the practices in the Member States and examined the various joint opinions in these areas.

To strengthen further the European social dialogue, on the initiative of ETUC, CEEP and UNICE and with the support of the European Commission, a special body for debate, exchange of experience, training and support for industrial relations in Europe: the European Centre for Industrial Relations (ECIR) was set up in, Florence, in 1995⁷.

A new development in the European social dialogue: a framework of actions

Lifelong learning has been on the social partners' agenda for more than a decade as an integral part of restructuring the labour market. The Lisbon European Council in March 2000, called on the social partners to give higher priority to lifelong learning as a basic component of the European social model and encouraged them to reach agreements on it. In response, the social partners set up a working group to identify ways of promoting access to lifelong learning and skill development. In addition to commenting⁸ on the European Commission's memorandum on lifelong learning, the social partners agreed a 'Framework of actions on the lifelong development of competences and qualifications' on 28 February 2002, and listing four priorities:

- identification and anticipation of competences and qualifications needs;
- recognition and validation of competences and qualifications;
- information, support and guidance;
- resources.

The framework is a joint understanding of the need for competence development with a strong focus on qualifications, competences and learning in Member States. Attached to the agreement are examples from national, sectoral and company levels of action taken in this regard. The framework states that lifelong learning depends on a solid foundation being provided by initial education. Perhaps with an eye to the Lisbon objectives of defining and promoting new basic skills, the framework provides a list, albeit in a footnote, of those elements seen by the social partners as providing part of the solid foundation required. An important development is the encouragement for companies to draw up competence development plans with the social partners, based on the strategic needs of the company. This marks a shift towards taking greater account of competences acquired in the workplace and from formal to non-formal learning. For each of the priorities the action proposed for social partner organisations at European, national, sectoral and enterprise level is outlined. An annual reporting procedure on action taken in respect of the four priorities has been instituted. A review of the process assessing the impact of the priorities is planned for 2006.

Social partners' framework of actions in vocational education and training is important for two reasons. Firstly, it anticipated the emergence of a more autonomous European social dialogue, outlined in the declaration of the social partners after the Laeken European Council. It sets about an agenda complementary to that agreed by the European Council, is specific to the social partners with the implementation dependent upon the.

It is also important to the future success of the European social dialogue. Secondly, it is important if the Lisbon benchmarks are to be achieved. The existence of an autonomous social dialogue is vital if we are to combine growth with the social values of the European union.

The social dialogue at the centre of the European social model

Since the Lisbon agenda is triggered by the economic competition from the United States and Japan and it could be valuable to reflect the role the social dialogue plays in Europe compared to the USA or Japan. Collective bargaining plays a key role in industrial relations in nearly all EU Member States, though national systems differ very widely in terms of the level, coverage, content and nature of bargaining. In Japan and the USA bargaining is essentially a relatively marginal activity, though it may have a wider impact beyond its direct sphere, especially in Japan⁹.

However the systems of collective bargaining in Member States are very different depending upon culture and tradition and historical developments in each country. Even if the social partners at EU-level have a system of negotiating laid down in the Treaty the historically developed labour regimes in the countries, along with the Member States' exclusive authority over them make them highly resistant to pressures for change from European level institutions. In comparison collective bargaining systems in the USA are to a large extent federally regulated. A major difference between the majority of current EU Member States on one hand, Japan and the USA on the other, is the strong presence of sectoral employers' organisations with a collective bargaining role. Furthermore, EU-level employer organisations negotiates agreements (though not over pay) with trade union bodies, a situation which does not exist in the USA.

In general, bargaining in the present EU is considerably more centralised than in its two competitor countries. In both Japan and the USA, the predominant bargaining level for pay and all other issues is the individual company. Intersectoral or sectoral bargaining is virtually unknown. However, collective bargaining is generally much more decentralised in the new Member States than in the current EU. One of the most important factors for collective bargaining is the collective bargaining coverage¹⁰, which is comparatively high in the EU-15 (72%), nearly four times the rate in Japan (20%) and five times the USA (15%). Collective bargaining coverage in the EU-15 has been relatively stable, partly due to extension mechanisms in some Member States, while, it has been declining in Japan and the USA.

Employee involvement is a another important area of difference between the EU and its two competitors. Nearly all Member States have systems giv-

ing employee representatives defined rights to information and consultation. At the EU level the EWC-directive¹¹ has introduced such rights for employer representatives in multinational companies. Neither Japan nor the USA has legislation providing rights to information and consultation.

The social dialogue and enlargement

It is also important to see these developments against the background of enlargement. As a major element of the European social model, social dialogue is not only seen as part of the *acquis communautaire* but a means of implementing it. The social partners are in a position to ensure that many important arrangements agreed at European level are put into effect, taking account of national traditions and practices, at various levels including the workplace itself. Social partner organisations in the new Member States are integrated into the processes of the social dialogue and the role it plays in the implementation of the Lisbon and employment strategies. In addition, they are central to the implementation of several important directives, including those on information and consultation in European works councils, and health and safety at the workplace.

Consequently, the autonomy of the social partners in the future Member States is seen as essential to enable them to fulfil these roles effectively. Conferences in Warsaw in 1999 and Bratislava in 2001, considered the role of the social dialogue in the context of enlargement and a number of other initiatives followed. These were notably at sector level in the future Member States and the candidate countries, focusing on four major aspects:

- identification of the social partners to establish clearly the parties involved in the dialogue;
- resolving tangible problems together;
- obtaining common results;
- reinforcing structures.

CHALLENGES FOR THE SOCIAL PARTNERS

The role of the social partners in the development and implementation of vocational education and training has never been more important. Their presence at various levels in the national and European social dialogue means that they are uniquely placed to initiate and contribute to a variety of actions.

There have been significant developments in the European social dialogue, as the social partners are giving high priority to vocational education and training. Progress is being made through firm policy commitments between the social partners, through different types of cooperation at the different levels of the European social dialogue. Cooperation includes joint opinions, joint study and work projects, policy statements, preparation of practical training manuals, and joint participation in projects. The

emergence of a more autonomous social dialogue has seen increasing emphasis on the social partners developing a policy framework, including processes of coordination, monitoring and accountability specific to them.

Changes in the structure of the European-level sectoral social dialogue have helped improve its effectiveness. Sectors are active in various ways to improve vocational education and training and develop lifelong learning. Furthermore, the work done in the European-level sectoral social dialogue on the measuring and development of sectoral qualifications has been incorporated into the Bruges-Copenhagen process. The profile of vocational education and training is also rising in discussions in European works councils.

The principle of subsidiarity, the responsibility of the Member States for the organisation and content of vocational education training systems, is specifically stressed. In each national system the social partners play a significant role. Social dialogue and other social partner involvement in the Member States, such as in tripartite bodies, is extensive and apparent at all levels in vocational education and training policy and implementation: national, regional, sectoral and local (variously including enterprise, establishment and sub-regional geographical areas). Moreover, differences between the countries appear to be less than might be anticipated from stereotypical models of labour relations. Similarities that cross the labour relations systems as well as differences within them, may be the result of convergence occurring with transfer of good practice.

With the European social model the European Union has unique opportunities to increase and develop lifelong learning. The social partners have a role in fostering lifelong learning through activities at all level, and they have today and the past been active in different settings and different ways, from institution building to the recent framework agreement. However, in the light of the Lisbon process a number of strategic challenges remain for the social partners, namely;

- learning at the workplace – creating new opportunities, recognising and accepting non-formal learning;
- increasing participation of older workers in the work force and vocational education and training;
- promoting mobility;
- stimulating increased investment in human resources.

There is a specific European context in work organisation development, which places emphasis on the importance of social and human factors, and on the role of the worker contributing to learning at workplace. In contrast to the American work organisation culture European workplaces put more emphasis on vertical and horizontal co-operation between workers and managers. Focus is more on employee participation, while the Americans place their emphasis on vertical processes, partly due to the weak social dialogue system¹². At the same time there is a considerable gap between rhetoric and reality as far as the new forms of work organisation are concerned. The rhetoric suggests that new forms of work organisation are widespread and inevitable. The reality is that some of even the most basic practices associated with these forms are absent in the majority of EU workplaces¹³.

The challenge facing Member States and social partners alike is to ensure access both to the labour market and to necessary training of those with poor educational qualifications. Demographic trends mean that declining numbers of young people entering the EU labour market will be accompanied in future years by a significant increase in the number of older people in their 50s and 60s. To achieve the Lisbon targets it is necessary to reduce the trend in this age group to retire from the work force before reaching the official age of retirement, to avoid the waste of skill this involves.

This requires focusing on developing inclusive work organisations and improving access to lifelong learning for the older age groups. But many countries still have legal limitations on trade union and works council activities, regulating the minimum number of employees required to set up a works council or limiting what kind of activities works councils can perform, making it difficult to engage in participative activities in small and medium sized companies.

To put a focus on disadvantaged groups Member States with the support of social partners should be invited to set specific targets. This would encompass participation in education and training of women aged 25 to 64, older workers 55 to 64, people with disabilities and others at a disadvantage in the labour market. Setting such targets would complement those already agreed by the European Council and could be integrated into the guidelines of the employment strategy, which already acknowledges the importance of integrating these groups more fully into the labour market. Such targets will also improve the monitoring of the process of opening up systems and establishing lifelong learning in the Member States.

A continuation of current trends means that a significant number of the new jobs that will be created will be in, what are traditionally regarded as, unskilled jobs in the services sector. The policy of raising levels of educational attainment generally also tends to raise levels of expectations in respect of the type of work people are looking for. It is not clear that the approach of improving the quality of work has addressed this issue. The social partners in certain sectors – notably cleaning, private security and tourism – are looking to raise the status of certain jobs in their sectors by improving levels of professionalism and introducing qualifications. Arguably a wider policy framework to support the social partners in this area is needed.

The third challenge is to encourage professional mobility. Mobility helps to create new learning opportunities and make use of the full potential of the European labour market. These efforts notwithstanding, internal migration within the EU has not increased significantly. As, among others, the Commission has noted European mobility is much lower than the American. One constraint to intra-EU mobility is the, by and large, persistence of national forms of labour market organisation, education systems, welfare state and fiscal systems' that complicate migration projects. One obvious obstacle is language. Americans speak one single language (though Spanish is becoming more common), Europeans many¹⁴.

Even though measures have been taken to improve mobility (through transparency of qualifications, the mutual recognition of qualifications, improving language skills and establishment of the European Employment Services which include trade unions and employer organisations) a lot more work needs to be done. The social partners

are more advanced in this area. At the European-level sectoral social dialogue, efforts are underway to improve recognition of qualifications in certain sectors across Europe and even develop Europe-wide qualifications.

The last challenge is the question of resources and increased investment. Who pays for vocational education and training is a question that has been recognised (e.g. in the framework of action specifically) but needs to be addressed in more depth. There is no single solution for the sharing of the costs of vocational education and training between government, employers, trade unions and individuals the model will vary between the Member States in line with their traditions. There is a clear trend towards requiring individuals to pay more for their training, but whether this policy will reach those groups needing to be drawn into the labour market is questionable.

Through the framework of action, the European social partners are influencing developments in the EU and Member States, through collective agreements, legislation and co-operation. They act to spur reforms by providing examples of good practice, already having an affect in the content of collective agreements in some Member States. This process is important as a basis for a more autonomous social dialogue in the future.

Bibliography

- Convention setting up a European University Institute. Official journal of the European Communities, C 29 9.2.1976.
- Council Directive 94/45/EC of 22 September 1994 on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups undertakings for the purposes of informing and consulting employees (OJ L 254, 30.9.1994, p. 64).
- European Commission DG Education and Culture. Lifelong learning: who gave their views during the consultation? Available from Internet: http://europa.eu.int/comm/education/policies/life/report_en.html [cited 2.10.2003].
- European Commission DG Employment and social affairs www.europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/social/euro_agr/index_t4_en.htm on the 27th of April 2004.
- European foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Industrial relations in the EU, Japan and USA, 2002 <http://www.eurofound.eu.int/2004/01/feature/tn0401101f.html> cited 27th April 2004
- European Trade Union Confederation (ETUC), Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE) European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest (CEEP) Framework of actions for the lifelong development of competencies and qualifications. Concluded 28th February 2002. www.etuc.org.
- Nyhan, Cressy, Tomassini, Kelleher and Poell, 2003, Facing up to the learning organisation challenge. Key issues from a European perspective. Volume 1. Cedefop.
- Official journal of the European Communities, Council recommendation of 30 June 1993 on access to continuing vocational training. L 181, 23.7.1993, pp. 37-40.
- Recchi, Ettore and Nebe, Tina M. Migration and Political Identity in the European Union: Research Issues and Theoretical Premises STATE OF THE ART REPORT PIONEUR Working Paper No. 1 – July 2003.

- Sisson Keith, 2000, Direct Participation and the Modernisation of Work. European foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
Treaty establishing the European Community. Official journal of the European Communities, C 224, 31.8.1992, p. 126.
- Tyszkiewicz, Zygmunt, 1998 The European social dialogue 1985-1998, a personal view
www.etuc.org/ETUI/Publications/Yearbook/Yearbook1998/Zygmunt.cfm.

Notes

- ¹ http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/COM2004_029_sv.pdf cited 28th April 2004.
- ² European Trade Union Confederation (ETUC), Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE) European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest (CEEP) Framework of actions for the lifelong development of competencies and qualifications. 28 February 2002 www.etuc.org.
- ³ Tyszkiewicz.
- ⁴ http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/social/euro_agr/index_t4_en.htm cited on the 27th of April 2004.
- ⁵ Treaty establishing the European Community. *Official journal of the European Communities*, C 224, 31.8.1992, p. 126.
- ⁶ Council recommendation of 30 June 1993 on access to continuing vocational training. *Official journal of the European Communities*, L 181, 23.7.1993, p. 37-40.
- ⁷ Convention setting up a European University Institute. *Official journal of the European Communities*, C 29 9.2.1976.
- ⁸ *Lifelong learning: who gave their views during the consultation?* Available from Internet: http://europa.eu.int/comm/education/policies/life/life/report_en.html cited 2nd October 2003.
- ⁹ European foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- ¹⁰ Collective bargaining coverage is the percentage of the workforce covered by collective bargaining.
- ¹¹ COUNCIL DIRECTIVE 94/45/EC of 22 September 1994 on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups undertakings for the purposes of informing and consulting employees (OJ L 254, 30.9.1994, p. 64).
- ¹² Nyhan, Cressey, Tomassini, Kelleher and Poell.
- ¹³ Sisson Keith.
- ¹⁴ Recchi, Nebe.

Partecipata e duale: la politica delle migrazioni dell'Unione Europea

Ettore Recchi, Emiliana Baldoni*

(Università degli Studi di Firenze)

1. COMUNITARI E NON: DUE REGIMI MIGRATORI DISTINTI

L'Unione Europea ha una politica delle migrazioni? Per quanto sia ormai impossibile trattare del governo delle migrazioni in Europa senza tenere in debita considerazione le istituzioni comunitarie, a rigore a questa domanda si dovrebbe rispondere due volte no. Il primo no deriva dal fatto che l'Unione non è titolare di una competenza esclusiva in materia di migrazioni. Come del resto in altre arene, l'UE *partecipa* alla costruzione delle politiche complessive, ma non detta legge in maniera sovrana, dovendo fare i conti con i parlamenti e i governi nazionali, e in taluni casi anche con i poteri locali. Il secondo no ha a che vedere con la natura *duale* dei migranti e delle politiche che se ne occupano. L'Unione non ha *una* politica delle migrazioni, bensì due. All'UE si deve anzitutto l'introduzione di un *discrimen* definitorio, ormai largamente accettato, tra due regimi migratori diversi – quello che coinvolge migranti provenienti da stati membri e quello che riguarda migranti cittadini di paesi terzi. Da questa distinzione scaturiscono due approcci alla gestione dell'immigrazione separati, quando non divergenti. Le politiche relative alle migrazioni intracomunitarie si ispirano al principio delle porte aperte: nel senso che l'Unione Europea ha un deliberato impegno a promuoverle. Ciò rappresenta, fra l'altro, una vistosa eccezione su scala mondiale, ove quasi tutti i paesi industrializzati (e non solo) dichiarano pubblicamente di voler limitare i flussi di ingresso dall'estero (cfr. United Nations 2002)¹. Mentre di segno opposto, tendenzialmente, è la linea guida delle politiche rivolte all'immigrazione dai paesi terzi – che oscilla, a seconda dei periodi e degli attori chiamati in causa nel *policy-making*, tra controllo, contenimento e repressione.

Questo secondo filone di politiche, che è quello cui immediatamente viene fatto di pensare in tema di *immigration policies*, costituisce in realtà un'arena in cui l'Unione Europea ha cominciato a muoversi piuttosto di recente. Per contro, le migrazioni interne rappresentano una delle preoccupazioni cruciali fin dalla fondazione della Comunità – sia per gli stati membri che avevano bisogno di manodopera sia, e forse ancor di più, per l'Italia che invece vedeva nell'integrazione europea un'opportunità per migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei propri cittadini emigrati o potenzialmente emigranti. Se l'asse portante dell'integrazione europea consiste nella progressiva affermazione delle quattro libertà di circolazione (dei beni, dei capitali, dei servizi e delle persone), è quest'ultima a monopolizzare l'interesse degli uomini politici e dei rappresentanti italiani a Bruxelles nei primi lustri di storia del mercato

comune (cfr. Romero 1991; Maas 2004). Di fatto, il diritto di libera circolazione delle persone, inizialmente riconosciuto solo al cittadino comunitario per lo svolgimento di un'attività lavorativa in uno stato membro diverso da quello di appartenenza², si è imposto nel corso degli ultimi decenni in maniera graduale ma pressoché completa³.

Nonostante l'implementazione del diritto alla libera circolazione, la progressiva rimozione delle barriere interne e il trattamento preferenziale accordato ai cittadini comunitari nel mercato del lavoro, la mobilità intraeuropea rimane però nel complesso piuttosto contenuta. Ad esclusione del Lussemburgo, dell'Irlanda e del Belgio, negli altri stati membri la maggior parte degli stranieri regolarmente residenti proviene infatti da paesi terzi. Come illustrato in Tabella 1, all'inizio del nuovo secolo nel territorio dell'Unione sono regolarmente presenti circa 19 milioni di stranieri, solamente un terzo dei quali proveniente dai quindici paesi membri (pari all'1,5% della popolazione complessiva dell'UE).

Tabella 1 – Popolazione straniera presente nei quindici paesi dell'Unione Europea prima dell'allargamento (2001).

Stato membro	Totale stranieri	% sulla pop. totale	Stranieri cittadini UE	% sul tot. stranieri
Belgio	853.369	8,3	563.556	66,0
Danimarca	258.630	4,8	54.310	21,0
Germania	7.296.817	8,9	1.872.655	25,7
Grecia	165.651	1,6	44.108	26,6
Spagna	923.880	2,3	375.486	40,6
Francia	3.263.186	5,6	1.195.498	36,6
Irlanda	155.528	4,1	102.655	66,0
Italia	1.464.589	2,5	153.825	10,5
Lussemburgo	147.700	34,9	131.410	89,0
Olanda	667.802	4,2	201.574	30,2
Austria	753.528	9,3	219.817	29,2
Portogallo	208.198	2,0	56.783	27,3
Finlandia	91.074	1,8	16.656	18,3
Svezia	477.312	5,4	180.191	37,8
Gran Bretagna	2.459.934	4,2	856.156	34,8
Totale	19.187.198	5,1	6.024.680	31,4

Fonte: Eurostat, New Cronos database (2001).

Note: Belgio = 2000; Grecia = 1998; Francia = 1999; Lussemburgo = 1998; Austria = 2000; Gran Bretagna = 2000.

Al di là dei fattori di matrice storico-culturale (non da ultimo, le differenze linguistiche, se si considera che con l'allargamento del 2004 le lingue parlate nell'Unione sono più di venti), ulteriori impedimenti scoraggiano la mobilità dei cittadini comu-

nitari, tra cui la mancanza di armonizzazione del sistema di tassazione, le differenze nei sistemi di previdenza sociale e nei regimi di protezione dell'impiego, e il ruolo svolto dallo stato sociale nei singoli paesi dell'Unione (Boeri e McCormick 2002, X-XII). La persistenza di queste discrepanze, che agiscono come disincentivi alla mobilità e creano comunque disagi per l'integrazione dei cittadini che spostano la propria residenza da uno stato membro all'altro, è utile a ricordare che, finché esisteranno le cittadinanze nazionali, la popolazione straniera in Europa non cesserà di comporsi di entrambe le categorie di migranti: comunitari e non comunitari. Ciascuna con leggi e politiche che ne definiscono prerogative e limiti d'azione.

2. MIGRAZIONI E POLITICHE IN EUROPA: L'UE COME ATTORE EMERGENTE

La storia dell'Europa contemporanea è segnata profondamente dall'arrivo e dalla presenza di immigrati. Tra la fine della seconda guerra mondiale e l'inizio degli anni '70, la prima consistente ondata migratoria, proveniente principalmente dalle regioni più depresse dell'Europa del Sud (Italia, Grecia, Portogallo, Spagna, Turchia, Jugoslavia), dall'Africa settentrionale (Algeria, Marocco, Tunisia) e dai paesi decolonizzati o in via di decolonizzazione, ha svolto un ruolo fondamentale nel processo di ricostruzione economica dei paesi più industrializzati dell'Europa occidentale (Germania, Francia, Regno Unito, Belgio, Olanda e Svezia). La carenza di lavoratori (prevalentemente non qualificati) in piena fase di espansione economica ha indotto alcuni paesi a mettere in atto politiche di reclutamento attivo di manodopera straniera, stringendo accordi diretti con i paesi di origine (ciò è avvenuto, ad esempio, con il "programma per i lavoratori ospiti" in Germania).

La prima ondata migratoria del secondo dopoguerra non è stata caratterizzata da alcuna strategia di cooperazione o "politica comune" tra i diversi paesi europei di destinazione, i quali, al contrario, hanno agito spesso in aperta competizione tra loro nel tentativo di soddisfare la loro domanda di migranti. Nei primi anni '70, la fase di recessione conseguente allo *shock* petrolifero ha spinto gli stati di destinazione a interrompere bruscamente il reclutamento di lavoro straniero e ad adottare politiche di ingresso più restrittive. Anche in questo caso la decisione di "chiudere le porte" alla nuova immigrazione legale è stata assunta in modo discrezionale dai singoli governi, senza alcuna azione di coordinamento e, soprattutto, senza considerare il possibile impatto che ciò avrebbe comportato sui paesi confinanti e su quelli di origine. Il flusso migratorio, tuttavia, non si è arrestato. Anzi, l'aumento dei ricongiungimenti familiari e il crescente numero di donne migranti hanno fatto sì che in questa seconda fase il fenomeno cambiasse volto e acquistasse un carattere sempre più permanente.

L'esigenza di regolare i flussi migratori a livello europeo emerge in modo preponderante a partire dagli anni '80, di fronte all'ingente incremento di richieste di asilo politico (nonché di altre forme di migrazione per motivi umanitari) e dell'immigrazione illegale. Se da un lato il crollo dei regimi comunisti ha alimentato i canali di ingresso dall'Est europeo, dall'altro l'Europa meridionale si è trasformata progressiva-

mente da territorio di emigrazione a territorio di immigrazione per migliaia di individui provenienti in particolare dall’Africa settentrionale e da alcuni paesi dell’Asia e dell’America Latina. Per effetto delle “politiche di stop” degli anni ‘70 anche l’Italia ha cessato di essere paese prevalentemente di transito ed è diventata meta di destinazione da paesi terzi. Inoltre, la presenza di ampi settori di economia informale ha creato gli spazi economici e sociali per l’emergere del fenomeno dell’immigrazione illegale.

In uno scenario migratorio sempre più complesso e differenziato, e con l’avanzamento del processo di integrazione europea, l’Unione ha ampliato lo spettro della propria azione in materia di migrazione dalla questione della libera circolazione dei cittadini degli stati membri a quella delle regole di ingresso di migranti non comunitari. Nel 1987 l’entrata in vigore dell’Atto Unico Europeo, istituendo il “mercato interno” definito come “uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali”, da un lato rispondeva all’obiettivo di garantire l’allocazione ottimale della forza lavoro, dall’altro, per garantire la sicurezza dei cittadini dell’Unione, subordinava la libertà di circolazione all’adozione di misure compensative di rafforzamento del controllo ai confini esterni e di collaborazione giudiziaria e di polizia. L’intesa sulle misure compensative è stata però raggiunta nell’ambito della cooperazione intergovernativa e non a livello comunitario con l’Accordo di Schengen del 1985 e con la relativa Convenzione di Applicazione, entrata definitivamente in vigore nel 1995⁴. Tuttavia, è con il Trattato di Maastricht che, introducendo il concetto di cittadinanza europea e ancorandolo direttamente al diritto di libera circolazione e soggiorno nel territorio dell’Unione (art. 18), si decreta l’eguaglianza sostanziale dei cittadini comunitari, stanziali o mobili, superando definitivamente la visione ristretta dei migranti interni in termini di meri agenti economici.

L’invenzione della cittadinanza europea traccia un solco netto tra cittadini dell’UE e stranieri non comunitari. Vale la pena di osservare che la decisione stessa di utilizzare l’espressione ‘libera circolazione’ in luogo di ‘immigrazione intracomunitaria’ fin dal Trattato istitutivo del 1957 ha avuto implicazioni profonde nel processo di costruzione dell’identità europea, aumentando la distanza e il senso di estraneità dall’immigrazione da paesi terzi, non di rado associata a fenomeni di clandestinità e illegalità. Nel Trattato di Maastricht, inoltre, si esplicita la competenza comunitaria in tema di immigrazione, diritto di asilo e cooperazione giudiziaria e di polizia, ma tali “questioni di interesse comune”, contemplate nel Terzo Pilastro (“Cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni”), rimangono sottomesse ad un meccanismo decisionale intergovernativo basato sul principio dell’unanimità.

Il passo decisivo verso la comunitarizzazione delle politiche migratorie e di asilo viene compiuto con il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel maggio 1999, che inserisce le materie regolate dal suddetto Terzo Pilastro nel nuovo Titolo IV del Trattato CE (“Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone”) e, mediante un protocollo allegato, incorpora l’*acquis* di Schengen⁵ nell’ambito dell’Unione Europea. Nonostante l’ampia sfera di competenze conferite alla comunità (cfr. art. 63), che vanno dalle condizioni di attraversamento delle frontiere sia interne sia esterne ai requisiti di ingresso e di soggiorno regolare e irregolare (incluso il rimpatrio), le politiche migratorie sono rimaste sotto il controllo dei singoli

stati. L'impegno, ribadito anche in occasione del Consiglio di Tampere del 1999, ad armonizzare le politiche nazionali in materia entro il periodo transitorio di cinque anni, è rimasto largamente disatteso. L'approccio di fondo emerso nel Consiglio di Tampere, maggiormente orientato verso una gestione efficiente dei flussi migratori in tutti i loro stadi e verso la promozione di politiche di integrazione sociale dei migranti, ha successivamente ceduto il passo a una visione del fenomeno in termini di mera questione di sicurezza interna. Difatti, da Tampere in poi⁶, i governi nazionali sembrano convergere unicamente nell'adozione di politiche restrittive volte a contrastare l'immigrazione illegale e ad inasprire i criteri di accesso di quella legale – criteri che presentano comunque variazioni di rilievo da paese a paese. Le politiche relative all'asilo e allo status di rifugiato, in particolare, costituiscono uno dei principali fattori di squilibrio nei sistemi di ammissione, tanto che la distribuzione dei richiedenti nei vari paesi dell'Unione risulta fortemente differenziata (tabella 2)⁷. La Germania ha accolto in assoluto il maggior numero di domande di asilo (presentate soprattutto da cittadini turchi di etnia curda), ma nel corso degli ultimi dieci anni queste ultime sono sensibilmente diminuite a seguito dell'applicazione di una serie di misure volte non solo a limitare le entrate, ma anche a ridurre i periodi di permanenza dei richiedenti (ad esempio, accelerazione delle procedure per la concessione dello status, rifiuto dei permessi di lavoro, riduzione dell'assistenza sociale) (Boeri e McCormick 2002).

Tabella 2 – Flussi in entrata di richiedenti asilo nei paesi dell'Unione Europea (1992-2001) (in migliaia).

Stato	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Belgio	17,5	26,4	14,6	11,6	12,4	11,8	22,1	35,8	42,7	24,5
Danimarca	13,9	14,3	6,7	5,1	5,9	5,1	5,7	6,5	10,3	12,4
Germania	438,2	322,6	127,2	127,9	116,4	104,4	98,6	95,1	78,6	88,4
Grecia	2,0	0,8	1,3	1,4	1,6	4,4	2,6	1,5	3,1	5,5
Spagna	11,7	12,6	12,0	5,7	4,7	5,0	6,8	8,4	7,9	9,2
Francia	28,9	27,6	26,0	20,4	17,4	21,4	22,4	30,9	38,7	47,3
Irlanda	-	0,1	0,4	0,4	1,2	3,9	4,6	7,7	10,9	10,3
Italia	2,6	1,3	1,8	1,7	0,7	1,9	11,1	33,4	24,5	9,8
Lussemburgo	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	1,6	2,9	0,6	0,7
Olanda	20,3	35,4	52,6	29,3	22,9	34,4	45,2	42,7	43,9	32,6
Austria	16,2	4,7	5,1	5,9	7,0	6,7	13,8	20,1	18,3	30,1
Portogallo	0,5	1,7	0,6	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Finlandia	3,6	2,0	0,8	0,8	0,7	1,0	1,3	3,1	3,2	1,7
Svezia	84,0	37,6	18,6	9,0	5,8	9,6	12,5	11,2	16,3	23,5
Gran Bretagna	32,3	28,0	42,2	55,0	37,0	41,5	58,0	91,2	98,9	92,0

Fonte: OECD (2002).

Per ciò che concerne il quadro normativo comunitario, l'art. 63 del Trattato di Amsterdam fornisce la base giuridica per l'adozione di provvedimenti anche in ma-

teria d'asilo e di protezione sussidiaria (determinazione dello stato competente per l'esame delle domande ed elaborazione di norme minime riguardanti l'accoglienza, l'attribuzione della qualifica di rifugiato e le procedure per la concessione o la revoca dello status), ribadendo altresì che tali misure debbono essere conformi alla convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati e al protocollo di New York del 1967, nonché agli "altri trattati pertinenti". Attualmente, i principali strumenti legislativi in vigore sono:

- Regolamento del Consiglio 343/2003 del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello stato membro competente per l'esame della domanda di asilo presentata in uno degli stati dell'Unione da un cittadino di un paese terzo;
- Direttiva del Consiglio 2003/9/CE del 27 gennaio 2003 sulle norme minime in materia di accoglienza dei richiedenti asilo;
- Direttiva del Consiglio 2001/55/CE del 20 luglio 2001 sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione di un equilibrio di sforzi tra gli stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi;
- Regolamento del Consiglio 2725/2000 dell'11 dicembre 2000 che istituisce "Eurodac" per il confronto delle impronte digitali al fine di un'efficace applicazione della convenzione di Dublino;
- Decisione del Consiglio del 28 settembre 2000 che istituisce il Fondo Europeo per i Rifugiati.

In particolare, il Fondo Europeo per i Rifugiati rappresenta il più importante strumento per l'implementazione di una politica di asilo comune. Nel 2003 gli stati membri hanno destinato il 25% delle risorse disponibili su tale fondo per sostenere una migliore integrazione dei rifugiati attraverso azioni volte a fornire assistenza in aree quali l'alloggio, i mezzi di sussistenza e la sanità (European Commission 2004).

3. A PICCOLI PASSI: UNA VALUTAZIONE D'INSIEME

Mentre le politiche sulla libera circolazione dei cittadini sono ormai dotate di un corpus giuridico consolidato e soprattutto di una chiara filosofia ispiratrice, le politiche per l'immigrazione dai paesi terzi si configurano ancora per lo più come politiche nazionali. Complessivamente la dimensione domestica prevale su quella comunitaria. Ma uno sguardo più approfondito esige una messa a fuoco che tenga conto della distinzione fondamentale tra due grandi filoni di *policies*: le "politiche dell'immigrazione" (che governano i criteri di ammissione sul territorio) e le "politiche per gli immigrati" (che includono tutte le misure volte all'integrazione sociale ed economica degli immigrati) (Hammar 1990). Esaminiamo brevemente il ruolo dell'Unione Europea su ciascuno di questi due versanti.

Per quanto riguarda le “politiche dell’immigrazione”, il punto nodale è che nell’UE non ci sono criteri unitari di ammissione degli stranieri non comunitari. Uno stesso individuo può ottenere un visto d’ingresso (per lavoro, ricongiungimento familiare, studio, cure mediche, *et alia*) da un paese e vederselo rifiutato da un altro. Le categorie di permessi di soggiorno variano considerevolmente per motivazione e durata – basti dire che nel 1999 ve ne erano ventuno in Italia e sette in Germania. I principi generali di regolazione degli ingressi sono radicalmente diversi da paese a paese: per l’accesso di migranti in cerca di occupazione nella maggior parte degli stati membri si applica il sistema dei permessi di lavoro (uffici pubblici, in genere legati al ministero del lavoro, valutano le domande di reclutamento delle imprese), mentre in Italia, Spagna, Austria, Grecia e Portogallo vale il criterio delle quote numeriche fissate periodicamente dai governi*. Neppure sul fronte del ricongiungimento familiare, l’altra categoria di visto di ingresso di più frequente concessione (vi rientra circa il 40% dei permessi di soggiorno validi nell’intera UE [European Commission 2004, 13]), vengono adottate le stesse regole in tutti i paesi. Per esempio, in Grecia, Spagna e Lussemburgo possono ricongiungersi tutti i figli minori, mentre negli altri stati membri solo se sono a carico (e in Gran Bretagna se non coniugati); per i coniugi, Olanda e Danimarca accettano anche il ricongiungimento di coppie di fatto; mentre per genitori ed altri parenti le legislazioni nazionali sono ancor più variegate (Graham 2002, p. 128). La direttiva comunitaria 2003/86, che pure fissa dei paletti “di minima” in materia, lascia un grado significativo di libertà agli stati membri per quanto riguarda l’ammissione degli ascendenti e dei figli maggiorenni degli immigrati.

Una robusta omogeneizzazione comunitaria è avvenuta invece ad un livello di regolazione secondario: la gestione amministrativa dei visti (omologati anche fisicamente con il regolamento 1030/2002) e dei controlli frontalieri secondo il sistema di Schengen. Non è poca cosa, si capisce, ma è bene precisare che riguarda modalità operative di applicazione di decisioni – la concessione dei visti – prese a livello di stati nazionali. La definizione dei criteri di inclusione-esclusione delle persone sul territorio, che costituisce il cuore delle politiche dell’immigrazione, resta saldamente nelle mani dei governi, fuori dalla sfera decisionale degli organi comunitari.

Volgiamo ora l’attenzione alle “politiche per gli immigrati”. Le politiche sociali di integrazione degli stranieri sono, per loro natura, meglio gestibili a livello locale, data la varietà delle modalità di insediamento, dei contesti di arrivo, dei gruppi etnici coinvolti. Questo è un tipico caso in cui la sussidiarietà è d’obbligo – laddove possibile, le istituzioni più vicine alle persone tendono ad essere più attrezzate per rispondere a una domanda frastagliata e localizzata. Detto questo, non si può ignorare che l’UE è stata finora piuttosto silente sul versante delle linee guida di tali politiche, limitandosi a indicare solo principi generalissimi di contrasto a pratiche discriminatorie, ma non criteri concreti che possano ispirare le politiche vere e proprie. Pesa forse lo iato tra filosofie nazionali di integrazione storicamente divergenti – per quanto la distinzione tra multiculturalismo anglosassone e assimilazionismo francese non sia così netta, specie in anni recenti, come la si è spesso dipinta (cfr. Favell 1998; Joppke e Morawska 2003). Restano cionondimeno differenze cospicue nelle pratiche adottate da paese a paese. Ad esempio, in Olanda, Germania, Danimarca e Austria l’immigrato

ha l'obbligo di frequentare corsi di integrazione (che vertono sulla lingua, la cultura e la storia del paese), pagandone (in parte) i costi e incorrendo nel rischio di sanzioni in caso di bassa partecipazione alle lezioni o di non conseguimento del certificato finale⁹. All'estremo opposto si collocano Italia, Spagna e Portogallo, ove lo stato fa poco o niente, rinviando alle autorità locali, che a loro volta usano stornare i fondi per le politiche per gli immigrati all'associazionismo e al volontariato, con l'effetto di provocare disuguaglianze territoriali cospicue nelle politiche sociali per l'integrazione. L'intervento comunitario più significativo sembra semmai collocarsi ad un livello più generale ed astratto, con la direttiva 2003/109 sullo *status* degli immigrati residenti a lungo termine (cioè da almeno cinque anni). Giunta a coronamento di un faticoso e lungo processo di negoziazione tra istituzioni comunitarie, questa direttiva recepisce in qualche misura l'insistita richiesta della Commissione affinché ai cittadini di paesi terzi da più tempo residenti sia concessa una sorta di "cittadinanza civica" – ed in particolare il diritto alla libera circolazione comunitaria che caratterizza la cittadinanza europea. Il recepimento della direttiva da parte degli legislazioni nazionali viene comunque differito al 2006.

Giunti a questo punto della nostra ricostruzione, una domanda sorge spontanea: perché l'elaborazione comunitaria in materia di immigrazione dai paesi terzi è nel complesso limitata, se non addirittura deficitaria, visti i proclami della fine degli anni '90? Per cercare di rispondere, possiamo muoverci su un piano micro, esaminando il rapporto tra attori e istituzioni all'interno dell'Unione, e su un piano macro, spostando l'attenzione al rapporto tra livelli di *governance*, in particolare quello tra gli stati membri e l'Unione medesima.

Sul primo versante, anche una semplice rassegna dei documenti prodotti dal Consiglio e dalla Commissione negli ultimi anni¹⁰ evidenzia come l'immigrazione costituisca l'ennesimo terreno di confronto tra questi due organi comunitari e, più in generale, tra le concezioni intergovernativa e sopranazionale dell'Unione. Da un lato vi è il Consiglio, che esprime tendenzialmente una posizione orientata alla difesa delle prerogative nazionali; in questo campo ciò significa eludere una visione d'insieme del problema e salvaguardare la possibilità di elaborare e modificare le politiche dell'immigrazione secondo la contingenza delle situazioni domestiche (ad esempio, una campagna elettorale o un movimento d'opinione emergente). Significativamente, la sola politica che, in un'ottica intergovernativa, si può accettare di concordare a livello comunitario riguarda il controllo delle frontiere, giusto perché la cooperazione tra stati membri ha una ricaduta positiva sull'efficienza di questa attività su scala nazionale. Dall'altro lato troviamo invece la Commissione, soprattutto interessata alla massima omogeneizzazione normativa possibile. Questo obiettivo viene perseguito sia cercando di ampliare il ventaglio delle fattispecie su cui legiferare, e così sottrarre "gradi di libertà" al *policy-making* nazionale, sia spingendosi sul terreno dei diritti della popolazione immigrata e conquistando una propria legittimità a pronunciarsi su questioni politicamente sensibili come la cittadinanza. Dunque, la dialettica tra Consiglio e Commissione si manifesta tanto nella distribuzione delle competenze quanto nei contenuti delle politiche. Su quest'ultimo punto, per dirla con una battuta, il Consiglio ragiona da guardiano delle frontiere (nazionali), la Commissione da custode della popolazione immigrata (nell'Unione).

