

Quale Governance attraverso il MAC? I casi dell'occupazione e dell'inclusione sociale

Caroline De La Porte*

I. Introduzione

La *governance* nella politica sociale è indubbiamente un aspetto critico in un'Unione Europea (UE) allargata e profondamente diversificata nonché allo stesso tempo politicamente fragile. Il ruolo dell'UE, nell'ambito della politica sociale, ha assunto dimensioni di notevole rilievo grazie all'Strategia di Lisbona, tanto che 56% dei cittadini europei ne danno una valutazione positiva.¹ Risulta quindi di fondamentale importanza comprendere a fondo come l'UE regoli le politiche dell'occupazione e dell'inclusione sociale degli Stati membri non soltanto attraverso le direttive, ma anche grazie al Metodo Aperto di Coordinamento (MAC). Un elemento chiave in questo dibattito è il Libro Bianco sulla *governance*, che ha stabilito cinque "Principi di buona *governance*": apertura, responsabilità, partecipazione, efficacia, coerenza, per stabilire "una *governance* più democratica".² Alla pubblicazione è conseguito un fervido confronto accademico³ che ha influenzato il dibattito e le azioni al livello europeo.⁴ Il Libro Bianco sulla *governance* è, ora più di prima, una base consistente e rilevante per valutare l'applicazione concreta dei diversi strumenti di *governance* nelle diverse aree di *policy*.

Il presente articolo è focalizzato sulla valutazione della *governance* del Metodo Aperto di Coordinamento nella politica sociale che è per antonomasia oggetto di studio interdisciplinare. Da quando è stato delineato nel 2000, la comunità accademica è rimasta coinvolta nelle molte questioni che si celano nel "vaso di Pandora" del MAC. Fra i giuristi, parte del dibattito si è indirizzato sugli aspetti normativi, in particolare utilizzando, come

* Researcher, Political Science Department, EUI. Vorrei ringraziare il comitato editoriale dell'EJLS per la partecipazione al primo numero della rivista, ed in particolare Karine Caunes per la sua professionalità ed i suoi commenti. Un ringraziamento particolare a David Natali e Pedro Adão e Silva per loro commenti sulla precedente versione di questo articolo. Vorrei ringraziare Federica Casarosa per la traduzione in italiano e Michela Ferretti per relettura approfondita della versione italiana.

¹ COMMISSIONE EUROPEA, *European Employment and Social Policy*, Special Eurobarometer Report no. 261, ottobre 2006, p. 8.

² COMMISSIONE EUROPEA, *La Governance Europea - Un Libro Bianco*, COM(2001) 428 def, 5.8.2001, p. 10.

³ Si vedano in particolare *I Jean Monnet Working Paper Series No 6/01 Symposium*, NYU School of Law, 2001.

⁴ http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm

implicito criterio di confronto, uno strumento legale tradizionale, ovvero la direttiva. Facendo parte della c.d. *soft law*, il MAC è percepito come strumento ‘più debole’ rispetto alla c.d. *hard law* per ciò che concerne gli aspetti dell’obbligatorietà, dell’accuratezza o della delega,⁵ ed è criticato per la mancanza di certezza sui suoi effetti e per l’assenza di controllo giudiziario.⁶ Tuttavia, i giuristi nell’affrontare la *soft law* hanno usato anche concetti che provengono dalle scienze politiche proprio per allontanarsi dalla dicotomia *soft law–hard law*.⁷ Scott e Trubek hanno poi istituzionalizzato i cc.dd. “nuovi strumenti di *governance*” (*New Modes of Governance*, NMG) fra i giuristi, definendo gli NMG generalmente come ogni strumento che si differenzia dal metodo comunitario tradizionale.⁸ I politologi, invece, hanno enfatizzato prevalentemente la natura politica del MAC,⁹ aspetto importante poiché questo strumento è utilizzato nelle riforme dell’occupazione e delle politiche sociali, una questione delicata in tutti gli Stati membri.

Sostanzialmente, il MAC in quanto NMG è uno strumento iterativo non sottoposto ad un controllo giudiziario per stabilire gli obiettivi politici che devono essere implementati dagli Stati membri in conformità ai sistemi e alle procedure nazionali. La retorica sul MAC sottolinea che esso deve svolgersi nel rispetto del principio di sussidiarietà, che pone l’accento su quali soggetti e a quale livello il potere possa essere esercitato, ferma restando la legittimazione ad agire dell’UE soltanto se la sua azione rappresenta un valore aggiunto.¹⁰ Il MAC fu introdotto nel Vertice di Lisbona durante la presidenza portoghese “per migliorare la strategia a lungo termine per un’economia della conoscenza competitiva con un maggiore e migliore livello di occupazione e di inclusione sociale” entro il 2010,¹¹ accanto ad altri strumenti dell’UE – quali la legislazione ed i programmi pluriennali. In termini procedurali, il MAC si configura come un insieme di “linee guida”, ovvero di obiettivi politici, definite a

⁵ K. ABBOTT e D. SNIDAL, “Hard and Soft Law in International Governance” in *International Organisation*, 2000, Vol. 54, No. 3, pp. 421 - 456.