In qualche misura, questa dialettica complessa e multidimensionale ha trovato una sua composizione, ancor prima che nella produzione legislativa, nei paradigmi cognitivi che orientano le logiche operative delle istituzioni comunitarie sulla questione. Come hanno efficacemente argomentato Sciortino e Pastore (2002), negli ambienti comunitari, sulla base di una documentazione comunque sempre parziale di fenomeni articolati e dai contorni sfumati (non foss'altro per l'assenza di un'informazione statistica sistematica)¹¹, alcuni assunti discutibili hanno finito per imporsi come dati di fatto circa le caratteristiche dell'immigrazione in Europa. Tra questi "miti dell'immigrazione nell'UE" si segnalano in particolare i seguenti:

- (a) Tutti gli stati membri dell'Unione hanno un sistema migratorio simile;
- (b) L'immigrazione (in particolare illegale) è frutto di fattori *push*, anziché di fattori *pull*;
- (c) L'immigrazione irregolare dipende da un controllo alle frontiere non efficace o deficitario;
- (d) L'integrazione degli immigrati è più difficile che in passato, sicché per riuscire occorre selezionare accuratamente gli ingressi;
- (e) Consentire la mobilità interna degli immigrati extracomunitari rischia di avviare travasi di immigrati verso gli stati membri con i sistemi di *welfare* più generosi;
- (f) L'immigrazione crea allarme sociale, e perciò va limitata.

Ciascuno di questi punti è invece largamente discutibile, se non addirittura privo di fondamenti empirici. Molto in breve:

- (a) È sufficiente confrontare la composizione degli immigrati residenti per nazionalità, genere, periodo di immigrazione, settore occupazionale, per rendersi conto che il panorama migratorio varia in maniera considerevole non solo tra paesi agli estremi territoriali dell'Unione (ad esempio, Spagna e Svezia) ma anche tra paesi contigui (ad esempio, Francia e Italia);
- (b) Il fatto che i tassi di disoccupazione degli immigrati non si discostino significativamente da quelli degli autoctoni (in Italia, ad esempio, sono persino inferiori), anche senza considerare l'economia informale ove più ampio è l'impiego di manodopera immigrata, dimostra che esiste una domanda di lavoro immigrato da parte delle imprese e delle famiglie, che a sua volta agisce da fattore *pull* per i flussi migratori;
- (c) Una quota considerevole, se non maggioritaria, degli immigrati privi di documenti di soggiorno sono entrati nell'Unione Europea con visti di ingresso regolari (generalmente per turismo), non clandestinamente. La presenza sul territorio di questi *overstayers*, dunque, non ha niente a che vedere con le politiche di contrasto a scafisti e *passeurs*;
- (d) Con buona pace dei modelli differenzialisti, l'evidenza empirica (sebbene ancora limitata) sembra indicare che le pratiche di integrazione degli immigrati nelle società europee non seguono strade diverse dal passato: nel medio periodo gli immigrati raggiungono standard di vita pari a quelli degli autoctoni e fanno propria la lingua, le pratiche e le norme sociali del paese ospite. Pur

senza assumere contorni totalizzanti, l'assimilazione è sotto molti profili la via maestra dell'integrazione degli immigrati (Modood et alii 1994; Tribalat 1996; Recchi e Allam 2002). E il suo dispiegarsi è il frutto di processi micro-sociali indipendenti dalla dimensione macro dei nuovi ingressi;

- (e) La dipendenza degli immigrati dai servizi sociali sembra essere maggiore in quei paesi (Germania e Gran Bretagna) ove maggiore è la presenza di rifugiati – un settore della popolazione immigrata che, dovendo sottostare a una legislazione che ne limita l'accesso al mercato del lavoro, è strutturalmente vincolata al *welfare* per la propria sopravvivenza. Tale dipendenza diminuisce comunque al crescere del tempo di permanenza dell'immigrato nel paese ospite; dunque, quand'anche la previsione di movimenti dei cittadini di paesi terzi da uno stato membro all'altro a fini di *welfare shopping* fosse corretta, coinvolgerebbe prevalentemente gli immigrati di più recente insediamento;
- (f) In tema di xenofobia, ogni paese europeo ha una storia a sé e dinamiche almeno parzialmente divergenti. In linea generale, comunque, l'ostilità verso gli immigrati nell'Unione Europea tende ad assumere una colorazione funzionalista anziché etnico-culturale – gli immigrati disturbano gli autoctoni perché sottraggono lavoro, assorbono risorse pubbliche, alimentano l'economia criminale, non perché minaccino le tradizioni e i costumi nazionali. E salvo picchi dovuti ad eventi esterni (come nel caso dell'11 settembre), nei paesi di più recente immigrazione come l'Italia alcuni sondaggi periodici sembrano registrare un abbassamento tendenziale del livello di diffidenza e avversione contro lo straniero immigrato (Bordignon 2003).

Di fatto, elevare questi punti controversi a miti ordinatori delle politiche comunitarie sull'immigrazione costituisce il più grosso successo raggiunto dai difensori di una limitata comunitarizzazione delle politiche migratorie. Costoro acconsentono a trasferire competenze a Bruxelles nella misura in cui ciò permette ai governi nazionali di far prendere ad altri – l'UE per l'appunto – decisioni che rischiano di suonare impopolari nell'arena domestica (Freeman 1998; Guiraudon 1999). Il che ci porta alla spiegazione macro della difficoltà con cui si procede sulla strada della comunitarizzazione delle politiche migratorie: la crucialità di tali politiche nella definizione della sovranità. La sovranità, a dispetto delle pratiche di *multilevel governance*, è comunque un gioco a somma zero. E la gestione dell'immigrazione e dei diritti di cittadinanza nazionale sono un ingrediente fondamentale della sovranità statale. Definire chi sta dentro e chi sta fuori (il territorio, cioè lo spazio fisico; e l'obbligazione politica, cioè lo spazio simbolico) rappresenta il potere principale di cui dispongono gli stati. Cedere questo potere significa veramente compiere un passo da gigante in direzione del trasferimento della sovranità dagli stati membri all'UE come *polity* sovranazionale.

Non vi è dubbio che fra le molte aree di *policies* su cui progressivamente l'Unione Europea è andata acquisendo competenze, l'immigrazione si contraddistingue per la sua delicatezza politica. Forse solo il tema della difesa comune è altrettanto controverso e cruciale per la definizione dell'*ubi consistam* dell'autorità politica. Ciò rappresenta già una spiegazione del percorso a ostacoli che le istituzioni europee hanno dovuto

affrontare per giungere quantomeno a far sentire la propria voce su questa materia. Se si tiene nella debita considerazione la riottosità degli stati nazionali a spogliarsi di questa autorità, che è poi la cifra caratteristica della loro identità storica, non si può non apprezzare come l'UE si sia guadagnata una capacità decisionale nell'ambito delle politiche migratorie superiore ad ogni altro organismo sopranazionale – *in primis*, le Nazioni Unite (Pastore 2004, pp. 108-109). In questo senso, il bicchiere è anche mezzo pieno: nel momento in cui l'Unione Europea rivendica un proprio ruolo nel processo di *decision-making* in tema di immigrazione, sebbene più in prospettiva che nei fatti, chiama in causa un caposaldo della sovranità degli stati e compie un altro faticoso passo nella direzione di una *ever closer Union*.

Riferimenti bibliografici

- Bäubock, R. (1998), *International Migration and Liberal Democracies: The Challenge of Integration*, paper presentato alla terza conferenza internazionale Metropolis (30 novembre – 3 dicembre), Zichron Yaacov (Israele).
- Boeri, T. e McCormick, B. (a cura di) (2002), *Immigrazione e stato sociale in Europa*, Università Bocconi Editore, Milano.
- Bordignon, F. (2003), “Più diritti per gli extracomunitari”, l'Italia si scopre multi-etnica”, in *La Repubblica*, 26 ottobre, pp. 14-15.
- Carlier, J.Y. e Verwilghen, M. (a cura di) (1998), *Thirty Years of Free Movement of Workers in Europe*, Office for official publications of the EC, Lussemburgo.
- European Commission (2004), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. First Annual Report on Migration and Integration*, COM(2004) 508 final, European Commission, Bruxelles.
- Favell, A. (1998), *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Macmillan, Basingstoke.
- Freeman, G. (1998), “The Decline of Sovereignty? Politics and Immigration Restriction in Liberal States”, in C. Joppke (a cura di), *Challenge to the Nation State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford University Press, Oxford.
- Geddes, A. (2000), *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?*, Manchester University Press, Manchester.
- Geddes, A. (2003), *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, Sage, London.
- Graham, I. (2002), “Migration and Integration – Some EU Pointers”, in *Labour Education*, 129, pp. 125-130.
- Guild, E. (2000), *European Community Law from a Migrant's Perspective*, Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen.
- Guiraudon, V. (1999), “Jeux d'ombre et de lumière: les politiques envers les étrangers en Europe”, in *Revue française de science politique*, 49, 6, pp. 755-781.
- Hammar, T. (1990), *International Migration, Citizenship and Democracy*, Gower, Aldershot.
- Joppke, C. e Morawska, E. (2003), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-states*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Maas, W. (2004), *European Rights and Migration within the Union*, paper presentato al Council of European Studies, Conference of Europeanists (11–13 marzo), “Europe and the World: Integration, Interdependence, Exceptionalism?”, Chicago.
- Modood, T., Berthoud, R., Lakey, J., Nazroo, J., Virdee, S. e Beishon, S. (1994), *Ethnic Minorities in Britain: Diversity and Disadvantage*, Policy Studies Institute, Londra.
- OECD (2002), *Trends in International Migration*, OECD, Parigi.

- Pastore, F. (2004), *Dobbiamo temere le migrazioni?*, Laterza, Roma-Bari.
- Recchi, E. e Allam, M. (2002), *L'assimilazione degli immigrati nella società italiana*, in G. Sciortino e A. Colombo (a cura di), *Assimilati ed esclusi: stranieri in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Romero, F. (1991), *Emigrazione e integrazione europea 1945-1973*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Sciortino, G. e Pastore, F. (2002), *Immigration and European Immigration Policy: Myths and Realities*, paper presentato alla conferenza "Extending the area of Freedom, Justice and Security through Enlargement: Challenges for the European Union" (4-6 luglio), Europäische Rechtsakademie, Trier.
- Tribalat, M. (1996), *De l'immigration à l'assimilation: une enquête sur les immigrés et leur enfants*, La Découverte, Parigi.
- United Nations (2002), *International Migration 2002*, UN Population Division, Department of Social and Economic Affairs, New York.
- Weiss, F. e Wooldridge, F. (2002), *Free Movement of Persons Within the European Community*, Kluwer Law International, L'Aja.

Note

* I paragrafi 1 e 3 di questo saggio sono stati scritti da Ettore Recchi, mentre il paragrafo 2 è stato redatto da Emiliana Baldoni.

¹ Tra i paesi sviluppati, forse solo Israele compie uno sforzo per favorire l'immigrazione superiore a quello profuso dall'UE per facilitare l'insediamento di stranieri comunitari in altri stati membri, ma per motivi alquanto specifici di carattere etnico, demografico e politico (cfr. Bäubock 1998).

² In particolare, l'art. 39 (ex 48) del Trattato CE conferiva al lavoratore di uno stato membro i seguenti diritti: (a) accettare offerte di lavoro in altri stati membri; (b) spostarsi liberamente a tal fine nel territorio di altri stati membri; (c) soggiornare in altri stati membri per ragioni di impiego; (d) rimanere nel territorio dello stato membro ospitante dopo la cessazione dell'impiego. Le condizioni per un effettivo esercizio del diritto di libera circolazione dei lavoratori sono state però create dieci anni più tardi attraverso l'adozione del regolamento 1612/68 e della direttiva 68/360. Il primo, in particolare, proibiva tutte le discriminazioni fra i lavoratori degli stati membri fondate sulla nazionalità per quanto concerne le condizioni di impiego, la retribuzione, il licenziamento, la reintegrazione professionale e altre condizioni di lavoro; sanciva inoltre il diritto del lavoratore di godere degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali. La direttiva 68/360 riduceva notevolmente le formalità burocratiche relative alla circolazione e al soggiorno all'interno dei paesi dell'Unione (cfr. Weiss e Wooldridge 2002; Guild 2000).

³ A partire dagli anni '70, la Corte di Giustizia Europea ha svolto un ruolo fondamentale nell'ampliamento dello scopo personale della libera circolazione sostenendo, attraverso le sue sentenze, la dimensione individuale e sociale della mobilità e contribuendo a ridefinire lo statuto del lavoratore mobile da attore economico a cittadino *tout court* (cfr. Carlier e Verwilghen 1998).

⁴ L'accordo di Schengen, teso a armonizzare i controlli alle frontiere esterne e a definire su basi comuni le politiche di immigrazione e asilo politico, è stato firmato il 14 giugno 1985 da Germania, Belgio, Francia, Lussemburgo e Paesi Bassi. Hanno successivamente aderito l'Italia (1990), la Spagna ed il Portogallo (1991), la Grecia (1992), l'Austria (1995), la Svezia, la Finlandia e la Danimarca (1996). Fanno parte del Sistema anche due paesi non membri, ossia l'Islanda e la Norvegia (1996).

⁵ L'*acquis* di Schengen è formato dai trattati istitutivi (Accordi e Convenzione di Applicazione), dai protocolli di adesione dei vari stati e dal vasto corpus di dichiarazioni e decisioni adottate dal comitato esecutivo dello spazio di Schengen.

⁶ Ci si riferisce, in particolare, alle conclusioni emerse nel Consiglio di Laeken del 2001 e nel Consiglio di Siviglia del 2002.

⁷ Va rilevato inoltre che, a fronte dell'aumento della pressione migratoria, il restringimento dei requisiti di ingresso ha fatto sì che il canale della cosiddetta immigrazione umanitaria risulti attraente anche per chi emigra in cerca di lavoro.

- ⁸ Quest'ultima forma di regolazione degli ingressi di *migrant workers*, sebbene meno diffusa, sta guadagnando consensi, al punto che nel 2003, auspice la presidenza italiana, se ne è ipotizzata l'estensione su scala comunitaria – un'ipotesi che è stata però abbandonata per le riserve di Germania e Francia nel corso del Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles nell'ottobre dello stesso anno.
- ⁹ L'esperienza olandese, sulla scorta di un'apposita "legge sull'integrazione civica dei nuovi arrivati" del settembre 1998, prevede 500 ore di insegnamento linguistico e 100 ore di educazione civica. Un resoconto del dibattito che ha portato a questa svolta nelle politiche per gli immigrati nei Paesi Bassi è in Geddes (2003, pp.116-118).
- ¹⁰ I provvedimenti comunitari (direttive, regolamenti, decisioni e comunicazioni) in materia di immigrazione sono raccolti in maniera sistematica sul web al seguente indirizzo della Commissione: http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/wai/doc_immigration_intro_en.htm.
- ¹¹ La fonte statistica più ricca a livello comunitario circa stock e flussi di stranieri nell'UE è il database New Cronos dell'Eurostat, un *patchwork* meritorio ma largamente incompleto di dati nazionali in cui il numero delle colonne in bianco sovrasta spesso tristemente quello delle colonne che contengono informazioni.

Un'analisi dell'evoluzione della politica sociale europea attraverso il settore della salute e sicurezza sul lavoro: dalla regolazione alla persuasione

*Stijn Smismans*¹

(Università degli studi di Trento)

Per molti anni, la politica sociale attuata nel quadro del processo d'integrazione europea si è sostanzialmente identificata in un unico importante settore d'intervento: quello della Salute e della Sicurezza sul Lavoro (S&SL).

Per questo la storia della politica S&SL è interessante da molti punti di vista: prima di tutto mostra come una dimensione sociale sia stata inserita in un progetto di integrazione che era, ed è ancora, prima di tutto di natura economica; in secondo luogo chiarifica come questa dimensione sociale si sia sviluppata attraverso una politica di natura regolativa. Infine, ci fornisce un'altra prospettiva per guardare agli sviluppi della politica sociale europea degli ultimi dieci anni, nei quali è stata data priorità a una politica di "persuasione" incentrata su obiettivi occupazionali e sugli strumenti di *soft law*: un confronto critico fra i due periodi evidenzia come l'approccio più recente non debba essere considerato per definizione come un passo in avanti.

La prima parte del saggio verte sulle motivazioni e le spinte di varia natura che hanno portato allo sviluppo della politica S&SL al livello europeo². Al momento della creazione della Comunità Europea, infatti, tutti i paesi membri avevano già una legislazione e una politica S&SL ben sviluppati. Che bisogno c'era dunque di creare una politica in questo settore al livello europeo? Inizialmente la politica europea S&SL era strettamente intrecciata con la creazione del mercato comune; in seguito gli obiettivi sociali hanno acquistato gradualmente un valore in sé nel progetto europeo, sempre più indipendente dalla logica dell'integrazione economica. Ne è risultata una vera politica regolativa sulla S&SL al livello europeo, che sarà descritta nella seconda parte del saggio.

Ma la politica di S&SL è anche il settore nel quale è possibile cogliere in modo esemplare i forti cambiamenti nella politica sociale europea degli anni Novanta. La terza parte di questo saggio descrive dunque come, dopo essere stata l'orgoglio e il simbolo delle opportunità offerte dalla regolamentazione europea in materia sociale, la politica S&SL negli anni Novanta ha virato verso la "politica di persuasione". Il discorso sui diritti è stato quindi scalzato dal discorso sulla competitività e l'occupazione, e la politica di S&SL ha perso decisamente la priorità. La S&SL dunque è oggi diventata un esempio significativo di politica sociale che non punta a garantire

diritti al livello europeo, ma piuttosto al coordinamento delle politiche nazionali e al sostegno dei processi di “policy learning”.

1. LA POLITICA S&SL NEL CONTESTO DEL MERCATO UNICO

Il Trattato di Roma aveva previsto solo competenze comunitarie molto limitate nel settore S&SL. Secondo l'Art. 118 del Trattato della Comunità Economica Europea (CEE), la Commissione aveva il compito di promuovere la cooperazione fra gli stati membri in campo sociale, e in particolare nel settore di S&SL. Però la Commissione non aveva un potere normativo e poteva solo fare studi, dare pareri o organizzare consultazioni³; l'azione comunitaria nel settore S&SL si limitava dunque a “offrire una mappa del settore”⁴. La protezione dei lavoratori contro i rischi per la salute e la sicurezza non sembrava una preoccupazione prioritaria nella costruzione di un mercato unico, e l'azione comunitaria in questo settore rimase di basso profilo nei primi vent'anni di attività della CEE⁵. Ciò nonostante, sul lungo periodo, la volontà concomitante di realizzare il mercato unico da una parte, e di rispettare le norme protettive vigenti nelle politiche nazionali di S&SL dall'altra, ha portato allo sviluppo di una vera politica regolativa comunitaria nel settore.

A parte i riferimenti alla S&SL nelle parti del Trattato sulla politica sociale, la preoccupazione sulla salute e la sicurezza trovava spazio anche nel capitolo relativo alla libera circolazione dei beni. La S&SL infatti non dipende solo dall'organizzazione dell'ambiente lavorativo, ma anche dagli strumenti e dalle macchine utilizzate, e questi mezzi a loro volta sono beni che possono essere importati e esportati. Secondo il principio della libera circolazione dei beni, uno stato membro non può limitare l'importazione di beni prodotti da un altro paese della Comunità. Ma cosa fare se quelle macchine possono danneggiare la salute e sicurezza dei lavoratori? Uno Stato Membro può limitare l'importazione delle macchine che non rispettano le sue norme nazionali sulla S&SL?

Queste limitazioni, pur non rappresentando restrizioni quantitative (espressamente vietate dal Trattato), tuttavia possono costituire “misure con effetto equivalente”⁶, che sono proibite dall'Art. 30 CEE (oggi 28 CE).

Tuttavia, gli Stati Membri non volevano un mercato unico a tutti i costi, a discapito per esempio degli standard protettivi per la S&SL. Per questa ragione l'Articolo 36 CEE (oggi 30 CE) ha permesso delle limitazioni nazionali alla libera circolazione dei beni se basate su ragioni di protezione della salute e della vita umana. Il Trattato dunque consente in pratica ai singoli paesi di imporre norme di protezione nazionale anche per macchine d'importazione.

Questa situazione però ha anche creato un effetto “spill-over”: l'Art. 36 lasciava spazio a standard protettivi nazionali che potevano costituire una barriera al libero commercio, quindi l'unico modo per conciliare la realizzazione del mercato unico con il rispetto degli standard protettivi raggiunti in certi paesi era quello di una legislazione a livello europeo.

Tuttavia, questa dinamica non spiega ancora perché la CEE ha anche legiferato sull'ambiente di lavoro in sé, visto che tale regolazione di processi – contrariamente

alla regolazione dei prodotti⁷ – non costituiva in principio un impedimento alla libera circolazione dei beni. In realtà anche la regolazione dei processi può essere spiegata come uno “spill-over” del mercato unico.

Da un lato i singoli Stati Membri non avevano voce in capitolo sulle condizioni di lavoro nelle quali si poteva produrre negli altri stati, e non potevano impedire l’importazione di un prodotto per il fatto che era stato fabbricato in condizioni dannose per i lavoratori (l’Art. 36 non si applica in questo caso). Dall’altra parte ogni Stato Membro era libero di regolare i processi di produzione sul suo territorio al fine di proteggere i lavoratori dai rischi d’incidenti e malattie sul lavoro. Di conseguenza persistevano differenze fra le regolazioni nazionali, e i produttori dei paesi con protezione di alto livello lamentavano uno svantaggio competitivo. Potevano chiedere ai rispettivi governi l’abbassamento dei livelli protettivi, ma in caso di rifiuto l’unica soluzione restava quella di chiedere ai produttori degli altri paesi CE di rispettare anch’essi un alto livello di protezione, cosa che poteva essere realizzata attraverso la legislazione europea.

In mancanza di regolazione europea le imprese possono minacciare di spostare le loro attività in paesi a protezione sociale meno elevata, e quindi scatenare una corsa al ribasso rispetto alle norme protettive. Se questo spostamento sia avvenuto, e in quale misura, rimane oggetto di dibattito⁸, però è certo che la percezione di “social dumping” ha influenzato il dibattito politico e ha rafforzato la posizione degli attori (politici, sindacati, imprenditori di paesi con standard più elevati) che erano favorevoli alla regolazione europea⁹. Anche se rimangono incerte le dimensioni reali del fenomeno, è un dato di fatto che certe imprese hanno minacciato la delocalizzazione per ottenere riforme del mercato di lavoro. D’altra parte i sindacati europei, malgrado le loro differenze, hanno fatto leva sull’argomento della “corsa al ribasso” al fine di ottenere una nuova legislazione europea sulla S&SL. I sindacati dei paesi con norme sociali meno elevate non sono per definizione in favore di una regolazione più stretta, per i vantaggi occupazionali che una normativa più blanda può comportare, però è difficile sostenere in pubblico un argomento simile, in particolare su un tema delicato quale la S&SL. Così la Confederazione Europea dei Sindacati è riuscita a far convergere su una posizione comune in favore di una legislazione europea con norme elevate tutti i sindacati europei. Inoltre la S&SL è ormai ampiamente percepita come un “principio fondamentale” del welfare state, al punto che neppure per gli imprenditori sarebbe facile difendere norme lassiste¹⁰. Infine, le stesse imprese dei paesi con norme elevate possono essere favorevoli alla regolazione europea per migliorare la loro posizione competitiva, visto che tocca alle imprese dei paesi con standard più bassi fare gli investimenti necessari per rispettare le norme europee.

È probabile che l’azione dei vari soggetti presenti sul mercato del lavoro abbia influenzato gli attori politici a livello europeo. Il Consiglio dei Capi di governo riunito a Parigi nel 1972 cambiò rotta verso il riconoscimento della dimensione sociale del progetto europeo. Il comunicato del Consiglio dichiarava che i governi avrebbero dato all’azione d’intervento sociale la stessa importanza che alla realizzazione dell’unione economica¹¹. Il Consiglio di Parigi portò nel 1974 al primo Programma d’Azione Sociale, che includeva fra i suoi capisaldi il miglioramento delle condizioni di lavoro.

2. L'INTERVENTO EUROPEO SULLA S&SL COME POLITICA REGOLATIVA

2.1. Il periodo precedente all'Atto Unico Europeo

Dopo il primo “Programma d’Azione Sociale” (1974) furono adottate due direttive nel settore S&SL, e fu creato un “Comitato Consultivo sulla S&SL” col compito di assistere la Commissione europea nella preparazione di iniziative su questi temi. Il Comitato era composto da sei rappresentanti per ogni paese; due per i sindacati, due per gli imprenditori e due per le amministrazioni nazionali. Una delle sue prime attività fu di aiutare la Commissione nella stesura del primo Programma d’azione sulla S&SL, in seguito al quale furono adottate cinque ulteriori Direttive in materia. In assenza di una base legale specifica per la legislazione sulla S&SL, questa si basò sempre sull’articolo 100 CEE (oggi 94 CE). Legiferare sulla base dell’articolo 100 comporta diverse conseguenze:

1. l’azione legislativa deve prendere la forma di una Direttiva, e quindi lascia agli Stati Membri la libertà di scegliere i mezzi per raggiungere gli obiettivi della legislazione europea;

2. la legislazione deve essere adottata dal Consiglio dei Ministri all’unanimità, il che rappresenta, ovviamente, un limite all’iniziativa legislativa europea;

3. lo scopo della regolazione deve essere la realizzazione del mercato unico. Ciò implica che iniziative nel settore S&SL possono solo essere prese quando è necessaria un’armonizzazione delle legislazioni nazionali sulla S&SL, e nel momento in cui le disarmonie influenzano direttamente la funzione del mercato comune.

Tuttavia il rapporto fra protezione della S&SL e la costruzione del mercato comune è stato considerato in maniera gradualmente meno restrittiva. La prima Direttiva sulla S&SL¹², per esempio, aveva l’obiettivo di istituire simboli comuni per indicare i rischi sul lavoro: un’iniziativa direttamente giustificata dalla creazione di un mercato comune, che incoraggiava la mobilità internazionale dei lavoratori. Poco alla volta però si è affermata un’azione europea sulla S&SL anche in casi dove la necessità di intervento per realizzare il mercato comune era meno ovvia. La protezione dei lavoratori dai rischi di S&SL è diventata un obiettivo in sé, come ha ufficialmente riconosciuto l’Atto Unico Europeo del 1986.

2.2. La politica S&SL fra il 1987 e il 1992: l’avanguardia della politica sociale europea

L’Atto Unico Europeo è stato un passo in avanti molto importante per la politica sociale europea. Con il nuovo art. 118a CEE, la Comunità ha ottenuto per la prima volta una competenza legislativa esplicita sotto il titolo della politica sociale¹³. Inoltre Direttive sulla base dell’art. 118a CEE potevano essere prese con il voto a maggioranza qualificata nel Consiglio.

La protezione della S&SL è uno dei capisaldi dello stato sociale nei paesi europei, e dunque non è un caso che la S&SL sia stata il primo settore della politica sociale nel quale le decisioni potevano essere prese a maggioranza qualificata invece che all'unanimità. Anche le riforme più spinte dello stato sociale potrebbero difficilmente giustificare una protezione meno elevata sulla S&SL. D'altra parte gli Stati Membri non avevano troppe ragioni contro la legislazione europea sulla S&SL: si trattava di una politica regolativa che non richiedeva contributi finanziari aggiuntivi da parte degli Stati, visto che i costi ricadono soprattutto sugli imprenditori (e sui consumatori). Non si configurava neanche una minaccia per la sovranità, visto che la S&SL, al contrario di altre politiche di welfare, non richiede per la sua attuazione istituzioni pubbliche e semi-pubbliche complesse, che creano legami di identificazione fra cittadino e Stato. Infine, nessuno si aspettava che l'introduzione del voto a maggioranza qualificata su una materia considerata "tecnica" come la S&SL potesse creare cambiamenti importanti per il futuro della politica sociale europea¹⁴.

L'art. 118 è diventato uno strumento molto importante per la Commissione europea per creare un cambiamento di "immagine politica", soprattutto dopo l'emanazione della Carta Sociale del 1989¹⁵. Alla ricerca di una base di sostegno più forte, la Commissione ha cominciato a definire aspetti di politica sociale in termini di diritti e di giustizia piuttosto che in termini tecnici per realizzare il mercato comune, come in precedenza¹⁶.

Il nuovo art. 118a è stato all'origine di "una marea di legislazione"¹⁷. "Approfittando pienamente delle opportunità create dall'articolo 118a dell'Atto Unico Europeo"¹⁸, la Commissione ha pubblicato nel 1988 un nuovo Programma d'azione per la S&SL¹⁹ sulla base del quale sono state poi prese un gran numero di iniziative legislative.

Al centro di questa produzione di leggi c'era la Direttiva Quadro del 1989²⁰ che ha definito un insieme di principi generali per proteggere la S&SL, e in particolare una serie di doveri precisi per il datore di lavoro. Sulla base della Direttiva Quadro sono state emanate altre "Direttive individuali" (o "Direttive Figlie") con testi più specifici e vincolanti. Dal 1989 ad oggi sono state adottate sedici Direttive individuali su questa base.

Il quadro regolativo europeo che è emerso in questa maniera ha cercato di realizzare un livello di protezione elevato²¹, e l'esito è stato quello di una "corsa al rialzo" piuttosto che della "corsa al ribasso" paventata all'inizio del processo. Per questo fenomeno possono essere avanzate diverse spiegazioni. Innanzitutto l'opportunità creata dall'art. 118a: non essendo più necessaria l'unanimità, paesi che in passato avrebbero assunto una posizione contraria per principio sono ormai incoraggiati a un comportamento più collaborativo. Ciò nonostante è noto che, anche nel caso in cui un voto a maggioranza qualificata è sufficiente si cerca il più largo consenso possibile²². Come spiegare quindi la "corsa al rialzo"? Un altro fattore da tenere in considerazione è il fatto che la S&SL è un settore molto tecnico, nel quale le decisioni sono spesso prese da tecnici esperti. Il loro interesse e lessico comune, e l'apertura verso l'innovazione²³ porta a una sintesi delle "prassi migliori" praticate negli Stati Membri²⁴. Inoltre gli Stati Membri con standard meno elevati hanno spesso difficoltà nel trovare tecnici di alto livello per essere rappresentati nei luoghi decisionali europei²⁵. Da questi dati d'insieme risulta che i paesi con gli standard più elevati hanno la possibilità di imporli a livello europeo.

Il Trattato di Maastricht non ha cambiato sostanzialmente le competenze europee sulla S&SL. L'Accordo Sociale prevedeva una seconda base legale per l'iniziativa sulla S&SL, ma questa non è mai stata usata, visto che – al contrario di altri settori della politica sociale – il Trattato stesso nel suo art. 118a prevedeva già la possibilità di voto a maggioranza qualificata.

3. LA POLITICA EUROPEA SULLA S&SL COME POLITICA DI PERSUASIONE

3.1. Il cambiamento dopo il 1992: verso una politica di persuasione

Il periodo che segue il 1992 è caratterizzato da un distacco progressivo dall'approccio più strettamente regolativo, basato su un complesso importante di leggi; l'attenzione si focalizza sempre più su una politica di persuasione collegata a elementi di *soft law* e scambio di informazioni.

Il 1992, dichiarato "Anno Europeo della Sicurezza, Igiene e Salute sul Lavoro"²⁶ può essere considerato "il momento di svolta per quanto riguarda i programmi di azione, così come le future politiche comunitarie"²⁷ in questo settore. Alla fine dell'anno il periodo di programmazione del terzo S&SL action programme era terminato, in coincidenza con la realizzazione del programma 1992 per il mercato unico. Come per il programma del mercato unico anche per la politica di S&SL era giunto il momento di procedere alla valutazione del precedente periodo di intensa attività legislativa. L'adozione delle Direttive era sicuramente la tappa più semplice, mentre risultava più difficile assicurare la loro attuazione, e i risultati della politica di Salute e Sicurezza sul Lavoro non erano troppo soddisfacenti da questo punto di vista. Per esempio, al 30 giugno 1994 soltanto uno Stato membro aveva trasposto tutte le Direttive in vigore, mentre cinque non avevano ancora neppure notificato le misure per trasporre la stessa Direttiva-quadro del 1989²⁸. Soprattutto i problemi di attuazione non erano limitati alla sbagliata o incompleta trasposizione delle Direttive nelle legislazioni nazionali. La loro messa in opera sarebbe dovuta avvenire in maniera ragionevolmente omogenea, invece differenze nei servizi di ispezione, accesso ineguale ai dati scientifici, o la mancanza di informazioni relative agli standard S&SL presso gli stessi lavoratori potevano impedire la realizzazione armonica di condizioni di Salute e Sicurezza. Di conseguenza l'informazione divenne il primo obiettivo dell'Anno Europeo di Salute e Sicurezza sul Lavoro, che raggiunse il 21% della popolazione europea attraverso campagne di sensibilizzazione,²⁹ e che permise alla Commissione di ottenere un *feedback* sulle Direttive adottate.

In questo periodo la politica di S&SL venne anche profondamente influenzata dalla tendenza alla semplificazione legislativa³⁰. Il rapporto Molitor sulla semplificazione legislativa e amministrativa³¹ afferma nella sua dodicesima proposta sulla politica sociale e dell'impiego che la Comunità dovrebbe accelerare la revisione e la codificazione delle direttive S&SL. Fino a quando la revisione proposta non sarà fat-

ta, nuove iniziative di regolamentazione a livello europeo sono da considerarsi inopportune³². È necessaria una più grande attenzione sulla reale attuazione delle direttive che sono già state adottate.

Il problema comunque non era solo quello dell'attuazione e dell'applicazione ineguale delle Direttive e dell'esigenza di chiarificare la legislazione per rafforzare la trasparenza e la legittimità. Come afferma chiaramente il rapporto Molitor "i quadri normativi devono essere rivisti se si vogliono raggiungere gli obiettivi di competitività e occupazione". In questo periodo diventò sempre più difficile difendere una politica sociale basata su una Carta Sociale definita in termini di diritti dei lavoratori. Sia a livello nazionale sia europeo il discorso sulla riduzione fiscale e sui costi della regolamentazione sulle imprese divenne insistente. Il Libro bianco sulla Crescita, la competitività e l'impiego enfatizzava la necessità di ridurre tutti i costi del lavoro non strettamente legati alla retribuzione. Il Direttorio Generale della Commissione per la politica sociale (DGV) capiva che in questo frangente era difficile sollecitare nuove misure legislative. Il Libro verde del 1993 e più ancora il Libro Bianco sulla Politica sociale del 1994 e il Programma d'azione sociale di medio termine del 1995–1997 scelsero chiaramente un minore intervento normativo e si allinearono con il Libro bianco sulla Crescita, competitività e impiego nel porre maggiore attenzione su impiego e competitività piuttosto che sui diritti sociali.

Il riorientamento della politica di S&SL da un'impostazione normativa verso una politica di persuasione fu formalizzato nel Quarto programma d'azione 1996–2000 presentato nel 1995³³. Il programma esordisce con uno sguardo generale, affermando che "la politica europea della salute e sicurezza sul lavoro in passato è stata caratterizzata dalla legislazione" (sottolineature mie) e che "per il futuro si propone una nuova attenzione verso l'informazione". Colpisce il contrasto con il Terzo programma d'azione che proponeva un numero considerevole di iniziative legislative concrete. Il nuovo programma parla di nuova legislazione solo in termini di eventualità: "la Commissione farà ricorso a un'alternativa non-legislativa per offrire una soluzione effettiva. *Tuttavia*, qualora la soluzione legislativa fosse ritenuta la più appropriata (...) la Commissione agirà di conseguenza". In questo modo la legislazione acquisisce una natura sussidiaria.

Le misure non-legislative proposte dalla Commissione includevano la pubblicazione di documenti esplicativi (opuscoli, libelli, ecc.) sulle Direttive della Commissione, l'uscita di linee-guida non vincolanti, la promozione di una rete di centri di formazione, il miglioramento nella raccolta e distribuzione di dati attendibili, autorevoli e comparabili, l'istituzione di un programma finanziario (SAFE) per sostenere prassi migliori nelle piccole e medie imprese.

Con l'attenzione posta sulle misure non legislative, il DGV ha stabilito una distanza dal suo periodo post-Atto Unico Europeo (e post-Carta sociale) nel quale la creazione di nuovi diritti sociali, inclusi nuovi standard di S&SL, era il fulcro del discorso di legittimazione per l'azione e la politica europee³⁴. A metà degli anni 1990 la reazione del DG V al clima prevalente era quella di presentare la politica sociale europea come un "fattore produttivo"³⁵, dunque non più in termini di diritti sociali (com'era nel periodo successivo alla Carta sociale), o come una questione puramente

tecnica per la realizzazione del mercato interno (pre-Atto Unico Europeo). In questo modo si sottolineava il fatto che certi strumenti sociali contribuivano a stabilizzare la crescita economica, il lavoro, e la stabilità politica e sociale. Nel suo Quarto programma d'azione sulla S&SL "la Commissione ritiene che le misure avevano lo scopo di ridurre i costi (agli imprenditori, ai lavoratori e ai cittadini in generale) delle malattie e degli incidenti, e che possono giocare un ruolo nello sviluppo di un'economia efficiente, competitiva, e basata sull'alta qualità. (...) Oltre a ridurre i costi, questo può migliorare la competitività, poiché una forza lavoro convinta che sono stati compiuti sforzi seri per proteggere la sua sicurezza risponderà con un miglioramento nella produttività. Questo a sua volta contribuirà a migliori risultati nell'occupazione".

Il nuovo orientamento verso una politica più persuasiva portò alla creazione di nuove istituzioni. Nel 1994 un'Agenzia europea per la Salute e sicurezza sul lavoro³⁶ fu creata con lo scopo di "offrire alle istituzioni comunitarie, agli stati membri e a tutti i soggetti coinvolti informazioni tecniche, scientifiche ed economiche utili nel campo della salute e sicurezza sul lavoro"³⁷. L'Agenzia ha l'incarico di raccogliere e diffondere informazioni sia agli Stati Membri sia a livello scientifico, di organizzare conferenze, di formare un network, di istituire collegamenti fra le organizzazioni internazionali e i paesi al di fuori dell'Unione, e infine di assistere la Commissione.

Lo scambio di informazioni e il miglioramento delle prassi sono anche fra gli scopi principali del Comitato degli Ispettori del lavoro istituito nel 1995³⁸. Il Comitato, composto dai rappresentanti dei vari servizi di ispezione sul lavoro degli stati membri, ha l'incarico di assistere la Commissione rispetto a ogni problema relativo al potenziamento della legislazione S&SL da parte degli Stati membri della Comunità.

3.2 Perdere la "punta di diamante"?

Nel 1999 la DG V nel suo website³⁹ annunciò con orgoglio che la trasposizione delle direttive S&SL aveva ormai raggiunto il 95% invece del 74% del 1996. La Commissione sottolineava gli sforzi fatti per raggiungere tale miglioramento, ovvero: trenta *pareri motivati*, sei decisioni di agire davanti alla Corte e una sentenza della Corte nei tre anni precedenti⁴⁰. Ma si trattava veramente di un segno di efficienza e vitalità della politica S&SL della Comunità? Nel momento in cui la legislazione si faceva sempre più esigua, gli Stati membri non avevano difficoltà ad trasporre le ultime direttive. Inoltre l'ottimismo della Commissione si basava largamente sulle assicurazioni che provenivano dagli Stati membri, ma mancavano veri controlli sulle reali misure prese (per non parlare delle reali applicazioni).

Mentre alla fine degli anni Ottanta la politica normativa S&SL era l'orgoglio della politica sociale europea, il nuovo approccio persuasivo post-1992 sembra dare decisamente minori motivi di soddisfazione. Sebbene ci fosse ampio accordo sul fatto che un ulteriore ampliamento della legislazione non poteva più essere l'obiettivo principale⁴¹, la politica persuasiva non sembrava tuttavia la più adatta per affrontare i problemi di S&SL ancora irrisolti. Negli anni '90 l'attività legislativa nel campo della S&SL è sensibilmente diminuita⁴² ma non è stata rimpiazzata o integrata da una

coerente e determinata politica persuasiva che assicurasse di fatto la trasposizione e l'applicazione degli standard S&SL.

Sono molte le ragioni di questo declino della politica S&SL della Comunità.