⁶ S. SMISMANS, “EU Employment Policy: Decentralisation or Centralisation through the Open Method of Co-ordination”, *Law Department Working Papers*, No. 2004/01, 2004, Istituto Universitario Europeo, Firenze.

⁷ D. TRUBEK e L. TRUBEK, “The Open Method of Co-ordination and the Debate over “Hard” and “Soft” Law”, in J. ZEITLIN, P. POCHE, e L. MAGNUSSON, (a cura di), *Opening the Open Method of Co-ordination: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E-Peter Lang, Brussels, 2006, pp. 83 – 106.

⁸ J. SCOTT, and D. TRUBEK, “Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union”, *European Law Journal*, 2002, Vol. 8, No. 1, pp. 1-18.

⁹ C. DE LA PORTE, e P. POCHE, “The OMC Intertwined with the Debates on Governance, Democracy and Social Europe”, Rapporto redatto per il Ministero Belga per le Pensioni e gli Affari sociali, Bruxelles, Marzo 2003.

¹⁰ G. DE BURCA, “Reappraising Subsidiarity’s Significance After Amsterdam”, *Harvard Jean Monnet Working Paper 7*, presentato per il Workshop *Advanced Issues in Law and Policy of the European Union*, NAFTA and the WTO, 1999.

¹¹ CONSIGLIO EUROPEO, Consiglio Europeo di Lisbona, *Conclusioni della Presidenza*, 23 e 24 Marzo 2000.

livello europeo e rivolti all'UE ed agli Stati membri, accompagnati, dove possibile, da standard quantitativi di riferimento (c.d. *benchmark*) che chiariscono le linee guida. A livello nazionale, le linee guida, alla luce dei *benchmark*, dovrebbero quindi essere trasposte nelle politiche nazionali e regionali, negli obiettivi quantitativi e nella legislazione. Concretamente, le azioni degli Stati membri dovrebbero essere presentate regolarmente nei rapporti nazionali. Infine, le politiche e le azioni proposte dagli Stati membri nei rapporti nazionali dovrebbero essere controllate, valutate, e confrontate fra loro, dalla Commissione e dal Consiglio. Inoltre, il Vertice del Consiglio Europeo, istituzionalizzato a Lisbona e ripetuto annualmente in marzo, dovrebbe verificare i progressi e coordinare gli obiettivi di *policy* in ogni area.¹²

Questo articolo è focalizzato sulla valutazione del MAC in due aree specifiche, l'occupazione e l'inclusione sociale, secondo i principi di partecipazione, di coerenza e di efficacia, da cui discendono dei criteri operativi di *governance*. Invece, i principi di apertura e responsabilità, per quanto altrettanto importanti, non saranno usati nell'analisi per difficoltà nella loro applicazione pratica. I documenti generali usati nell'elaborazione dei principi operativi di *governance* sono il Libro Bianco sulla *governance*¹³ e, laddove rilevanti, il Trattato che stabilisce la Costituzione Europea (Trattato Costituzionale).¹⁴ I documenti specifici che individuano le basi del MAC sono invece le Conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona¹⁵ e la Nota sul MAC della Presidenza Portoghese.¹⁶ Il presente contributo approfondirà l'analisi valutando le capacità concrete di *governance* del MAC nell'occupazione e nell'inclusione sociale, rispettivamente negli aspetti concernenti la partecipazione, la coerenza e l'efficacia. Infine, nelle conclusioni si valuterà se il MAC è conforme ai principi di buona *governance* e, alla luce della revisione della Strategia di Lisbona del 2005, saranno considerate le prospettive future di tale strumento nell'ambito della politica sociale.

¹² CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della Presidenza*, supra nota 12.

¹³ COMMISSIONE EUROPEA, *La governance Europea*, supra nota 3.

¹⁴ Anche se il Trattato Costituzionale non sarà ratificato negli Stati membri, fornisce alcune indicazioni utili per i principi di *governance* che potranno essere approvati con la revisione del Trattato per l'UE-27, dunque rimane pertinente per la presente analisi.

¹⁵ CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della Presidenza*, supra nota 12.

¹⁶ CONSIGLIO EUROPEO, "The On-going Experience of the Open Method of Co-ordination", *Presidency Note*, Doc. No. 90088/00, Lisbona, 13 Giugno 2000.