Il primo e più importante motivo si può individuare nel cambiamento delle priorità nell'area della politica sociale europea: la disoccupazione è diventata per gli Stati membri la prima questione da affrontare in questa sede. La nuova attenzione riservata alla politica di occupazione ha costituito un ostacolo alla politica S&SL sia dal punto di vista normativo che della concreta applicazione, dal momento che le direttive S&SL avrebbero potuto essere considerate un danno alla competitività e all'occupazione. Inoltre, si è attuata un'importante ristrutturazione del Direttorio generale per l'impiego e gli affari sociali in termini di staff e budget, in modo da favorire le questioni relative all'occupazione a detrimento degli altri settori di politica sociale. Anche il settore della Salute pubblica, in particolare dopo la sua introduzione nel Trattato CE attraverso il Trattato di Maastricht, ha suscitato sempre maggiore interesse a discapito del settore S&SL. Così nell'ultimo decennio lo staff che si occupa della S&SL è stato ridotto da centoventi a venti persone.

Con le sue risorse limitate, e nel diffuso disinteresse politico verso il suo settore, la piccola divisione S&SL della Commissione non ha un compito facile. Per esempio, come risolvere il problema dell'attuazione se vi è un solo funzionario della Commissione a lavorare sulla questione in modo permanente, e se la volontà politica di entrare in conflitto con gli stati membri sull'applicazione S&SL appare scarsa?

La crisi della politica di S&SL è ben rappresentata dalla storia del programma SAFE. Per realizzare il suo Quarto programma di azione (1996-2000) la Commissione ha presentato una "proposta di decisione del Consiglio per l'adozione di un programma di misure non-legislative".⁴³ Tuttavia la proposta, che avrebbe dovuto guidare la Commissione nelle sue nuove attività nel periodo post-normativo, mancava di coerenza di visione ed è andata incontro a serie critiche sia da parte del Comitato Economico e Sociale che del Parlamento Europeo⁴⁴. Il Consiglio non ha mai adottato questa proposta che avrebbe dovuto fornire la base legale per la maggior parte delle attività delineate nel Quarto programma d'azione.

Oltre alla mancanza di risorse e alla scarsa attenzione politica riservata alla S&SL, la Commissione deve chiarificare i suoi obiettivi nel quadro del nuovo approccio persuasivo. Deve poi cominciare ad adattarsi al nuovo contesto istituzionale che deriva, parzialmente, dal Trattato di Amsterdam, anche se, in generale, le conseguenze del Trattato sulla politica di S&SL sono poco significative. In teoria il rafforzamento della posizione del PE, dovuta all'introduzione della procedura di co-decisione nel campo della S&SL, potrebbe offrire un'opportunità per l'innalzamento delle norme, dal momento che tradizionalmente il Parlamento ha favorito norme strettamente vincolanti nella S&SL⁴⁵. Tuttavia il rafforzamento del potere del PE potrebbe non essere sufficiente a controbilanciare la scarsa volontà del Consiglio di compiere ulteriori azioni normative nel campo S&SL. Inoltre il Trattato di Amsterdam ha confermato la priorità data all'occupazione (con un nuovo titolo nel Trattato CE) e alla sanità pubblica. Il trattato di Amsterdam ha anche integrato le procedure di consultazione delle parti sociali, in particolare attraverso gli art. 138 e 139, che sono di conseguenza applicabili anche alle questioni

di S&SL. Al momento la Commissione appare piuttosto confusa sull'applicazione di queste procedure alla S&SL. Secondo gli art. 138-139, la Commissione è obbligata a consultare le confederazioni europee delle parti sociali in primo luogo per concordare le linee d'azione della Comunità, e in secondo luogo per il contenuto delle proposte legislative. Ma questo contrasta con la tradizione ben stabilita di sentire il parere del Comitato consultivo tripartito, e di conseguenza attualmente hanno luogo entrambe le procedure, che si sovrappongono così l'una all'altra. In gran parte le due procedure consultano le stesse persone, poiché le parti sociali europee consultate secondo il dettato dell'articolo 138 contattano gli esperti S&SL delle loro organizzazioni nazionali, e si tratta molto spesso delle stesse persone incaricate dalle loro organizzazioni di prendere parte al Comitato consultivo tripartite. Inoltre i due livelli consultivi previsti dall'art. 138 sono una procedura relativamente più rapida rispetto al Comitato consultivo, che si riunisce plenariamente soltanto due volte l'anno. È dunque estremamente probabile che l'opinione del Comitato giunga quando la Commissione abbia già ampiamente sviluppato il suo disegno sulla base della consultazione di dialogo sociale.

Oltre al dover cercare una soluzione per integrare il dialogo sociale nella sfera della S&SL, la Commissione è anche disorientata dalla Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, che dovrebbe giocare un ruolo centrale nella politica persuasiva. Al momento della sua creazione, la Commissione sperava di trovare nell'Agenzia un nuovo strumento al proprio servizio, che avrebbe anche dovuto compensare la riduzione delle risorse interne. Invece, appena istituita l'Agenzia ha cominciato a funzionare in modo piuttosto indipendente, con l'obiettivo di offrire servizi a tutti i soggetti coinvolti – in particolare le parti sociali e le amministrazioni nazionali – piuttosto di mettersi esclusivamente al servizio della Commissione. A questo si aggiunga che dopo “il progressivo restringimento della strada legislativa” le attività della Commissione sono largamente incentrate su questioni non-legislative come lo scambio di informazioni, che è precisamente il campo di competenza dell'Agenzia. Così Commissione e Agenzia possono apparire come competitori istituzionali, almeno, la Commissione dovrà ridefinire il proprio ruolo nel nuovo quadro istituzionale.

3.3 La “nuova strategia comunitaria sulla salute e sicurezza sul lavoro 2002-2006”⁴⁶

Di fronte alla scarsa attenzione politica per la S&SL ed ad un quadro istituzionale più complicato, la Commissione fatica a sviluppare una strategia coerente in questo settore. Il Quarto programma d'azione per la S&SL è giunto a termine nel 2000, ma la Commissione ha atteso il marzo 2002 per pubblicare una Comunicazione su “Adattarsi ai cambiamenti nel lavoro e nella società: una nuova strategia della Comunità su salute e sicurezza sul lavoro 2002-2006”⁴⁷. Sebbene vi si affermi che questa strategia è basata su “tre nuovi indirizzi” essa corrisponde per lo più al Quarto programma, ed è dubbio che possa rispondere alle sfide sollevate dal settore.

Uno di questi “nuovi indirizzi” dovrebbe consistere nella premessa secondo la quale “una politica sociale ambiziosa è un fattore nella equazione di competitività”.

Tuttavia, come abbiamo visto sopra, la presentazione della politica sociale europea come un “fattore produttivo” risale ormai alla metà degli anni ‘90.

Anche l’attenzione ai “cambiamenti nel mondo del lavoro” e l’emergere di nuovi rischi, in particolare di natura psico – sociale, non è interamente nuovo, anche se l’“approccio globale al benessere sul lavoro” è decisamente più centrale nella “nuova strategia”. Metà della Comunicazione della Commissione consiste in una descrizione dei cambiamenti nel mondo del lavoro e delle sue conseguenze per la S&SL.

Il terzo “nuovo indirizzo” descrive una strategia “basata sul consolidamento della cultura di prevenzione del rischio, sulla combinazione di vari strumenti politici – legislazione, dialogo sociale, misure progressive e prassi migliori, responsabilità sociale delle imprese e incentivi economici – e sulla costruzione di partnership fra tutti gli attori sulla scena della salute e sicurezza. Nella seconda parte della Comunicazione, la Commissione spiega come si dovrebbero usare i diversi strumenti per affrontare la sfida multiforme del “benessere sul lavoro”. L’attenzione rimane centrata sulla persuasione piuttosto che su un nuovo intervento normativo.

Riguardo alla normativa, la Commissione insiste nell’affermare la necessità di una migliore applicazione delle leggi esistenti, e afferma che si “adotterà un approccio rigoroso affinché le direttive siano trasposte e applicate in modo appropriato”, ma, specialmente in relazione al secondo punto, è lecito chiedersi in che modo la Commissione procederà. Ci si aspetta che la Commissione degli Ispettori sul lavoro giochi un ruolo fondamentale, tuttavia non è chiaro in che modo la Commissione pensa di intervenire nei confronti dei servizi di ispezione nazionale. Sotto l’aspetto di garantire una migliore applicazione delle norme S&SL, uno dei pochi iniziative chiari proposti della Nuova Strategia è l’idea che la Commissione produrrebbe guide su come applicare le Direttive, e rapporti che valuteranno la loro attuazione. A base di questa valutazione, la Commissione potrebbe prendere iniziative per nuova legislazione là dove la copertura normativa è insufficiente o dove si presentano nuovi rischi S&SL, in particolare di natura psico-sociale. Tuttavia la Commissione appare anche consapevole del fatto che nuove misure costrittive susciteranno scarso entusiasmo; in particolare, da parte degli imprenditori c’è scarso l’apprezzamento per una concezione più ampia della S&SL in termini di “benessere”. La Commissione quindi presta maggiore attenzione agli “approcci preventivi” e “innovativi”, “specialmente nei nuovi campi che non si prestano facilmente a un approccio normativo”.

Sotto l’aspetto della prevenzione e della “costruzione di consapevolezza” la Commissione conta soprattutto sull’Agenzia della quale però non è ancora chiaro quale sia precisamente il valore aggiunto. Per esempio un membro del Consiglio d’Amministrazione dell’Agenzia ha risposto a una domanda sull’influenza dell’Agenzia sulle amministrazioni nazionali descrivendone il lavoro nel modo seguente: “Gli Stati membri raccolgono informazioni e stilano un rapporto nazionale, e la loro preoccupazione fondamentale è che il loro rapporto venga riportato fedelmente in quello dell’Agenzia. Le rappresentanze degli Stati membri sono assai poco interessate ai rapporti degli altri Stati membri nonché alla coerenza finale del rapporto dell’Agenzia. Per di più, l’Agenzia non fa altro che compilare. Manca la competenza per fare ricerca e investigazione”. Un altro membro del Consiglio d’amministrazione nota che “il desiderio

dell'Agenzia è che le sue informazioni siano utili e proficue per tutti, inclusi i singoli imprenditori e lavoratori, ma fino a oggi hanno mostrato interesse verso i suoi prodotti solo la Commissione, gli Stati membri e gli esperti preminenti di S&SL.

Per quanto il valore aggiunto dell'Agenzia rimane discusso, ci sono anche ancora dubbi su un altro strumento di politica enfatizzato nella Nuova Strategia S&SL. Il dialogo sociale è descritto dalla Commissione come “uno strumento ideale per applicare metodi innovativi”. Sebbene gli standard di S&SL derivino tradizionalmente dalla normativa, alcune esperienze di dialogo sociale sono state sviluppate a livello settoriale in Europa, in particolare per la formazione nella S&SL e per decidere piccoli aggiustamenti di settore alle norme più generali. A livello intersettoriale tuttavia lo “strumento ideale” indicato dalla Commissione sembra meno promettente: rimane la sovrapposizione nella procedura di consultazione del Comitato tripartito e quella dall'articolo 138, e bisogna verificare se le organizzazioni degli imprenditori saranno entusiaste di negoziare su nuovi rischi, quali lo stress, come proposto dalla Commissione.

Altri strumenti come “la responsabilità sociale d'impresa”, attraverso il volontario miglioramento delle prassi, o gli “incentivi economici”, attraverso premi di assicurazione variabili a seconda del tasso di incidentalità, appaiono strade interessanti da esplorare, ma la Commissione non indica quale possa essere il ruolo giocato dalla Comunità in questi nuovi campi.

Perciò lo strumento più promettente fra quelli proposti nella nuova strategia potrebbe essere il *benchmarking* e l'introduzione di obiettivi nazionali quantificati sulla S&SL attraverso le linee guida della strategia europea di occupazione. Valutando i “piani d'azione nazionali” ogni anno chi riportano le misure nazionali prese, il Consiglio può inviare raccomandazioni agli Stati membri. Anche in mancanza di sanzioni reali, la procedura può individuare obiettivi chiari, e gli Stati membri potrebbero sentirsi politicamente obbligati a seguirli. Tuttavia, mentre la procedura delle linee guida è diventata popolare ed è stata copiata nel “metodo aperto di coordinamento”, le prime valutazioni sull'efficienza della Strategia europea dell'impiego sono tiepide⁴⁸. Inoltre da allora si sono tenuti due altri cicli della procedura delle linee guida sul occupazione, e non è stato colto il suggerimento di includere nella discussione gli standard di S&SL.

CONCLUSIONE

Nonostante il problema della S&SL ricevesse un'attenzione solo marginale nel Trattato di Roma, nei decenni successivi una politica comunitaria nel settore si è progressivamente sviluppata, in parte legata alle esigenze di realizzazione del mercato comune, in parte al fine di mantenere gli standard di protezione già raggiunti a livello nazionale. Così, soprattutto dalla metà degli anni '70, si è sviluppata una vera e propria politica regolativa, con livelli di protezione elevati.

A partire dal 1992 questa impostazione è stata sostanzialmente abbandonata. Ma, al di là di un generale accordo di principio sulla necessità di migliorare l'applicazione delle norme di S&SL, la nuova politica di persuasione che dovrebbe garantirla stenta a decollare. La Commissione non ha ricevuto le risorse legali ed economiche

necessarie per sviluppare tali attività. Nuovi strumenti come l'Agencia di Bilbao per la Sicurezza e la protezione della salute sul lavoro, il dialogo sociale e il metodo aperto di coordinamento devono ancora provare la loro efficienza. Questo cambiamento di quadro istituzionale non è incidentale, ma si iscrive in un generale cambiamento della natura della politica sociale europea, per cui obiettivi occupazionali definiti in termini quantitativi ed economici hanno oramai la precedenza rispetto all'elaborazione di diritti sociali vincolanti.

Bibliografia

- Armstrong, Kenneth A. (1999), "Governance and the Single European Market", in Paul Graig and Gráinne de Búrca (eds), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, pp. 745-789.
- Baldwin, Robert and Daintith, Terence (eds) (1992), *Harmonization and Hazard. Regulating Health and Safety in the European Workplace*, Graham & Trotman, London.
- Barnard, Catherine (1995), *EC employment Law*, Chancery Law Publishing Ltd., Chichester.
- Barnard, Catherine (2000), "Flexibility and Social Policy" in Gráinne De Búrca and Joanne Scott (2000) (eds), *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?*, Hart Publishing, Oxford, pp. 197-217.
- Barnard, Catherine (2000b), "Regulating Competitive Federalism in the European Union? The Case of EC Social Policy", in Jo Shaw (ed.), *Social Law and Policy in an Evolving European Union*, Hart, Oxford, pp. 49-70.
- Bercusson, Brian (1996), *European Labour Law*, Butterworths, London.
- Bercusson, Brian (1999), "European Labour Law in Context: A Review of the Literature", *European Law Journal*, Vol. 5, No. 2, pp. 87-102.
- Beutler, Bengt; Bieber, Roland; Pipkorn, Joern and Streil, Jochen (1987), *Die Europäische Gemeinschaft - Rechtsordnung und Politik*, 3rd edn, Nomos, Baden-Baden.
- Brewster, Chris and Teague, Paul (1989), *European Community Social Policy: Its Impact on the UK*, Institute of Personnel Management, London.
- Collins, Doreen (1975), *The European Communities. The Social Policy of the First Phase*, Martin Robertson, London.
- Cram, Laura (1997), *Policy-making in the European Union. Conceptual lenses and the integration process*, Routledge, London.
- Cullen, Holly and Campbell, Elinor (1998), "The future of social policy-making in the European Union", in Paul Craig and Carol Harlow (Eds), *Lawmaking in the European Union*, Kluwer Law International, London, pp. 262-284.
- Daemen, H.H.F.M. and Van Schendelen, M.P.C.M. (1998), "The Advisory Committee on Safety, Hygiene and Health Protection at Work", in M.P.C.M. Van Schendelen (Ed.), *EU Committees as Influential Policymakers*, Ashgate, Aldershot.
- Dashwood, Alan (1994), "The Role of the Council of the Union", in Deirdre Curtin and Tom Heukels (Eds.) (1994), *Institutional Dynamics of European Integration*, Matinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, pp. 117-134.
- Dauck, Kirsten (1996), *The Community Charter of the Fundamental Social Rights for Workers - What was it good for?*, LLM thesis, European University Institute, Florence.
- De Búrca, Gráinne (1995), "The Language of Rights and European Integration", in Jo Shaw and Gillian More (Eds.), *New Legal Dynamics of European Union*, Clarendon Press, Oxford, pp. 29-54.
- Dehousse, Renaud (1992), "Integration v. Regulation? Social Regulation in the European Community", *Working Paper EUI*, LAW No. 92/23.

- De la Porte, Caroline and Pochet, Philippe (2001), "Social benchmarking, policy making and new governance in the EU", *Journal of European Social Policy*, Vol. 11 No. 4, pp. 291-307.
- Eichener, Volker (1993), "Social Dumping or Innovative Regulation? Processes and Outcomes of European Decision-Making in the Sector of Health and Safety at Work Harmonization", *EUI Working Paper*, SPS 93/28.
- Falkner, Gerda, (1998), *EU Social Policy in the 1990s. Towards a corporatist policy community*, London, Routledge.
- Fredman, Sandra (1998), "Social law in the European Union: The impact of the lawmaking process", in Paul Craig and Carol Harlow (eds), *Lawmaking in the European Union*, Kluwer Law International, London, pp. 386-411.
- Goetschy, Janine (2001), "The European employment strategy from Amsterdam to Stockholm: has it reached its cruising speed yet?", *Industrial Relations Journal*, Vol. 3, No. 5, pp. 401-418.
- Haas, Peter M. (1992), "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, Vol. 46, No. 1, pp. 1-35.
- Hervey, Tamara (1998), *European Social Law and Policy*, Longman, London.
- Kenner, Jeff (1995), "EC Labour Law: The Softly, Softly Approach", *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 11, No. 4, pp. 307-326.
- Kuper, B. (1994), "The Green and White Papers of the European Union: the apparent goals of reduced social benefits", *Journal of European Social Policy*, Vol. 4, No. 2, pp. 129-137.
- Lange, Peter (1993), "The Maastricht Social Protocol: Why did they do it?", *Politics and Society*, 21, pp. 5-36.
- Mangen, Steen (1997), "The Social Security Agenda in the post-Maastricht Union", in Stelios Stavridis, Elias Mossialos, Roger Morgan and Howard Machin (eds), *New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making*, Dartmouth, Aldershot, pp. 519-543.
- Neal, Alan C. (1998), "Regulating Health and Safety at Work: Developing European Union Policy for the Millennium", *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 14, No. 3, pp. 217-246.
- Pierson, Paul (1996), "The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis", *Comparative Political Studies*, Vol. 29, No. 2, pp. 123-163.
- Ross, G. (1995), "Assessing the Delors era and social policy" in S. Leibfried and P. Pierson (Eds.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Brookings Institution, Washington D.C.
- Sandler, A.L. (1985), "Players and Process: The Evolution of Employment Law in the EEC", *Comparative Labor Law Journal*, Vol. 7, p. 1.
- Sauter, Wolf and Vos, Ellen (1998), "Harmonisation under Community Law: The comitology issue", in Paul Craig and Carol Harlow (eds), *Lawmaking in the European Union*, Kluwer Law International, London, pp. 169-186.
- Scharpf, Fritz (1996), "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States", in Gary Marks, Fritz W.Scharpf, Philippe C. Schmitter and Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*, Sage Publications, London, pp. 15-41.
- Sciarra, Silvana (1995), "Social Values and the Multiple Sources of European Social Law", *European Law Journal*, Vol. 1, no. 1, pp. 60-83.
- Shanks, Michael (1977), "The Social Policy of the European Communities", *Common Market Law Review*, Vol. 14, p. 373.
- Shaw, Jo (1994), "Twin-track Social Europe – the Inside Track", in David O’Keeffe and Patrick M. Tworney (Eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Chancery Law Publishing, London, pp. 295-312.
- Simitis, Spiros and Lyon-Caen, Antoine (1996), "Community Labour Law: A Critical Introduction to its History", in Paul Davies, Antoine Lyon-Caen, Silvana Sciarra and Spiros

- Simitis (Eds.), *European Community Labour Law: Principles and Perspectives*, Clarendon Press, Oxford, pp. 1-22.
- Smismans, Stijn (2004), "EU Employment Policy: Decentralisation or Centralisation through the Open Method of Coordination?", *Working Paper*, European University Institute, LAW No. 2004/1, at <http://www.iue.it/PUB/law04-1.pdf>
- Smismans, Stijn (2004), *Law, Legitimacy and European Governance. Functional Participation in Social Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- Smismans, Stijn (2003), "Towards a new Community strategy on health and safety at work? Caught in the institutional web of soft procedures", *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 19/1, pp. 55-84.
- Streeck, Wolfgang (1996), "Neo-voluntarism: A New European Social Policy Regime" in Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter and Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*, Sage, London, pp. 64-94.
- Syrpis, Phil (2000), "The Integrationist Rationale for European Social Policy", in Jo Shaw (Ed.), *Social Law and Policy in an Evolving European Union*, Hart, Oxford, pp. 17-30.
- Trubek, David M. and Mosher, James S. (2001), "New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model", *Jean Monnet Working Paper*, No. 6/01, Symposium: The Commission White Paper on Governance.
- Vos, Ellen (1997), *Institutional Frameworks of Community Health and Safety Regulation – Committees, Agencies and Private Bodies*, PhD thesis, EUI, Florence.
- Wendon, Bryan (1998), "The Commission as image-venue entrepreneur in EU social policy", *Journal of European Public Policy*, 5: 2, pp. 339-353.
- Wright, Frank B. (1992), "The Development of Occupational Health and Safety Regulation in the European Communities", *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 8, No. 1, pp. 32-57.

Note

- ¹ Pagina web: <http://users.pandora.be/stijnsismans>. L'argomento del presente saggio è sviluppato in maniera più dettagliata nei capitoli 2 e 7 di S. Smismans (2004), *Law, Legitimacy and European Governance. Functional Participation in Social Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- ² Per una descrizione del contenuto delle norme europee sulla S&SL, vedi Catherine Barnard (1995), pp. 251-301.
- ³ Articolo 118 CEE.
- ⁴ Frank B. Wright (1992), p. 34.
- ⁵ Doreen Collins (1975), pp. 90-98.
- ⁶ ECJ, Case 8/74, *Procureur du Roi v. Dassonville* [1974] ECR 837.
- ⁷ Fritz W. Scharpf (1996).
- ⁸ Renaud Dehousse (1992), p. 16.
- ⁹ Catherine Barnard (2000b), p. 63.
- ¹⁰ Interviste.
- ¹¹ EC Bulletin, 10/1972, para. 6, 19.
- ¹² Safety Signs Directive 77/576/EEC.
- ¹³ Oltre alle norme del Titolo sulla politica sociale, erano previste misure per la realizzazione della libertà di circolazione dei lavoratori, sulla base dell'Art. 49, e per assicurare la protezione sociale ai migranti, in base all'Art. 51.
- ¹⁴ Gerda Falkner (1998), p. 60 and Laura Cram (1997), p. 40.
- ¹⁵ COM (89) 471 final.
- ¹⁶ Bryan Wendon (1998).
- ¹⁷ Alan C. Neal (1998), p. 221.
- ¹⁸ Introductory summary to the Commission communication on its programme concerning safety, hygiene and health at work, OJ 1988 C 28/02.
- ¹⁹ Ibid.

- ²⁰ Council Directive of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work, 89/391/EEC, OJ 1989 L 183/1.
- ²¹ Robert Baldwin and Terence Daintith (1992), p. 12.
- ²² Alan Dashwood (1994).
- ²³ E.g. la definizione di “ambiente di lavoro” data dalla legislazione europea. Vedi Volker Eichener (1993), p. 10.
- ²⁴ Ibid., pp. 54-55.
- ²⁵ Peter M. Haas (1992).
- ²⁶ Council Decision of 25 July 1991 on an action programme for a European Year of Safety, Hygiene and Health at Work (1992), 91/388/EEC, OJ 1991 L 214/77.
- ²⁷ General Framework for action by the European Commission in the field of safety hygiene and health protection at work 1994-2000, COM (93) 560 final. Vedi anche Alan C. Neal (1998), p. 221.
- ²⁸ Commission White Paper COM (94), 333, p. 65; Catherine Barnard (1995), p. 301. Per il mancato recepimento della Direttiva Quadro la Commissione europea ha portato la Germania e l'Italia davanti alla Corte di Giustizia nel 1999 e ha comunicato un parere al Belgio.
- ²⁹ Eurobarometer survey, Spring 1993, cited in *Social Europe* 3/93, p. 43.
- ³⁰ Kenneth A. Armstrong (1999), pp. 756-767.
- ³¹ Il Rapporto Monitor è stato elaborato da un gruppo di esperti indipendenti creato dalla Commissione europea nel 1994 (e presieduto da Bernhard Molitor, ex capo di gabinetto del ministero tedesco dell'Economia) per esaminare la situazione legislativa al fine di identificare gli ostacoli alla competitività e all'occupazione.
- ³² Il rapporto parla di “a strong presumption against new regulatory initiatives at the European level”. Report of the Group of Independent Experts on Legislative and Administrative Simplification, COM (95) 288 final, 21/16/1995.
- ³³ Communication from the Commission on a Community Programme concerning safety, hygiene and health at work (1996-2000), COM (95) 282 final.
- ³⁴ Bryan Wendon (1998), p. 345. Sull'uso del linguaggio dei diritti come forma di legittimazione, vedi Gráinne de Búrca (1995).
- ³⁵ Bryan Wendon (1998), p. 347.
- ³⁶ Council Regulation (EC) 2062/94 of 18 July 1994 establishing a European Agency for Safety and Health at Work, OJ 20/08/1994 L 216/01; amended by Council Regulation (EC) 1643/95 of 29 June 1995, OJ 07/07/1995, L 156/01.
- ³⁷ Art. 2 Council Regulation 2062/94.
- ³⁸ Commission Decision of 12 July 1995 setting up a Committee of Senior Labour Inspectors, 95/319/EC, OJ 1995 L 188/11.
- ³⁹ <http://europa.eu.int/comm/dg05/h&cs/intro/midterm4.htm>.
- ⁴⁰ Le decisioni della Corte hanno sempre riguardato problemi di recepimento, non di applicazione.
- ⁴¹ Anche i sindacati hanno riconosciuto che l'applicazione della legislazione esistente può essere più importante della creazione di nuove norme.
- ⁴² Fra 1993 e 1998, per esempio, nessuna Direttiva è stata varata in materia di S&SL.
- ⁴³ COM (95) 282 final.
- ⁴⁴ CES, OJ C 39, 12/12/1996; PE, OJ C 166, 10/06/1996.
- ⁴⁵ Per esempio, la critica del PE sul Fourth Action Programme, OJ C 166, 10/06/1996.
- ⁴⁶ Vedi anche Stijn Smismans (2003).
- ⁴⁷ COM (2002) 118 final, 11/03/2002.
- ⁴⁸ Janine Goetschy (2001), Caroline de la Porte and Philippe Pochet (2001), David M. Trubek and James S. Mosher (2001), Stijn Smismans (2004).

Occupazione e integrazione sociale. Il ruolo attuale e potenziale della Strategia Europea per l'Occupazione

Laura Leonardi

(Università degli Studi di Firenze)

INTRODUZIONE

A partire dalla pubblicazione del Libro Bianco “Crescita, competitività e occupazione” nel 1993, la questione dell’occupazione viene collegata strettamente al più ampio e complesso problema della rielaborazione del modello sociale europeo. La difficoltà di conciliare obiettivi e strategie collegate al mercato con quelle proprie dei processi di integrazione sociale emerge come una delle sfide principali per le società europee: “... abbiamo l’immensa responsabilità di elaborare, pur restando fedeli agli ideali che hanno forgiato l’identità e l’immagine dell’Europa, una nuova sintesi tra gli obiettivi che la società persegue (il lavoro come fattore d’integrazione sociale, la parità di opportunità) e le esigenze dell’economia (la competitività e la creazione di posti di lavoro)”. (Commissione europea 1993 p. 3). Nel “Libro Bianco” il modello sociale ed economico europeo viene definito in funzione della capacità di attenuare e contrastare gli effetti negativi connotati ai meccanismi di mercato, che si traducono in strategie a breve termine, nella creazione di ineguaglianze e disparità tra categorie sociali e territori. Nei differenti paesi europei tale modello ha trovato una concreta realizzazione nello sviluppo di “meccanismi di solidarietà” di diversa natura – riflettendo i particolari contesti storico-politici e culturali di ciascun paese – (Ibid. p. 17), e nelle pratiche redistributive volte alla realizzazione della cittadinanza sociale¹.

Negli anni recenti è maturata l’idea che il tentativo da parte degli stati nazionali europei di riformulare il modello socio economico possa costituire la risposta peculiare dell’Europa al problema della governance globale: da un lato, infatti, nella sua dimensione costituzionale, fondamento della identità storico-sociale europea e della coesione interna, conferisce continuità e stabilità alle società in mutamento; dall’altro lato, la ricerca di nuovi strumenti atti a conciliare competitività e coesione sociale, adeguati alle mutate condizioni strutturali, può essere ritenuta una fonte di innovazione nella regolazione della globalizzazione (Habermas 1999; Telò 2004; Zeitlin 2003).

Le difficoltà a mantenere il modello sociale storicamente consolidatosi in Europa vengono in parte ricondotte, infatti, ai cambiamenti in atto dovuti alla globalizzazione economica, e alle concomitanti nuove esigenze di “competitività”. I governi europei si trovano a fronteggiare il cosiddetto “trilemma” (Scharpf 2001; Hemerijck 2002), che consiste nel perseguire contemporaneamente obiettivi difficilmente

conciliabili: restrizioni di budget, equità nella distribuzione dei redditi, crescita di occupazione in un'economia in cui le innovazioni tecnologiche ne limitano i margini, mentre la mobilità del capitale inibisce l'espansione fiscale, e la produttività relativa rimane bassa nel settore dei servizi *labour intensive*. La crescita occupazionale può essere perseguita nei settori dei servizi pubblici ben pagati, in questo caso limitando le restrizioni di budget, o nel settore dei servizi privati a bassa retribuzione, accrescendo però la distanza tra i livelli dei redditi. I tre obiettivi insieme di fatto non sono raggiungibili allo stesso tempo.

Di fronte a questa sfida non sembra, tuttavia, che gli stati europei abbiano abbandonato il terreno della coesione sociale e della solidarietà. Dalle ricerche sulle trasformazioni sociali che hanno caratterizzato le società europee negli ultimi anni emerge un'indicazione importante: nei paesi dell'UE le politiche volte a prevenire l'esclusione sociale e la riduzione delle ineguaglianze sono sempre più concepite come una precondizione² per realizzare strategie economiche di competitività. Tanto che, secondo alcuni autorevoli studiosi, l'Europa offre una risposta alternativa all'ideologia individualistica basata sulla sovranità del consumatore, la privatizzazione delle relazioni industriali, la richiesta di flessibilità e di decentramento della vita sociale, che spesso contribuisce ad aumentare le disuguaglianze sociali.

Le politiche del lavoro e per l'occupazione in questo contesto assumono importanza crescente. Nei diversi ambiti nazionali e locali, pur nel quadro di una strategia generale volta al mantenimento del modello sociale europeo, gli assetti raggiungibili nella relazione tra competitività e coesione sociale, tra mercato e welfare, sono differenti, con implicazioni molto diverse per gli individui, le famiglie, i gruppi sociali per quanto attiene la cittadinanza sociale e le libertà personali e collettive.

Proprio per questo la discussione della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) assume particolare interesse, in quanto costituisce un primo terreno in cui si sperimenta la costruzione di una dimensione sociale da parte dell'Unione Europea. Dopo averne illustrato brevemente la genesi, l'evoluzione e l'impatto, si farà riferimento ad alcune tesi che sostengono la necessità di rivedere tale strategia negli obiettivi, nei contenuti e nelle metodologie di implementazione. La SEO, si sostiene, è ancorata ad un "paradigma" dell'occupazione e del lavoro che è inadeguato rispetto alle nuove esigenze ed ai nuovi obiettivi che la stessa UE si è data in riferimento alla società della conoscenza, alla qualità del lavoro, alla necessità di coniugare la competitività economica con l'inclusione e la coesione sociale.

L'analisi che segue ruota essenzialmente attorno alle seguenti questioni: (a) l'impianto attuale della Strategia Europea per l'Occupazione fornisce reali strumenti per conciliare coesione sociale e competitività, l'obiettivo che ormai da dieci anni a questa parte è divenuto prioritario per l'UE? (b) Gli indicatori quantitativi sono in assoluto il parametro dell'efficienza e del benessere per le società europee?

Ci si soffermerà brevemente, a scopo introduttivo, sulla genesi e sull'evoluzione della SEO, e ci si concentrerà sul bilancio quinquennale e sulla valutazione d'impatto. Prenderemo poi in considerazione i principali rilievi critici emergenti dalla letteratura relativamente agli strumenti che per ora vengono privilegiati nell'ambito dell'UE come parametro per l'elaborazione e la valutazione delle politiche, costituiti da a-priori

“tecnici”, in quanto tali considerati “neutri”³. Nelle conclusioni valuteremo le proposte di riforma della SEO e le implicazioni che possono derivarne per la riformulazione del modello sociale europeo.

LA STRATEGIA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE

La Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) trova le sue origini nel libro bianco "Crescita, competitività e occupazione" (1993), è stata avviata su basi pragmatiche ad Essen (1994), quindi formalizzata nel Capitolo "Occupazione" (Titolo VIII, artt. 125-130) del Trattato di Amsterdam (1997). È stata messa in atto prima della implementazione ufficiale del Trattato, sulla base delle linee guida formulate al Vertice di Lussemburgo (Novembre 1997).

Nel Trattato si prevede che ogni anno la Commissione, previa consultazione delle parti sociali, tenuto conto del parere obbligatorio del Comitato per l'Occupazione, elabori delle linee guida, che vengono sottoposte al vaglio e all'approvazione a maggioranza qualificata del Consiglio dei Ministri degli Affari Sociali e dell'Occupazione e dell'ECOFIN, per poi essere adottate definitivamente dal Consiglio europeo. Le linee guida divengono così operative nell'orientare le politiche nazionali, che ogni Stato Membro è tenuto ad elaborare e formalizzare in un "Piano di Azione Nazionale" per l'Occupazione. Una valutazione congiunta della Commissione e del Consiglio viene fatta annualmente, e il Consiglio può indirizzare ad uno Stato Membro delle raccomandazioni non vincolanti, ma politicamente rilevanti. Il livello nazionale rimane responsabile per le politiche per l'occupazione, benché sia riconosciuta una questione di comune interesse.

Le linee guida si articolano in quattro pilastri: (1) migliorare *l'occupabilità*, agevolando l'accesso dei disoccupati al mercato del lavoro, in funzione di un approccio preventivo per evitare la disoccupazione di lunga durata e l'implementazione di politiche attive; (2) sviluppare *l'imprenditorialità*, rendendo più facile intraprendere un'attività riducendo i vincoli amministrativi, rendendo la tassazione più compatibile con l'occupazione; (3) incoraggiare *l'adattabilità*, attraverso la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro e altre forme di adattabilità dell'impresa; (4) potenziare le politiche di *pari opportunità*, introducendo un approccio *mainstreaming* di genere negli altri pilastri, allo scopo di ridurre i gap di genere, riconciliando lavoro e vita familiare, facilitando il reingresso nel mercato del lavoro.

Il Consiglio di Lisbona (marzo 2000) ha dato nuovo impulso alla SEO formulando gli obiettivi del tasso di occupazione del 70% entro il 2010 e del raggiungimento di una migliore articolazione tra occupazione e differenti campi di policy, inclusi quelli macroeconomico e della protezione sociale, le riforme economiche strutturali, l'istruzione e la formazione professionale, l'implementazione delle nuove tecnologie. A partire da Lisbona la SEO è stata anche il terreno privilegiato di applicazione del Metodo Aperto di Coordinamento (MAC). Il metodo è una forma di governo morbida e flessibile, in cui gli Stati Membri cercano di scambiare le esperienze ed i risultati al fine di trovare la migliore combinazione possibile, coinvolgendo il più ampio

numero di partecipanti, prevedendo uno spazio da accordare alle azioni dal basso. In particolare è una forma di governance attenta al coinvolgimento degli attori ai livelli regionale e locale che vorrebbe rispondere ad una logica di “approccio decentrato”⁴. Ciò implica che non vi siano strategie forti a livello europeo quanto che vi sia un'azione che consenta gli scambi in funzione dell'apprendimento collettivo attraverso prove ed errori, e a soluzioni ottimali. Data questa prospettiva, gli Stati membri costituiscono una rete e sono il motore di questa dinamica, la Commissione svolge un ruolo tecnico, di facilitatore. Tuttavia, non si permette che le strategie comuni diventino vincolanti e le competenze rimangono nazionali (in particolare sicurezza sociale, istruzione, ricerca), benché coordinate a livello europeo.

Il Consiglio europeo di Lisbona ha anche fissato un nuovo obiettivo strategico per l'Unione Europea, consistente nel 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. A tal fine, nel Consiglio di Barcellona 2002 si sono identificati alcuni ambiti di intervento specifici: politiche attive mirate alla *piena occupazione*, qualità e produttività sul posto di lavoro, coesione ed integrazione sociale.

Il Consiglio europeo di Bruxelles del 20 e 21 marzo 2003 ha confermato che la Strategia Europea per l'occupazione ha un ruolo guida nella realizzazione degli obiettivi in materia di occupazione e relativi al mercato del lavoro fissati dalla strategia di Lisbona, e che tale strategia dovrebbe operare in modo coerente con gli indirizzi di massima per le politiche economiche. Gli obiettivi quantitativi vengono confermati, le politiche contribuiranno a raggiungere, per la media dell'Unione europea, un tasso d'occupazione complessivo del 67% nel 2005 e del 70% nel 2010.

L'obiettivo della piena occupazione è sicuramente strumento che genera un consenso condiviso da differenti parti sociali e politiche, ma quanto è realistico nelle condizioni attuali?⁵ Al di là del dato grezzo quantitativo, è importante chiarire il significato che la “piena occupazione” assume in riferimento al mercato del lavoro attuale.

Innanzitutto va rilevato che, a partire dagli anni '70, il tasso di occupazione medio europeo è rimasto sotto il 65%; inoltre l'allargamento ai nuovi Stati Membri ha come effetto l'innalzamento dei tassi di disoccupazione e l'abbassamento di quelli di occupazione. La piena occupazione si definisce in base a parametri differenti rispetto al mercato del lavoro dell'epoca fordista (Léonard 2004). Quello attuale è caratterizzato (a) dalla presenza di donne e di lavoratori in età avanzata, cui deve essere consentito l'inserimento ed il mantenimento dell'occupazione, e non più da una forza lavoro prevalentemente maschile e appartenente alle classi centrali d'età⁶; (b) da competenze ed abilità in rapida obsolescenza, che vanno continuamente rinnovate durante l'arco della vita attraverso l'istruzione e la formazione; (c) da soggetti attivi cui è richiesto di adattarsi ed essere “occupabili” in un contesto in continuo mutamento; (d) dalla presenza di lavoro sommerso e di disparità regionali difficili da governare. L'impatto delle linee guida riferite ai pilastri della SEO, coniugati con l'obiettivo della piena occupazione, come vedremo, possono sortire effetti ben diversi nei differenti mercati del lavoro e ricadute non necessariamente positive per quanto riguarda la coesione e l'inclusione sociale.

QUANTITÀ DELL'OCCUPAZIONE VERSUS QUALITÀ DEL LAVORO?

L'analisi preliminare al varo della Strategia europea per l'Occupazione (Larsson 2000) si basava sull'osservazione di tre fenomeni di ordine quantitativo: (a) l'elevata disoccupazione, che si attestava attorno ad una media del 9-10%; (b) la bassa occupazione, in media il 60-61%; (c) la disoccupazione di lunga durata, oltre il 40 %.

Le cause venivano individuate in alcune tendenze che sembravano caratterizzare le economie europee in negativo rispetto alle economie più competitive, soprattutto gli Stati Uniti, e che ne denotavano l'incapacità di gestire sia gli shock macroeconomici sia le trasformazioni strutturali dei mercati del lavoro.