II. I principi di buona governance ed i criteri operativi

A. Apertura

La definizione di “apertura” nel Libro Bianco prevede che “le istituzioni devono operare in modo più aperto [...] devono adoperarsi attivamente per spiegare meglio, con un linguaggio accessibile e comprensibile al grande pubblico, che cosa fa l’Unione Europea e in che cosa consistono le decisioni che essa adotta”.¹⁷ È una formulazione che riconosce che l’UE dovrebbe rendere più accessibili le proprie regole e la propria politica, in termini di lingua e disponibilità delle informazioni, nei confronti dei cittadini europei. Il principio di “apertura” nel Libro Bianco riguarda l’accessibilità pubblica e, in senso ampio, anche il dibattito pubblico, che è stato analizzato altrove.¹⁸ Nel modello del Metodo Aperto di Coordinamento, “aperto”, ha due significati leggermente diversi. In primo luogo, indica che le regole, gli strumenti e le politiche a livello europeo – linee guida, migliori pratiche, indicatori quantitativi, rapporti – possono “essere adattati” al livello nazionale.¹⁹ Ciò significa che nel MAC, confrontato con la c.d. *hard law*, esiste chiaramente un margine più ampio per raggiungere la conformità alle disposizioni, nel rispetto dei sistemi, delle istituzioni e delle regole nazionali. Ciò è essenziale sia per l’occupazione che per la politica sociale, che sono aree nelle quali vi è una competenza (quasi?) esclusiva degli Stati membri. Ciò può anche essere interpretato anche come rispetto *ex ante* del principio di sussidiarietà – in base al quale quanto previsto dal MAC dovrebbe essere “adattato” ai contesti nazionali, regionali e locali – aspetto che è stato oggetto di una vasta letteratura accademica.²⁰ In secondo luogo, il termine indica che il meccanismo operativo dovrebbe essere “aperto” ai “diversi attori della società civile”²¹. L’aspetto della partecipazione della società civile, verrà approfonditamente analizzato a proposito del criterio di “partecipazione” e non sarà quindi affrontato in questo punto. In generale, il principio di “apertura” è parzialmente normativo e parzialmente coperto dal criterio di “partecipazione”. Quindi, non sarà essere individuato alcun criterio operativo da questo principio nel MAC.

¹⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *La governance Europea*, supra nota 3.

¹⁸ C. MEYER, “Towards a Europeanisation of Socio-economic discourses? A Study of Quality Press Coverage of Economic Policy Co-ordination since Amsterdam”, Contributo alla Conferenza EURO PUB *Europeanisation of Public Spheres? Political Mobilisation, Public Communication, and the European Union*, 20-22 June 2003; C. DE LA PORTE e P. NANZ, “The OMC – A Deliberative-Democratic Mode of Governance? The Cases of Employment and Pensions”, *Journal of European Public Policy*, 2004, Vol. 11, No. 2, pp. 267 – 288.

¹⁹ CONSIGLIO EUROPEO, *Presidency Note*, supra nota 17, p. 6.

²⁰ G. DE BURCA, “Reappraising Subsidiarity’s Significance After Amsterdam”, supra nota 11.

²¹ CONSIGLIO EUROPEO, *Presidency Note*, supra nota 17, p. 6.

B. Responsabilità

Nel Libro Bianco sulla *governance*, la questione della responsabilità fa riferimento a ruoli e deleghe ben definiti: “I ruoli all’interno dei processi legislativi ed esecutivi vanno definiti con maggiore chiarezza. Ogni istituzione dell’UE deve spiegare qual è il suo ruolo in Europa e deve assumerne la responsabilità. Vi è anche l’esigenza di maggiore chiarezza e maggiore responsabilità anche da parte degli Stati membri e di tutti coloro che partecipano, a qualsiasi livello, all’elaborazione e all’attuazione delle politiche dell’Unione”.²² Nel MAC, gli Stati membri hanno un doppio obbligo in termini di responsabilità: in primo luogo, nei confronti della Commissione Europea, ed in secondo luogo, nei confronti del loro elettorato per le decisioni politiche nelle aree trattate dal MAC. Quando gli Stati membri presentano i loro rapporti nazionali alla Commissione Europea, la Commissione ne controlla il contenuto. La Commissione Europea ha vari strumenti con cui accertare questa responsabilità verso l’alto: relazioni congiunte e raccomandazioni. Le relazioni congiunte riassumono i rapporti di ciascuna nazione in merito alla specifica situazione interna ed ai piani nazionali di implementazione, e valutano i piani di implementazione alla luce degli obiettivi europei e dei *benchmark* esistenti. Le raccomandazioni sono rivolte ad uno specifico paese, ma sono usate soltanto per alcune aree di intervento, compresa la Strategia Europea per l’Occupazione (SEO). Questi strumenti sono stati definiti nel Titolo VIII del Trattato di Amsterdam sull’Occupazione per la SEO e sono integrati nelle funzioni operative del Comitato di protezione sociale (CPS) per l’MAC sull’inclusione sociale. In questo articolo, non esprimerò un parere sulla qualità di questi strumenti, cosa che richiederebbe un’esame approfondito delle esperienze nazionali utilizzando come metodo principale di analisi l’evoluzione del procedimento.²³ Nel suo dottorato di ricerca, Buechs intraprende quest’impegnativa analisi con eleganza per quanto riguarda la Germania e il Regno Unito.²⁴ Un’altra dimensione della responsabilità è collegata al livello nazionale, dove i governi sono responsabili nei confronti del loro elettorato per le decisioni politiche nelle aree interessate dal MAC. Tuttavia, i problemi, i dibattiti e le soluzioni sono prevalentemente di natura interna, e pur se sviluppati

²² COMMISSIONE EUROPEA, *La governance Europea*, supra nota 3, p. 10.

²³ J. CHECKEL, “It’s the Process, Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics”, Arena Working Paper Series 26/2005, 18.10.2005.

²⁴ M. BUECHS, *Dilemmas of post-regulatory European social policy coordination: the EES in Germany and the United Kingdom*, PhD thesis, Humboldt University, Berlin, 2005.

in parallelo, sono indipendenti dal MAC. Ciò rappresenta una questione affascinante, ma è oltre la portata di questo articolo.