Tuttavia, sin dall'inizio, si evidenziavano differenze enormi tra gli Stati Membri: gli occupati in Danimarca, Gran Bretagna, Svezia e Austria erano oltre il 70%, in Italia e Spagna si attestavano attorno al 50%, mentre in Giappone erano il 60% e negli Stati Uniti il 74%.

Quali elementi venivano considerati strutturali della disoccupazione?

Innanzitutto si individuavano delle *rigidità* a livello di alcuni Stati Membri. Tuttavia, proprio la comparazione, metteva in evidenza che il livello di regolazione dei mercati del lavoro non è di per sé esplicativa. Italia, Belgio e Germania risultavano più rigidi, e con tassi di disoccupazione più elevati, ma non altrettanto poteva dirsi di Portogallo, Austria e Svezia, anch'essi caratterizzati da una regolazione rigida ma con bassi livelli di disoccupazione.

Il deficit di occupazione rispetto agli Stati Uniti veniva attribuito al mancato sviluppo del settore dei servizi, in tutti i settori privati (distribuzione, servizi finanziari, hotel ristoranti, strutture per il tempo libero) e in quelli pubblici (istruzione, salute, servizi sociali). Tuttavia, paragonando l'UE con gli Stati Uniti per quanto attiene i tassi di occupazione della popolazione maschile tra 25 e 54 anni non veniva rilevata alcuna differenza sensibile (circa l'80% in entrambi i casi). La differenza invece si presentava considerevole rispetto all'occupazione femminile. Mentre nell'UE soltanto il 50% di donne era occupata, negli Stati Uniti lo era il 68%. Soltanto Danimarca e Svezia presentavano tassi di occupazione femminili più elevati.

Era evidente anche una bassa occupazione della fascia anziana oltre 55 anni, la cui causa veniva individuata principalmente nei programmi per il pensionamento anticipato, largamente utilizzati come ammortizzatori sociali in molti paesi, ma non in tutti. In Gran Bretagna, Svezia, Irlanda e Danimarca, infatti, il 60% di questa fascia d'età era occupato, in altri come Italia, Francia e Belgio meno di un terzo risultava impiegato.

Si constatava, inoltre, che le indennità di disoccupazione non sono correlate alla disoccupazione di lunga durata: paesi con alte indennità non presentavano disoccupazione elevata, come Danimarca e Olanda, mentre dove queste erano pressoché assenti, come in Italia, il tasso era elevato. Le politiche attive del lavoro, invece, come la formazione, i tirocini, il reinserimento sembravano incidere positivamente sull'occupazione. La differenza era individuata nelle politiche preventive e per l'occupabilità, in particolare nella capacità di offrire dei servizi per l'impiego.

Si sottolineava che la gran parte della popolazione attiva si concentrava in Germania, Francia, Italia e Spagna e che la questione occupazionale era quindi collegata

in buona parte alla scarsa capacità di questi paesi di creare occupazione femminile attraverso un adeguato sviluppo del settore dei servizi.

Rispetto al quadro iniziale fin qui considerato qual è la situazione alla fine dei cinque anni di sperimentazione della SEO?

Dal recente rapporto sul lavoro nell'UE (Commissione Europea 2004) emergono i seguenti dati, relativamente ai quindici Paesi, esclusi i nuovi dieci inclusi con l'allargamento: dal 1995 al 2001 il tasso di occupazione è aumentato, passando dal 63,2 al 64%. Il 63% dei posti di lavoro creati sono andati alle donne (54,9%). Il 38,6% della popolazione più anziana è occupato.

Nell'ultimo anno si è verificato un abbassamento della crescita del PIL e conseguentemente si è avuto un rallentamento nella crescita dell'occupazione (da 1,5 a 1%). La riduzione della disoccupazione si è arrestata sui livelli del 7,7%, in particolare nel settore industriale. Nel settore dei servizi si continuano a creare posti di lavoro.

In particolare si attribuiscono alla SEO ricadute sulle riforme strutturali dei mercati del lavoro e migliori risultati in materia di occupazione; si rileva una maggiore intensità della crescita occupazionale e più flessibilità e adattamento alle variazioni del ciclo, grazie soprattutto all'adozione nella maggior parte dei Paesi dell'UE di forme contrattuali a tempo determinato o cosiddette "atipiche". L'azione dei partner sociali per il contenimento dei salari ha contribuito positivamente (Ibid.).

Se prendiamo in considerazione la valutazione d'impatto della SEO sui mercati del lavoro in Europa alla fine dei cinque anni di sperimentazione (Commissione europea 2002...), i risultati non sembrano entusiasmanti, sotto molti punti di vista (Goetschy 2003; Trubek, Mosher 2003). I rilievi critici possono essere sintetizzati nei seguenti punti:

- a. la maggior parte dei piani comprende iniziative che gli Stati Membri avevano già intrapreso, spesso mancando di coerenza con i quattro pilastri;
- b. dove non ci sono obiettivi quantificati nelle linee guida ed è lasciato alla discrezionalità degli Stati Membri fissarli, il progresso nelle policy è lento, l'impatto difficile da valutare;
- c. si constata la mancanza di definizione e precisione nell'indicare le risorse allocate nelle varie misure, le scadenze e gli strumenti statistici impiegati;
- d. in ogni Stato Membro non vi sono strumenti per coordinare e creare sinergie tra i vari ministeri più direttamente coinvolti nella SEO (finanza, economia, lavoro, sicurezza sociale, istruzione e formazione, ecc.);
- e. sulla base dei nuovi obiettivi fissati a Lisbona (70% per gli uomini e 60% per le donne il tasso di occupazione medio nell'UE per il 2010) e quelli intermedi di Stoccolma (67% per gli uomini e 57% per le donne nel 2005), vi sono paesi – come la Danimarca, la Svezia, il Lussemburgo, l'Olanda, la Gran Bretagna, la Finlandia e il Portogallo – che già hanno raggiunto o sono vicini a questi obiettivi, e quindi hanno dovuto stabilire propri obiettivi nazionali;
- f. nelle politiche regionali per l'occupazione il ruolo del Fondo Sociale Europeo è fondamentale e risulta nei NAP, mentre molto meno esplicitato è il ruolo degli altri Fondi europei⁷;
- g. le differenze regionali nell'occupazione sono ampie, soprattutto in Italia, Spagna, Germania e Belgio.

In conclusione è difficile distinguere quali misure siano state prese dagli SM sotto la pressione dell'UE e quali sarebbero state prese ugualmente. Difficile anche valutare quanto l'aumento di occupazione sia dovuto ad un impatto positivo delle politiche associate alla SEO, quanto sia correlato alla crescita economica e quanto sia attribuibile alle politiche macroeconomiche, a quelle monetarie della BCE, alla congiuntura internazionale, ecc.

I punti deboli della SEO vengono individuati in alcuni aspetti in particolare (Goetschy 2003):

- a. la mancanza di sanzioni reali (*soft law measures*);
- b. la subordinazione delle linee guida per l'occupazione a quelle economiche e monetarie, sebbene il processo di Colonia (1999) e il vertice di Lisbona (2000) abbiano tentato di stabilire un nuovo equilibrio tra obiettivi economici e sociali per l'integrazione europea;
- c. la scarsità di risorse finanziarie destinate allo sviluppo delle politiche per l'occupazione;
- d. la qualità dei lavori creati: gli obiettivi quantitativi hanno pesato a scapito di quelli qualitativi relativi a condizioni lavorative, salute e sicurezza, livelli salariali, pari opportunità, equilibrio tra flessibilità e sicurezza, tra vita lavorativa e familiare, natura delle relazioni industriali;
- e. in generale si rileva una difficoltà di coordinamento nel processo di governance multilivello.

Nella “Decisione del Consiglio relativa a orientamenti per le politiche degli Stati Membri a favore dell'occupazione” (14 luglio 2003, punto 10) troviamo alcune indicazioni che cercano di orientare le politiche verso obiettivi qualitativi:

- a. adottare politiche attive e preventive che dovrebbero essere efficaci e contribuire agli obiettivi della piena occupazione e dell'integrazione sociale, garantendo che le persone disoccupate e inattive possano competere sul mercato del lavoro e inserirvisi;
- b. un forte accento sull'obiettivo della *qualità*, definito come un concetto multidimensionale che riguarda le caratteristiche sia del lavoro sia del mercato del lavoro più in generale, comprendendo la qualità intrinseca del posto di lavoro, le qualifiche, l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e lo sviluppo della carriera, la parità uomo-donna, la salute e sicurezza sul luogo di lavoro, la flessibilità e la sicurezza, l'integrazione e l'accesso al mercato del lavoro, l'organizzazione del lavoro e l'equilibrio vita-lavoro, il dialogo sociale e il coinvolgimento dei lavoratori, la diversità e la non discriminazione e la prestazione lavorativa globale. (Ibid. allegato p. 2);
- c. l'obiettivo di sinergia con il Metodo Aperto di Coordinamento nel campo dell'inclusione sociale, per rafforzare il ruolo delle politiche occupazionali nel facilitare la partecipazione all'occupazione, mediante un più facile accesso a impieghi di qualità per tutte le donne e gli uomini *in grado di lavorare*, la lotta alla discriminazione sul mercato del lavoro e la prevenzione di situazioni di emarginazione dal mondo del lavoro.

I principali ostacoli al raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europea dell'Occupazione nel prossimo futuro sono inoltre individuati in alcuni problemi difficilmente superabili nel breve periodo (Commissione Europea 2004): l'occupazione insufficiente della popolazione in età matura; gli scarti tra donne e uomini; le differenze di qualificazione; le disparità regionali e nazionali.

Le sfide per l'Europa quindi rimangono il pieno impiego, l'aumento della qualità e della produttività del lavoro, la promozione della coesione sociale e regionale.

Le "linee guida" per il varo della nuova Strategia Europea per l'Occupazione pertanto vengono ricalibrate in funzione del raggiungimento di obiettivi più articolati ed ampi.

In primo luogo il prolungamento della vita attiva. L'invecchiamento della popolazione pone problemi di riforma del sistema previdenziale e pensionistico, richiede maggiore partecipazione alla vita attiva della popolazione *over 55 anni*, che è ancora debole. Lo strumento per eccellenza viene stabilito nella *formazione durante tutto l'arco della vita*.

Ciò si ricollega al più ampio obiettivo di investire nel capitale umano. Tra il 1995 e il 2001 l'occupazione è aumentata di 2,2% ogni anno nel settore dell'alta tecnologia e 2,9% in quello della conoscenza: il primo ha generato più del 20 % dei posti di lavoro e impiega oggi l'11% della forza lavoro, il secondo ha comportato il 70% della creazione di occupazione assorbendo un terzo della popolazione lavoratrice totale. Il 30% dei lavoratori del settore dell'alta tecnologia ha un livello di formazione superiore, il 42% nel settore della conoscenza (Commissione Europea 2003).

La parte di popolazione attiva poco qualificata è ancora il 40%, di cui il 20% concentrato nel gruppo dei giovani compresi tra 25-30 anni.

Non sembra possibile scindere la prospettiva di un maggiore investimento nel capitale umano dalla questione della qualità del lavoro (formazione, prospettive di carriera, organizzazione del lavoro), che contribuisce ad aumentare sia la produttività del lavoro sia la coesione sociale. Le politiche che operano sul terreno della qualità aumentano la propensione ad investimenti in tecnologie e sapere da parte degli imprenditori, migliorano la motivazione e la soddisfazione dei lavoratori (obiettivi di Lisbona) (Esping - Andersen e Regini 2000). Hanno inoltre un ruolo nell'incentivare ad aumentare il tasso di attività.

L'accento posto sulla qualità del lavoro trova fondamento nei dati relativi agli aspetti ad essa collegati: in Europa un quarto dei salariati a tempo pieno e due terzi dei lavoratori involontariamente a tempo parziale sono impiegati in lavori di cattiva qualità. Il 25% di questi lavoratori diventa disoccupato o inattivo nell'arco di due anni, un rischio cinque volte più elevato rispetto ai lavoratori occupati in lavori qualificati. Inoltre, una volta disoccupati, hanno poche possibilità di essere inseriti in percorsi di formazione e al lavoro.

Come rilevano le ricerche empiriche sulla disoccupazione in Europa, importante fattore di qualità è la capacità di conciliare *flessibilità e sicurezza*. Per il momento i contratti a tempo determinato non raggiungono l'obiettivo, esponendo a rischi alti di perdita di lavoro – quattro volte più di chi ha un contratto a tempo indeterminato – e assenza di tutele. Il passaggio dal lavoro temporaneo ad uno a tempo indeterminato è possibile per circa il 40% di lavoratori nell'arco di tre anni, ma si tratta prevalentemente dei giovani e più qualificati. Per i lavoratori anziani e per i meno qualificati la

percentuale di rischio di disoccupazione è più alta. Meno di un terzo dei più anziani e meno del 40% dei poco qualificati accedono al lavoro a tempo indeterminato.

L'accento posto sulla capacità di conciliare flessibilità e sicurezza rimanda al quadro strutturale più ampio, in cui le dimensioni regionali e subregionali contano almeno quanto quelle nazionali: nel periodo 1995-2001 si sono accresciuti i divari tra regioni con buone/cattive prestazioni in termini di produttività, sviluppo, occupazione. I fattori che incidono di più sono riconducibili alle specializzazioni settoriali e ai livelli di qualificazione della popolazione attiva, così come la capacità di attivare la componente femminile della forza lavoro. Le strategie volte a promuovere la formazione continua e l'occupazione femminile a livello regionale sono quindi strumenti da privilegiare anche in questo ambito.

NUOVI STRUMENTI PER CONCILIARE QUANTITÀ DELL'OCCUPAZIONE E QUALITÀ DEL LAVORO E DELLA VITA SOCIALE. QUALI CAMBIAMENTI PER LA SEO?

I punti deboli della SEO e il quadro dell'occupazione emergente non implicano, come abbiamo visto, soltanto dei semplici "riaggiustamenti". Troviamo, al termine dei cinque anni, alcuni problemi irrisolti per affrontare i quali la stessa SEO era stata concepita: difficoltà di creare occupazione ed evitare la disoccupazione o l'inattività per alcune categorie di persone (donne, giovani, anziani, disoccupati di lunga durata); la persistenza di una divisione tra insider e outsider nel mercato del lavoro; disparità nazionali e regionali persistenti; l'incapacità di prevenire le situazioni che confinanano le persone nelle cosiddette "trappole" della disoccupazione, dell'esclusione sociale, della dequalificazione, collegate alla mancanza di nuove forme di regolazione che stabiliscano una relazione lavoro e welfare. Aumentano inoltre la polarizzazione sociale, la disparità territoriale e l'economia informale (Rodriguez-Pose 2002).

Come è emerso dalla valutazione d'impatto e dal bilancio dei primi cinque anni di SEO, quantità e qualità del lavoro non vanno sempre insieme, anzi a volte sono in contraddizione: tant'è che lo stesso Consiglio già il 6 dicembre 2001 ha adottato una serie di indicatori per misurare le dimensioni di investimento nella qualità sul lavoro⁸ ed ha chiesto che questi indicatori siano utilizzati nel monitoraggio degli orientamenti e delle raccomandazioni europei per l'occupazione. E, come rilevano le ricerche europee più recenti, quantità e qualità del lavoro vanno coniugate se alla competitività, che di per sé può innescare processi di disintegrazione sociale, si vuole che corrispondano invece coesione ed integrazione sociale. La SEO si può accompagnare, come di fatto è stato laddove si è privilegiata la logica del workfare, alla ri-mercificazione (re-commodification) del cittadino, alla responsabilizzazione individuale e alla dotazione degli individui dei soli strumenti per reperire le risorse di welfare nel e attraverso il mercato (Esping Andersen 1999; Streeck 2000). L'attivazione e la responsabilizzazione che si basano sulla sanzione di certi comportamenti, non sono realmente preventive, non funzionano se le persone non hanno le competenze appropriate e non sono mo-

tivate (Gallie, Paugam 2000). I rapporti sulle condizioni di lavoro nell'UE (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2004) mettono in evidenza alcuni effetti perversi dell'adozione di nuove forme contrattuali flessibili e ricadute negative sulla qualità del lavoro, in mancanza di politiche attive volte a fornire garanzie. Si pensi soltanto allo sganciamento tra contratto di lavoro temporaneo – di per sé misura che ha consentito l'aumento del tasso di occupazione in molti paesi europei, soprattutto di quella femminile – e sicurezza, formazione e livelli di remunerazione sufficienti. I dati relativi alla correlazione tra lavoro temporaneo e condizioni di lavoro, mostrano un'incidenza maggiore di incidenti fisici, ritmi di lavoro troppo onerosi, scarse occasioni di accedere alla formazione. Inoltre la transizione dallo stato di disoccupazione a quello di occupazione mostra modelli molto differenti tra paesi europei, spesso opposti: in Francia, Germania, Spagna e Gran Bretagna è più frequente l'accesso a lavori di bassa qualità, al contrario in Danimarca, Irlanda e Austria si rileva la maggiore frequenza di inserimento in lavori di qualità e permanenti (Ibid.).

Inoltre, l'enfasi posta sugli obiettivi quantitativi è contraddittoria con altri obiettivi che l'UE si è data nel Consiglio europeo di Nizza, dove si è stabilito che il modello sociale europeo e il sistema di protezione sociale sono alla base della economia della conoscenza.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il problema di quali strumenti concettuali ed empirici adottare per “misurare” l'occupazione, incorporando la dimensione qualitativa del lavoro e della vita, non si pone solo come questione formale e “tecnica”. Il dato non può essere disgiunto dal contenuto, dal modo in cui i governi nazionali scelgono di perseguire gli obiettivi che vengono indicati dalle istituzioni europee.

Investire nelle persone e nel welfare state può costituire un argine ai problemi di disoccupazione, esclusione sociale e povertà che emergono con la nuova economia. Come sottolinea Esping Andersen, per la maggior parte dei governi la spesa pubblica viene concepita come improduttiva, come consumo di risorse prodotte da altri. Le argomentazioni più convincenti per contrastare questa visione sono quelle connesse alla valorizzazione del capitale umano, in funzione di una maggiore competitività nell'ambito della società della conoscenza, che necessita di precondizioni di base: la qualità della vita familiare, l'accesso al reddito e all'istruzione, alla sanità da cui non si prescinde. Come sostiene Regini (Esping Andersen, Regini 2000), la protezione sociale del lavoratore non è soltanto un problema di welfare, perché è produttrice di efficienza. I paesi che vogliono competere sul piano della qualità e non soltanto dei prezzi – ed è la scelta obbligata per quelli europei – hanno necessità di una manodopera qualificata e cooperativa: tuttavia il mercato da solo non assicura la formazione necessaria al sistema, né genera spontaneamente cooperazione, lasciato a se stesso produce squilibri e perde competitività.

La debolezza degli obiettivi quantitativi nell'ambito di una strategia per l'occupazione è insita negli stessi parametri cui convenzionalmente ci si riferisce per rilevare le prestazioni dei mercati del lavoro, spesso elaborati in modo inadeguato, che riflettono parzialmente o addirittura in modo distorto la realtà.

I “Rapporti sul lavoro in Europa” pubblicati a cura della Commissione, per esempio, presentano un tasso di occupazione calcolato sul rapporto numerico tra occupati e il totale della popolazione in età lavorativa, rilevando la quantità dei posti di lavoro indipendentemente dalla loro qualità in termini di *skills*, salari, contratti o pacchetti di welfare, posizioni di carriera, impiegabilità *lifelong*, libertà di scelta del lavoro, equilibrio tra tempo privato e tempo di lavoro⁹. Se la qualità del lavoro ed il welfare devono essere al centro dei processi di *policy* europea dobbiamo introdurre altri indicatori, riferiti alla qualità intrinseca del lavoro, agli *skills*, all'apprendimento continuo, allo sviluppo di carriera, all'eguaglianza riferita alle appartenenze di genere, a differenti classi d'età, alle minoranze.

Come suggeriscono alcuni economisti possiamo partire dal misurare il benessere con parametri diversi, centrati sulla qualità, e cambieranno anche gli obiettivi, che saranno anche meno “neutri”. Si tratta di ricondurre i dati alle scelte politiche in senso proprio: pensiamo, per esempio, alla scelta di non calcolare nella produzione del reddito nazionale le attività domestiche o comunque non destinate al mercato. Infatti, la sostituzione tra reddito e tempo libero /tempo per svolgere attività produttive non nel e per il mercato, ma al di fuori di esso, non sono mai calcolate, tuttavia producono benessere collettivo (Turner 2002). La scelta di includere le forme di lavoro sociale, non di mercato, nelle statistiche sull'occupazione implicherebbe una riconsiderazione anche del quadro complessivo delle politiche per l'occupazione.

Il vecchio paradigma del lavoro – che ha finora contrassegnato la filosofia della SEO – postulava una netta separazione tra vita di lavoro (assimilato al lavoro salariato) e vita al di fuori di questo (assimilato ad inattività e tempo libero): tale distinzione oggi viene meno, come riflesso dell'ingresso delle donne nel mercato del lavoro, dello sviluppo della formazione durante tutto l'arco della vita, la diffusione delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione. Si crea una forte connessione ed interconnessione tra l'occupazione e il complesso di altre forme di attività: dal lavoro indipendente a quello gratuito, alla formazione, al lavoro volontario, in ambito familiare e non. Come ci ricordano Supiot (2003) e Salais (2003) l'obiettivo della piena occupazione e l'occupabilità sono stati intesi prevalentemente come adattabilità alle esigenze del mercato, capovolgendo il “principio generale dell'adeguamento del lavoro all'uomo” come enunciato, per esempio, proprio nella *direttiva europea sulla regolazione del tempo di lavoro*.

La definizione di occupazione collegata alla qualità del lavoro, adottata nei più recenti documenti europei, in parte costituisce una svolta nell'accezione dell'occupazione: la piena occupazione non corrisponderà più soltanto alla massimizzazione dei tassi di occupazione, poiché in questa prospettiva il lavoro implica la garanzia di diritti (e corrispettivi doveri) estesa a tutti coloro che sono “attivi”, cosa che attualmente non viene garantita soprattutto laddove l'occupazione è cresciuta attraverso forme contrattuali atipiche non agganciate ad un sistema di protezione sociale adeguato.

La qualità del lavoro coniuga diritti e risorse, in una prospettiva in cui si pone al centro la concreta *capacitazione* (Sen 2000; Salais 2003) degli individui di accedere ad un salario, alla qualità dell'impiego, alla formazione, all'alloggio, alla protezione sociale, alla formazione.

Si richiede quindi un vero e proprio cambiamento di paradigma e questa non è un'operazione facile, è necessario un cambiamento culturale e politico allo stesso tempo. Come auspicato da alcuni studiosi la SEO potrebbe contribuire alla nascita di una "comunità epistemica" (Haas 1992) alternativa a quella dei funzionari e dei vertici burocratici a livello di UE, anche in forza di quel Metodo Aperto di Coordinamento che, se opportunamente implementato¹⁰, consentirebbe un apprendimento collettivo, attraverso la partecipazione di esperti, attori sociali e politici che condividono orientamenti cognitivi e normativi orientati verso obiettivi comuni¹¹. Come metodo finalizzato alla promozione degli obiettivi qualitativi che la SEO si è data per i prossimi anni, dovrebbe segnare però il passaggio da modelli cognitivi che mettono al centro la "lex mercatoria", a modelli che mettono al centro la qualità della vita, abbandonando una visione puramente tecnocratica del sociale (Supiot 2003). Dovrebbe anche comportare dispositivi che garantiscano la trasparenza dei processi di elaborazione dei criteri e degli indicatori che vengono utilizzati per la formulazione e l'implementazione delle politiche per consentirne una verifica e per alimentare un dibattito pubblico (Ibid.). Questo si rende ancora più necessario in ragione dell'allargamento a Paesi con economie e società molto più vulnerabili e sensibili dal punto di vista della coesione e dell'inclusione sociale.

Riferimenti bibliografici

- Commissione europea (1993) *Libro Bianco. Crescita Competitività e occupazione*, Bruxelles.
- Commission européenne (2003) *L'emploi en Europe 2003*, Bruxelles.
- Commissione europea (2002) *Bilancio di cinque anni della SEO*, Comunicazione, COM (2002) 416 final.
- Consiglio dell'Unione europea (2003) *Decisione del Consiglio relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, Bruxelles.
- Crouch, C. (1997) *Skill-based Full Employment: the latest Philosopher Stone*, in "British Journal of Industrial relations", September 35:3.
- Esping-Andersen, G. (1999) *Serve la deregolazione del mercato del lavoro? Occupazione e disoccupazione in America e in Europa*, in "Stato e mercato", n. 56: 185-211.
- Esping Andersen, G. (2002) *Towards the Good Society Once Again?* In Esping-Andersen, G.; Gallie, D.; Hemerijck, A. e Myles, J. (2002).
- Esping-Andersen, G.; Regini, M. (eds.) (2000) *Why deregulate Labour markets?* Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G.; Gallie, D.; Hemerijck, A. e Myles, J. (2002) *Why we need a new Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2003) *Annual review of working conditions in the EU: 2003-200*. website: www.eurofound.eu.int.
- Gallie, D.; Paugam, S. (2000) *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Goetschy, J. (2003) *The European Employment Strategy, Multi Level Governance, and Policy Coordination: Past, Present and Future*, in Zeitlin J., Trubek D.M. (eds) (2003).
- Goetschy, J., Pochet, P. (2000) *Régards croisés sur la Stratégie Européenne de l'Emploi*, in Magnette, P., Remacle, E. (coordonné par) *Le nouveau modèle européen*, Bruxelles: Presse de l'Université Libre de Bruxelles.
- Haas, P. (1992) *Epistemic communities and international policy-coordination*, in "International

- Organization, vol. 46, pp. 1-35.
- Habermas, J. (1999) *La costellazione postnazionale*, Milano, Feltrinelli.
- Hemerijck, A. (2002) *Come cambia il modello sociale europeo*, in "Stato e Mercato", n. 65: 191-231.
- Larsson, A. (2000) *The European Employment Strategy: a new field for research*, paper, European Society of the London School of Economics.
- Léonard, E. (2004) *Governance and concerted regulation of employment in Europe*, paper, IREC Conference, Utrecht.
- Rodriguez-Pose, A. (2002) *The European Union – Economy, Society, and Polity*, Oxford University Press.
- Sabel F.C.; Zeitlin J. (2003) "Active Welfare, Experimental Governance, Pragmatic Constitutionalism: The New Transformation in Europe". Draft prepared for the International Conference of the Hellenic Presidency of the European Union, "The Modernisation of the European Social Model & EU Policies and Instruments", paper, Ioannina.
- Salais R. (2003) *Work and Welfare: Toward a capability Approach*, in Zeitlin J., Trubek D.M. (eds) (2003)
- Scharpf, F. (2001) "Employment and Welfare State: A Continental Dilemma" in Ebbinghaus B. and Manow, P. (Eds), *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the US*. London: Routledge.
- Sen A. (2000) *Lo sviluppo è libertà*, Milano, Mondadori.
- Smismans, S. (2004) *EU Employment Policy: Decentralisation or Centralisation through the Open Method of Coordination?* Working Paper, European University Institute, LAW No.2004/1
- Streeck, W. (2000) *Solidarietà competitiva* in "Stato e Mercato", n. 58: 3-24
- Supiot, A. (2003) *Governing Work and Welfare in a Global Economy*, in Zeitlin J., Trubek D.M. (eds) (2003)
- Telò, M. *L'Europa potenza civile*, Laterza, Roma-Bari, 2004.
- Trubek, D.M.; Mosher, J.S. (2003) *New Governance, Employment Policy and The European Social Model*, in Zeitlin J., Trubek D.M. (eds) (2003).
- Turner, A. (2002) *Just Capital, Critica del capitalismo globale*, Laterza, Roma-Bari.
- Zeitlin, J. (2003) *Introduction: Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments* in Zeitlin J., Trubek D.M. (eds) (2003).
- Zeitlin, J.; Trubek, D.M. (eds) (2003) *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiments*, New York, Oxford: Oxford University Press.

Note

- ¹ Si ribadisce quindi la peculiarità del modello europeo, che si è concretizzato negli stati sociali nazionali. La originalità di questo modello sociale trova fondamento in correnti di pensiero, affermatesi in Europa nel XVIII e nel XIX secolo, di radice culturale diversa, ma accomunate dall'idea che le conseguenze negative del libero mercato sulle vite delle persone vadano contrastate e prevenute. Tale convinzione ha portato al radicamento dei valori di giustizia sociale, solidarietà, democrazia sociale (Telò 2004). Sulle differenze nella realizzazione di tale modello nei differenti paesi europei si veda l'analisi di Ferrera, Hemerijck, Rodhes (2000).
- ² Come afferma Esping-Andersen (2002) la teoria del capitale umano offre un buon riferimento teorico per sostenere che è indispensabile "investire" nella spesa sociale. L'istruzione, per esempio, è un investimento in quanto rende le persone produttive, ma occorre andare oltre. Le premesse per l'apprendimento sono nelle condizioni socio economiche di base, nella educazione ricevuta in famiglia, nella qualità della vita sociale. Le pari opportunità vanno ricercate anche perché l'occupazione femminile è positivamente correlata con una qualità della vita familiare. Le donne, sempre più istruite, sono spesso inattive o disoccupate, con un notevole spreco di risorse e di opportunità di sviluppo.
- ³ Supiot (2003) è particolarmente critico nei confronti di questi strumenti che contribuiscono a ricondurre la sfera regolativa alla mera effettività, prescindendo dagli aspetti relativi ai valori ed alle

credenze.

- ⁴ Su questo punto e sulle difficoltà di concreta realizzazione si veda l'analisi critica di Smismans (2004).
- ⁵ Per esempio, nel "Delivering Lisbon Report", presentato al Consiglio nella Primavera 2004, si conclude che non è possibile raggiungere l'obiettivo intermedio nel 2005, anche in ragione della situazione dei nuovi Stati Membri e di quelli candidati, dove l'impatto delle ristrutturazioni economiche in atto per ora non ha conseguenze positive per l'occupazione.
- ⁶ D'altra parte questa categoria di lavoratori nella media europea disaggregata per genere ed età mostra i tassi più elevati di occupazione, appunto di "piena occupazione" (86,8% nel 2002, un dato rimasto pressoché costante a partire dal 1991).
- ⁷ 195 bilioni di Euro negli ultimi sei anni sono stati spesi per l'occupabilità; di questi 70 bilioni sono stati investiti nelle risorse umane attraverso il FSE.
- ⁸ Le dimensioni considerate sono le seguenti: qualità intrinseca del lavoro; qualifiche; formazione permanente e avanzamento di carriera; parità di genere; salute e sicurezza sul lavoro; flessibilità e sicurezza; integrazione e accesso al mercato del lavoro; organizzazione del lavoro e armonizzazione di vita lavorativa e sfera privata; dialogo sociale e partecipazione dei lavoratori; diversificazione e non discriminazione; prestazioni lavorative complessive.
- ⁹ La stessa definizione di occupato – secondo l'OIL chi ha lavorato almeno un'ora nell'ultima settimana – è molto controversa. In Europa nella popolazione attiva sono calcolati anche i detenuti, negli Stati Uniti non vengono inclusi nelle statistiche. Un altro quesito, per esempio, è come considerare il ruolo di opportunità/vincolo costituito dal part-time per donne, anziani e giovani, se non è dato distinguere tra scelta volontaria ed involontaria, se ad esso si collegano o meno benefici e garanzie.
- ¹⁰ Sui limiti attuali della realizzazione del Metodo Aperto di Coordinamento e sulla necessità di adottare nuove forme di regolazione nella sua implementazione si veda Smisman (2004).
- ¹¹ A questo proposito è interessante la proposta di un nuovo "Community Method" avanzata da Sabel e Zeitlin (2003) sviluppando il MAC in senso orizzontale, coinvolgendo una pluralità di soggetti, sviluppandone la dimensione locale e agevolando l'apprendimento istituzionale che deriva dalla capacità di prendere in considerazione le esperienze maturate "al di fuori" dei propri confini, non limitandosi a "guardare indietro".

Spazio sociale europeo e dimensione locale: un gioco a somma zero?

Luigi Burroni

(Università degli Studi di Firenze)

1. EUROPEIZZAZIONE E CONTESTI LOCALI

Da alcuni anni una parte importante della letteratura sociologica e politologica sta concentrando la propria attenzione sugli effetti che il processo di integrazione politica europea ha sugli assetti istituzionali nazionali dei paesi che ne sono interessati. Recentemente però è cresciuto anche l'interesse nei confronti dell'impatto che tale processo ha avuto e continua ad avere a livello regionale e locale. Vi sono due principali ragioni che contribuiscono a spiegare lo sviluppo di questo secondo filone: la prima riguarda il cosiddetto indebolimento del livello nazionale di regolazione e il conseguente consolidamento dei livelli regionali. Non è infatti controverso che in tutti i paesi europei è andata crescendo l'autonomia e le capacità amministrative e regolative dei contesti sub-nazionali (regionali e locali). La seconda ragione è invece da ritrovarsi nella crescita delle disparità territoriali, aspetto questo che ha progressivamente occupato l'agenda di politici e operatori nazionali ed europei. Si tratta di un processo che va avanti già da alcuni anni anche nei paesi più avanzati, come Francia, Germania, Spagna e Italia, e che le politiche europee non sembrano essere riuscite a frenare. E questo tema delle disparità territoriali è ancora più rilevante oggi nell'Europa allargata che vede coesistere aree fortemente sviluppate con regioni che rimangono fortemente distanziate e che non sembrano capaci di avere strumenti per iniziare a ridurre questo gap.

È quindi in seguito a questi due processi che l'attenzione alla dimensione locale è cresciuta, come testimoniano i molti studi che si concentrano sugli effetti territoriali delle politiche europee. Si pensi, solo per fare qualche esempio, agli studi sull'impatto delle politiche regionali per la promozione dello sviluppo nelle aree depresse, o delle politiche per le zone rurali, o di quelle per le aree urbane. Altrettanto importanti però quei lavori che si sono concentrati sugli effetti territoriali di politiche non-territoriali, analizzando gli effetti locali delle politiche di privatizzazioni, o quelli delle misure sulla libertà di circolazione che hanno creato nuovi spazi di vita e di lavoro. Questi studi sono di particolare interesse poiché aiutano a mettere a fuoco la dimensione 'esplicita' del processo di europeizzazione e il costituirsi o meno di uno spazio sociale europeo che modifica gli assetti precedenti dando vita a nuove configurazioni del rapporto tra individui, economia e società locale (Keating e Hughes 2003 Viesti e Prota 2004).

Utilizzare il livello locale come unità di analisi, però, permette anche di approfondire aspetti meno espliciti del processo di integrazione europea, ed è proprio da

questa prospettiva che questo lavoro cerca di porsi. L'ipotesi qui sviluppata, infatti, è legata all'esistenza di una dimensione culturale e cognitiva del processo di integrazione, ancora tacita ma che riveste già una certa importanza e che emerge se si guarda alle trasformazioni e ai processi di regolazione in corso in alcuni luoghi. Si tratta di una sorta di 'integrazione dal basso', con attori che appartengono a paesi diversi – e quindi a diversi assetti istituzionali – che iniziano a condividere in modo assolutamente volontaristico linguaggi, prospettive e pratiche di policy-making.

Per evidenziare questo tipo meno evidente di integrazione ci soffermeremo proprio sul tipo di società locale che, come sottolinea Patrick Le Galès, costituisce uno dei pilastri fondanti dello spazio sociale europeo, ovvero il sistema locale urbano (Le Galès 2002). Più in particolare ci soffermeremo su come alcune società urbane e metropolitane hanno cercato di intraprendere un nuovo percorso di crescita nel tentativo di uscire dalle difficoltà che hanno caratterizzato le realtà urbane europee negli ultimi anni: già alla fine degli anni '90 le aree urbane avevano una disoccupazione più alta rispetto ad altre aree, una maggiore quota della disoccupazione di lungo periodo, una maggiore disoccupazione giovanile, e una elevata disoccupazione femminile.

Città e mercato del lavoro nell'Europa dei Quindici (anno 1999).

	Aree urbane	Aree intermedie	Aree rurali
Tassi di disoccupazione (% forze di lavoro)	10,1	7,8	9,9
Disoccupazione di lungo periodo (% sul totale della disoccupazione)	48,7	45,7	37,7
Disoccupazione giovanile (% forze di lavoro 15-64)	19,4	16	18,7
Disoccupazione femminile (% forze di lavoro femminile)	11,2	9,9	12,4
Occupazione nei servizi (% totale occupazione)	72,9	62,2	57,7

FONTE: Secondo Rapporto sulla Coesione Economica e Sociale – Allegati statistici.

Per rispondere a queste difficoltà, alcune città e aree metropolitane europee hanno messo in campo una serie di strumenti volti a promuovere percorsi di sviluppo locale capaci di tenere assieme dinamismo economico e coesione sociale. E proprio guardando alle caratteristiche costitutive di questi strumenti cercheremo di cogliere alcuni aspetti che testimoniano il processo di integrazione dal basso che si è prima richiamato.

2. LE ESPERIENZE DI PIANIFICAZIONE STRATEGICA NEI PAESI EUROPEI

Con pianificazione strategica si fa riferimento a quei processi di riorganizzazione delle città e delle aree metropolitane che sono fortemente partecipati da parte della società locale, che si danno obiettivi di lungo periodo e che cercano di rafforzare la dimensione sociale e la qualità della vita urbana assieme con la crescita della competitività economica del proprio territorio. Si tratta di esperimenti attualmente in corso in alcune importanti città europee come Barcellona, Lione, Glasgow, Berlino, Praga, ovvero città che sono all'interno di contesti nazionali di riferimento tra loro estremamente differenziati, ma che, come vedremo, scelgono di adottare politiche e strategie tra loro molto simili. E si tratta di esperienze che stanno trovando anche un ampio spazio in Italia, come mostrano le esperienze di città di grandi dimensioni come Torino, Firenze o Venezia, ma anche i casi di città più piccole come ad esempio Trento e Rovereto o Pesaro.

Come si è accennato, chi scrive ritiene che proprio lo studio di quanto sta avvenendo in queste esperienze permette di identificare degli indicatori che suggeriscono la presenza di un processo di integrazione che porta attori appartenenti a contesti tra loro molto diversi a condividere linguaggi, obiettivi, metodi e una specifica 'visione del mondo' (Meyer e Scott 1992). Si tratta di similitudini che certo non azzerano le diversità ancora valide tra molte delle città che si sono richiamate, sia in termini di specializzazione produttiva sia in termini di regolazione politica (John e Cole, 2001); è anche vero però che tali similitudini suggeriscono che negli ultimi anni si è andato affermando un processo di costruzione 'dal basso' dello spazio sociale europeo. Ci soffermeremo principalmente su tre aspetti che mostrano interessanti elementi di convergenza tra queste nuove forme di regolazione locale: enfatizzeremo infatti le convergenze nella *forma* che i piani strategici assumono, nei *metodi* che vengono utilizzati da queste esperienze e nei *fini e le priorità* che sì tali piani si propongono di raggiungere. Due sono i punti che ci proponiamo di evidenziare: da un lato, enfatizzando l'emergere di queste similarità mostreremo che è in corso un processo di avvicinamento dal punto di vista cognitivo tra territori appartenenti a paesi diversi. Dall'altro lato, mostreremo che questo avvicinamento risente del processo di integrazione politica e del 'metodo europeo di *policy-making*' da cui trae diretta ispirazione per molti degli aspetti su cui ci andremo a soffermare.

Il primo elemento di convergenza 'spontanea' tra queste varie iniziative è dunque dato dal costante riferimento che queste esperienze di pianificazione fanno alla forma utilizzata dalle politiche europee; si tratta, sia chiaro, di un riferimento spesso tacito ma che rimane comunque importante. Guardando infatti alla struttura dei piani si nota che questa è stata influenzata dalla 'forma' che le politiche europee sono andate assumendo in questi ultimi anni. Tutti i piani sono suddivisi in assi, priorità, pilastri e obiettivi, e lo stesso linguaggio utilizzato ha molti elementi in comune con quello che si può definire come 'lessico della Commissione': è infatti facile ritrovare in questi piani termini come *mainstreaming* o *policy-mix*, così come nelle traduzioni inglesi dei piani si ritrovano termini utilizzati con una accezione parzialmente diversa dal loro significato originario (accezione però ampiamente utilizzata nei documenti ufficiali

della Commissione) come nel caso di *Pact* o termini che addirittura non esistono nella lingua inglese come *concertation* o *social bilateral negotiation* (anche questi però ampliamenti usati nel lessico tecnico 'europeo').