C. Partecipazione

Il Libro Bianco sulla *governance* pone considerevole importanza sulla partecipazione in termini di legittimità sia come origine che come risultati: “La qualità, la pertinenza e l’efficacia delle politiche dell’Unione dipendono dall’ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all’esecuzione”. Ciò si allinea al significato di sussidiarietà, in senso lato.²⁵ Il MAC è stato concepito in questo spirito normativo: è qualificato come uno “strumento importante per migliorare la trasparenza e la partecipazione democratica”.²⁶ Nel Libro Bianco, è posta in evidenza la responsabilità “delle amministrazioni centrali” per concretizzare questo principio: “perché ci sia una maggiore partecipazione, è indispensabile che le amministrazioni centrali cerchino di interessare i cittadini all’elaborazione e all’attuazione delle politiche dell’Unione”.²⁷ Il documento che definisce il MAC precisa che i governi sono gli attori responsabili per la stesura e l’implementazione delle politiche comunitarie. Oltre al ruolo dei governi centrali, il Libro Bianco sottolinea il valore della partecipazione della società civile. Il Trattato costituzionale individua il principio di democrazia partecipativa, secondo il quale “le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e costante con le associazioni rappresentative e la società civile”.²⁸ Le conclusioni di Lisbona affermano per quanto riguarda il MAC, che “Un’impostazione totalmente decentrata sarà applicata coerentemente con il principio di sussidiarietà, a cui l’Unione, gli Stati membri, i livelli regionali e locali, nonché le parti sociali e la società civile parteciperanno attivamente mediante diverse forme di partenariato”.²⁹ Secondo il modello del MAC, l’elaborazione di questo metodo, nelle sue diverse fasi, dovrebbe essere aperta alla partecipazione della società civile.³⁰ L’approccio partecipativo alla *governance* europea è stato riconfermato anche nella revisione della Strategia di Lisbona nel

²⁵ Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzione, l’elaborazione di questo metodo, nelle sue diverse fasi, dovrebbe essere aperta alla partecipazione della società civile.²⁵ L’approccio partecipativo alla *governance* europea è stato riconfermato anche nella revisione della Strategia di Lisbona nel 2005.²⁵ Nell’ambito della inclusione sociale, il Trattato Costituzionale riconosce il MAC, anche se non lo utilizza come terminologia. Conferma, infatti, il ruolo degli attori governativi fondamentali per la “cooperazione” nelle politiche di tutela sociale e fa riferimento al CPS, che consta di funzionari nazionali, Trattato CE Maastricht.

²⁶ CONSIGLIO EUROPEO, *Presidency Note*, *supra* nota 17, p. 7.

²⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *La governance Europea*, *supra* nota 3, p. 10.

²⁸ TRATTATO COSTITUZIONALE, Articolo 1-47 (2).

²⁹ CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della presidenza*, *supra* nota 12.

³⁰ CONSIGLIO EUROPEO, *Presidency Note*, *supra* nota 17, p. 6.

2005.³¹ Nell'ambito della inclusione sociale, il Trattato Costituzionale riconosce il MAC, anche se non lo utilizza come terminologia. Conferma, infatti, il ruolo degli attori governativi fondamentali per la "cooperazione" nelle politiche di tutela sociale e fa riferimento al CPS, che consta di funzionari nazionali e della Commissione. Tuttavia, non si fa alcuna menzione della necessità di coinvolgere le Organizzazioni non governative (ONG) o le associazioni della società civile.³²

Da questi principi discendono due criteri: il primo è la creazione di un comitato politico, rappresentato da un insieme chiuso di membri, a partecipazione stabile e con un regolare iter di incontri finalizzati alla programmazione nelle aree tematiche delegate.³³ Nel corso dell'analisi affronterò la partecipazione dei Comitati che sono stati costituiti a livello nazionale. Il secondo criterio è la creazione di una rete politica più aperta, più permeabile e più ampia (con parti sociali e/o organizzazioni della società civile) che ha notevoli interessi in questi temi, pur non avendo alcun potere di decisione nel processo.³⁴ La fonte di legittimazione per la partecipazione di tali attori deriva dal trattato oppure avviene sulla base di interessi politici.³⁵

D. Coerenza

Il Libro Bianco afferma che "Le politiche e gli interventi dell'Unione devono essere coerenti e di facile comprensione. (...) La coerenza richiede una leadership politica e una decisa assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni, così da assicurare un'impostazione coerente all'interno di un sistema complesso".³⁶ Anche il Trattato Costituzionale si mostra attento alla coerenza delle politiche europee. "L'Unione assicura la coerenza tra le varie politiche e azioni di cui alla presente parte, tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi e conformandosi al principio di attribuzione delle competenze".³⁷ Anche il MAC deve essere coerente all'interno di ogni ambito di *policy* ed è necessario che vi sia una

³¹ CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni dell' Presidenza*, Consiglio Europeo di Bruxelles, 22 e 23 Marzo 2005.

³² TRATTATO COSTITUZIONALE, Article III-217.