Ancor più interessanti sono le analogie nei metodi adottati da queste politiche. Vi è infatti un minimo comune denominatore che accomuna molte di queste esperienze di progettazione dello sviluppo locale e che fa riferimento alla realizzazione processi decisionali volti a favorire l'elaborazione comune di un condiviso progetto di sviluppo economico e sociale, che si mostrano essere profondamente diversi dalla tradizionale "negoziante dello sviluppo". Nella pianificazione strategica, infatti, si mettono in campo una serie di strumenti (dai Forum di discussione alle giornate di presentazione) volti a favorire il coinvolgimento attivo della società locale nell'esperienza di pianificazione. Gli attori istituzionali e associativi locali, invece di restringere lo spazio alla partecipazione politica, cercano di dar vita a particolari procedure e meccanismi per promuovere un gioco a somma positiva legato a un progetto di sviluppo socio-economico basato sull'individuazione di priorità condivise, di reciproci impegni e di mutue responsabilità. Proprio per questa loro connotazione le esperienze di pianificazione strategiche sono state spesso assimilate a una sorta di esperimenti di 'democrazia deliberativa', dove la società locale contribuisce a definire il percorso di sviluppo della propria città. Si tratta, come ben si vede, di pratiche che sono in linea con quanto promosso dal processo di integrazione politica, che in diversi ambiti – si pensi alle politiche del lavoro o a quelle sul welfare – sostiene la realizzazione di politiche condivise e negoziate, la partecipazione della società locale, la promozione della comunicazione tra istituzioni e cittadini, e così via.

Un secondo aspetto di metodo particolarmente importante che accomuna queste esperienze è dato dalla promozione di partnership tra attori locali, in particolare tra attori pubblici e privati (Pierre 1998). Si tratta di alleanze 'strategiche', che vanno oltre la realizzazione di partnership finanziarie su specifici progetti, che pure giocano un ruolo importante. Queste nuove forme di partnership, invece, si concentrano sul sostegno alla cooperazione tra attori pubblici e privati e sull'inclusione nel progetto di sviluppo di nuovi attori locali, in precedenza poco coinvolti nei processi di regolazione locale. Si tratta di alleanze che sono sempre esplicite e formalizzate, e che possono prendere varie forme, dai gruppi di lavoro sino a delle vere e proprie agenzie per lo sviluppo locale che costituiscono uno dei pilastri più importanti dell'intera esperienza di pianificazione. Anche in questo caso, è possibile ritrovare degli elementi di contatto con quanto promosso da molte politiche europee, a partire dalla valorizzazione degli attori locali per arrivare alla promozione di alleanze pubblico-privato, ritenute capaci di promuovere circoli virtuosi sia nella progettazione che nell'implementazione di politiche a livello locale.

E questa similitudine con i metodi di *policy making* europei si ritrova anche nella tendenza comune verso la realizzazione di *strategie e politiche flessibili e adattabili*, soggette in un certo senso ad una logica di tipo incrementale. Attraverso dei meccanismi di progettazione simili a quelli già richiamati, vengono individuati degli assi strategici e degli obiettivi chiave che vanno perseguiti attraverso la realizzazione di specifiche misure. Si tratta però di meccanismi basati su di una costante attività di monitoraggio

che dovrebbe permettere di aggiustare le misure da realizzare per poter così arrivare ai fini che ci si propone di raggiungere anche in presenza di mutate condizioni di contesto. Questa flessibilità è poi utile perché nella stessa realizzazione di questi progetti di sviluppo si realizzano dei processi di apprendimento che possono portare a una maggiore condivisione degli obiettivi generali di questi patti, il che però a sua volta comporta anche una sorta di ri-orientamento dell'azione del piano, realizzabile solo in presenza di strumenti non rigidi e definiti una volta per tutte per via gerarchica.

Un ultimo aspetto comune che riguarda i metodi utilizzati da queste esperienze è dato dal coinvolgimento di esperti indipendenti che danno un forte impulso all'esperienza di pianificazione e che contribuiscono a indirizzarne il percorso. Molti di questi processi di pianificazione iniziano infatti con una lettura molto dettagliata dell'assetto socio-economico della città su cui si propongono di insistere. È spesso in questa fase che iniziano a giocare un ruolo degli esperti indipendenti, prevalentemente urbanisti, politologi, antropologi, sociologi ed esperti di sviluppo locale, che contribuiscono a dare un primo quadro dei vincoli e delle opportunità propri di ciascuna città. Il ricorso a esperti esterni, però, non si ferma a questa prima fase: spesso questi attori giocano un ruolo importante anche nella successiva attività di progettazione e nella messa a punto dell'esperienza di pianificazione.

Dopo essersi brevemente soffermati sulla forma e sui metodi adottati da queste esperienze è utile evidenziare le similitudini presenti in quelli che sono i loro obiettivi. E anche in questo caso le convergenze che emergono non sono da sottovalutare: vero è infatti che molte di queste realtà urbane e metropolitane devono affrontare sfide simili, ma è anche interessante notare che esiste tra queste realtà una progressiva convergenza nella loro specializzazione che sembra più simile a una sorta di isomorfismo cognitivo piuttosto che a un risultato di condizioni strutturali ineludibili (Powell e DiMaggio 1983). Esistono obiettivi comuni tra i casi che si sono richiamati, tanto che è possibile identificare tre pilastri comuni che poi vengono coniugati in vario modo nelle varie esperienze europee. Anzitutto, e a questo si è già accennato, tutti i piani strategici analizzati mostrano di avere tra i loro principali obiettivi quello di riuscire a coniugare competitività e sviluppo economico con coesione sociale. Crescita economica, quindi, ma senza impoverire il tessuto sociale, anzi, mettendo in campo delle misure che incidano profondamente sulle disparità e sulle disuguaglianze locali. E a questo tema si aggancia spesso anche quello della sostenibilità ambientale del modello di sviluppo locale che queste esperienze propongono; riduzione dell'inquinamento da gas di scarico, dell'inquinamento acustico, vincoli ambientali per le nuove imprese, una gestione del territorio che mira a migliorare l'ambiente della città, tutti questi costituiscono dei temi comuni alle esperienze di pianificazione in corso.

Un secondo obiettivo comune, anche questo con molti punti di contatto con le finalità di molte politiche comunitarie economiche e del lavoro, è relativo al sostegno verso la diversificazione dell'economia locale. In particolare, è il sostegno al settore dell'alta tecnologia che fa la parte del padrone, con innumerevoli riferimenti alla promozione della società della conoscenza, ma un ruolo importante è anche giocato dal sostegno ai servizi sociali e alla persona, alle attività legate alla rinascita culturale delle città e anche al turismo di qualità. In molti di questi piani, inoltre, si ha un esplicito

collegamento tra questo obiettivo della diversificazione e quello prima richiamato sulla qualità della vita e sulla coesione sociale: il tentativo è quello di promuovere attività e lavori di qualità in settori che possono contribuire a migliorare la qualità della vita locale.

Un terzo fine comune ricercato da questi esperimenti di governance locale è dato dalla realizzazione di politiche integrate. Si tratta di una integrazione che agisce a due diversi livelli. In primo luogo integrazione tra politiche diverse realizzate a livello locale: integrazione tra interventi infrastrutturali e politiche per l'occupazione, tra interventi formativi e fabbisogni sociali, e così via. Un secondo tipo di integrazione è quello che si realizza tra diversi territori: politiche di area vasta, interventi per l'area metropolitana e altre misure volte a mettere assieme in un'azione strategica territori contigui che però in precedenza non hanno sperimentato forme di cooperazione interistituzionale. Si abbandona quindi un modello di governo della società locale basato esclusivamente sulla realizzazione di politiche settoriali.

3. VERSO UNA 'INTEGRAZIONE DAL BASSO'?

Come si è visto, quindi, esistono degli interessanti elementi di convergenza nei meccanismi di regolazione che si ritrovano in alcune realtà urbane. In particolare, prendendo in considerazione le esperienze di pianificazione strategica, si notano delle importanti similitudini sia nella forma che nei metodi che negli obiettivi che queste esperienze utilizzano e si danno. Tutto questo non significa che le città che hanno intrapreso un processo di pianificazione strategica non abbiano anche compiuto delle scelte peculiari e mirate per le specificità locali. A fianco di questi elementi di convergenza si ritrovano infatti delle diversità importanti, che riguardano il ruolo svolto dagli attori pubblici locali, la presenza/assenza di agenzie di gestione del piano, la loro organizzazione, il ruolo svolto da organizzazioni come i sindacati o le associazioni datoriali, così come è possibile identificare altri obiettivi rispetto a quelli prima richiamati che però caratterizzano in modo diversificato le varie esperienze. Le similitudini che si sono qui richiamate, quindi, non significano che sia in atto un processo di convergenza verso un unico modello di *governance* dell'economia urbana: nonostante la retorica sugli effetti omogeneizzanti della globalizzazione, quindi, continuano ad esistere diversi sentieri di sviluppo che caratterizzano le città europee (Sellers 2002; Perulli 2000).

Questo aspetto è da collegarsi alla discussione sull'efficacia di queste politiche, aspetto che non si è qui voluto approfondire. La possibilità di equilibri multipli, infatti, sottolinea che un determinato modello di regolazione dell'economia urbana può dar vita a un circolo virtuoso in una realtà ma non funzionare altrettanto bene in un'altra. Non è detto che quello che funziona a Lille, tanto per fare un esempio, possa dar vita a circoli virtuosi se applicato a Palermo: si tratta di due realtà urbane molto diverse, caratterizzate da due diversi rapporti centro-periferia, da un diverso peso dell'economia informale, dalla diversa presenza di attori collettivi e così via. Se quindi si condivide la possibilità di equilibri multipli e la presenza di una pluralità di percorsi

di sviluppo urbano che danno vita al medesimo livello di vantaggi competitivi, allora è opportuno arricchire il modello di apprendimento tramite imitazione con pratiche di reinterpretazione delle buone prassi che si vogliono importare.

Ciononostante, i pur parziali elementi di convergenza che abbiamo sottolineato sono di estremo interesse per i fini di questo breve lavoro. Si tratta di elementi che sembrano suggerire che tra diversi territori si vanno consolidando degli elementi di contatto e una sorta di 'omogeneità cognitiva', ovvero un tessuto comune che si forma tramite il confronto tra le varie esperienze, lo scambio di buone pratiche, la realizzazione di reti di città e altre iniziative che creano appunto delle interconnessioni tra governi locali, associazioni, agenzie di sviluppo, gruppi di cittadini di luoghi e paesi diversi. In questi processi sono le città che divengono protagoniste: queste esperienze hanno infatti una connotazione fortemente volontaristica, svincolata e non promossa da politiche regionali, nazionali o europee. Gli attori locali e le loro istituzioni scelgono di intraprendere un percorso di sviluppo che passa attraverso la realizzazione di un esperimento di regolazione locale, e proprio le pratiche di policy-making europeo costituiscono una sorta di mappa cognitiva che aiuta a definire forma, metodi e obiettivi della pianificazione.

Guardando quindi allo spazio sociale europeo dalla prospettiva della regolazione locale emergono degli elementi interessanti che mostrano la presenza e il consolidamento di un terreno comune. La sfida delle nuove politiche territoriali europee consiste proprio nel fornire a questi territori degli strumenti appropriati per rafforzare questo processo di integrazione dal basso. Il fine non è tanto quello di ridurre le diversità e di favorire processi di convergenza che sono oggi ancor più difficili di ieri, ma è da un lato quello di favorire la comunicazione e lo scambio di esperienze tra le realtà locali urbane e dall'altro quello di offrire una nuova cassetta degli attrezzi che possa aiutare, come suggerisce Arnaldo Bagnasco, a 'mettere in squadra' un tipo di realtà locale, quella urbana, su cui si fonda lo spazio sociale europeo.

Riferimenti bibliografici

- Dowding K., (2001) *Explaining urban regimes*, in "International Journal of Urban and Regional Research", pp. 7-19.
- John P. e Cole A. (2000), *When do institutions, policy sectors and cities matter? Comparing Networks of Local Policy Makers in Britain and France*, in "Comparative Political Studies", vol. 33, N. 2, pp. 248-268.
- Keating, M. Hughes, J. (a cura di, 2003) *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe : Territorial Restructuring and European integration*, Bruxelles, Peter Lang.
- Le Galès P. (2002), *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Meyer, J. W. e Scott, W.R. 1992, *Organisational Environments. Ritual and Rationality*, London, Sage.
- Perulli, P. (2000) *La città delle reti : forme di governo nel postfordismo*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Pierre, J. (1998) *Partnerships in urban governance: European and American experience*, New York, McMillan.
- Powell, W.W. and DiMaggio, P.J., 1983, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism*

and Collective Rationality in Organizational Fields, in “American Sociological Review”,
n. 48, pp. 147-160.

Sellers, J.M. (2002) *Governing from Below*, Cambridge, Cambridge University Press.

Viesti, G. Prota, F. (2004) *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino.

La società dell'informazione nelle politiche europee

Anna Carola Freschi

(Università degli Studi di Bergamo)

1. TECNOLOGIE E TRASFORMAZIONE SOCIALE. DALLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE ALLA SOCIETÀ IN RETE

Nell'ultimo decennio lo sviluppo delle reti digitali di comunicazione Internet e la telefonia mobile in primo luogo è stato uno dei motori trainanti della trasformazione sociale, con implicazioni rilevanti, alcune marcate, altre solo in fieri, in tutti i campi: dai processi produttivi al lavoro, dall'educazione alla socialità, dalle forme associative all'azione collettiva, dall'informazione alle relazioni fra cittadini e governanti.

La diffusione delle telecomunicazioni digitali ha segnato un deciso salto di qualità nello sviluppo della società dell'informazione (SI) così come questa era emersa all'inizio degli anni '60 con l'avvio dei processi di informatizzazione ed automazione industriale. I personal computer collegati alle reti digitali sono stati i protagonisti tecnologici di questa trasformazione segnando un mutamento qualitativo nel processo di trasformazione aperto dalla comparsa dei primi grandi calcolatori.

Oggi l'idea che nel quadro dello sviluppo dell'emergente 'società in rete', secondo l'espressione usata da Manuel Castells fin dal 1996¹ per designare la fase ulteriore di sviluppo della SI, le NTIC siano un fattore centrale raccoglie un ampio consenso, ma certo non nei termini deterministici che hanno caratterizzato le prime letture, pessimistiche od ottimistiche, sulle implicazioni sociali delle NTIC. È infatti cresciuta la consapevolezza del ruolo rilevante giocato non solo dai contesti istituzionali in senso lato, ma anche dallo specifico ruolo pubblico (e dal suo timing) nel sostenere in modo diretto o indiretto i processi di adattamento e innovazione, e in prospettiva da un maggior coinvolgimento della società civile e degli stakeholders nella definizione cooperativa delle politiche. Quest'ultimo punto, con riferimento specifico alle politiche per la SI, è ormai presente a livello di enunciazione in numerosi documenti istituzionali – è il caso dell'Europa – ed anche a livello di varie organizzazioni internazionale (UN, UNDP e OCSE, WSIS e G8), ma attende di essere sviluppato adeguatamente. La novità e le technicalità della materia, il ritmo sostenuto dell'innovazione, una dose non piccola di imprevedibilità nell'evoluzione delle tecnologie e dei mercati più specifici, il più forte squilibrio di conoscenze fra classe politica e operatori economici del settore sembrano essere tutti elementi che hanno contribuito a rallentare la presa di coscienza pubblica della centralità per lo sviluppo e la coesione sociale di questo ambito di politiche, ritenute a lungo un settore a parte, terreno per specialisti della tec-

nologia per lo sviluppo e la coesione sociale. Nei paesi dove prima è avvenuto questo cambiamento di prospettiva, principalmente il Nord America e il Nord Europa – aree dove la rete Internet si è sviluppata precocemente è stato anche più facile raccogliere i frutti della trasformazione verso l'informazionalismo – nei termini di Castells, l'economia basata sulla conoscenza e l'organizzazione reticolare – anche se con risultati differenziati dal punto di vista sociale, proprio in connessione – con le diverse priorità ed opzioni politiche.

Gli anni della nuova ondata della rivoluzione informatica sono anche gli anni dell'intensificazione dei processi di globalizzazione economica. In questo senso Castells ha letto lo sviluppo delle tecnologie nella società in rete come un elemento fortemente congruente con altri trend di fondo, dati dalla reticolarizzazione delle organizzazioni, dalla flessibilizzazione del lavoro e altri importanti processi sociali, relativi per esempio al mutamento nelle identità. Le tecnologie digitali dunque si sono evolute combinandosi con bisogni sociali emergenti.

La SI si è anche sviluppata parallelamente al decollo e poi nell'ultimo quindicennio, dopo il 1989, all'affermazione globale dell'ideologia neoliberista, che nel dinamismo dello sviluppo tecnologica ha cercato, e purtroppo trovato, un potente simbolo a supporto dell'idea di un mercato totalmente autoregolato.

Si può ancora osservare che con il passaggio alla fase più recente si è anche assistito ad uno sviluppo dell'analisi sociologica ed economica più attento all'importanza delle variabili culturali, territoriali, politiche e di regolazione, in definitiva sociali nelle forme specifiche assunte dai diversi usi delle NTIC. Così come la società industriale si è realizzata in differenti varianti, anche la SI incomincia ad essere più chiaramente percepita come un fenomeno socialmente differenziato e in questo senso l'attenzione si sta quindi spostando sempre più verso le condizioni non strettamente tecnologiche o di mercato dello sviluppo della SI.

A questa evoluzione dell'analisi sembrano essere divenute maggiormente sensibili anche le politiche pubbliche europee, come vedremo, forse anche di fronte al maggior successo dei paesi in cui tale punto di vista è stato precocemente adottato.

2. LA DIMENSIONE SOCIALE DELLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE.

IL DIVARIO DIGITALE

La diffusione delle NTIC e del loro uso ha di fatto disegnato, in gran parte ricalcando la mappa precedente, la geografia dell'esclusione e dello sviluppo, seppure con poche e significative eccezioni.

Nel 2001 l'OCSE produce un interessante rapporto² dove vengono messe in evidenza le dimensioni del divario digitale fra paesi OCSE e paesi non OCSE, e la sua crescita nel corso del decennio. Tra 1990 e 1998 il numero di linee telefoniche passa per i paesi OCSE da 41 a 72 ogni 100 abitanti, mentre per i paesi non OCSE passa da 3 a 8. Gli host Internet per 1000 abitanti passano da 23 del 1997 a 82 del 2000 per i paesi OCSE; per i paesi non OCSE passano da 0,2 a 0,8 nel 2000. Il rapporto di 1:10 a favore dei paesi OCSE è praticamente costante nel periodo considerato.

Nel 2000 Europa e Nord America raccolgono il 90% degli host (nodi di servizio in Internet) Internet del mondo.

Internet hosts per 1000 abitanti

	1997	1998	1999	2000
Nord America	46.28	69.74	116.41	168.68
Oceania	26.81	34.76	43.84	59.16
Europa	6.13	9.45	13.41	20.22
America Centrale e Meridionale	0.48	0.91	1.67	2.53
Asia	0.53	0.87	1.28	1.96
Africa	0.17	0.21	0.28	0.31

Fonte: OCSE (2001) *Understanding Digital Divide*, P.

Il rapporto OCSE, pur ponendo una forte enfasi soprattutto sui fattori di costo e di disponibilità delle infrastrutture, quindi sulla necessità di intervenire attraverso politiche di liberalizzazione, ha il merito di segnalare l'emergere di una importante dimensione di disuguaglianza sociale sia a livello globale, ma anche tra i paesi 'sviluppati', segnalando un terreno di intervento non secondario per lo sviluppo della SI.

La rilevanza di questo squilibrio nell'accesso alla SI è tale, non soltanto dal punto di vista sociale ma anche per le prospettive di crescita dei mercati e di sviluppo della stessa SI, da aver raccolto nell'ultimo quinquennio un crescente interesse internazionale, a livello di singoli stati e coordinamenti (G8) e organismi internazionali, primi fra tutti OCSE e Nazioni Unite. In particolare l'UNDP dal 2001 ha inserito le variabili relative all'accesso alle NTIC nel rapporto annuale sullo sviluppo umano, dedicando una intera edizione alla dimensione sociale della SI in termini specifici: le NTIC sono infatti viste come strumenti rilevanti per favorire la partecipazione di individui e comunità al lavoro, alla creazione di impresa, alla vita delle istituzioni democratiche, alla costruzione della sfera pubblica³. A partire da questa tappa, la diffusione dell'accesso a Internet è stata anche inclusa negli indicatori del cosiddetto *Millenium Development Goal* promosso dalla Nazioni Unite.

Il *divide* digitale segna senza dubbio una nuova dimensione della disuguaglianza fra paesi del Nord e del Sud del mondo, ma ha anche una specificità per i paesi sviluppati, delineando un forte scarto fra paesi del Nord d'America e d'Europa e gli altri paesi. Al 2000 il paese con il più alto numero di Internet host ogni 1000 abitanti sono gli Stati Uniti (circa 240), seguiti dalla Finlandia (con circa 160 hosts). Gli unici altri paesi europei al di sopra della media OCSE sono l'Islanda, la Norvegia, la Svezia e l'Olanda. Canada e Nuova Zelanda fanno parte di questo stesso gruppo di paesi leaders. La media europea è intorno a 20 (pari a quella giapponese), ma sono ben al di sopra Danimarca, Svizzera, Austria, UK.

Tra 1990 e 2001 gli USA hanno visto passare gli utilizzatori di Internet da 8 per 1000 a 500; tra i paesi europei si collocano su livelli superiori Islanda e Svezia (599 e 516 internauti su 1000 abitanti), e ben sopra i 400 ogni 1000 abitanti in Norvegia,

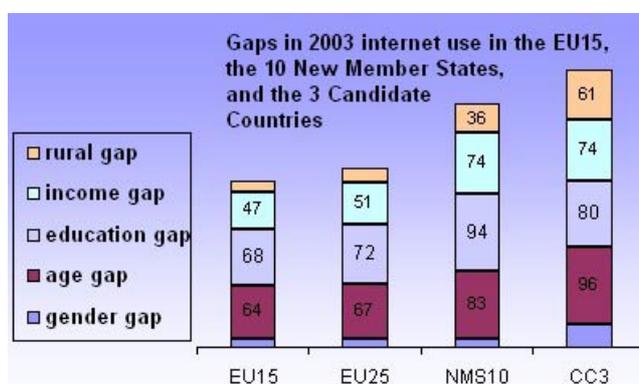
Olanda, Danimarca e Finlandia; tra i 300 e i 400 utilizzatori per 1000 abitanti in Austria, Germania, Lussemburgo, UK, Belgio e Svizzera; in coda Portogallo, Italia, Irlanda, Spagna e Grecia.

L'accesso a Internet risulta correlato soprattutto al livello di istruzione e al reddito, anche se in modo decrescente nel tempo; al diminuire dei costi dei supporti digitali e della connessione. Altre variabili sociali importanti sono il sesso e l'età; la condizione professionale e l'ambiente di lavoro (settore; imprese/enti di piccole o grandi dimensioni); la tipologia familiare, con la presenza o meno di minori; la localizzazione urbana o rurale; il gruppo etnico; la lingua madre e le competenze linguistiche (una risorsa chiave anche nell'economia della conoscenza)⁴.

La principale causa di non utilizzo di internet in Europa era al 2001 la mancanza di accesso agli strumenti (58%), seguita dalla carenza di contenuti interessanti (40%), dalla mancanza di competenze (40%) e dalla mancanza di interesse (26%) (dati Eurobarometro 2001). La percentuale degli utilizzatori di Internet che usano postazione pubbliche di accesso è del 7%: di questi il 20% sono donne con basso reddito, 12% disoccupati, 11% pensionati, il 6 % ha lasciato la scuola prima dei 15 anni.

Il divario digitale interno all'Europa ha anche una dimensione regionale, seppure una recente ampia ricerca⁵ sulla SI nell'Europa dei 15 metta in evidenza come anche fra le 28 regioni (per l'Italia Lombardia, Lazio, Toscana e Sicilia) dove si sono maggiormente sviluppati i settori della SI permangano forti differenze di accesso alla rete Internet presso la popolazione, differenze di cui sembra fare le spese soprattutto la componente femminile. In generale il *pattern* regionale appare fortemente condizionato dalla cornice delle policies nazionali in senso ampio (quindi non solamente in termini di interventi specifici sul versante della diffusione delle NTIC, ma anche in termini di politiche sociali, della ricerca, verso le imprese e il settore pubblico).

Quote di laureati in matematica, scienze e tecnologie con specializzazione informatica per sesso (2001).



Source: EuroBarometer June/July 2003
Gaps are calculated as variation from national average.

Fonte: <http://europa.eu.int>.

Infine con l'allargamento dell'Unione Europea il problema del *digital divide* acquista una nuova estensione, con riferimento all'ingresso di paesi con differenti dotazioni e potenziali. Per esempio appare relativamente buona la disponibilità di risorse umane specializzate: per i paesi dell'Est in media gli indicatori sull'istruzione, sull'occupazione nel settore *medium* and *high tech* e sulla spesa per NTIC raggiungono la media europea⁶ (Cordis, 2003, p. 11). Mentre l'uso di Internet presso la popolazione è nettamente meno diffuso con una composizione più fortemente legata a variabili di tipo economico (reddito e disponibilità di infrastrutture digitali).

3. L'EMERGERE DELLA DIMENSIONE SOCIALE DELLA SI NELLE POLITICHE EUROPEE

Sebbene il persistente ritardo di sviluppo della SI in Europa, o meglio lo squilibrio di sviluppo fra paesi europei del Nord e del Sud, divenga un tema centrale solo alla fine degli anni '90, a livello europeo le sfide della società dell'informazione sono state oggetto di attenzione fin dall'inizio del decennio nel contesto del confronto aperto sul terreno della competitività e dell'innovazione tecnologica con gli Stati Uniti d'America e con il loro modello economico e sociale, riassunto nella formula neoliberista.

Fino a pochi anni fa, per politiche europee per la società dell'informazione si intendeva un settore specifico in linea di massima costituito da interventi di liberalizzazione per lo sviluppo di un mercato concorrenziale dei servizi di telecomunicazione; politiche della ricerca nei settori delle NTIC; politiche per favorire il trasferimento tecnologico verso le imprese; politiche per la realizzazione di infrastrutture. Il campo di riferimento appariva quindi specifico e piuttosto delimitato dalla relazione diretta con il settore produttivo delle NTIC. Questo profilo settoriale è tuttavia diventato sempre meno soddisfacente, man mano che le NTIC hanno accentuato il loro carattere di tecnologie 'generiche' – trasversali ad ogni settore produttivo – in connessione con la crescente convergenza tecnologica favorita dai processi di digitalizzazione e miniaturizzazione.

Nel vasto panorama delle politiche europee dirette a sostenere la creazione delle condizioni per lo sviluppo della società dell'informazione, un approccio olistico, più ampio, che tenesse conto della dimensione sociale come aspetto trasversale d'intervento, si è affermato con un certo ritardo, nonostante una tempestiva affermazione di principio all'inizio degli anni '90, evidenziando barriere culturali, resistenze organizzative e politiche presenti anche ad altre scale territoriali di governo proprio sul terreno delle sfide poste dalla SI.

Nel corso del decennio è prevalsa infatti una impostazione *technology and market driven*, concentrata su politiche dell'offerta, in cui hanno predominato i temi della liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni e dello sviluppo tecnologico. È solo nella fase più recente che l'attenzione si è andata spostando verso aspetti qualitativi, sulla domanda, e quindi sui contenuti dei nuovi servizi, sulla necessità quindi non solo di promuovere lo sviluppo di risorse umane per i nuovi settori ma

anche l'integrazione delle nuove competenze in modo trasversale in tutti i settori dell'economia e della società europea. Si è assistito quindi al passaggio da una serie di politiche settoriali (della ricerca, della formazione, dell'integrazione regionale, del lavoro, del mercato) con deboli connessioni, alla costruzione di un quadro strategico complessivo orientato alla creazione in Europa dell'economia della conoscenza più competitiva del mondo e di una società dell'informazione inclusiva (Strategia di Lisbona). Questo passaggio sembra essersi ulteriormente chiarito tanto nel recente documento *Building the knowledge society: social and human capital interaction*⁷, ultimo prodotto del lavoro svolto sul versante delle politiche sociali, quanto nei documenti di valutazione sulle politiche tradizionalmente legate all'innovazione tecnologica⁸, portando i due principali filoni di intervento a congiungere gli sforzi su quella che si è dimostrata la sfida decisiva per l'affermazione del progetto di una SI aperta, innovativa ed inclusiva: la partecipazione attiva delle persone attraverso il sostegno alle condizioni sociali, culturali ed organizzative per l'accesso alla SI. Questo percorso verso la SI, la cui implementazione appare vitale per il raggiungimento degli obiettivi della Strategia di Lisbona e che forse richiederà alcuni aggiustamenti non secondari rispetto all'impostazione enunciata ma portata avanti con notevoli difficoltà, è di fatto stato pionieristicamente seguito da alcuni paesi europei come la Finlandia, dove l'economia informazionale si è sviluppata con tassi, livello, tenuta superiori anche a quella del paese leader mondiale (gli USA), senza gli effetti di indebolimento della coesione sociale registrati oltreoceano e partendo da una situazione di arretratezza economica per giunta aggravata dalla crisi subita dopo il crollo del blocco sovietico. È sempre Manuel Castells a richiamare l'attenzione su questa variante della SI e ad indicarne le radici nel contesto sociale, politico-istituzionale e nel tipo di approccio allo sviluppo delle tecnologie⁹. Gli ingredienti fondamentali? Una grande attenzione alle politiche per la formazione iniziale e lungo tutto l'arco della vita, per la ricerca teorica e applicata, in partnership con il settore privato, un offerta di servizi sociali estesa e di qualità a fronte di una elevata tassazione, un sistema di relazioni industriali vivace (con elevati tassi di sindacalizzazione anche nei nuovi settori) che sostiene la flessibilità del lavoro con garanzie sociali e la trasformazione delle culture organizzative verso il modello della *learning organization*, e infine un approccio alla tecnologia definito in termini di hackerismo sociale. Quest'ultima inedita espressione coniata da Castells indica forse il fattore chiave: per hackerismo sociale si intende un approccio all'innovazione tecnologica fondato sulla centralità dei bisogni sociali degli utilizzatori nella definizione dell'offerta di prodotti e servizi NTIC da un lato, e dall'altro l'estensione di tale logica – la filosofia del 'metterci le mani sopra da parte di chi usa i mezzi – ad una gamma più estesa di 'tecnologie', comprendente anche gli artefatti simbolici ed organizzativi. L'hackerismo sociale è quindi anche un nuovo modo di affrontare i problemi di riorganizzazione dei servizi pubblici e privati, la formazione e l'istruzione, la gestione ambientale, degli spazi e dei tempi urbani, applicabile ad ogni campo quindi della convivenza civile, e fondato sulla apertura ai cittadini di nuove opportunità di partecipazione attiva nella progettazione e nella gestione di servizi e attività di interesse collettivo¹⁰.

Sebbene alcuni sviluppi recenti delle politiche europee per la SI sembrano muoversi in questa direzione, il percorso finlandese, emblematico anche di altri paesi scandinavi, resta ancora isolato. Emergono invece segnali contraddittori distanti da questa logica di rafforzamento della disponibilità di beni collettivi per lo sviluppo della SI. Per esempio sulle questioni della proprietà intellettuale e della brevettabilità del software, l'Europa sembra voler seguire il modello restrittivo americano proprio quando questo viene sempre più fortemente criticato dall'interno proprio per i suoi effetti negativi sulla diffusione e il ritmo dell'innovazione tecnologica¹¹.

4. IL PERCORSO DELLE POLITICHE EUROPEE. GLI ANNI '80

Lo sviluppo della società dell'informazione ha cominciato ad assumere una rilevanza maggiore nelle politiche europee con il Libro bianco Delors *Crescita, competitività e occupazione*, dove lo sviluppo della SI, delle reti di comunicazione e del settore delle NTIC viene individuato come elemento cruciale per competere con il modello nord-americano, e nel quale si richiama l'attenzione sulla necessità di investire in risorse umane e in attività ad alta intensità di contributo umano, per contrastare gli effetti di sostituzione tecnologia/forza lavoro. Il capitolo dedicato alla società dell'informazione tuttavia delinea obiettivi fundamentalmente legati alla realizzazione di infrastrutture, alla creazione di nuovi servizi e di condizioni di mercato favorevoli. Così nel successivo Rapporto Bangeman (1994) *L'Europa e la società dell'informazione globale* si enfatizzava l'importanza di accelerare il processo di liberalizzazione dei servizi per favorire lo sviluppo industriale nel settore delle telecomunicazioni.

Al Vertice del Corfù, dedicato specificatamente alla definizione di una *via europea alla società dell'informazione* viene discusso il primo piano d'azione sul tema, le cui priorità sono individuate nella liberalizzazione delle infrastrutture, nella realizzazione di reti transeuropee di servizi, applicazioni e contenuti, nella sensibilizzazione agli aspetti sociali e culturali, come la promozione della diversità linguistica e del telelavoro. Parallelamente si fa strada un nuovo approccio ai temi dell'educazione e della formazione che vede un passaggio chiave nell'iniziativa *Apprendere nella società dell'informazione* elaborata dal Vertice di Firenze e dal Libro bianco Cresson sulla formazione. È comunque a Corfù che inizia ad emergere la necessità di "integrare più strettamente il meccanismo dei fondi strutturali e le politiche relative alla società dell'informazione, per affrontare problemi sociali, tutelare gli interessi dei consumatori e migliorare la qualità dei servizi pubblici".

Al Consiglio Europeo di Dublino viene quindi introdotto lo slogan 'al primo posto i cittadini', mostrando la preoccupazione verso la diseguale distribuzione dei vantaggi della SI, che non può trovare evidentemente sufficienti risposte in uno sviluppo di tecnologie e servizi affidato al solo mercato. "La partecipazione alla SI di tutte le regioni europee non sarà un fatto automatico, ma richiederà misure politiche attive"¹². Emergono alcune priorità sociali, come il potenziamento dell'integrazione europea dal punto di vista delle opportunità di accesso alla SI – come si è visto, sono presenti forti differenze fra i diversi paesi – in prima battuta perseguendo la riduzio-

ne dei dislivelli di dotazioni infrastrutturali, legate sia a vincoli dettati da condizioni di mercato che a condizioni territoriali più specifiche (aree periferiche e rurali, aree montane); poi attraverso la tutela dei consumatori, il miglioramento dei servizi pubblici, la tutela e valorizzazione della diversità culturale.

Vengono così più esplicitamente enunciati i caratteri del modello di SI prescelto: “La SI europea deve anche riflettere i valori condivisi che costituiscono la base del modello sociale europeo, compresa la democrazia e i diritti individuali, la parità di opportunità, l’assistenza sociale e la solidarietà. In un mondo in rapido cambiamento, è importante garantire che la società dell’informazione rafforzi e non indebolisca tali fattori. Maggiore attenzione dovrà essere conferita alle esigenze specifiche delle donne, degli anziani e dei disabili, dei lavoratori meno secolarizzati e delle minoranze”¹³.

È forse dal versante delle politiche del lavoro che sembrano provenire i segnali più interessanti di una evoluzione in senso ‘sociale’ delle politiche per la SI. Un passaggio interessante è costituito dal vertice di Essen (1994) in cui viene definita una strategia per l’occupazione basata sulla scala locale, sulla partnership pubblico-privata, orientata a sostenere l’inclusione dei gruppi sociali svantaggiati e un modello di sviluppo socialmente ed ambientalmente compatibile¹⁴. Tra i settori produttivi indicati come strategici vi è quello delle NTIC.

Parallelamente il quarto Programma Quadro per la ricerca scientifica e tecnologica (’94-’98) rafforza l’impegno sul versante delle telecomunicazioni e applicazioni informatiche con numerose iniziative tra cui sembra particolarmente significativo il *Telematics Applications Programme* (TAP) che individua come obiettivo strategico il finanziamento di progetti di applicazioni telematiche in settori dove l’offerta del mercato appare del tutto insufficiente: la pubblica amministrazione, in particolare a scala locale; le persone svantaggiate e portatrici di handicap; la sanità; le persone anziane; la cultura; il sistema bibliotecario e l’istruzione; i trasporti; l’ambiente; la qualità della vita urbana e rurale. La realizzazione di questo programma darà vita ad interessanti esperienze di partenariato locale pubblico-privato in diretto contatto con gli utilizzatori dei servizi.

Nel 1996 la via europea alla SI sul piano sociale viene meglio delineata nel Libro verde *Living and working in the IS. People First*¹⁵, dove viene sostenuta la centralità della dimensione sociale e in questa chiave vengono aggiornati e adeguati gli obiettivi di politica sociale precedenti, con una crescente attenzione al problema del divario digitale. Vengono proposti alcuni principi guida per lo sviluppo della SI europea: migliorare l’accesso all’informazione; migliorare la democrazia e la giustizia sociale; promuovere l’occupabilità e l’apprendimento in tutto l’arco della vita; rafforzare la capacità dell’economia europea di raggiungere livelli elevati di occupazione e crescita; promuovere le pari opportunità per uomini e donne; promuovere l’inclusione delle persone svantaggiate; migliorare immagine e qualità dei servizi delle pubbliche amministrazioni. Oltre al processo di liberalizzazione e alla definizione di un quadro adeguato di regolazione del mercato NTIC adeguato, vengono indicate nuove priorità che spostano l’attenzione sugli investimenti in ricerca, formazione, sviluppo sostenibile; sulla centralità dei cittadini, in termini di accesso ai nuovi servizi, tutela dei diritti di consumatori, qualità dei servizi pubblici, tutela della diversità culturale;

infine di nuovo sulla necessità di perseguire una maggiore integrazione con i Fondi strutturali, che integrano in modo insufficiente le tematiche legate alla società dell'informazione. Il Libro verde sottolinea anche l'importanza del ruolo delle politiche pubbliche per sostenere l'affermazione di un modello di SI inclusivo anche nel contesto di una economia di mercato, portando ad esempio le iniziative intraprese dai paesi nordici soprattutto sul versante della promozione dell'accesso, nelle politiche dell'istruzione e della formazione.

Questo percorso si consolida nel '97 al Vertice straordinario di Lussemburgo sull'occupazione. Nella relazione per il Consiglio europeo *La dimensione sociale e il mercato del lavoro in relazione alla SI*¹⁶, oltre a sostenere la necessità di introdurre la dimensione sociale dello sviluppo della SI a tutti i livelli delle politiche europee favorendone il coordinamento, si propone di concentrare gli sforzi su tre obiettivi:

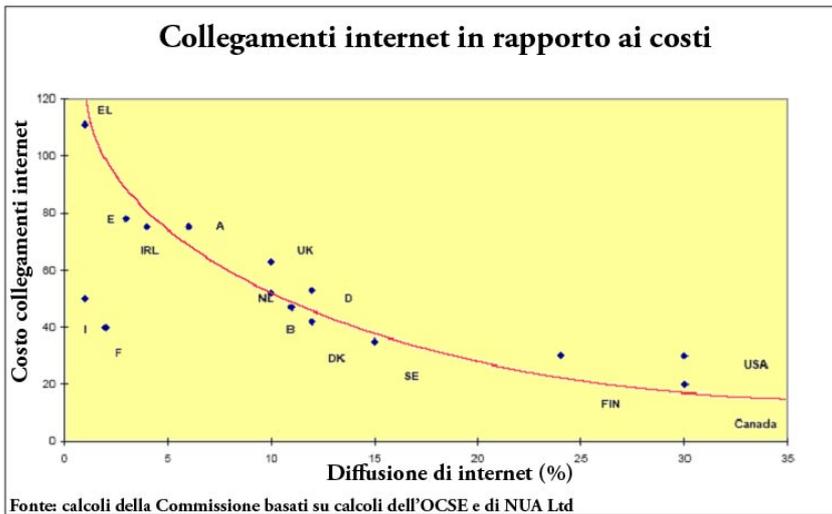
- favorire l'accesso alle NTIC, tenendo conto delle diverse dimensioni dell'accesso, dalla disponibilità delle apparecchiature, all'accessibilità e consapevolezza nell'uso, quindi ai divari territoriali, di genere e generazione;
- favorire flessibilità e sicurezza nella vita lavorativa, stimolando la concertazione fra le parti sociali di misure adeguate a sostenere apprendimento e produttività, riservando anche particolare cura ai problemi emergenti della regolamentazione del telelavoro e della riservatezza dei dati dei lavoratori;
- favorire un nuovo approccio a istruzione, formazione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita per migliorare l'occupabilità.

Nel successivo *Le prospettive di impiego nella SI* (1998)¹⁷ vengono sviluppati due aspetti rilevanti: (a) l'accesso alla SI è ormai sempre più condizione centrale e necessaria seppure non sufficiente per accedere al mercato del lavoro; (b) lo sviluppo della SI in Europa può valorizzare alcune condizioni specifiche, date dalla moneta unica e dalla pluralità linguistica e culturale. Si parte dalla constatazione che la "società dell'informazione è il settore (industria e servizi) più dinamico dell'economia comunitaria" con il 5% del PIL dell'Unione, e che ha creato tra '94 e '96 circa il 22% dei nuovi posti di lavoro, nonostante al '98 siano ancora scoperti 500.000 posti di lavoro solo nel settore informatico. Le linee strategiche di intervento vengono individuate nello sviluppo di una cultura di impresa favorevole (spirito imprenditoriale, accesso al capitale di rischio, sviluppo delle condizioni di mercato concorrenziale), nella promozione del cambiamento organizzativo (incoraggiamento degli investimenti delle imprese in tecnologie e utilizzo delle NTIC, innovazione organizzativa e flessibilità), nel miglioramento del livello di qualificazione della forza lavoro (rafforzare la formazione specialistica nelle discipline tecnologiche, con attenzione alla componente femminile; aggiornamento dei lavoratori; utilizzo delle NTIC per la formazione; diffusione di PC ed Internet nelle scuole), nell'accesso per tutti alla società dell'informazione¹⁸.

A questo proposito i dati riportati dal documento (vedi figura) mettono in evidenza il ritardo di molti paesi europei anche quando il livello dei costi non è troppo distanziato, benché venga sottolineato un rapporto diretto fra basso livello dei costi e diffusione di Internet (l'Italia per esempio ha un livello di costi simile a quello di

Olanda e Danimarca, ma un livello di diffusione di Internet inferiore). Il dato saliente resta comunque il grande vantaggio dei paesi scandinavi (Finlandia e Svezia in testa).

Collegamenti Internet per costi del collegamento



Fonte: *Le prospettive di impiego nella SI* (1998), p. 10.

Un risultato di questa nuova attenzione ai problemi dell'accesso (lo slogan società dell'informazione 'per tutti' è coniato in questo contesto) è l'introduzione nel V programma quadro per la ricerca di un obiettivo specifico definito in termini di 'user-friendly information society', in cui però ancora l'accento è sugli aspetti tecnologici. Tra 1999 e 2002 tutti i programmi di ricerca comunitaria sulle ICTs vengono integrati in un unico strumento IST, significativamente denominato *Information Society Technologies*, che pur mantenendo una forte connotazione tecnologica, irrobustisce la componente di studi di valutazione socio-economica. Parallelamente la consapevolezza della crescente centralità della dimensione sociale della SI porta alla costituzione, dopo il Vertice di Vienna, dell'ESDIS-*High level group on Employment and Social Dimension of the IS* (1998).

5. L'APERTURA DEL NUOVO DECENNIO. LA CENTRALITÀ DELLA SI NELLE POLITICHE DEL LAVORO E IL CAPITOLO eEUROPE

Alla fine del decennio, di fronte al perdurare di molti paesi europei, mentre gli USA si trovano all'apice della crescita della new economy (fortemente ridimensionata dal 2001) la SI sembra diventare la priorità centrale delle politiche europee. Nel 1999 la Commissione presenta *eEurope. An Information Society for all*, lanciata pochi

mesi dopo al Consiglio europeo straordinario di Lisbona, che in *Occupazione, riforme economiche e coesione sociale. Verso una Europa basata sull'innovazione e la conoscenza* definisce il nuovo obiettivo della politica economica e sociale europea nel realizzare la più grande economia basata sulla conoscenza a livello mondiale entro il 2010.

Già dal 1999 i Piani nazionali per l'occupazione includono misure finalizzate allo sviluppo della SI. Anche la riforma dei Fondi strutturali porta con sé un'importante innovazione definendo lo sviluppo della società dell'informazione tra i suoi obiettivi trasversali, accanto a sviluppo locale e pari opportunità. Nel quadro del FSE il programma EQUAL in particolare interviene in questo ambito. Altre iniziative specifiche riguardano i problemi dell'accesso alla SI da parte delle persone disabili (*eInclusion e eAccessibility*). Tra le azioni innovative dei Fondi regionali viene inserita anche *eEurope Regio* (dando seguito e integrando numerose iniziative regionali del decennio precedente cresciute in ambiti settoriali differenziati, dal FESR ai programmi quadro per la ricerca, alle iniziative per lo sviluppo e l'occupazione). Anche nella Agenda sociale europea il tema della SI viene inserito come prioritario.

In *Strategie per l'occupazione nella SI*⁹ tra i vincoli allo sviluppo dell'occupazione in Europa vengono segnalati il perdurante ritardo nella diffusione delle NTIC, con particolare riferimento all'accesso ad Internet, e la carenza di profili professionali adeguati alla SI, con un deficit previsto per il 2002 di circa 1,6 milioni di unità di personale. Il documento declina i quattro pilastri della strategia di Lisbona (occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità) in termini di specifiche sfide poste dalla SI con attenzione alla dimensione delle nuove disuguaglianze in relazione ad accesso e competenze NTIC, e facendo riferimento alle sinergie possibile con l'imminente avvio di eEurope. Le *Strategie*, elaborate a partire dalle buone pratiche nazionali, si articolano secondo le seguenti direttrici di intervento:

- *Apprendere nella SI*, quindi interventi verso studenti e docenti e per lo sviluppo dell'elearning. In questo caso le buone pratiche individuate sono quelle attuate da: Germania, Portogallo, Francia, Inghilterra per la diffusione dei PC on line nelle scuole; di nuovo Francia e Germania, e Svezia ed Austria per quanto riguarda gli interventi di formazione e sensibilizzazione verso gli insegnanti; Grecia, Francia e Irlanda per le iniziative dirette a sviluppare contenuti digitali ed elearning;
- *Lavorare nella SI*, attraverso la diffusione dei nuovi *skills* presso tutti i lavoratori, cui viene richiesta maggiore flessibilità; il rafforzamento della quota di lavoratori con competenze avanzate per il settore NITC, la promozione di nuove forme di organizzazione del lavoro, come il telelavoro, coerenti con la domanda di flessibilità di imprese e lavoratori. Su questo versante sono state individuate buone prassi in partnership pubblico-private in Svezia, Austria e Danimarca per la formazione dei lavoratori e la fornitura di PC. Per quanto riguarda la formazione di personale specializzato (media e alta specializzazione) nelle NTIC – in particolare specialisti di rete – sono Finlandia, Irlanda, Austria e Germania i paesi più attivi, con iniziative, prevalentemente pubbliche, mirate anche verso sistema formativo, soggetti svantaggiati e donne. Per lo sviluppo del telelavoro Danimarca, Austria e Irlanda sono i paesi più

attenti per quanto riguarda la regolamentazione. Non sono segnalate particolari buone pratiche per quanto riguarda il problema della partecipazione dei disabili alla SI, ma viene sottolineato che si tratta di un problema di grande rilevanza: “Più di 1 cittadino su 10 nell’Unione europea presenta un qualche tipo di disabilità che condiziona la sua capacità di partecipare appieno alla società. Si calcola che 1 disabile su 3 potrebbe recare un contributo maggiore alla società e all’economia grazie all’autonomia acquisita dall’uso degli strumenti della società dell’informazione” (p. 21).

- *Migliorare i servizi pubblici nella SI*, attraverso lo sviluppo di servizi migliori e innovativi per i cittadini e le imprese. Si tratta di un capitolo piuttosto rilevante. Oltre che affrontare il problema del miglioramento delle *performances* della PA agevolando la fruizione dei servizi di base, sono specificatamente i servizi pubblici per l’occupazione a essere indicati come oggetto di un percorso di innovazione che li renda adeguati alle sfide del mercato del lavoro flessibile, avvalendosi degli strumenti specifici delle NTIC. Le buone pratiche indicate riguardano Danimarca (con l’organizzazione dei servizi secondo il “ciclo di vita” del cittadino), Austria, UK, Portogallo, Germania e Grecia. Per i servizi alle imprese sono citate le buone prassi di Spagna, Austria e Germania. Ci si propone di sviluppare servizi per la partecipazione alla dei cittadini alla SI, non solo con una offerta adeguata di servizi ma anche con interventi di sensibilizzazione, di alfabetizzazione e di accesso alle NITC attraverso postazioni pubbliche: tra i paesi con le migliori pratiche troviamo oltre a Francia e Irlanda, anche l’Italia con la pionieristica esperienza di Bologna.
- *Fare impresa nella SI*, attraverso interventi specifici per le PMI, potenziali grandi beneficiarie dello sviluppo della SI. In questo campo le iniziative più significative tra quelle dei paesi ‘inseguitori’ sono quelle dell’Inghilterra che nel ’98 aveva lanciato un esteso programma di sostegno alle PMI.

Le *Strategie* vengono seguite da un rapporto di benchmarking che analizza la situazione europea al 2001²⁰ ponendo molta enfasi sul problema del digital divide, sia in termini di accesso ai PC che ad Internet e sulle sue dimensioni salienti: il genere (la dimensione di disuguaglianza più forte e preoccupante), l’età, la condizione occupazionale, il reddito, il livello di istruzione. In questo documento emerge anche la fortissima differenza di modalità di promozione dell’accesso tra i paesi europei. Laddove sono più elevati i tassi di accesso della popolazione ad Internet, tanto più sono diffuse le postazioni pubbliche di accesso (PPA): la Finlandia è al 2001 il paese con la maggior diffusione di PPA (0,46 ogni mille abitanti). Al 1999 Svezia, Finlandia, Irlanda, Germania, Danimarca, Austria, Belgio, Lussemburgo e Olanda sono i paesi dove le PMI sono collegate ad Internet più o al livello della media europea (45%).

Il documento successivo che monitora i progressi sulle *Strategie* è *Quality for Jobs* del 2002²¹ che evidenzia tanto passi avanti, quanto criticità persistenti. Tra 2000 e 2001 per esempio la quota di lavoratori europei che usano il PC per lavoro è passata dal 45% al 53%: i managers sono passati dal 80% al 87%, gli altri colletti bianchi dal 69% al 77%, i lavoratori autonomi dal 41% al 52%, ma i lavoratori manuali

dal 22% al 27%. Gli uomini dal 44% al 52%, le donne dal 46% al 54% (pesa qui molto la specificità settoriale del lavoro delle donne). L'accesso a Internet seleziona una ulteriore porzione di lavoratori che usano i PC: infatti solo il 65% delle donne usa anche Internet, contro il 76% degli uomini. Solo 8% dei lavoratori manuali che usano il PC usa anche Internet; a fronte dell'82% dei managers e ben il 75% dei lavoratori autonomi; mentre la quota degli 'altri colletti bianchi' è pari al 68%.

Guardando ai paesi membri, le quote più alte di lavoratori che usano il PC si registrano in ordine decrescente dal 73% al 65% Danimarca, Svezia, Finlandia, Lussemburgo, Olanda, tutti con un trend positivo tra 2000 e 2001, eccetto la Svezia.

Il documento prende anche in considerazione la crisi di alcuni segmenti del settore NTIC (in particolare nella produzione manifatturiera, con l'annuncio nel 2001 di una riduzione di 100.000 unità di personale), ma sostiene anche che tale crisi è limitata ai segmenti meno qualificati della forza lavoro, mentre persisterebbe uno *skills shortage* europeo da colmare. Si sottolinea anche – e questo sembra un punto qualificante dell'analisi proposta – che la crescita di occupazione legata alla diffusione degli *skills* digitali non si attende più nel settore specifico delle NTIC, ma piuttosto nella penetrazione intersettoriale delle nuove competenze nell'economia europea²². Emblematico per esempio il caso danese dove viene segnalato che più del 57% dei nuovi esperti è occupato in settori diversi da quello delle ICT.

Sul versante dell'offerta di formazione negli *skills* digitali un confronto accurato fra paesi è ancora difficile, ma i dati disponibili rendono piuttosto evidente che i livelli di offerta dei paesi nordici sono decisamente superiori, sia a livello di alta formazione che a livello di istruzione di base.

Per quanto riguarda la formazione agli *skills* digitali sul lavoro i dati di *benchmarking* forniti appaiono a dire il vero ancora vaghi per servire ad obiettivi diversi da quelli della segnalazione di una difficoltà persistente su questo versante. L'accesso alla rete Internet è considerato uno strumento molto importante per l'apprendimento da parte del 40% dei lavoratori, ma sembra trattarsi di una formazione di tipo informale dato che solo il 2% ha ottenuto una certificazione per corsi seguiti on line. Sul versante specifico degli *skills* digitali la promozione della Patente Europea (European Driving Computer Licence – EDCL) è ritenuta essere una misura molto importante per il riconoscimento degli *skills* sul mercato del lavoro.

Viene dato rilievo al problema emergente del rapido invecchiamento delle competenze degli operatori del settore NTIC attivi da molti anni. Questo fenomeno, collegato al ritmo drammatico dell'innovazione tecnologica, rende vulnerabili sul piano occupazionale anche gli esperti al di sotto dei quaranta anni. Misure specifiche sono già state intraprese da parte di alcuni paesi come l'Austria, la Danimarca, l'Irlanda, l'Italia, la Grecia, verso questi lavoratori e presso le aziende perché valorizzino l'esperienza da loro acquisita integrando le competenze tecniche anche con altre conoscenze più legate ad aspetti manageriali, strategici, intersettoriali.

Sul piano dei mutamenti organizzativi indicati dalle *Strategie* vengono prese in considerazione alcune tendenze critiche evidenziatesi negli ultimi anni con l'espansione della SI, come la centralità sempre maggiore del capitale umano e la tendenza alla reticolarizzazione delle organizzazioni produttive. Il rapporto per la

prima volta sottolinea come alle opportunità di cambiamenti che valorizzino la creatività e l'autonomia dei lavoratori, si associno sempre più evidenti anche tendenze alla 'ri-taylorizzazione' dell'organizzazione produttiva, con forme più sofisticate di segmentazione del lavoro e controllo: il caso tipico è quello dei cosiddetti *call centers*. Emerge così una tendenza alla polarizzazione delle forme del lavoro in due componenti: "un gruppo di lavoratori *core* specializzati e relativamente stabili da un lato, e una periferia di lavoratori periferici", il cui lavoro appunto è oggetto di scomposizione e controllo sofisticati. Questo fenomeno può essere letto anche utilizzando le dimensioni analitiche proposte da Castells²³ per l'analisi del processo lavorativo nell'informativismo: la relazione di potere all'interno delle organizzazioni e la posizione nel mercato del lavoro dipende sempre più da quanto il lavoratore è inserito attivamente nel processo cognitivo-innovativo aziendale e da quanta autonomia ha nel gestire le proprie connessioni con le reti organizzative interne ed esterne ai confini aziendali.

Su questo terreno sono segnalate le esperienze delle politiche nazionali finlandesi ed inglesi, le prime indirizzate da anni a promuovere la transizione verso il modello della *learning organization* nelle imprese, il secondo concentrato sul problema di come rafforzare la qualità del lavoro nei *call centers* che in Inghilterra occupano il 2% della forza lavoro.

Spagna e Italia hanno invece promosso alcuni interventi per sostenere la creazione di reti di imprese che adottino anche strumenti NTIC per la cooperazione, sia nei settori tradizionali che in quelli innovativi più direttamente collegati alle NTIC.

Altri importanti aspetti valutati dal documento sono gli effetti della riorganizzazione produttiva collegata all'affermarsi della SI in termini di flessibilità/sicurezza e di rapporto fra vita privata/lavoro. A questo proposito si prende atto di tre criticità importanti: i vantaggi sono su entrambi i fronti minori per le donne; la flessibilità eccessiva ha portato ad una diminuzione della qualità del lavoro; vi sono rischi crescenti per la privacy dei lavoratori, su cui le Istituzioni europee devono intervenire con la cooperazione delle parti sociali.

A proposito del telelavoro viene rilevato come non si sia concretizzato lo scenario di una grande espansione a lungo accreditata²⁴. In Europa la quota di telelavoratori è da anni ferma al 5,5% (6% maschi, 5% donne), ma i lavoratori interessati a questa forma di lavoro sono circa il 26% e quelli che usano il computer da casa per lavoro vanno dal 51% dei managers al 37% dei lavoratori autonomi, al 21% degli altri colletti bianchi, al 7% dei lavoratori manuali. I paesi dove sono più presenti i telelavoratori sono alcuni paesi nordici (Danimarca 18% del totale della forza lavoro, Svezia 16%, Finlandia e Olanda 13%), l'Inghilterra 9%, l'Austria 7% e il Lussemburgo 6%; tutti gli altri paesi dell'Europa dei 15 hanno tassi intorno al 5, fatta eccezione per Belgio e Germania 3%, e in coda Italia 2% e Portogallo 1%. Uno dei vincoli più rilevanti allo sviluppo del telelavoro sembrano essere la carenza legislativa e regolativa, sia a livello europeo che a livello dei singoli paesi, non tutti attivatisi su questo fronte.

Un capitolo importante viene quindi dedicato alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro nella SI. È infatti allarmante la bassa presenza delle donne nel settore NTIC, un fenomeno che è addirittura cresciuto nel tempo: la quota di donne nei servizi è del 26%, nel comparto manifatturiero è del 24%; le barriere nella carriera delle donne sono poi particolarmente grandi. Non si sono poi registrati miglioramenti nell'indica-

tore relativo al conseguimento di titolo di studio di terzo livello nei settori scientifici e collegati alle NTIC (in media intorno al 25% in Europa, con le eccezioni dell'Irlanda, dove si registra il 35%), ma piuttosto un incremento della partecipazione delle donne a corsi di formazione professionale. Si tratta di un problema non nuovo che richiede di essere affrontato con approcci innovativi. Alcuni paesi come la Danimarca per esempio stanno seguendo una strategia di inserimento di formazione sulle NTIC nei percorsi formativi preferiti dalle donne. In altri casi (Austria) si interviene in particolare sulla componente più debole, le disoccupate o le donne che rientrano al lavoro dopo un periodo di assenza prolungato, o incoraggiando con specifici programmi nazionali, come in Belgio, l'imprenditorialità femminile nel settore NTIC. Secondo il documento una delle emergenze da contrastare con maggiore decisione è infatti il problema dell'accesso dei disoccupati alla SI: Irlanda, Germania e Francia hanno già avviato programmi specifici in questa direzione con programmi di formazione diretti ai disoccupati.

Altri due temi affrontati da *Quality for Change* sono le conseguenze delle NTIC per la salute dei lavoratori (i paesi che stanno impegnandosi con politiche nazionali in questo ambito sono la Svezia, l'Austria, l'Olanda e la Germania); e le implicazioni dei lavori della SI per le relazioni industriali, laddove si osserva una azione collettiva debole da parte dei lavoratori della SI soprattutto nei settori delle NTIC software e servizi, anche per l'elevata flessibilità del lavoro. Le NTIC possono anche favorire nuove forme di partecipazione dei lavoratori nelle consultazioni sindacali, ma tale opportunità è sfruttata solo raramente (esempi in tal senso sono segnalati solo dall'Olanda).

Il rapporto conclude segnalando l'urgenza di intervenire perché le NTIC possano realmente diventare un'opportunità piuttosto che restare un vincolo per molti e in particolare per le persone e le organizzazioni più deboli sul mercato. Rafforzamento degli *skills* digitali ben oltre i confini del settore NTIC, valorizzazione delle risorse umane costituite dai tecnici di media età, un approccio olistico ai mutamenti dell'organizzazione del lavoro da indirizzare verso modelli di organizzazione apprendente, definizione di cornici di regolazione adeguate per il telelavoro, interventi di sostegno verso donne, disoccupati e persone svantaggiate, attenzione ai problemi sanitari specifici derivanti dall'uso delle NTIC, sostegno alle relazioni industriali con particolare attenzione ai problemi derivanti dall'introduzione delle NTIC e nel settore delle NTIC, queste le indicazioni di sintesi di *Quality for change*.

Come si è detto, le *Strategie* rimandano all'iniziativa *eEurope* per quanto riguarda il versante della diffusione dell'accesso a Internet e la creazione di servizi adeguati per lo sviluppo della SI. Al Piano d'azione *eEurope*, presentato al Consiglio di Feira, fa seguito nel 2001 il lancio l'iniziativa *eEurope 2002* e successivamente *eEurope 2005*, attraverso quindi un processo di aggiornamento degli obiettivi in base ai risultati raggiunti ed alle nuove priorità emergenti.

eEurope rappresenta senza dubbio un tentativo di integrare in un quadro unitario un insieme di linee di intervento piuttosto eterogeneo²⁵, cercando di creare sinergie e processi di *policy learning* in grado di attenuare i limiti delle barriere settoriali delle politiche, valorizzando economie di gestione delle stesse *policies*. Inoltre attraverso *eEurope*, oltre alla individuazione di specifiche risorse comunitarie in questa area d'intervento, si incoraggia il coordinamento con le politiche nazionali dei singoli stati membri.

I macro-obiettivi di *eEurope*, da perseguire “assicurando che l’intero processo sia socialmente inclusivo, dia fiducia ai consumatori, e rafforzi la coesione sociale”, sono:

- accesso più economico, rapido e sicuro ad Internet, per ogni cittadino a casa, per le scuole, le imprese e le amministrazioni pubbliche;
- *digital literacy* o sviluppo delle risorse umane e formazione (con particolare attenzione ai giovani, all’adattamento degli occupati, e a rafforzare le competenze delle componenti svantaggiate, dalle donne, alle persone anziane, alle persone disabili), e sostegno ad una cultura dell’innovazione, anche per quanto riguarda la propensione agli investimenti;
- sviluppo dei servizi digitali con particolare attenzione a quelli a maggiore impatto collettivo: *e-government*, *e-learning*, *e-health*.

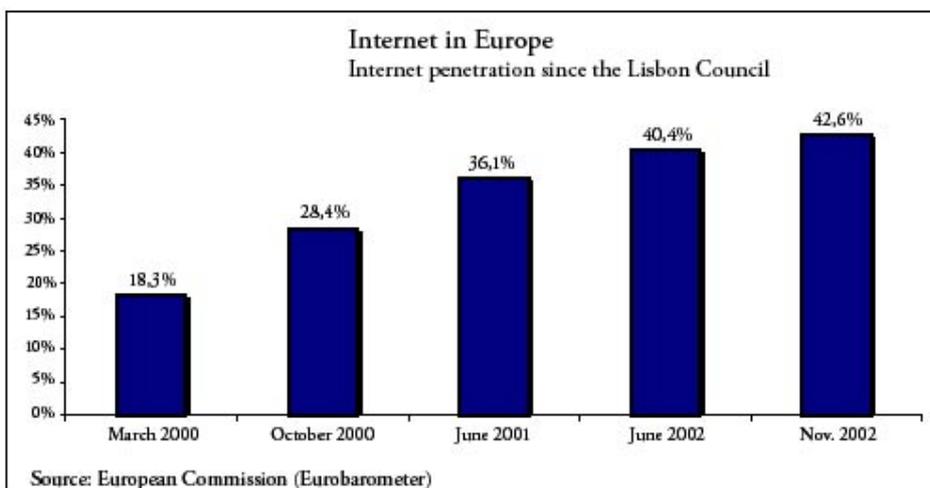
Al raggiungimento di questi obiettivi si collegano due ulteriori indicazioni strategiche:

- ricercare l’integrazione dei macro-obiettivi in tutte le politiche europee, con particolare riferimento ai fondi strutturali;
- predisporre ed attuare un sistema di *benchmarking* adeguato a misurare la realizzazione degli obiettivi.

Gli obiettivi individuati sono quindi declinati in dieci azioni generali: giovani (scuole e docenti); accesso più economico; commercio elettronico (in particolare per le PMI); carte intelligenti per l’accesso ai servizi; Internet ad alta velocità per la ricerca e gli studenti; venture capital per le PMI; inclusione dei disabili (accessibilità); e-health; trasporti intelligenti; amministrazioni on line.

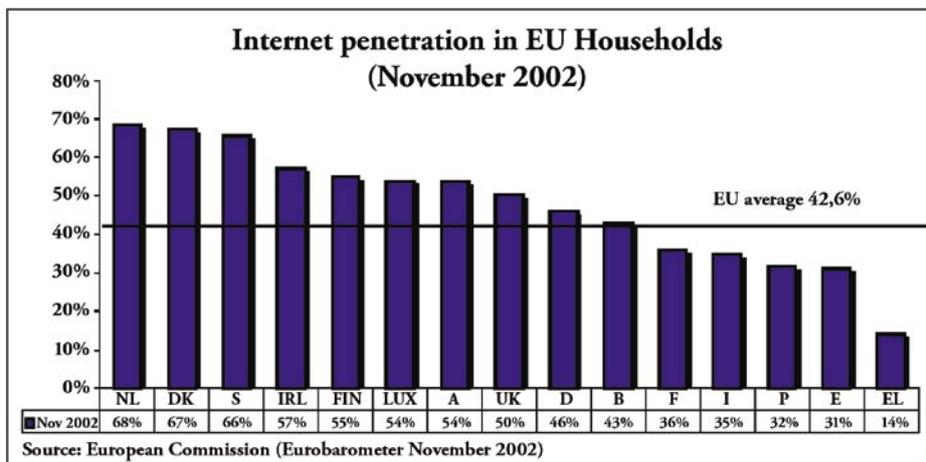
La valutazione di *benchmarking* degli obiettivi di e-Europe 2002 ha evidenziato notevoli progressi su numerosi indicatori.

Internet in Europa da Lisbona (2000).



Fonte: Fonte: eEurope 2002 Final Report 12.02.03.

Il trend complessivo di costante crescita dell'accesso ad Internet è infatti moderatamente incoraggiante, ma se si vanno a vedere i dati sulla situazione dei diversi paesi emerge un panorama meno positivo, con i paesi del Sud sensibilmente al di sotto della media europea.



Fonte: eEurope 2002 Final Report 12.02.03.

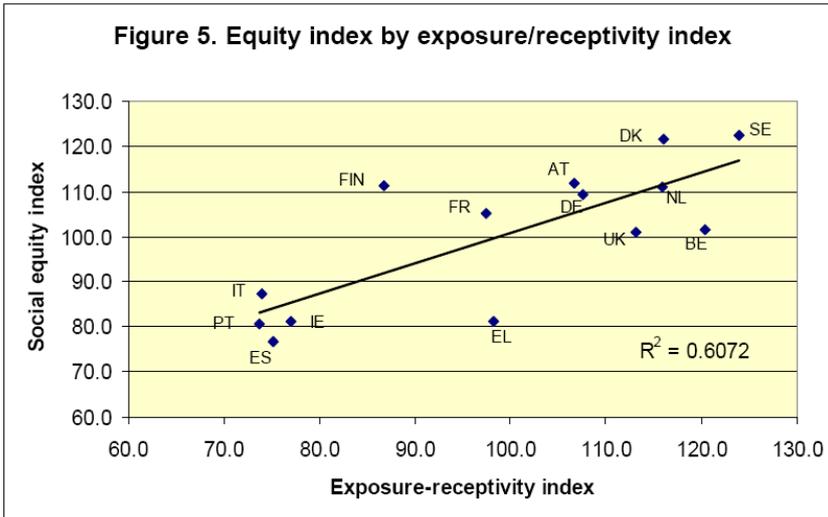
Un indicatore particolarmente sensibile alle differenze fra stati membri è costituito dalla velocità/efficienza delle reti digitali per la ricerca e l'alta formazione, un dato preoccupante che riflette anche la debolezza degli investimenti per la modernizzazione di questo settore cruciale per lo sviluppo della nuova economia e della società basata sulla conoscenza. Tra 2001 e 2002 soltanto pochi paesi (Olanda, Svezia e Francia) hanno fatto grandi passi in questa direzione; per gli altri tale obiettivo sembra quasi non essere stato preso in considerazione.

Nel 2002 viene lanciato anche il sesto Programma quadro per la ricerca (dove acquista risalto il tema della ricerca sociale finalizzata al sostegno dello sviluppo della *knowledge-based society*) nel quadro dell'ERA, l'ambizioso progetto di creazione di un'area unificata per la ricerca europea. L'analisi degli indicatori sulla capacità innovativa dell'Europa evidenzia infatti una relazione sempre più stretta fra ritardo nello sviluppo e nell'uso dei servizi digitali e debolezza della performance innovativa. Gli indicatori sintetici sull'innovazione (*European Innovation Index*), cui concorrono numerosi fattori (dagli investimenti in ricerca, ai livelli di istruzione, all'occupazione nei settori innovativi, ai brevetti, ecc.) mettono in evidenza non solo livelli notevolmente più alti per i paesi leader (i paesi nordici), ma anche un trend ascendente per quelli maggiormente 'in rete' (Finlandia, Svezia, Islanda)²⁶.

Tenendo conto che la visione della SI di Lisbona è fondata sull'eccellenza e la vitalità del sistema della ricerca, è forse utile approfondire il punto proprio in relazione alla dimensione sociale della SI. Uno studio recente collegato alla valuta-

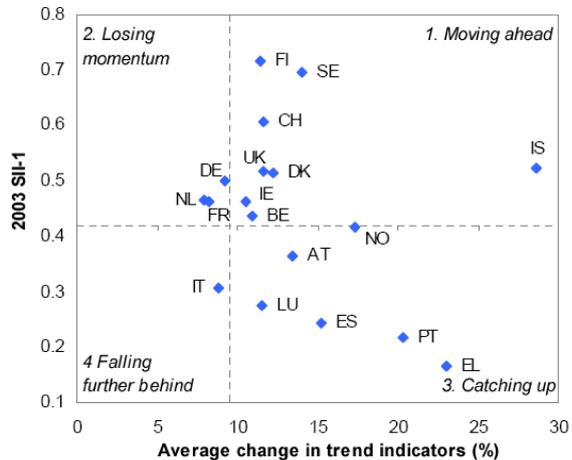
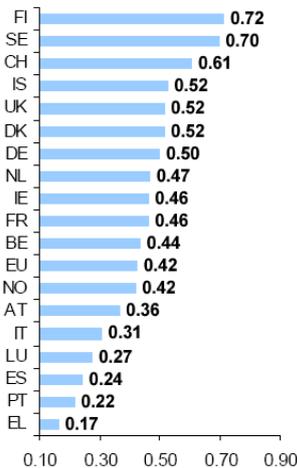
zione delle performance innovative dei paesi europei ha infatti messo in evidenza la relazione positiva fra un indice sintetico di coesione sociale e la capacità innovativa diffusa nei diversi sistemi paesi, evidenziando due grappoli di paesi corrispondenti al Nord e al Sud dell'Europa.

Coesione sociale e capacità innovativa diffusa.



Fonte: 2003 *European Innovation Scoreboard: Technical Paper No 5*, National Innovation System Indicators, p. 23, October 31, 2003.

Indice sintetico di innovazione e trend.



Fonte: 2003 *European Innovation Scoreboard*, SEC(2003)1255, 10.11.2003, p. 4.

Le *performance* innovative in Europa appaiono quindi molto differenziate. Va aggiunto che la *performance* migliore dei paesi europei (Finlandia) è superiore di qualche punto a quella degli stessi USA.

Uno degli indicatori che si associa alla differenziazione dei due gruppi di paesi riguarda gli investimenti pubblici in ricerca: anche se la media dell'Europa dei 15 (0,69) non è troppo distante da quella degli USA e del Giappone (rispettivamente 0,76 e 0,81), ci sono delle grandi differenze tra stati membri, con quote superiori alla media statunitense in Finlandia, Svezia e Francia.

Un quadro critico emerge sul versante dell'istruzione. Se il numero di studenti per PC è in media pari a 12 unità, in alcuni paesi il rapporto è molto più favorevole (Danimarca, Lussemburgo, Finlandia, Norvegia), mentre in un ristretto gruppo è particolarmente elevato (Portogallo, Grecia, Germania, Italia). La situazione diventa più preoccupante se si vanno a considerare gli studenti per PC collegato ad Internet: il rapporto medio europeo è di 25, ma per i paesi dove la quota di studenti per PC *off line* è più alta, la quota di studenti per PC *on line* raddoppia, mentre nei paesi dove sono più diffusi i PC *off line*, la quota di PC *on line* è quasi analoga. Le scuole sono nella quasi totalità collegate ad Internet (con quote che variano in media tra l'80% e il 95%, salvo le eccezioni della Grecia, con il 40%, Austria e Portogallo, tra il 60 e il 70%, e della Finlandia con il 100%), ma c'è uno scarto (in media di 10 punti) fra questo dato e la possibilità per gli studenti di accedere alla rete.

Per quanto riguarda il tipo di connettività presso le scuole europee prevale ancora nettamente la connessione a banda stretta. Inoltre lo sviluppo delle risorse informatiche e *on line* (internet ed intranet) è più accentuato presso le scuole metropolitane-urbane e le scuole tecniche-professionali, rispetto alle scuole secondarie generiche, le scuole primarie e nelle aree rurali.

La diffusione dell'uso del PC tra i docenti è fortemente correlata al sesso, all'età e al tipo di scuola: sono maschi e trentenni i docenti che utilizzano internet, più spesso docenti di scienze sociali, mentre sono maschi fino ai 50 anni e docenti di scuola primaria gli utilizzatori di computer *off line*. Le quote di docenti registrate nei diversi paesi mettono in evidenza un forte scarto fra paesi nord-europei, al di sopra del 70% (scandinavi, UK, Irlanda, Belgio, Olanda e Francia) e i paesi del sud al di sotto del 60% fino al 10% i paesi del sud (Italia, Portogallo, Austria, Spagna, Grecia e Lussemburgo). Inoltre è forte il *divide* di genere a svantaggio delle donne insegnanti, che si riflette anche nel grado e tipo di scuole.

L'iniziativa specifica eLearning, anch'essa varata tra 2000 e 2001, sulla base del *benchmarking* di *e-Europe* 2002 ha quindi ridefinito obiettivi più ambiziosi, rivolti a migliorare la qualità dei contenuti e dei servizi, anche attraverso un maggior coordinamento con altre linee di intervento comunitarie e con le buone pratiche sviluppate al loro interno; a rafforzare la formazione per l'elearning a tutti i livelli (dai tutor, ai trainer, ai docenti) e nei diversi gradi scolastici; a favorire lo scambio di esperienze e la cooperazione in Europa.

Se si guarda ad altri indicatori importanti relativi al collegamento fra istruzione/formazione e mondo del lavoro, come il tasso di partecipazione al life long learning, si osserva che a fronte di una media europea di 8,4 persone sulla popolazione tra i 25

e i 64 anni, i paesi nordici (Danimarca, Olanda, Svezia, Finlandia, e Norvegia) hanno tassi intorno al 18%, l'Inghilterra e l'Islanda del 22%, i restanti paesi dell'Europa dei 15 hanno tassi minimi, tra il 3% e il 7%.

Guardando agli output del sistema della formazione i dati non sono incoraggianti. La popolazione tra i 25 e i 64 anni con un titolo di studio di terzo livello è di nuovo un indicatore importante. Nell'Europa dei 15 la media è di 21,1: tutti i paesi si collocano sopra o molto vicino al 20%, tranne l'Italia e il Portogallo, attestati intorno al 10%. Tre paesi del Nord Europa si avvicinano al 30% (Inghilterra, Svezia, Belgio, Islanda), e due lo superano (Norvegia e Finlandia) collocandosi al livello del Giappone (33% circa) e vicino agli USA (con il 37%).

I laureati in discipline scientifiche ed ingegneria (sulla popolazione tra i 20 e i 29 anni), un indicatore tradizionale per l'analisi della SI, sono nell'Europa dei 15 in media l'11%, di un punto superiori alla media statunitense. Ma anche su questo versante è ampia la distanza fra i paesi del Nord (Irlanda, UK) con circa il 20% cui si aggiunge la Francia, e la Finlandia con il 16%. Un esteso gruppo di paesi ha tassi analoghi a quello degli USA (10% circa): Belgio, Danimarca, Spagna, Norvegia, Islanda e tra i paesi dell'Est Lituania e Slovenia.

Nonostante tutti questi dati si riferiscano nel migliore dei casi al 2002, il rapporto CORDIS 2003 evidenzia che in Europa nel complesso tra 1998 e 2000 si è assistito ad uno stallo dell'indicatore relativo alla percentuale di laureati in scienze e ingegneria. A ciò si aggiunga che tra 2000 e 2002 la spesa pubblica in ricerca è in media diminuita. Il deficit di persone con livello di istruzione alto è appena riuscito a mantenersi costante²⁷.

Se questo è il panorama sul versante della 'società della conoscenza', ombre emergono anche su quello della 'società dei servizi'. In particolare a differenza delle politiche per l'*e-government* – un settore da cui ci si attendono anche effetti di stimolo dell'offerta – che hanno ricevuto slancio anche nei paesi meno telematizzati, la linea di intervento sull'*e-Health* resta invece complessivamente ancora poco sviluppata e in ritardo in quanto a definizione di un piano di azione specifico (definito solo nell'aprile 2004) che prevede la costituzione di un'area europea per l'*e-health*, ponendo notevole enfasi sulla valenza economica del comparto sanità-industria farmaceutica e chimica (il terzo conglomerato produttivo in Europa). Anche i diritti dei "pazienti e dei cittadini sani" sono evidentemente tenuti in considerazione, così come i bisogni di formazione degli operatori sanitari. Tuttavia le indicazioni strategiche in questa direzione e le priorità di intervento indicate appaiono ancora deboli, limitate alla realizzazione di progetti di informazione *on line*, mentre sono poste al centro le soluzioni tecnologiche, senza dubbio esiziali in questo settore, per la tutela dei dati individuali.

Per quanto riguarda il problema dell'accesso delle PMI ai benefici della SI, nel quadro di *eEurope* è stata promossa l'iniziativa specifica *Go Digital*. In questo ambito si è passati da un approccio centrato sulla promozione dell'uso di Internet e dell'*e-commerce* (*eEurope 2002*) ad una maggiore attenzione all'integrazione delle NTIC nei processi produttivi infra ed inter-impresa (*eEurope 2005*). Al 2002, secondo Eurostat, più del 90% delle imprese con oltre 10 dipendenti utilizza computer e quasi l'80% di

esse è collegato a Internet, mentre tali percentuali salgono praticamente al 100% per le grandi imprese (con più di 250 dipendenti)²⁸. Sussistono tuttavia alcune disparità regionali: le PMI in Italia, Spagna e Grecia sono in ritardo per quanto riguarda l'accesso a Internet soprattutto se si considera la qualità del collegamento (la banda stretta è utilizzata ancora da oltre un quarto delle imprese), ma ancora di più se si considera l'utilizzo delle NTIC, che resta limitato. È su questo piano che il divario fra paesi del nord e del sud Europa si sta accentuando: mentre nel nord Europa la percentuale di imprese che effettuano acquisti *on line* (intorno al 45) è andata crescendo e, in alcuni casi, è quasi raddoppiata, per gli Stati dell'Europa meridionale la quota di imprese che utilizzano questi servizi è pari soltanto al 10%. Alle difficoltà di sviluppo del commercio elettronico presso le PMI (addirittura in decremento tra il 2002 e il 2001) si legano anche le specificità settoriali e territoriali delle PMI europee. Emerge la necessità di spostare l'attenzione verso i processi organizzativi interni all'impresa, includendo maggiormente elementi di tipo qualitativo e contestuale.