³³ Per l'analisi delle politiche comunitarie e la rete politica a livello Europeo, si veda C. DE LA PORTE e P. POCHE, "Participation in the OMC – the cases of employment and social inclusion", in J. ZEITLIN, P. POCHE, e L. MAGNUSSON, (eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E-Peter Lang, Brussels, pp. 353-390, 2005.

³⁴ M. THATCHER, "The Development of Policy Network Analyses: From Modest Origins to Overarching Frameworks", *Journal of Theoretical Politics*, Vol.10, No 4, 1998, pp. 389-416, a pp. 392 – 393.

³⁵ C. DE LA PORTE e P. POCHE, "Participation in the OMC", *supra* nota 34.

³⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *La governance Europea*, *supra* nota 3, p. 10.

³⁷ TRATTATO COSTITUZIONALE, Article III-115.

coerenza complessiva tra le varie aree. L'applicazione del MAC ad ambiti politici diversi deve essere condotta dal Consiglio Europeo, che svolge un ruolo di coordinatore generale. Le conclusioni del Consiglio di Lisbona precisano questo ruolo per il Consiglio, dichiarando che esso "assumerà un preminente ruolo guida e di coordinamento per garantire la coerenza globale e l'efficace controllo dei progressi finalizzati al conseguimento del nuovo obiettivo strategico".³⁸ Il ruolo di coordinatore generale svolto dal Consiglio è stato rafforzato anche nella revisione della Strategia di Lisbona del 2005.³⁹ In questo caso, il nesso fra l'occupazione e la coordinazione economica è stato potenziato attraverso la creazione di "Linee guida integrate" che riguardano il coordinamento fra le politiche dell'occupazione e quelle micro e macroeconomiche. Ciò evidenzia l'importanza della SEO rispetto al processo di coordinamento economico. Nei contesti nazionali, gli Stati membri si impegnano ad elaborare dei "programmi nazionali di riforma" triennali, che dovrebbero sintetizzare in un unico documento tutti i rapporti nazionali esistenti che hanno rilevanza per la Strategia di Lisbona. Si prevede, inoltre, una maggiore centralizzazione al livello nazionale per la nomina di un rappresentante nazionale del governo specifico per la strategia di Lisbona – un "Sig." o una "Sig.ra" Lisbona al fine di promuovere nella politica interna la coerenza politica e la padronanza del processo.⁴⁰ Per quanto riguarda le modifiche negli obiettivi di Lisbona, le conclusioni confermano i fondamenti già enunciati: incrementare i tassi di occupazione, estendere la durata dell'attività lavorativa, l'apertura del mercato del lavoro a nuovi soggetti, e la promozione di politiche attive in materia di invecchiamento. Gli obiettivi sociali, anche se sono ancora presenti, hanno perso parte della loro importanza nel contesto politico che si è spostato dalla sinistra nel 2000 alla destra nel 2005. Le conclusioni affermano che "la politica d'inclusione sociale deve essere perseguita dall'Unione e dagli Stati membri mediante l'approccio pluridimensionale, concentrandosi su "gruppi obiettivo" quali i bambini in situazione di povertà".⁴¹ Gli obiettivi di inclusione sociale, invece, non sono più tra gli obiettivi principali della Strategia di Lisbona, ma si muovono in parallelo agli obiettivi di crescita e occupazione e dovrebbero rientrare all'interno dei Rapporti di Programmazione Nazionale.⁴²

³⁸ CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della presidenza, supra* nota 12, § 36.

³⁹ CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della presidenza, supra* nota 32.

⁴⁰ COMMISSIONE EUROPEA, Communication "*Working together for growth and jobs: a New Start for the Lisbon Strategy*", COM (2005) 24 February 2004.

⁴¹ CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della presidenza, supra* nota 32.

⁴² CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della presidenza, supra* nota 32.

Il criterio che, a mio parere, discende dalla coerenza è il seguente, nelle aree sottoposte all'analisi, gli indirizzi politici devono essere coerenti al loro interno, e devono essere conformi con la finalità estese del Vertice di Lisbona. Per analizzare questo aspetto, esaminerò il contenuto delle politiche sull'occupazione e l'inclusione sociale, concentrandomi sulla loro coerenza nel corso del tempo, verificando cioè se l'Europa trasmetta sempre lo stesso messaggio agli Stati membri e ciò anche in termini di significato politico-ideologico, in altre parole valuterò quanto siano coerenti gli obiettivi in ragione delle insite finalità politiche.

E. Efficacia

Il Libro Bianco dichiara che: “Le politiche dell'UE devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti in base ad obiettivi chiari, alla valutazione del loro impatto futuro e, ove possibile, delle esperienze acquisite in passato”. Questa parte del Libro Bianco è dedicata così alle questioni di legittimità come *output* e richiede la chiara definizione dei mezzi e degli obiettivi per realizzarla.