Le indicazioni tratte dall'esperienza di *Go Digital* vanno dunque nella direzione di una interpretazione olistica delle opportunità delle NTIC per l'impresa, favorendo quindi l'integrazione di strumenti e politiche per la formazione, il trasferimento tecnologico, la creazione di reti e centri di sostegno all'adattamento organizzativo; l'individuazione di buone prassi emergenti dalle esperienze aziendali concrete; la promozione di reti virtuali di imprese (territoriali o settoriali) sia per lo scambio di esperienze che per la cooperazione organizzativa²⁹.

In conclusione, il *benchmarking* di *eEurope 2002* ha rivelato progressi, ma anche il permanere di forti differenze nella situazione dei paesi dell'Europa dei 15. Inoltre nuove sfide specifiche sono portate sia dall'incessante evoluzione tecnologica, che ora ha spostato verso la diffusione della larga banda le priorità infrastrutturali, sia dall'allargamento dell'Unione. È emersa anche la necessità di migliorare la capacità di monitoraggio di queste politiche soprattutto attraverso la messa a punto di un sistema di indicatori più agile (non sono per esempio ancora disponibili dati comparabili per tutti i paesi oltre il 2002) e più orientato a cogliere gli aspetti qualitativi dell'uso delle NTIC e delle implicazioni organizzative derivanti: una necessità sempre più ampiamente condivisa dalla comunità internazionale che si trova a riflettere sull'inadeguatezza dell'attuale sistema di indicatori a comprendere le fenomenologie della SI.

Al Consiglio di Barcellona (15-16 marzo 2002) sono state definite con *e-Europe 2005* le nuove priorità generali specifiche per il triennio: *e-government*; *e-learning*; *e-health*; *e-business*; banda larga; sicurezza e protezione dell'informazione, mentre la lotta al divario digitale assume sempre più la valenza di obiettivo trasversale decisivo.

È infatti ancora sul versante della inclusione nella SI che sono necessari maggiori interventi. L'ESDIS ha proposto in questo senso fin dal settembre 2001 alcune direttrici strategiche di intervento per realizzare le promesse di maggiore inclusione sociale che le NTIC possono portare con sé, prevenendo e contrastando i nuovi rischi di esclusione sociale³⁰.

Tali indicazioni, ancora oggi attuali, possono essere schematicamente riassunte in:

- *Contenuti e servizi appropriati*, grazie ad un maggiore attenzione ai contenuti e ai servizi, adeguati alla domanda dei cittadini, tenendo conto dei bisogni

delle persone svantaggiate soprattutto per quanto riguarda i servizi di *e-government*; mantenendo i canali di erogazione off line dei servizi, ed anzi trasferendo in prassi off line anche i servizi innovativi resi possibili dalle NTIC; sostenendo l'uso della rete da parte del terzo settore e del tessuto associativo e volontariato;

- *Alimentare le comunità locali*, favorendo le iniziative locali di comunità on line, con particolare attenzione alle aree territoriali svantaggiate e marginali, siano esse aree rurali, periferie urbane, quartieri;
- *Realizzare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate*, attraverso le politiche del lavoro, in partnership con le parti sociali, e la formazione agli *skills* digitali di tutti i lavoratori, con particolare attenzione a quelli con minori credenziali educative e redditi più bassi; intervenendo nella stessa direzione presso le persone a rischio di esclusione sociale e i disoccupati, anche nell'ottica di favorire la formazione di nuova imprenditorialità; favorendo la diffusione del telelavoro presso le persone svantaggiate anche attraverso specifici accordi fra parti sociali; tutelando la ricerca di lavoro on line per le persone svantaggiate attraverso il servizio pubblico;
- *Rimuovere le barriere di accesso alla SI*: (a) sensibilizzando le persone e le comunità a rischio di esclusione sociale dalla SI sui rischi e i benefici della SI; (b) predisponendo incentivi per l'accesso e la formazione; (c) sensibilizzando produttori, fornitori di connettività, attori istituzionali ad adeguare la loro offerta ai bisogni speciali delle persone svantaggiate; (d) estendendo e dando maggiore visibilità alla rete delle postazioni pubbliche di accesso, fornendo assistenza e formazione agli utenti e predisponendo servizi di facile uso; (e) studiando incentivi di sostegno all'acquisto di PC per l'accesso alla rete; (f) favorendo lo sviluppo di tecnologie che permettano di collegare aree impervie e isolate dalle reti digitali fisiche;
- *Promuovere la digital literacy*, espandendo gli interventi di formazione verso le persone svantaggiate focalizzando sull'uso dei servizi pubblici e sull'utilizzo competente di Internet; e sensibilizzando i centri e le reti per l'e-learning ai bisogni delle persone svantaggiate;
- *Promuovere l'accessibilità*, favorendo presso gli stati membri l'attuazione e l'implementazione della Web accessibility iniziative (WAI-Guidelines) e le iniziative collegate.

Particolarmente importanti appaiono anche le indicazioni di metodo fornite dall'ESDIS, nella direzione di un rafforzamento della *partnership* con gli *stakeholders*, con attenzione alla dimensione locale e regionale e della *partnership* pubblico-privata, con le organizzazioni della società civile, le parti sociali, gli attori locali e regionali. Questo proprio perché si prende atto della forte differenziazione dello sviluppo della SI nei diversi paesi d'Europa. "Le politiche per l'*e-inclusion* devono tener conto dei differenti livelli di esclusione digitale nei diversi stati membri, comunità locali e regionali, e dovrebbero essere adeguatamente indirizzate alle diverse caratteristiche delle comunità svantaggiate, tenendo anche conto della prospettiva di genere. Gli interventi per la *e-inclusion* dovrebbero essere sviluppati come un elemento integrante

nella lotta contro l'esclusione sociale, in modo trasversale a tutte le politiche, a fornendo un valore aggiunto specifico al loro progresso"³¹.

Note

- ¹ M. Castells (2001) *La nascita della società in rete*, Milano, Bocconi (ed. originale 1996).
- ² OCSE (2001) *Understanding digital divide*, OCSE, Paris.
- ³ UNDP 2001, Rapporto sullo sviluppo umano. *Making new technologies work for human development*, Rosenberg & Sellier.
- ⁴ Cit., p. 13 grafico *internet hosts in OECD countries per 1,000 inhabitants (July 2000)*.
- ⁵ P. Di Nicola, *Le ICT nelle regioni d'Europa*. Progetto BISER, www.biser.org.
- ⁶ Cordis (2003) 2003 European Innovation Scoreboard, Lussemburgo.
- ⁷ *Building the knowledge society: social and human capital interaction*, SEC (2003) 28.5.2003.
- ⁸ PricewaterhouseCoopers (2004) *Rethinking the ICT European Agenda*; eEurope Advisory Group, 2004, *eEurope 2005 Action Plan*, SEC (2004) 607 and 608; Technopolis (2002) *Final report for the Thematic Evaluation of the Information Society*, IRISI.
- ⁹ M. Castells (2003) *The Information Society and the Welfare State. The Finnish Case*, Oxford University Press.
- ¹⁰ Il concetto di 'hackerismo sociale' presenta notevoli punti di contatto con quello di 'società dei saperi' in Freschi (2002) *La società dei saperi*, Carocci, Roma.
- ¹¹ S. Weber (2004) *The success of open source*, R. Williams (2001) *The Cathedral and the Bazaar*, www.gnu.org; www.creativecommons.org.
- ¹² *L'impatto della SI sulle politiche dell'Unione Europea. Preparare le prossime tappe*, COM (1996) 395 def. 24.07.1996, p. 11.
- ¹³ *L'impatto della SI sulle politiche dell'Unione Europea. Preparare le prossime tappe*, COM (1996) 395 def. 24.07.1996, p. 12.
- ¹⁴ *Una strategia europea per incoraggiare le iniziative locali di sviluppo e di occupazione*, COM (1995) 273.
- ¹⁵ *Green Paper. Living and working in the Information Society. People First*, COM (1996) 389 final.
- ¹⁶ *La dimensione sociale e il mercato del lavoro in relazione alla società dell'informazione. Priorità alla dimensione umana. Le fasi successive*, 17.07.1997, V/B/4, COM/ACTPEOPLE FIRST – THE NEXT STEPS.
- ¹⁷ *Le prospettive d'impiego nella società dell'informazione. Valorizzare il potenziale della rivoluzione dell'informazione*, COM (1998) 590 final.
- ¹⁸ "Va considerata prioritaria la messa a disposizione di tutti degli strumenti della società dell'informazione e delle competenze necessari ad un loro utilizzo. Ognuno dovrà avere facilmente accesso, ad un prezzo contenuto, alle applicazioni e ai servizi di base della società dell'informazione" (*ibidem*, p. 18).
- ¹⁹ Comunicazione della Commissione. *Strategie per l'occupazione nella società dell'informazione* COM (2000) 48 definitivo.
- ²⁰ *Benchmarking report following-up the Strategies for jobs in the Information Society*, SEC (2001) 222, 7.2.2001.
- ²¹ *Information Society jobs – quality for change. Exploiting the Information Society's contribution to managing change and enhancing quality in employment*, Sec (2002) 372, 3.4.2002.
- ²² Questo passaggio sembra decisivo per un pieno sviluppo delle potenzialità della SI e delle NTIC.
- ²³ Op. cit.
- ²⁴ Il consorzio di ricerca SIBIS per esempio ha considerato una gamma più ampia di tipologie di telelavoro arrivando ad una quota di telelavoratori complessiva del 13% del totale degli occupati, rilevando che tra il 1999 e il 2002 le forme di telelavoro con gli incrementi annui più consistenti sono state quelle del telelavoro autonomo (SOHOs, small office at home) cresciuti del 54% annuo, dei telelavoratori mobili e di coloro che lavorano solo saltuariamente a distanza da casa (entrambi intorno al 38%), mentre sono cresciuti solo del 2% annuo i telelavoratori più classici (lavoro alternato da casa e presso la sede aziendale).
- ²⁵ S. Klutzer (2003) "Le politiche europee per l'e-government", in *Economia e Politica Industriale*, 2003, n. 116.
- ²⁶ I dati 2003 danno l'Italia come unico paese europeo che sta facendo passi indietro (Cordis 2003, p. 9).
- ²⁷ CORDIS (2003) cit., p. 7

- ²⁸ *e-Business W@tch* – un osservatorio creato dalla Commissione per il monitoraggio del settore – ha rilevato che il quadro generale è simile per una classe molto ampia di imprese (0-49 addetti). A metà del 2002 più del 90% di tali imprese utilizzava computer e più dell'80% aveva accesso a Internet.
- ²⁹ In questa direzione è stata per esempio istituita dalla Commissione, nel quadro del Piano d'azione eEurope 2005, la *Rete europea di sostegno all'e-business per le PMI*.
- ³⁰ ESDIS(2001) *e-Inclusion* SEC (2001) 1428, 18.9.2001, p. 4
- ³¹ Cit. p. 7.

L'apprendimento politico attraverso il confronto tra le "buone prassi"

Franca Alacevich

(Università degli Studi di Firenze)

L'apprendimento politico costituisce un obiettivo centrale dei sistemi di *governance* promossi in sede europea, sia per le politiche comunitarie che per quelle nazionali, anche se generalmente non è presentato e discusso in maniera approfondita ed esplicita e rappresenta piuttosto una sorta di *a priori* implicito. In effetti, leggendo i Trattati e i documenti delle istituzioni europee si trovano numerosi e ricorrenti riferimenti allo scambio di informazioni sulle esperienze realizzate, con particolare riferimento alle "buone prassi" e al *benchmarking*, ma rari e poco articolati accenni a come questi processi debbano realizzarsi, alle forme più efficaci di confronto, alla valutazione delle strategie più idonee per favorire l'apprendimento politico.

Può essere utile pertanto ricostruire, anzitutto, la genesi e i caratteri salienti del modello di apprendimento politico attraverso il confronto tra le buone prassi, promosso dalle istituzioni comunitarie. Sin dal suo primo avvio la Strategia Europea per l'Occupazione ha promosso, tra le altre cose, un confronto aperto sulle "buone prassi" realizzate nell'ambito delle politiche del lavoro nei diversi paesi e da parte di diversi soggetti. Il confronto è stato visto, infatti, come un metodo di "apprendimento politico", uno strumento per favorire la messa in campo di politiche più efficaci, azioni e interventi più mirati, e il ricorso a tecniche di implementazione e monitoraggio più efficienti. In quest'ottica, si è ritenuto che possano favorire l'innovazione e il raggiungimento degli obiettivi processi di confronto con altre esperienze di successo, conoscenza degli interventi realizzati altrove e possibilmente diversi nell'impostazione da quelli tradizionalmente seguiti, comparazione delle tecniche di gestione e di controllo dei risultati. La diffusione dell'informazione può, in altre parole, sollecitare comportamenti che possono andare dalla semplice imitazione all'emulazione, attraverso percorsi di riadattamento dei modelli altrui al diverso contesto interno. Nel linguaggio comunitario, si tratta di processi tali da favorire "la disseminazione" delle idee e degli approcci che si sono dimostrati più soddisfacenti per il raggiungimento degli obiettivi delle politiche europee.

Questa impostazione non è certamente nuova, costituisce un riadattamento di alcune ben più antiche teorie interpretative sui processi che portano all'innovazione. Come hanno messo in evidenza alcuni sociologi, tra la fine dell'Ottocento e i primi del Novecento, l'innovazione e la sua diffusione sono frutto anche del confronto con modelli di azione, valori, e comportamenti diversi da quelli tradizionalmente adottati all'interno della società. Stranieri e gruppi sociali marginali sono stati considerati, infatti, tra gli agenti principali del mutamento, proprio in quanto

più liberi praticamente e teoricamente di abbracciare le situazioni con minori pregiudizi, di commisurarle a ideali più generali e più oggettivi, non vincolati nella loro azione dall'abitudine e dai precedenti (Georg Simmel 1908, trad. it. 1989, p. 582). “La rottura di tutte le vecchie abitudini e relazioni”, che un processo di migrazione comporta, è la ragione principale per cui (secondo Werner Sombart, 1916, trad. it. 1967, p. 281) gli stranieri sono stati promotori del progresso commerciale e industriale. Così, la “combinazione inedita” dei fattori che questi soggetti sono in grado di mettere in pratica caratterizza la capacità essenziale degli innovatori, che sono in qualche modo “stranieri”, “eretici”, comunque diversi, o dotati di qualità particolari, come nel caso dell'imprenditore innovatore di Joseph Schumpeter (1912, trad. it. 1971). Una volta verificatasi un'innovazione, la sua diffusione dipende, poi, dalle caratteristiche e dal funzionamento dei sistemi di comunicazione. Più recentemente, la sociologia interazionista ha cercato di spiegare l'estensione e la velocità della diffusione dell'innovazione attraverso l'analisi dei canali di comunicazione, delle caratteristiche delle reti di relazione interpersonale che legano i pionieri dell'innovazione con i gruppi sociali che l'accolgono, più o meno rapidamente, ma anche del clima ideologico, che può favorire o non favorire il cambiamento (Mendras e Forsé 1983; Boudon 1984; Hirschman 1991).

Entrare in contatto con la “diversità”, promuovere la diffusione dell'informazione, costruire reti di relazione orientate allo scambio di esperienze, costituiscono, dunque, tutti riferimenti concettuali alla base dell'orientamento europeo. L'apprendimento politico può avvenire principalmente in due modi diversi, che tuttavia non si escludono a vicenda. Il primo si basa sull'esperienza e sugli errori eventualmente commessi nel passato (Sabel 1994). Il secondo, invece, è frutto del confronto con gli altri, della conoscenza e dell'esame delle loro buone pratiche (Dolowitz e Marsh 2000). In Europa, entrambi questi processi di apprendimento sono perseguiti, ma qui ci si soffermerà soprattutto sul secondo. Per quanto riguarda il primo, basti segnalare che, come si vedrà nel primo paragrafo, la pur debole azione di valutazione esercitata dalle istituzioni europee mira a sollecitare e rinforzare l'orientamento all'apprendimento attraverso l'analisi critica delle esperienze pregresse. Tuttavia, l'apprendimento attraverso il confronto di esperienze è senz'altro l'approccio privilegiato, che riflette un'attenzione particolare agli aspetti cognitivi del *policy learning*, al “viaggio” delle idee (e dei *know-how*, delle informazioni, delle tecnologie e delle politiche) mediato dalle relazioni sociali.

Successivamente, si propone una riflessione sugli esiti del confronto sin qui realizzato nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione – arena nella quale lo si è messo in pratica più a lungo. Gli effetti concreti di questa intensa attività non appaiono, infatti, ancora pienamente soddisfacenti, come hanno messo in evidenza le valutazioni sugli effetti della Strategia Europea per l'Occupazione a cinque anni dal suo avvio (si veda al proposito il secondo paragrafo). Si può, dunque, soffermarsi (nell'ultimo paragrafo) su alcune difficoltà e su alcuni nodi che appaiono ad oggi irrisolti, forse anche per la carenza di investimenti nella definizione operativa del processo di apprendimento politico.

1. IL MODELLO DI APPRENDIMENTO POLITICO PROPOSTO DALLA STRATEGIA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE

Già nel Libro Bianco della Commissione Europea *Crescita, Competitività, Occupazione* (1993), steso durante la Presidenza di Jacques Delors, si sottolineava l'esigenza di realizzare in Europa un sistema di informazione e di scambio di esperienze tale da "permettere agli stati membri di beneficiare dell'esperienza accumulata dagli altri e di aggiustare le loro azioni a quelle intraprese altrove". L'anno successivo, nel Vertice di Essen del dicembre 1994, vengono prese alcune prime decisioni concrete, che riguardano le finalità da perseguire (combattere la disoccupazione e promuovere le pari opportunità), gli attori da coinvolgere (governi nazionali, rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori), e le procedure da adottare. Tra le procedure, emerge già un orientamento verso tecniche politiche che favoriscano l'apprendimento politico, piuttosto del primo tipo che non ancora del secondo: si prevede, infatti, la predisposizione di piani pluriennali, elaborati all'interno degli stati membri in collaborazione con le parti sociali, da sottoporre alla valutazione della Commissione, del Consiglio dei Ministri degli Affari Sociali e dell'Occupazione, e di ECOFIN, il Consiglio dei Ministri dell'Economia e del Tesoro.

Il Consiglio Europeo di Madrid, del dicembre 1995, conferma ulteriormente questo approccio ma lo estende anche in direzione del secondo tipo di apprendimento politico. Oltre a destinare più direttamente i fondi strutturali all'obiettivo occupazione e a promuovere i patti territoriali, stabilisce anche un metodo di lavoro. Si ritiene, cioè, necessario che a livello europeo siano definite congiuntamente le linee guida comuni da seguire nelle politiche nazionali, e che si debba promuovere un processo d'apprendimento politico basato sul monitoraggio dei risultati raggiunti e sul confronto tra le buone pratiche, che diverranno caratteri comuni della politica europea anche in altri settori. Il Trattato di Amsterdam (approvato dalla Conferenza Intergovernativa di Amsterdam, nel giugno 1997) promuove a "questione di interesse comune" l'occupazione (art. 2) e prevede nel nuovo Titolo sull'Occupazione (art. 125-130) una sorta di istituzionalizzazione di queste pratiche di apprendimento politico. In particolare, all'art. 129, cita tra le azioni che il Consiglio Europeo può intraprendere per promuovere la cooperazione tra gli stati gli scambi di informazioni e di buone prassi, le analisi comparate, la promozione di approcci innovativi, la valutazione delle esperienze realizzate, e i progetti pilota. Sottolinea, peraltro, che tali misure *non* comportano l'armonizzazione legislativa e regolamentare degli Stati, ma sono solo destinate a fare scaturire autonomamente all'interno dei paesi membri eventuali processi imitativi o di emulazione, e la diffusione degli approcci di successo. Dunque, l'aspetto normativo viene esplicitamente scartato, in favore di un approccio volto a valorizzare piuttosto la componente cognitiva dell'apprendimento politico.

Alla fine dello stesso anno, nel novembre 1997, il Consiglio Europeo Straordinario sull'Occupazione di Lussemburgo ha deciso di anticipare le disposizioni del Trattato¹, approvato le prime linee guida proposte dalla Commissione e avviato una sperimentazione che già nel 1998 ha visto tutti i paesi membri dell'Unione Europea cimentarsi

nella definizione del loro primo Piano Nazionale di Azione per l'Occupazione, cui sono seguiti anno dopo anno ulteriori Piani. All'interno di questo processo, tra le altre cose, ogni anno i Piani Nazionali selezionano e segnalano le esperienze realizzatesi nel territorio nazionale che sono ritenute "buone prassi", tali da essere utilmente portate a conoscenza ed eventualmente diffuse in altri contesti. Il procedimento prevede, poi, che la Commissione Europea e il Consiglio Europeo, con il contributo del Comitato per l'Occupazione, esaminino i Piani Nazionali; e che il Consiglio Europeo, su proposta della Commissione e a maggioranza qualificata, possa inviare agli stati membri Raccomandazioni per l'eventuale revisione dei Piani. Infine, Commissione e Consiglio Europeo redigono un Rapporto congiunto sull'occupazione e sull'implementazione delle linee guida negli stati membri (*Joint Employment Report*), in cui recepiscono e segnalano all'attenzione generale alcune buone prassi.

Sulla base dei risultati raggiunti e dell'analisi della situazione si riparte, poi, con la definizione degli obiettivi e delle linee guida per l'anno successivo. Si tratta, dunque, di un modello iterativo, che favorisce l'apprendimento politico e il riaggiustamento costante delle strategie e delle politiche². Come si può ben comprendere, infatti, la segnalazione di esperienze nazionali tra le buone prassi presentate nel *Joint Employment Report* costituisce un "premio" che ha un suo peso specifico nella politica interna di ogni paese; al contrario, l'esclusione totale, peggio se sistematica, di prassi esemplari rappresenta una "sanzione" pesante.

Il processo sperimentato con la Strategia Europea per l'Occupazione dal 1998 costituisce il nocciolo fondamentale di quello che successivamente è stato chiamato il Metodo Aperto di Coordinamento (*Open Method of Coordination*). Codificato dal Consiglio Europeo di Lisbona nel marzo 2000, questo modello di *policy making* è stato poi esteso anche ad altre aree: dall'inclusione sociale alle pensioni, dalla salute all'istruzione scolastica e professionale, dalla ricerca all'immigrazione³. Il cosiddetto processo di Cardiff, avviato nel giugno 1998, lo estende anche alle politiche macroeconomiche, dei mercati del capitale, dei beni e del lavoro. Il processo di Colonia, avviato nel giugno 1999, mira a promuovere l'integrazione tra i processi di Lussemburgo e di Cardiff e il dialogo macroeconomico. L'Europa diviene, dunque, una vasta arena in cui i paesi gareggiano per identificare le loro buone prassi e per farle conoscere, confrontano le proprie politiche con quelle perseguite altrove, in un gioco volto a favorire processi di imitazione e di emulazione.

I principi fondamentali su cui poggia il Metodo Aperto di Coordinamento si possono sintetizzare in sei punti: sussidiarietà, convergenza, integrazione tra le politiche, inclusione nel processo decisionale delle parti sociali, direzione per obiettivi e controllo tra pari. La "sussidiarietà" consente di articolare su più livelli, con responsabilità specifiche e distinte, il governo dei processi (Streeck 1997): gli obiettivi da raggiungere sono definiti congiuntamente a livello europeo, ma le scelte politiche restano saldamente in mano ai singoli stati membri, che mantengono la piena responsabilità delle politiche da programmare e realizzare, tenuto conto delle loro caratteristiche peculiari sul piano legislativo e istituzionale, sul piano economico e sociale, e in relazione alle loro tradizioni di *policy making* e di coinvolgimento delle parti sociali. In questo risiede il significato dell'aggettivo "aperto" (Hodson e Maher 2001). Si esclude, dunque,

esplicitamente un intervento legislativo diretto a livello europeo, preferendogli interventi che sono stati chiamati di *soft law*, e ancora una volta si sottolinea la prevalenza dell'approccio cognitivo su quello normativo.

Le scelte dei singoli paesi sono, tuttavia, d'interesse comune. Il principio della "convergenza" prevede, pertanto, che tutti gli stati si adoperino per raggiungere gli obiettivi fissati in comune per l'Europa nel suo complesso, seppur per vie diverse. Un terzo principio riguarda l'indispensabile "integrazione" tra le politiche. Come è noto, per esempio, le politiche del lavoro sono strettamente connesse alle politiche sociali, educative, fiscali, industriali e locali⁴, ed è pertanto opportuno che le rispettive aree decisionali non siano tenute separate, pena la difficoltà o l'impossibilità di raggiungere gli obiettivi che ci si è prefissi di ottenere. L'idea che sia possibile e auspicabile coinvolgere nel processo decisionale, e finanche di gestione, delle politiche la società civile nelle sue varie articolazioni, costituisce un ulteriore principio – definibile nei termini di "inclusionione" nei processi decisionali – che rappresenta quasi una sorta di filo rosso sempre presente, *mainstreaming*.

Nell'ambito di questa riflessione, è opportuno soffermarsi soprattutto sugli altri due principi: quello della "direzioe per obiettivi" e quello del "controllo tra pari". Mutuando in politica un termine aziendale (*Management by Objectives*), il principio della direzione per obiettivi mira a sviluppare una strategia basata su indicatori quantitativi di verifica dell'efficacia delle azioni intraprese, il monitoraggio e la valutazione della realizzazione delle politiche. Come gli obiettivi sono fissati in comune, così anche gli indicatori per misurarne il grado di raggiungimento devono essere definiti congiuntamente, per permettere la comparazione e la valutazione dell'efficacia delle politiche con lo stesso metro di misura. L'adozione di questo metodo ha lo scopo di aiutare il processo di convergenza, ma anche di rendere l'azione di ogni singolo Stato, e dei governi, più trasparente. Diversamente da quanto avviene nel mondo aziendale, tuttavia, alla valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi non corrisponde alcun potere premiante o di sanzione, se non sul piano simbolico e politico⁵. Non si prefigura una struttura gerarchica, con capacità di controllo affidate a istituzioni europee, sovraordinata rispetto agli stati membri, bensì un confronto tra pari, incentrato sull'individuazione e sullo scambio delle buone prassi. I Piani Nazionali devono essere presentati in sede comunitaria e sono soggetti a discussione e ad analisi comparate, ma nello spirito della *peer review*. Questo spirito è confermato anche dalla previsione di decisioni a maggioranza qualificata nel Consiglio Europeo per l'invio di eventuali Raccomandazioni agli stati membri. Si tratta, infatti, di gestire tutte queste fasi in un processo comune, a livello europeo, attraverso la *country* o *multilateral surveillance*, definibile in italiano "controllo congiunto tra paesi", che mira a favorire processi di apprendimento politico e a migliorare l'efficacia delle politiche nazionali.

Dunque, la Strategia Europea per l'Occupazione e il Metodo Aperto di Coordinamento prevedono che ogni stato membro dell'Unione resti responsabile unico delle sue politiche di intervento e le possa definire in piena autonomia, nel rispetto degli obiettivi generali congiuntamente definiti. Tuttavia, richiede agli stati membri di sottoporre le proprie politiche e le proprie esperienze ad analisi comuni e a valutazione da parte degli altri Stati e delle istituzioni europee. In questo processo, politici, fun-

zionari, e rappresentanti degli interessi di ogni paese, insieme a esponenti delle istituzioni europee, sono costantemente coinvolti in relazioni tra loro, volte a confrontare le loro analisi congiunturali e di medio-lungo periodo, a negoziare la definizione degli obiettivi da raggiungere e degli indicatori da utilizzare nel monitoraggio e nella valutazione, a partecipare alle attività di *benchmarking* (March e Olsen 1995). L'obiettivo della circolazione dell'informazione viene così esteso anche agli operatori, a vario titolo interessati dal processo di *policy making*, favorendo al contempo lo sviluppo di un "linguaggio" comune del lavoro, la creazione e il consolidamento di una sempre più ampia comunità professionale, che a loro volta facilitano l'adozione di logiche d'azione e di comportamenti più simili.

2. GLI EFFETTI A CINQUE ANNI DI DISTANZA

Gli effetti di questo processo sono stati oggetto di valutazione a cinque anni di distanza dall'avvio della Strategia Europea per l'Occupazione, anche in vista di una sua ridefinizione. Nel 2002 sono stati predisposti una serie di rapporti nazionali, stesi a cura degli stati membri e che dunque riflettono la posizione dei governi in carica, una serie di studi monografici e una comunicazione della Commissione sullo stato del mercato del lavoro e delle politiche del lavoro attuate nei quindici stati membri nell'ambito del processo di Lussemburgo⁶. Nella comunicazione della Commissione si ritiene che la stesura dei Piani nazionali e il lavoro congiunto per stabilire comuni obiettivi e selezionare comuni indicatori di valutazione abbia prodotto una "tensione verso la convergenza" sulle soluzioni migliori adottate in Europa, stimolando all'emulazione, anche se spesso gli stati membri si sono mostrati restii ad adattare le proprie politiche. Lo scambio di informazioni e il processo di *peer review* messo in atto per valutare la trasferibilità delle buone prassi⁷ ha favorito, in ogni modo, il diffondersi degli approcci più innovativi tra uno stato e l'altro e l'irrobustimento delle relazioni bilaterali tra alcuni stati.

La lettura dei rapporti nazionali è particolarmente interessante dal nostro punto di vista. Pur nella diversità degli approcci⁸, ne emergono diverse posizioni in merito alla valutazione della Strategia Europea per l'Occupazione. In generale, i rapporti nazionali mostrano tre diversi tipi di valutazione della Strategia Europea per l'Occupazione. Alcuni esprimono forte critica e insoddisfazione; altri, al polo opposto, manifestano convinta adesione e piena soddisfazione, e sottolineano le ricadute positive che ha prodotto a livello nazionale; tra questi due si collocano i rapporti che condividono appieno lo spirito della Strategia, ma manifestano un marcato scetticismo sulla sua efficacia, specialmente come "motore" degli interventi nazionali. Per questi ultimi, la Strategia Europea è ritenuta, in altre parole, sostanzialmente ininfluenza per le *performance* delle politiche nazionali del lavoro, generalmente ritenute comunque positive, ma indipendenti dagli stimoli comunitari⁹.

Le posizioni più critiche sono espresse esclusivamente da paesi con coalizioni di governo di centro-destra, anche se va notato che non sono comuni a tutti i paesi con governi di centro-destra¹⁰. Il rapporto del Governo italiano (2002), per esempio, chiede

maggior flessibilità, che siano tenute maggiormente in conto le caratteristiche istituzionali dei diversi paesi e delle situazioni in essi presenti, anche a livello sub-nazionale, e che siano messi in campo a livello europeo sforzi maggiori per “controllare” i sistemi di relazioni industriali e indebolire le resistenze al cambiamento delle parti sociali (se non addirittura il loro ruolo nei processi decisionali). Il rapporto del Governo portoghese (2002) considera positivamente gli stimoli della Strategia Europea, che hanno consentito la definizione di obiettivi più ambiziosi e in qualche caso (come per la formazione continua) hanno dato un impulso decisivo alle politiche nazionali. Tuttavia, ritiene che l’arretratezza del modello di relazioni industriali portoghese non consenta per ora di sfruttare appieno le opportunità offerte dal modello inclusivo di *policy making* introdotto. Il rapporto del Governo spagnolo (2002) attribuisce un ruolo più decisivo alla Strategia Europea, ma poi lo contraddice presentando numerose azioni unilaterali del governo, adottate per mancanza di accordo con le parti sociali.

Al polo opposto, si colloca il rapporto del Governo francese (2002), molto positivo nei confronti della Strategia Europea per l’Occupazione. Sostiene, infatti, che le politiche del lavoro francesi non siano più le stesse dopo il processo di Lussemburgo: “il quadro di riferimento, i contenuti delle politiche, il modo stesso di metterle in atto, il ruolo dei diversi attori, e specialmente delle parti sociali, tutti questi elementi, in gradi diversi, sono stati modificati” (p. 4). Sono stati introdotti nuovi temi e si è creato un “nuovo vocabolario” (p. 26), che hanno consentito di superare almeno in parte le tradizionali relazioni conflittuali tra governo e parti sociali, anche attraverso l’apprendimento politico, come si è visto. Si torna su questo rapporto più oltre, anche perché è uno dei pochi che affrontano direttamente il tema dello scambio tra le buone prassi. I rapporti dei Governi greco, lussemburghese e belga, e anche quelli dei Governi inglese e irlandese¹¹ sono in qualche modo assimilabili all’orientamento francese.

Il rapporto del Governo olandese (2002), invece, si colloca a livello intermedio. È l’unico che si propone di valutare direttamente anche i risultati dell’apprendimento politico, così come proposto dalle istituzioni europee, come si vedrà tra poco. A questo tipo si può accostare anche il rapporto del Governo svedese che, sia nella sua parte generale (2002) che in quella specificamente dedicata alla *partnership* (2002^a), ritiene che la Strategia Europea non abbia avuto larga influenza, perché la politica del lavoro in Svezia coincideva già da prima con la Strategia Europea e le parti sociali erano già ampiamente coinvolte nel processo di *policy making*. Analogamente, il rapporto del Governo finlandese (2002) mette solo in risalto qualche effetto positivo in più sul terreno delle politiche di pari opportunità. Assimilabili sono pure i rapporti del Governo austriaco (2002), del Governo danese (2002), o anche del Governo tedesco (2002) che, rilevando che le linee generali della Strategia Europea coincidono con l’approccio preesistente nel paese, sottolinea che gli effetti della strategia comunitaria potranno manifestarsi solo nel medio-lungo periodo, e dunque saranno valutabili solo nel tempo.

Non stupisce che il terzo gruppo sia composto dai paesi a tradizione socialdemocratica del Nord Europa (Svezia, Finlandia e Danimarca) insieme a quelli dell’Europa Centrale (Austria e Germania) e all’Olanda. Si tratta di paesi in cui le politiche del lavo-

ro erano, già da tempo, particolarmente attente ai problemi legati all'inclusione sociale di tutte le categorie di lavoratori, anche quelle più svantaggiate. Peraltro, in questi paesi le parti sociali partecipavano già (in alcuni da lungo tempo) ai processi di *policy making*, specie nell'ambito delle politiche sociali e del lavoro. Bisogna tenere conto anche, e soprattutto, che i loro tassi d'occupazione, sia totali che specifici (femminili, giovanili, della popolazione più anziana), sono tradizionalmente piuttosto elevati.

Purtroppo, e quasi inspiegabilmente, le linee guida per la stesura dei rapporti di valutazione nazionale non prevedevano che si dedicasse particolare attenzione al metodo dell'individuazione e dello scambio tra le buone prassi. Ne risulta pertanto che numerosi rapporti non ne fanno nemmeno menzione, e solo i rapporti nazionali di cinque paesi (Belgio, Francia, Lussemburgo, Olanda e Gran Bretagna) presentano dei riferimenti espliciti allo scambio di informazioni sulle buone prassi, valutandone l'impatto.

Il rapporto del Governo inglese (2002) si limita a segnalare le buone prassi realizzate nel paese, ma adotta (e implicitamente propone) un criterio di individuazione che non si limita alla autovalutazione. Le buone prassi segnalate, infatti, sono ritenute tali anche perché istituzioni esterne ne hanno confermato la "bontà". I fondi per la formazione professionale (ULF, *Union Learning Funds*) hanno visto, in particolare, due progetti venire inclusi nel *European Social Partners Compendium of Best Practice*, e altri due vincere un premio (NIACE, *National Institute of Adult Continuing Education*; e *Birmingham's Learning City in Europe 2001*). Inoltre, i fondi governativi per la partnership nei luoghi di lavoro (*Partnership at Work Fund*), volti a incrementare la produttività e migliorare la soddisfazione dei lavoratori per le condizioni di lavoro, si avvalgono direttamente del procedimento di diffusione delle buone pratiche come meccanismo operativo.

Il rapporto del Governo belga (2002) affronta il tema dell'apprendimento politico attraverso lo scambio di informazioni sulle buone prassi solo per denunciarne l'inefficacia: i protagonisti delle politiche del lavoro, specialmente gli attori sociali che rappresentano i lavoratori e le imprese, secondo il rapporto, sono restii ad abbandonare le loro pratiche tradizionali o a mettere in discussione eventuali loro vantaggi particolari. Il procedimento è, dunque, ritenuto troppo poco strutturato e vincolante. Il rapporto del Governo lussemburghese (2002) sottolinea piuttosto il ricorso dell'attore pubblico al metodo dello scambio sulle buone prassi, come strumento per indurre gli attori sociali a promuovere o accettare innovazioni: per esempio, in Lussemburgo la presa di coscienza dell'esigenza di intervenire con più decisione in materia di politiche del lavoro di genere e di pari opportunità è stata sostenuta attraverso lo scambio di informazioni e la diffusione delle conoscenze su tutti gli esempi di buone pratiche realizzate nel paese o altrove.

Ben più positiva è la posizione in merito del Governo francese (2002), come si è anticipato. La presentazione e la valutazione delle buone prassi sono procedure seguite in almeno tre importanti programmi nazionali relativi, rispettivamente, all'occupazione giovanile (*Nouveau services-emplois jeunes*, del 1999), alla riduzione dell'orario di lavoro (nell'ambito delle leggi Aubry, specie nel 2000), e alla lotta all'esclusione sociale dei giovani in situazione di particolare svantaggio (TRACE, *Trajets d'accès à l'emploi*, nel 2001¹²). In generale, comunque, la conoscenza delle buone prassi realiz-

zate altrove è stata fonte di riflessione per le politiche francesi: si cita esplicitamente l'ispirazione tratta dal progetto finlandese in materia di invecchiamento attivo, per esempio. Il metodo di lavoro previsto in sede comunitaria impone, secondo il governo francese, un esercizio difficile ed esigente, ma molto fruttuoso, di cui lo scambio delle informazioni sulle buone prassi è parte integrante e centrale. Il coinvolgimento delle parti sociali in tutto il processo fa sì che anch'esse divengano protagoniste dell'apprendimento politico. In Francia, infatti, il Ministero del Lavoro e della Solidarietà, avvalendosi anche del contributo finanziario della Commissione Europea, ha istituito dei gruppi di lavoro tematici in cui le parti sociali si confrontano con i loro omologhi di altri paesi, si scambiano informazioni sulle loro buone prassi, abituandosi così a "pensare europeo". Il metodo va, pertanto, mantenuto, anche se qualche miglioramento potrebbe essere apportato, soprattutto nei termini di una maggiore chiarezza e semplificazione.

Il rapporto del Governo olandese (2002) è molto interessante, forse il più interessante, da questo punto di vista, e vale la pena notare, a margine di questa disamina, come esso rappresenti in sé un esempio di buona pratica di valutazione, per il suo impianto complessivo, che non ha l'eguale negli altri quattordici rapporti nazionali. Nello specifico, dedica un'intera sezione alla messa a punto del sistema di apprendimento politico (sezione 5.5), in cui riporta anche i risultati di una ricerca sulla posizione espressa dalle parti sociali e dai *policy makers* in materia. La valutazione degli effetti dell'apprendimento politico è affrontata cercando di metterli in relazione con la tipologia dei cambiamenti possibili elaborata da Hall (1993), e rivisitata da Visser e Hemerijck (1997), che identifica tre ordini di cambiamenti. Il primo ordine di cambiamenti permette solo aggiustamenti minori nella strumentazione utilizzata dalle politiche: "*no more than minor adjustments in the policy instruments – for instance, in the case of employment policy, a change in procedures of placement, the change in benefit-levels etc.*". Il secondo ordine di cambiamenti promuove una rivisitazione più ampia delle tecniche politiche adottate: "*a form of retooling and the introduction of new policy techniques, such as new tax or benefit (des)incentives*". Il terzo ordine di cambiamenti, infine, porta a una revisione generale nella gerarchia degli obiettivi da perseguire: "*a shift in the hierarchy of goals and instruments employed to guide policy*" (Visser e Hemerijck 1997, pp. 58-62). Secondo il rapporto olandese, l'apprendimento politico indotto dalla Strategia Europea per l'Occupazione ha prodotto soprattutto aggiustamenti minori nel tipo di strumentazione politica utilizzata, di cui porta quattro esempi: integrazione tra politiche del lavoro e sociali, monitoraggio, formazione continua e politiche di genere. Ha favorito anche una modesta introduzione di nuove tecniche politiche, ma non ha contribuito a un cambiamento nella gerarchia degli obiettivi e negli strumenti di base delle politiche. In sostanza, ritiene che molte misure e numerosi strumenti che l'Olanda ha ripreso nei suoi Piani Nazionali sarebbero stati introdotti comunque "*whether or not an EES had existed*" (p. 70).

Le interviste condotte con i *policy makers* e le parti sociali hanno mostrato che, almeno nelle quattro aree indicate sopra, l'apprendimento politico promosso dalla Strategia Europea per l'Occupazione ha avuto degli effetti significativi. Sembra, tuttavia, che gli attori sociali e politici abbiano appreso di più dal semplice fatto di partecipare

insieme al processo decisionale e di definizione delle politiche che non dallo scambio tra le buone prassi, che ricoprirebbe dunque un ruolo meno rilevante. Il rapporto sottolinea poi i problemi che nascono dall'occasionalità e sporadicità del processo, che non riuscirebbe a permeare le relazioni quotidiane tra gli attori e la pratica costante di gestione e implementazione delle politiche. La pressione delle politiche europee, infatti, fa sentire il suo peso soltanto una volta l'anno, quando si predispone il Piano Nazionale, mentre la quotidianità è dominata dalle questioni interne, e dai rapporti tra le istituzioni nazionali, ai vari livelli, e le parti sociali. Ne consegue che l'apprendimento politico esplica i suoi effetti più sulle nuove linee di *policy* da adottare, che spesso risentono non solo delle linee guida europee ma anche degli esempi di buone pratiche realizzate altrove, che non nella gestione corrente delle politiche. In terzo luogo, nel rapporto si rileva che vi sono altre sedi di apprendimento politico, spesso più efficaci. Per esempio, annualmente il Ministero degli Affari Economici organizza degli studi di *benchmarking*; e ogni due anni il Ministero degli Affari Sociali e del Lavoro organizza incontri internazionali sulle relazioni industriali. La definizione tematica più chiara e l'organizzazione più definita degli incontri sembrano avere un qualche effetto sulla relativa maggiore efficacia del confronto in queste sedi. Inoltre, sia i sindacati che le associazioni imprenditoriali hanno numerose occasioni di confronto all'interno delle loro organizzazioni europee, che appaiono forse più appropriati.

Tuttavia, su due aspetti il rapporto olandese valuta più positivamente il metodo europeo. Da un lato, infatti, la Strategia Europea per l'Occupazione incoraggia la costituzione di comitati tematici. Il Governo olandese ha colto lo spunto e ne ha tratto beneficio, organizzando nel 1999 e nel 2000 incontri tra esponenti delle amministrazioni pubbliche di diversi paesi sul tema dell'approccio comprensivo alle politiche del lavoro – un aspetto particolarmente difficile e innovativo anche per un paese come l'Olanda. Inoltre, il confronto tra i Piani Nazionali offre spunti interessanti di comparazione e favorisce il diffondersi di scambi e di incontri anche in forma bilaterale. Il Governo olandese, anche in questo caso, ne ha approfittato e ha promosso numerose missioni dei suoi esperti in altri paesi: in Svezia, per approfondire i temi della partecipazione delle donne al lavoro e dell'assistenza all'infanzia; in Gran Bretagna, per studiare l'approccio inglese all'assistenza sociale basato sull'integrazione delle politiche (*one office approach*); in Germania e Francia, per le politiche di inclusione al lavoro dei disabili; in Danimarca, per quelle relative all'inclusione delle minoranze etniche; e in Belgio, in tema di sostegno ai lavoratori con carriere discontinue. Per contro, pare che pochi altri paesi abbiano saputo profittare di queste occasioni: il caso olandese è stato particolarmente interessante per i tedeschi, soprattutto in materia di diffusione del lavoro part-time, ma non si citano altre esperienze.

Nel complesso, si ritiene che l'apprendimento politico promosso dalla Strategia Europea per l'Occupazione abbia avuto in Olanda effetti sul piano cognitivo, ma meno sul piano dei comportamenti effettivi. Le idee provenienti dagli altri paesi entrano in circuito nel paese, vengono discusse, ma le pratiche quotidiane ne restano influenzate solo marginalmente. Il caso dell'integrazione tra le politiche è un esempio particolarmente evidente: la necessità di integrare le politiche sembra essere sempre più compresa, condivisa, ma ancora poco praticata nel paese, nelle modalità di lavoro

dei singoli dipartimenti e livelli della pubblica amministrazione coinvolti, e persino all'interno delle associazioni di rappresentanza degli interessi della società civile – ma a dire il vero anche a partire dallo stesso livello europeo dove le direzioni generali operano in relativa autonomia, e spesso questo avviene anche al loro interno.

L'approfondita analisi del rapporto olandese è, dunque, anche molto critica. Si potrebbe reagire sottolineando che i processi di cambiamento richiedono tempi lunghi, più lunghi dei pochi anni di sperimentazione sin qui vissuti, e tanto più lunghi quanto più ampie sono le differenze tra i paesi che si confrontano. Ma certamente questo rapporto aiuta la comprensione dei meccanismi in atto e fa riflettere sugli effetti dell'apprendimento politico. È, dunque, opportuno chiedersi perché lo scambio di informazione sulle buone prassi non abbia ottenuto risultati più apprezzabili.

3. I NODI CRITICI DEL MODELLO DI APPRENDIMENTO POLITICO SPERIMENTATO

Una prima spiegazione della ridotta influenza del processo di apprendimento politico promosso dalla Strategia Europea per l'Occupazione risiede probabilmente nel significato stesso attribuito al concetto di "buone prassi". Com'è noto, il concetto è stato introdotto nel linguaggio corrente delle scienze del lavoro e nel mondo degli operatori dalle istituzioni sovranazionali e comunitarie, in particolare dalle strutture della Commissione Europea. Analoghe forme espressive, analoghe "etichette", venivano contestualmente utilizzate in altri ambienti: mentre il Consiglio Europeo preferiva far riferimento alle *migliori* prassi, sottolineando la necessità di pervenire a valutazioni comparative e non assolute, in sede OCSE si optava per i concetti di *buone* politiche o di prassi *esemplari*. Tuttavia, al di là della diversa terminologia, tutti questi concetti hanno contribuito a diffondere l'idea che una politica possa essere isolata dal contesto nel quale si è prodotta, sia pertanto trasferibile altrove e possa produrvi gli stessi risultati; sia dunque un "dispositivo neutro", oggettivamente osservabile (come ha messo in evidenza Mateo Alalouf nel suo graffiante dizionario del *prêt-à-penser*, 2000). Le conseguenze estreme di queste considerazioni portano a ritenere che nell'arena delle politiche sociali e del lavoro si possa adottare un approccio basato sulla logica di mercato: ciò che è efficace, che "rende" di più, si può trasferire da un contesto all'altro, basta sopportarne i costi per ottenere i vantaggi.

Anche senza arrivare a tal punto, non si può non convenire che l'uso che è stato fatto di questi concetti ha spesso messo a confronto esperienze realizzate in contesti radicalmente diversi, senza tenere adeguatamente conto di queste differenze. Ha presentato repertori di *buone* (migliori, esemplari) politiche dal carattere tendenzialmente *neutro*. Soprattutto, non ha adeguatamente stimolato la ricerca delle *ragioni per cui* alcune politiche sono risultate più efficaci di altre, o delle variabili che possono spiegare l'innescarsi di circoli virtuosi in un contesto locale e non in altri. Nella realtà, infatti, alcune politiche "funzionano" bene in alcuni contesti locali e per niente in altri. Lungi dal ritenere – secondo un rigido schema interpretativo di *path dependency* – che il successo o l'insuccesso di un intervento dipendano direttamente dalle caratteristi-

che storiche, sociali, economiche, dalla presenza o meno di capitale sociale spendibile nelle politiche, dalle reti di relazione tra gli attori istituzionali e sociali costituitesi nel tempo, dalla cultura condivisa tra gli attori, ecc., il peso di tutti questi elementi non può comunque essere sottovalutato. Va piuttosto tenuto in considerazione in modo dinamico: ponendo attenzione ai processi di produzione e riproduzione cui sono costantemente sottoposti, ai sempre possibili processi di deterioramento che si possono innescare, agli effetti negativi (più o meno inattesi) che si possono produrre.

D'altra parte, la disponibilità e il successo di un'etichetta così semplice ed evocativa non hanno spinto a definire con chiarezza i parametri attraverso cui identificare di volta in volta come *buona* una particolare politica. La definizione delle "buone prassi" nelle politiche del lavoro, all'interno della Strategia Europea per l'Occupazione, è frutto quasi esclusivamente della autovalutazione di ogni singolo paese sulle performance delle sue politiche, che le seleziona e le propone come tali nei suoi Piani Nazionali di Azione per l'Occupazione. Non esiste alcuna metodologia, concordemente definita tra i paesi, e sistematicamente adottata (l'esempio inglese è isolato, e frutto dell'adozione del tutto volontaristica di un metro "oggettivo" di misura). Peraltro, nessuna istituzione comunitaria, o comunque *super partes*, è chiamata a esprimere un giudizio al proposito, a sancire l'effettiva "bontà" dichiarata dagli stati nazionali – se non nella forma blanda del recepimento o meno all'interno del *Joint Employment Report* annuale della Commissione e del Consiglio Europeo.

La mancanza di criteri definiti si spiega anche con l'effettiva complessità di scegliere i criteri da adottare e soprattutto di renderli operativi (trovare gli indicatori, misurare i risultati, in modo da consentire anche l'analisi comparata). Definire una politica del lavoro come *buona*, o *migliore*, o *esemplare* è tutt'altro che semplice. Anzitutto, bisogna considerare che *buone idee* in materia di politiche del lavoro non sempre si traducono, o si possono tradurre, in *buone prassi*, soprattutto se il quadro macroeconomico e le caratteristiche del sistema politico-istituzionale non sono favorevoli. Non è certo qui il caso di soffermarsi a dimostrare quanto le politiche del lavoro non siano *autonome* all'interno del vasto campo delle politiche pubbliche, poiché sono spesso molto legate ad altre politiche di settore (soprattutto alle politiche sociali, come si è ricordato), e sono profondamente influenzate dalla politica macroeconomica di un paese. Il loro grado di apertura rispetto ad altri settori dell'azione pubblica apparentemente lontani (quali la politica fiscale, quella della casa o quella regionale) è molto esteso (Reyneri 2002, p. 420). Si tratta di un'acquisizione ormai diffusa e generale, che taglia trasversalmente anche gli schieramenti politici ed ideologici, e che dal Libro Bianco di Jacques Delors (Commissione Europea 1993) in poi ha costituito il centro della riflessione europea, se non proprio ancora il cuore effettivo delle politiche europee. D'altra parte, se così è, buone politiche del lavoro richiedono manovre complesse e su più fronti, che certamente hanno bisogno di tempi medio-lunghi di impostazione e non possono portare risultati nell'immediato, come sottolineava il rapporto di valutazione tedesco. La stabilità del quadro politico-istituzionale assume pertanto rilevanza, in quanto può consentire di lavorare in un arco di tempo più ampio, concedendo quegli spazi senza i quali interventi che non siano solo marginali e di corto respiro non sono realizzabili.

Già da quanto detto emerge una prima specificazione del concetto di *buone prassi*, che riprende il relativismo presente nella definizione del Consiglio Europeo e tuttavia lo articola diversamente. Non esistono *buone prassi* oggettivamente definibili come tali, sempre ed ovunque, ma pratiche *migliori* di altre (nell'accezione del Consiglio Europeo) in rapporto alle caratteristiche, ai vincoli e alle opportunità, alle risorse presenti o assenti, del contesto entro il quale esse sono progettate e realizzate (il Consiglio non riferisce, però, la sua definizione comparativa alle caratteristiche del contesto, nazionale o locale). Ma resta da definire su quali parametri si debba misurare l'efficacia delle politiche, e si tratta di una questione solo apparentemente semplice. Esistono molteplici e diverse accezioni del concetto di *efficacia*, riferito alle politiche e nel nostro caso alle politiche del lavoro. Senza pretesa di esaustività, ne prenderemo qui in considerazione almeno cinque, che sono quelle più diffuse.

1. Trattandosi di politiche generalmente pubbliche, spesso viene considerata soprattutto una valutazione in termini di *efficacia di spesa*. Le pur deboli, e almeno nel nostro paese troppo recenti, istituzioni preposte al monitoraggio delle politiche pubbliche adottano spesso questo parametro¹³. L'efficacia di spesa è certamente importante, e non va esclusa, ma è in grado di misurare piuttosto i risultati della macchina amministrativa che non gli effetti della sua azione sul mercato del lavoro e sul sistema delle occupazioni. Rappresenta un criterio di valutazione essenziale, importante, ma per altre finalità.
2. Spesso le istituzioni sovranazionali appoggiano le loro valutazioni sulla misurazione dell'*efficacia quantitativa* delle politiche. Nel caso del lavoro, si considerano la capacità di creare o mantenere occupazione, al meglio, oppure più semplicemente si confrontano i tassi di occupazione e di disoccupazione, totali e specifici (per genere, per età, per posizione sul mercato del lavoro, più raramente per qualifica o posizione professionale). I rapporti comparativi dell'OCSE, dell'OIL e delle istituzioni comunitarie mettono a confronto dati aggregati, generalmente a livello nazionale e solo in qualche caso a livello regionale¹⁴. Con questi dati, tuttavia, si può al massimo valutare l'intervento complessivo delle politiche di un paese, non la maggiore o minore "bontà" delle singole politiche nazionali o locali del lavoro. Anche i paesi membri dell'Unione adottano spesso questo stesso criterio per definire una loro particolare politica come "buona prassi", segnalando quanta occupazione a rischio è riuscita a mantenere o quanta nuova occupazione è stata in grado di creare. Questa valutazione, però, prescinde dalla considerazione di eventuali effetti incrociati di altre politiche in altre sfere.
3. Recentemente la riflessione in materia ha preso sempre più in considerazione anche un'altra accezione dell'*efficacia*, quella legata alla *qualità dell'occupazione*, alle caratteristiche dei contratti di lavoro (a tempo determinato o indeterminato, a tempo pieno o *part-time*, ecc.) e delle condizioni di lavoro. La diffusione del lavoro precario o atipico, con i suoi effetti diretti sulle strategie e sui comportamenti individuali dei lavoratori e delle loro famiglie, e indiretti sulla società, ha avuto un ruolo primario nell'ampliare il concetto di efficacia in questa direzione. Ma vi sono altri, e numerosi, esempi circa la necessità di

una misurazione qualitativa. Le politiche rivolte alle fasce deboli del mercato del lavoro (soprattutto anziani, disabili, ex carcerati, tossicodipendenti) devono essere valutate tenendo conto delle caratteristiche “di mercato” di queste categorie di persone: in questo caso, anche piccoli quantitativi di nuova occupazione creata possono essere assunti come indicatori di efficacia. Un altro esempio è dato dalle politiche che si fondano sull'intervento finanziario degli enti pubblici: queste, infatti, possono essere considerate poco efficaci anche se riescono a creare occupazione per molte persone, se e quando l'occupazione creata resta tutta a carico della spesa pubblica, non è autonoma sul mercato, e in larga parte può dunque essere considerata fittizia. Anche da questi pochi cenni si comprende come non vi siano dubbi sulla necessità di considerare l'efficacia qualitativa, tuttavia rendere operativo, e utilizzabile nell'analisi comparata, questo metro di valutazione è particolarmente difficile, e ad oggi non vi sono casi esemplari cui fare riferimento.

4. A volte, poi, viene proposto un metro di valutazione che considera l'*efficacia procedimentale*, istituzionale, e la sua capacità innovativa. Efficace, da questo punto di vista, è una politica che costruisce percorsi nuovi, originali, alla soluzione di problemi vecchi e/o particolarmente gravi. Vi si fa riferimento in relazione a politiche che vedono il coinvolgimento anche o solo di istituzioni private, messe in atto da singole aziende, associazioni o gruppi di aziende, dei quali si valuta appunto l'approccio originale, comprensivo, ecc. Altre volte quest'accezione viene utilizzata per sottolineare modi inusuali di affrontare le politiche del lavoro da parte di amministrazioni pubbliche, che creano relazioni virtuose tra istituzioni diverse (scuola, università, ASL, associazioni della società civile, ecc.), o, ancora, che promuovono processi inediti¹⁵. Come per le valutazioni basate sull'efficacia di spesa, tuttavia, quelle che adottano il criterio dell'efficacia procedimentale misurano qualcosa di diverso: la capacità di innovazione e di adattamento delle pubbliche amministrazioni o degli attori privati, ma non i risultati delle politiche del lavoro. Nell'accezione di Visser e Hemerijck (1997), misurano i cambiamenti del secondo ordine, eventualmente.
5. In altri casi è stata considerata anche la capacità di inclusione delle parti interessate nel processo decisionale, di gestione e di monitoraggio, delle politiche: l'efficacia partecipativa. Che il coinvolgimento di tutti i soggetti implicati nella realizzazione di un intervento sia un prerequisito essenziale è certamente indiscutibile – specie nel campo delle politiche del lavoro in cui la normativa richiede un'adesione convinta e lo sviluppo di comportamenti conformi da parte di questi soggetti – ma che sia di per sé sufficiente a produrre esiti positivi è tutt'altro che dimostrato¹⁶.

Come si vede, in conclusione, i criteri di valutazione dell'efficacia sono molti, e diversi tra loro: alcuni misurano dimensioni non direttamente rilevanti per l'analisi delle politiche del lavoro; alcuni sono particolarmente difficili da utilizzare, specie nell'analisi comparata; tenerli tutti in considerazione appare comunque un'operazione quasi impossibile. Inoltre, nell'identificazione delle sue “buone prassi”, tra questi

diversi e molteplici criteri, ogni stato membro può adottare – anche senza bisogno di giustificarlo esplicitamente – quello che ritiene più utile ai suoi fini. Di questo problema ci si è accorti in sede europea, e nel vertice di Stoccolma si è cercato di procedere all'identificazione di una batteria di indicatori comuni (ventotto) da tenere in conto (Goetschy 2003), che si cerca qui di rapportare ai diversi criteri di valutazione dell'efficacia sopra discussi.

Sette indicatori riguardano il background economico e cercano di valutare le politiche sullo sfondo del quadro macroeconomico in cui esse si realizzano. Sette considerano l'innovazione e la ricerca, non dei procedimenti adottati ma nei termini di incidenza di spesa per queste attività e loro diffusione, considerandole prerequisito per la competitività. Sette riguardano la riforma economica. Altri sette, ancora, la coesione sociale: distribuzione del reddito, tassi di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali, diffusione di disoccupazione tra i capifamiglia, coesione regionale, abbandoni scolastici e disoccupazione di lunga durata. Gli ultimi sette, infine, riguardano più direttamente l'occupazione: tassi di occupazione, tassi di occupazione femminile, tassi di crescita dell'occupazione, tassi di occupazione della forza lavoro anziana, tassi di disoccupazione, prelievi fiscali sui redditi più bassi, formazione continua. In diversi casi (*background* economico, ricerca e innovazione, riforme) si tratta di primi passi importanti per tenere in considerazione il contesto in cui si realizzano le politiche, su cui si torna più oltre. In altri casi pare presente piuttosto una valutazione circa l'efficacia quantitativa: così nel caso degli indicatori riferiti all'occupazione, ma anche in alcuni riferiti alla coesione sociale. Questi ultimi, tuttavia, aprono alla considerazione anche dell'efficacia qualitativa, pur se ancora molto timidamente. In generale, comunque, si tratta di indicatori che riguardano prevalentemente il monitoraggio delle politiche in generale, e non affrontano direttamente il tema dell'individuazione e valutazione delle “buone prassi”.

In modo ancora molto grezzo pare possibile, in conclusione, affermare che la Strategia Europea per l'Occupazione abbia tutte le caratteristiche per divenire una sede di apprendimento politico ma che questo obiettivo non sia ancora sufficientemente raggiunto. Né le istituzioni comunitarie né gli stati membri – con le eccezioni più interessanti dell'Olanda e forse anche della Gran Bretagna – né, ancora, gli attori sociali coinvolti hanno tenuto in adeguata considerazione questa opportunità. Gli sforzi di definire i contorni dello scambio delle buone prassi, un metodo di lavoro condiviso, procedure definite congiuntamente e rispettate, sono ancora troppo limitati. Certo, non bisogna dimenticare che ben altre urgenze si imponevano e si impongono tuttora, che già si è dovuto lavorare molto per entrare nello spirito della Strategia Europea e adattare i propri comportamenti alle decisioni comuni. Qualcuno ritiene, infatti, che solo ora si stia raggiungendo lo stadio per un significativo cambiamento di rotta e decollo dell'apprendimento politico – Trubek e Mosher (2003, p. 49) affermano che probabilmente si è solo oggi in grado di partire per un *learning take off*.

Infatti, analisi condotte nei diversi paesi europei¹⁷ sembrano confermare che l'integrazione europea stia rafforzando la capacità di regolazione del lavoro e spingendo tutti gli attori nazionali ad assumersi maggiori responsabilità, e ad agire in modo cooperativo; stia promuovendo processi di relativa convergenza “funzionale” e normativa

di sistemi nazionali che restano differenziati. Come si è detto, il peso politico delle valutazioni comunitarie sulle vicende interne ai diversi paesi è più forte di quanto ci si potrebbe aspettare, nonostante la carenza di sanzioni che una struttura più gerarchizzata potrebbe comminare (Treu 2001). Buone valutazioni tendono a rafforzare le coalizioni di governo, mentre valutazioni negative, raccomandazioni (individuali) del Consiglio, o anche solo la mancata menzione tra le buone pratiche di esperienze nazionali, sono fonte di discredito presso l'opinione pubblica interna, e offrono alle opposizioni argomenti forti per contrastare la maggioranza al governo (Biagi 2000; Giubboni 2003). Attraverso la combinazione di *soft law* e procedure comuni, di accordi sulle regole e decisioni congiunte sugli obiettivi da perseguire e gli standard minimi da garantire, si favoriscono processi di convergenza che poggiano anche sul "mutuo accomodamento" (Scharpf 2002). I processi di apprendimento politico, la convergenza volontaria e la diffusione delle "buone pratiche" attraverso il *benchmarking*, possono consentire, anche sui terreni in cui la concorrenza tra gli stati resta più pesante per la carenza di regolazione positiva a livello europeo (come la politica sociale e del lavoro), lo sviluppo di politiche non necessariamente concorrenziali, del tipo *beggar my neighbour*.

Esiste, infatti, un insieme di regole condivise, di principi di riferimento comuni, di procedure comunemente accettate, che fanno ormai parte dell'*acquis communautaire*. Esercitano una funzione di mantenimento e rafforzamento delle regole del gioco nei paesi europei, anche a fronte di cambiamenti delle coalizioni politiche di governo, orientano le politiche nazionali anche se non le vincolano, persuadono gli attori ad agire in modo non isolato e ne mutano le priorità, sviluppano un linguaggio comune e il confronto sulla natura dei problemi e sulle strategie per affrontarli, e contribuiscono a formare una sempre più ampia comunità professionale.

Proprio queste considerazioni, tuttavia, fanno ritenere che si possa fare un passo avanti anche nella direzione – per ora assente – del miglioramento delle procedure di apprendimento politico. Dal nostro punto di vista, questo sforzo dovrebbe essere mirato soprattutto ad una definizione del concetto di "buona prassi", all'individuazione di un metodo di valutazione condiviso e adottato in tutti i paesi, e di procedure di confronto. Questi processi richiedono di superare l'idea che le politiche possano essere isolate dal contesto nel quale si realizzano, siano quei "dispositivi neutri" che Alalouf (2000) denunciava.

Per la definizione più accurata del concetto di "buona prassi" appare indispensabile sviluppare un dibattito e prendere delle decisioni comuni sui criteri di valutazione dell'efficacia – e, a monte, sul tipo di efficacia da misurare – che sono al contempo più appropriati e praticamente perseguibili. In mancanza di queste decisioni, si potrebbe almeno agire nella direzione di imporre agli stati membri di rendere espliciti i criteri seguiti nell'individuazione autonoma delle proprie buone prassi, predisponendo una sorta di decalogo, dalle definizioni condivise e certe.

Per tenere maggiormente conto del contesto si dovrebbe, invece, aprire un confronto su due strategie diverse, ma non alternative, che entrambi possono produrre dei frutti. La prima strategia è identificabile come comparazione tra contesti simili. Tendendo verso l'azzeramento delle differenze di contesto si possono meglio enuclea-

re i fattori di successo e di insuccesso delle politiche del lavoro¹⁸, e comunque esplicitare la difficile “trasferibilità” delle esperienze, sollecitando gli attori a tenerne conto. La seconda strategia prevede, invece, il confronto di esperienze tra contesti diversi. Molti hanno messo in evidenza – e da tempi lontani, come si ricordava brevemente sopra – come soggetti che entrano in contatto con realtà per loro non tradizionali siano agenti privilegiati dell’innovazione, il confronto con realtà diverse e la contaminazione tra contesti e differenti aree di *policy* possa produrre spinte al cambiamento¹⁹. Tenere conto delle caratteristiche di contesto è, comunque, indispensabile anche, e soprattutto, per impostare programmi di consapevole “costruzione” delle condizioni identificate come prerequisiti fondamentali per la ripetizione di esperienze positive. Su questa strada c’è dunque ancora molto da fare, e il percorso appare lungo e difficile, anche se qualche elemento che rende possibile intraprenderla è già presente.

Riferimenti bibliografici

- Alacevich F. (2004) *Promuovere il dialogo sociale. Le conseguenze dell’Europa sulla regolazione del lavoro*, Firenze, Firenze University Press.
- Alacevich F. (a cura di) (1999) *L’agenda del lavoro: processi in atto e problemi in discussione nel 1998*, Firenze, CUSL.
- Alalouf M. (2000) *Dictionnaire du prêt-à-penser. Emploi, protection sociale et immigration. Les mots du pouvoir*, Bruxelles-Charleroi, EVO.
- Best E. (2003) *Alternative Regulations or Complementary Methods? Evolving Options in European Governance*, Maastricht, EIPA, <http://www.eipa.nl>.
- Best E., D. Bossaert (eds) (2002) *From Luxembourg to Lisbon and Beyond: Making the Employment Strategy Work*, Maastricht, EIPA.
- Biagi M. (2000) *The Impact of European Employment Strategy on the Role of Labour Law and Industrial Relations*, in “The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial relations”, vol. 16, n. 2, pp. 155-173.
- Boudon R. (1984) *La place du desordre*, Paris, Presses Universitaires de France, trad. it. *Il posto del disordine*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- Chalmers D., M. Lodge (2003) *The Open Method of Co-ordination and the European Welfare State*, LSE London School of Economics and Political Science, ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation, Discussion Paper n. 11.
- Commissione Europea (1993) *Crescita, Competitività, Occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, 94/c 295/09.
- Commissione Europea (2002) *Taking Stock of Five Years of the European Employment Strategy*, comunicazione del 17.7.2002, COM (2002) 416 final.
- Commissione Europea (2003) *The Future of the European Employment Strategy (EES) “A Strategy for full employment and better jobs for all”*, comunicazione del 14.1.2003, COM (2003) 6 final.
- Crouch C. (1999) *Social Change in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, trad. it. *Sociologia dell’Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- De la Porte C., P. Pochet (eds) (2002) *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Brussels, Peter Lang.
- Dolowitz D., D. Marsh (2000) *Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making*, in “Political Studies”, n. 44, pp. 343-357.
- Esping Andersen G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, trad. it. *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna, Il Mulino, 2000.

- Esping Andersen G. (1999^a) *Serve la deregolazione del mercato del lavoro? Occupazione e disoccupazione in America e in Europa*, in "Stato e Mercato", n. 56, pp. 185-212.
- Ferrera M., A. Hemerijck, M. Rhodes (2001) *The future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Oeiras, Celtas.
- Giubboni S. (2003) *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino.
- Goetschy J. (1999) *The European Employment Strategy: Genesis and Development*, in "European Journal of Industrial Relations", vol. 5, n. 2, pp. 117-137.
- Goetschy J. (2003) *The European Employment Strategy: Multi-level Governance, and Policy Coordination: Past, Present and Future*, in J. Zeitlin e D.M. Trubek (eds), pp. 59-87.
- Governo austriaco (2002) *The Impact of the European Employment Strategy in the Austrian Context 1998–2002 A Quantitative Assessment of the Most Significant Measures*, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/impact_en.htm.
- Governo belga (2002) *L'évaluation d'impact de la stratégie européenne pour l'emploi en Belgique*, a cura di T. Lallemand *et al.*, Département d'Economie Appliquée de l'Université Libre de Bruxelles, DULBEA, *ibidem*.
- Governo danese (2002) *Impact evaluation of the European Employment Strategy – Denmark Synthesis report*, a cura del Danish National Institute of Social Research, *ibidem*.
- Governo finlandese (2002) *Impacts of the EES National evaluation (NEP-fi) of the effects of the European Employment Strategy*, a cura di H. Kauppi *et al.*, *ibidem*.
- Governo francese (2002) *Évaluation de la Stratégie Européenne pour l'Emploi*, Paris, EES 2002 Impact Evaluation, *ibidem*.
- Governo greco (2002) *Review of the employment policies in Greece during the period 1994-2001*, a cura di OMAS Ltd, *ibidem*.
- Governo inglese (2002) *UK Contribution to the Evaluation of the European Employment Strategy*, a cura di ECOTEC Research and Consulting Limited, *ibidem*.
- Governo irlandese (2002) *Impact Evaluation of the European Employment Strategy in Ireland*, ESRI, a cura di Ph J. O'Connell *et al.*, *ibidem*.
- Governo italiano (2002) *Italian Employment Policy in Recent Years*, *ibidem*.
- Governo lussemburghese (2002) *Analyse des développements stratégiques, de la performance et de l'impact*, a cura di ACORD International s.a., *ibidem*.
- Governo olandese (2002) *Dutch Experiences with the European Employment Strategy*, Amsterdam, EES 2002 Impact Evaluation, a cura di M. Zijl, M. Van der Meer, J. Van Seters, J. Visser, H.A. Keuzenkamp, *ibidem*.
- Governo portoghese (2002) *Evaluation of the Impact of the European Employment Strategy*, Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento, Ministry of Labour and Solidarity, a cura di L. Capucha *et al.*, *ibidem*.
- Governo spagnolo (2002) *Assessment of the European Employment Strategy – Spain*, a cura del Department of Economic Analysis dell'Universidad Autónoma de Madrid, *ibidem*.
- Governo svedese (2002) *The Swedish national evaluation of The European Employment Strategy*, *ibidem*.
- Governo svedese (2002^a) *Sub-project 6 – The European Employment Strategy and the design of national policy*, The Swedish Agency for Public Management, a cura di A. Pauloffe, U. Johansson, *ibidem*.
- Governo tedesco (2002) *Assessment of the impact of national policies in connection with the European Employment Strategy*, a cura di RWI, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, e ISG, Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Essen-Colonia, *ibidem*.
- Hall, P.A. (1993) *Policy Paradigms, Social Learning and the State, The case of economic policy-making*, in "Britain, Comparative Politics", April, pp. 275-96.
- Hirschman A. (1991) *The Rethoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*, Harvard Mass., The President and Fellows of Harvard College, trad. it. *Retoriche dell'intransigenza*, Bolo-

- gna, Il Mulino, 1991.
- Hodson D., I. Maher (2001) *The Open Method as a New Mode of Governance. The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, in "Journal of Common Market Studies", vol. 39, n. 4, pp. 719-746.
- IST, Institut des Sciences du Travail (1999) *The Institutional Framework and the Process of collective Bargaining within the 15 Member States of the European Union*, UCL Presses Universitaires de Louvain, IST, Dossier n. 17.
- IST, Institut des Sciences du Travail (1999^a) *Trends in Agreements relevant to Employment and the Labour Market*, UCL Presses Universitaires de Louvain, IST, Dossier n. 18.
- IST, Institut des Sciences du Travail (2000) *Negotiating Employment. Compared Forms of Employment Regulation in Europe*, UCL Presses Universitaires de Louvain, IST, Dossier n. 19.
- IST, Institut des Sciences du Travail (2001) *Employment: the Focus of Collective Bargaining in Europe. Themes, Procedures and Issues*, UCL Presses Universitaires de Louvain, IST, Dossier n. 20.
- IST, Institut des Sciences du Travail (2002) *Collective Bargaining and Employment in Europe. 2001-2002*, UCL Presses Universitaires de Louvain, IST, Dossier n. 21.
- Mendras H., M. Forsé (1983) *Le changement social*, Paris, A. Colin.
- March J.G., J.P. Olsen (1995) *Democratic Governance*, New York, The Free Press.
- Reyneri E. (2002) *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino.
- Sabel Ch. (1994) *Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development*, in N. Smelser, R. Swedberg (eds.) *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press, pp. 137-165.
- Scharpf F.W. (2002) *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, Colonia, Max Planck Institute for the Study of Societies, MPIfG Working Paper 02/8, <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp02-8>.
- Schumpeter J. (1912), *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Berlin, Duncker und Humblot, trad. it. *Teoria dello sviluppo economico*, Firenze, Sansoni, 1971.
- Signorelli M. (1999) *Sistemi di relazioni industriali e performance occupazionale: il caso italiano in prospettiva comparata*, in F. Alacevich (a cura di), pp.217-249. Pubblicato successivamente anche in "Stato e Mercato", n. 60, 2000, pp. 503-536.
- Simmel G. (1908) *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Berlin, Duncker und Humblot, trad. it. *Sociologia*, Milano, Comunità, 1989.
- Sombart W. (1916), *Der moderne Kapitalismus*, Berlin, Duncker und Humblot, trad. it. *Il capitalismo moderno*, Torino, UTET, 1967.
- Streeck W. (1997, ed. ital. 2000) *L'internazionalizzazione delle relazioni industriali*, in "Quaderni di Rassegna sindacale", n. 2, pp. 19-53.
- Treu T. (2001) *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Bologna, Il Mulino.
- Trubek D.M., J.S. Moshier (2003) *New Governance, Employment Policy, and the European Social Model*, in J. Zeitlin e D.M. Trubek (eds), pp. 33-58.
- Visser, J., A.C. Hemerijck (1997) *A Dutch miracle; Job growth, welfare reform, and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Zeitlin J. (2003) *Introduction. Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, in J. Zeitlin e D.M. Trubek (eds), pp. 1-30.
- Zeitlin J., D.M. Trubek (eds) (2003) *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press.

Note

¹ Il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997, doveva, infatti, entrare in vigore il 1° maggio 1999, dopo la necessaria ratifica da parte degli stati membri.

- ² Per una descrizione più accurata della Strategia Europea per l'Occupazione e per una discussione sulle sue caratteristiche e sul ruolo in essa dell'apprendimento politico, cfr. Biagi (2000), Goetschy (1999 e 2003), Trubek e Mosher (2003, specialmente par. 2.5), Alacevich (2004, soprattutto cap. 1).
- ³ Sul Metodo aperto di coordinamento cfr., tra gli altri, De la Porte e Pochet (2002), Hodson, Maher (2001), Scharpf (2002), Chalmers e Lodge (2003), Best (2003), il volume a cura di Zeitlin e Trubek (2003, spec. Introduzione, e parti I e III), e per una breve ricostruzione di sintesi in italiano anche il mio testo citato sopra.
- ⁴ Sul legame tra politiche del lavoro e politiche sociali vi è una ricca letteratura. Basti qui ricordare i lavori di Crouch (1999); Esping Andersen (1999); Ferrera, Hemerijck e Rhodes (2001).
- ⁵ Come si è ricordato sopra, l'esclusione di esperienze nazionali tra le buone prassi segnalate dalla Commissione e dal Consiglio europei nel Rapporto congiunto sull'occupazione, così come la numerosità e pesantezza delle eventuali Raccomandazioni ricevute da un paese, possono costituire sanzioni politiche. Non è un caso che la stampa quotidiana usa spesso la metafora della pagella scolastica (i voti, le promozioni, le bocciature) quando sono resi espliciti i lavori delle istituzioni europee.
- ⁶ Cfr. Commissione Europea (2002) e (2003). Nel sito della Commissione Europea si possono trovare i testi dei rapporti monografici e dei rapporti nazionali di valutazione dell'impatto della Strategia Europea per l'Occupazione: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/impact_en.htm. Cfr. anche E. Best e D. Bossaert (2002). Escludendo il contributo di Trubek e Mosher (2003, pp. 41 e seguenti), non è ancora stato fatto un adeguato lavoro d'analisi su questo ricco materiale, soprattutto dal punto di vista delle *performance* delle politiche – forse perché l'essere di fonte governativa è ritenuto un limite.
- ⁷ Si veda al proposito il sito <http://peerreview.almp.org>.
- ⁸ Alcuni rapporti sono stati affidati ad istituti di ricerca particolarmente attrezzati sul piano dell'analisi delle politiche, altri non esplicitano nemmeno gli estensori. Alcuni sono molto dettagliati e tecnici, altri più decisamente politici.
- ⁹ Per un'analisi dei rapporti nazionali e approfondimenti sui diversi tipi di valutazione proposti, rimando ad un mio recente lavoro (Alacevich 2004).
- ¹⁰ Al momento della valutazione della SEO, nel 2002, sia il Portogallo che la Spagna erano governati da coalizioni di centro-destra. Le elezioni politiche del 2004 in Spagna e del 2005 in Portogallo hanno portato al governo coalizioni di centro-sinistra.
- ¹¹ Cfr. Governo belga (2002), Governo greco (2002), Governo inglese (2002), Governo irlandese (2002), Governo lussemburghese (2002).
- ¹² Il Programma *Trace* è istituito dal 1998 ma solo dal 2001 prevede la segnalazione delle buone prassi.
- ¹³ Basti pensare alle valutazioni delle politiche di formazione professionale, normalmente basate sul confronto tra le regioni italiane in termini di capacità di spesa e di utilizzo effettivo dei fondi comunitari.
- ¹⁴ Solo dall'inizio del mese di ottobre dell'anno in corso (2004) Eurostat offre dati a livello regionale.
- ¹⁵ La Legge sull'imprenditorialità giovanile del 1986 (Legge De Vito) ne è stato un buon esempio. Per favorire la creazione di imprese da parte dei giovani e delle donne, specie nelle aree meno sviluppate del paese, ha introdotto procedure di accompagnamento innovative: per la messa a punto dei progetti, per lo *start up* delle imprese (in questo caso attraverso una sorta di tutoraggio da parte di imprese affermate del settore, anche se collocate in altre aree del paese).
- ¹⁶ Il rapporto tra caratteristiche dei sistemi di relazioni industriali e performance occupazionali è una vecchia quanto irrisolta questione, costantemente aperta nell'ambito del dibattito accademico e politico, e probabilmente una questione cui è impossibile rispondere. Su quest'aspetto, cfr. Esping Andersen (1999^a), e il tentativo di verifica empirica di Signorelli (1999), che mostra l'esistenza di una relazione asimmetrica: "cattive" relazioni industriali sono condizione sufficiente per basse performance occupazionali, mentre "buone" relazioni industriali paiono condizioni necessarie, ma non sufficienti.
- ¹⁷ Tra le altre, cfr. i dossier sulla ricerca promossa dalla Direzione Generale Affari Sociali e Occupazione (IST 1999, 1999^a, 2000, e soprattutto 2001 e 2002), ripresi e rianalizzati nel mio recente lavoro (Alacevich 2004).
- ¹⁸ Ma quali contesti sono così simili tra loro, se non ci si ferma alla rilevazione delle variabili più oggettive, quantitative, e si considerano anche gli aspetti qualitativi?
- ¹⁹ Cfr. anche il concetto di "ibridazione" messo in evidenza nell'analisi di Ferrera, Hemerijck e Rhodes (2001).

Finito di stampare da
Grafiche Cappelli - Osmannoro (FI)