Nel modello del MAC, due sono le questioni che concernono l'efficacia. La prima è quella dell'efficacia attraverso l'“apprendimento”;⁴³ cioè gli Stati membri devono modificare progressivamente i loro interventi, in base a ciò che “imparano” dagli obiettivi e dalle linee guida Europei, dalle specifiche raccomandazioni fatte dalla Commissione nelle proprie analisi (in rapporti congiunti e in raccomandazioni per i singoli paesi) e dallo scambio orizzontale delle migliori pratiche. In questo modo, il modello del MAC sostiene che il risultato nei singoli Stati membri deve essere valutato sulla base dei successi nel quadro più generale di riferimento attraverso progressioni o successi correlati.⁴⁴ Ci sono numerose ambiguità sul processo di apprendimento, in particolare il fatto che esso è percepito sia come mezzo che come fine. Effettivamente, gran parte della letteratura sul MAC sottolinea il fatto che uno dei suoi maggiori successi è stata la promozione del processo di “apprendimento”.⁴⁵ Tuttavia, questo articolo non si concentrerà in modo approfondito su tale aspetto.

⁴³ C. DE LA PORTE, e P. POCHE, “ The European Employment Strategy: Existing research and remaining questions ”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 14, No 1, 2004, pp. 71-79.

⁴⁴ Nell'originale “*progressions or relative achievements*”, CONSIGLIO EUROPEO, *Presidency Note*, *supra* nota 17.

⁴⁵ J. ZEITLIN, “The Open Method of Co-ordination in Action. Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy” in J. ZEITLIN *et al.*, (a cura di), *The Open Method of Co-ordination in Action*, *supra* nota 8, pp. 447 - 504.

In secondo luogo, il MAC “può promuovere la convergenza... sulle priorità comuni”.⁴⁶ Queste priorità comuni si concretizzano sia negli obiettivi qualitativi specifici che nei *benchmark* quantitativi europei. Il criterio usato in questa analisi sarà l’integrazione delle politiche fondamentali cui è applicato il MAC negli Stati membri. Ciò sarà valutato attraverso gli indicatori quantitativi che sono stati definiti dall’Eurostat per rafforzare gli obiettivi di ciascuna applicazione del MAC.

III. Analisi empirica

Per ogni principio di *governance*, partecipazione, coerenza ed efficacia, questo articolo analizzerà la situazione in primo luogo nella politica dell’occupazione e poi nella politica dell’inclusione sociale. Per facilitare l’analisi empirica nelle aree di occupazione e della inclusione i paesi sono stati organizzati secondo il loro livello di spesa pubblica. Nell’occupazione, l’aspetto della spesa analizzato sarà quello delle politiche di attivazione del mercato del lavoro (PAML), che rappresentano il lato dell’offerta negli obiettivi di “capacità di assunzione” (*employability*) della SEO; nell’inclusione sociale, l’aspetto della spesa analizzato sarà invece quello dei trasferimenti sociali che rappresentano lo strumento fondamentale per combattere la povertà.

A. Partecipazione

Per quanto riguarda partecipazione, analizzerò gli attori principali del comitato politico, e poi gli attori coinvolti nell’ambito più ampio della rete politica.

1. Occupazione

a. Comitato politico

Il comitato politico formatosi come conseguenza della SEO è in primo luogo a livello nazionale, e in secondo luogo coinvolge i livelli di *governance* delegati. Le caratteristiche comuni, ma anche le differenze, del comitato politico creato per la SEO nei contesti nazionali (dell’Europa-14⁴⁷) è riassunta nella Tabella 1 seguente (colonne 2-6).

⁴⁶ CONSIGLIO EUROPEO, *Presidency Note*, *supra* nota 17.

⁴⁷ Il Lussemburgo è escluso poiché i dati disponibili sull’efficacia erano incomplete.

Il cardine del comitato politico risiede nei Ministeri del Lavoro (colonna 3). I funzionari del Ministero del Lavoro rappresentano i loro governi nelle riunioni del Comitato Europeo per l'occupazione (CEO). Il CEO è composto da due delegati per ciascuno Stato membro e da due membri della Commissione. La sua composizione e il suo mandato sono stabiliti nell'art. 130 TCE. Il CEO ha un ruolo consultivo nel coordinamento delle politiche dell'occupazione e del mercato del lavoro fra gli Stati membri. I suoi compiti includono il monitoraggio della situazione occupazionale e delle politiche relative negli Stati membri e nella Comunità, formulando opinioni su richiesta del Consiglio o della Commissione oppure di propria iniziativa e contribuendo alla preparazione delle deliberazioni del Consiglio. A parte il ruolo centrale svolto dagli attori nazionali provenienti dai Ministeri del lavoro, la SEO raccoglie anche altri attori governativi che hanno un interesse nella SEO e che dovrebbero partecipare nella formulazione delle politiche nel quadro del Piano d'Azione Nazionale per l'occupazione (PANocc). All'interno di questo gruppo sono inclusi, in particolare, i Ministeri della Finanza poiché questi devono approvare tutte le decisioni concernenti il budget e i fondi per le politiche di occupazione e del mercato del lavoro. Nei paesi dell'UE-15, vi è una certa variazione per quanto riguarda l'abbinamento fra i Ministeri del Lavoro e della Finanza nello sviluppo dei PAN della SEO (colonna 4), che dipende dai rapporti esistenti nei singoli Stati. Un altro attore governativo importante per alcuni obiettivi della SEO, specialmente per il processo di apprendimento permanente, è il Ministero dell'Educazione. In altri paesi, ministeri specifici o comitati per le pari opportunità, sono stati coinvolti nel processo della SEO (colonna 5). Un comitato politico per l'occupazione si è sviluppata attorno al Ministero del Lavoro come risultato e in funzione della SEO ma essa coinvolge anche altri ministeri. Il ruolo del comitato politico "verso l'alto" è di assicurare la relazione all'Unione Europea attraverso il PANocc, mentre quello "verso il basso" è quello di assicurare l'integrazione degli obiettivi di politica europei nelle politiche nazionali. Il vero test per la SEO è di accertare se le politiche nazionali integrino gli indirizzi individuati nel PANocc nel processo di decisione delle politiche interne di occupazione per il mercato del lavoro.⁴⁸ Gli strumenti per partecipare alla SEO, cioè per contribuire al PANocc, a disposizione dei membri del comitato politico a livello nazionale, includono un ampio numero di mezzi di comunicazione quali riunioni nonché opinioni e commenti formali o informali sui rapporti destinati alle istituzioni europee.

⁴⁸ Per l'analisi dei casi a livello nazionale si vedano i capitoli ad essi dedicati in J. ZEITLIN *et al.* (eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action*, *supra* nota 8.

Il secondo aspetto del comitato politico riguarda il coordinamento necessario per coinvolgere i diversi livelli del governo. Le tendenze principali nella partecipazione di questi livelli governativi sono indicate nella colonna 6 della tabella 1. Anche se non esiste un mandato legale per la partecipazione dei livelli regionali e locali alla SEO, c'è stato un appoggio politico per favorire la loro partecipazione, specialmente dal 2000 quando il MAC ed il concetto di *governance* erano al centro dell'attenzione nel Vertice di Lisbona. Secondo il modello del MAC⁴⁹ ed anche nelle varie comunicazioni della Commissione a riguardo⁵⁰, il comitato politico dovrebbe, in teoria, includere tutte le autorità pubbliche a livello nazionale, regionale e locale elaborando le procedure per il coordinamento verticale. Inoltre, si è verificato un progressivo spostamento verso la *devolution* per quel che riguarda alcuni aspetti delle politiche concernenti il mercato del lavoro in tutti i paesi, confermando l'importanza del loro coinvolgimento nella SEO, soprattutto se ciò può migliorare la coordinazione multi-livello anche *ex post* quale strumento per la diffusione delle informazioni e, soprattutto, se ciò può svolgere la funzione di modello di definizione delle questioni e delle azioni politiche. Nell'UE-15, la partecipazione delle Autorità regionali e locali dipende dalla divisione delle competenze per ciò che concerne il mercato di lavoro; dove sussiste un più ampio trasferimento di poteri, è più probabile la loro partecipazione nel processo della SEO. In alcuni casi la SEO ha svolto un ruolo di spinta per la loro partecipazione ed ha contribuito allo sviluppo di una politica comunitaria multi-livello e di coordinamento, per esempio in Belgio⁵¹ e in Italia.⁵² In altri casi, le regioni hanno attivamente proposto politiche per l'occupazione al loro livello prima di partecipare alla SEO, ciò ha permesso di continuare ed estendere tale pratica come per esempio nel caso della Spagna.

b. Rete politica

Nel quadro della SEO, la rete politica include al suo interno le parti sociali ed anche le organizzazioni informali che hanno un interesse nelle politiche dell'occupazione e di regolazione del mercato del lavoro. Le parti sociali nazionali hanno un mandato legale per la propria partecipazione. Il riferimento principale relativo alla partecipazione delle parti sociali

⁴⁹ CONSIGLIO EUROPEO, *Presidency Note*, *supra* nota 17.

⁵⁰ C. DE LA PORTE and P. Pochet, "Participation in the OMC", *supra* note 34.

⁵¹ M. BECKERS, *Capturing the impact of the European Employment Strategy in Belgium: The Europeanisation of employment policies as a catalyser of domestic change?*, Master Thesis, Katholieke Universiteit Leuven, Lovanio, 2006.

⁵² M. FERRERA, e S. SACCHI, "The Open Method of Coordination and National Institutional Capabilities. The Italian Experience" in J. ZEITLIN *et al.*, (eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action*, *supra* nota 8, pp. 107-136.

nazionali è l'art. 126, par. 2, del Trattato di Amsterdam che afferma “Gli Stati membri, tenuto conto delle prassi nazionali in materia di responsabilità delle parti sociali, considerano la promozione dell'occupazione una questione di interesse comune e coordinano in sede di Consiglio le loro azioni al riguardo”. L'art. 128, par. 3, che chiede agli Stati membri di fornire al Consiglio ed alla Commissione un rapporto annuale, non fa alcun riferimento al ruolo delle parti sociali nella progettazione del PAN. Malgrado la formulazione ambigua di questa norma, la partecipazione delle parti sociali è stata incoraggiata per ragioni politiche dal Consiglio ed anche dalla Commissione,⁵³ quest'ultima ha richiesto agli Stati membri di integrare le parti sociali secondo le regole nazionali. Le parti sociali sono invitate a partecipare dal momento di produzione delle norme (secondo gli interessi che queste coprono) fino alla loro implementazione.

Le parti sociali nel corso della SEO sono invitate a contribuire agli obiettivi di loro interesse, in particolare a quelli relativi all'organizzazione del lavoro. La colonna 7 della tabella 1 indica che, nella metà dei paesi, le parti sociali contribuiscono notevolmente al PANocc e dunque risultano piuttosto integrati, anche se i PAN sono proposti essenzialmente a livello nazionale e con la percezione che tali rapporti siano “di proprietà” dei ministeri nazionali. Tuttavia, ci sono stati progressivamente dei contributi più diretti e/o un miglioramento qualitativo nei contributi: l'elemento cruciale a questo punto è il fatto che le parti sociali hanno iniziato a riconoscere la SEO come strumento politico, anche se ancora tempistiche e supporto finanziario non sono sufficienti per consentire a tali soggetti di contribuire in modo adeguato. Inoltre, in *tutti* i paesi, le parti sociali partecipano all'implementazione delle politiche nel PAN sotto la loro responsabilità. Ciò è logico poiché il PAN, alla fine, è un rapporto che riassume tutte le politiche e le misure intraprese durante l'anno, comprese quelle nelle quali le parti sociali hanno partecipato.

Tuttavia, un problema fondamentale per la partecipazione delle parti sociali alla SEO è quello di una discrepanza nei contenuti della loro agenda politica rispetto a quella della SEO. Le contrattazioni per la retribuzione, centrali nell'attività delle parti sociali, non fanno parte delle linee guida della SEO cioè nonostante le politiche sull'occupazione sono considerate una prerogativa del governo. Detto ciò, l'agenda politica delle parti sociali è stata progressivamente ampliata così da includere nel dibattito anche le politiche

⁵³ C. DE LA PORTE, e P. POCHE, “Participation in the OMC”, *supra* note 34.

sull'occupazione.⁵⁴ Effettivamente, le parti sociali hanno rivelato maggiore interesse nelle linee guide indirizzate ai governi, relative a misure preventive e proattive per la disoccupazione, alla creazione di nuovo lavoro e imprenditoria, a rendere il lavoro proficuo e a trasformare del lavoro sommerso in impieghi regolari.⁵⁵ Essenzialmente, i sindacati preferiscono influenzare il processo di regolazione nelle loro aree di riferimento attraverso mezzi preesistenti, che sono più legati ai rispettivi sistemi giuridici e con le risorse (finanziarie, di potere o entrambe) che possono essere ad essi collegate.

Per quanto riguarda le organizzazioni informali, non esiste mandato legale per la loro partecipazione, dunque questa può avvenire solo se, da un lato, le organizzazioni sono consapevoli dell'esistenza della SEO e dall'altro lato, se ritengono tale strumento capace di migliorare la loro posizione o il loro potere. La colonna 8 della tabella 1 indica che principalmente esiste una bassa partecipazione nella SEO da parte delle organizzazioni della società civile. In Danimarca, Svezia e Regno Unito la partecipazione di organizzazioni informali è stata finalizzata a rinforzare il loro potere rispetto agli attori governativi fondamentali. In Irlanda la società civile è stata coinvolta significativamente nel processo, in applicazione delle regole nazionali. L'utilizzo della SEO o la "partecipazione" alla SEO fra i membri della rete politica a livello nazionale sono secondari rispetto al comitato politico, che è responsabile a livello europeo. La loro partecipazione è ottenuta attraverso un'ampia varietà di canali di comunicazione includendo le riunioni, le opinioni e i commenti formali ed informali sui rapporti nonché i contributi indipendenti al PAN diretti all'Europa.

⁵⁴ E. LEONARD, "Social Parts: The Employment Side", unpublished paper, 2004.

⁵⁵ ETUC, UNICE/UEAPME e CEEP, *Report on Social Partner Actions in Member States to Implement Employment Guidelines*, March 2004, Brussels.

Tabella 1: Configurazione istituzionale della politica comunitaria e della rete politica per la SEO⁵⁶

Spesa per il mercato del lavoro	Paese	Ministero del lavoro	Ministero delle finanze	Altri Ministeri e Dipartimenti	Integrazione locale e regionale	Organizzazioni formali (parti sociali)	Organizzazioni informali (ONG)
ALTA	Svezia	5	5	3	4	4	3
	Danimarca	5	1	3	3	4	2
MEDIA	Francia	5	4	3	2	3	0
	Belgio	5	4	3	4	4	1
	Germania	5	5	4	3	2	0
	Olanda	5	2	2	2	2	0
	Finlandia	5	3	3	2	3	0
	Irlanda	5	4	3	1	4	2
BASSA	Italia	5	2	3	4	2	0
	Spagna	5	3	3	4	2	0
	Portogallo	5	3	3	1	3	0
	Grecia	5	2	2	1	2	0
	Austria	5	3	2	0	2	0
	Gran Bretagna	5	3	3	1	2	1

Per l'integrazione istituzionale dei vari attori (nelle colonne 1-8), possono essere identificati diversi livelli di partecipazione da 0 a 5.

0. nessuna o informazione ex post;
1. informazione (incontri) ex ante e durante il processo;
2. contributo separato o opinione per il PAN ma nessuna o minima integrazione;
3. contributo separato o opinione per il PAN, con alta e sostanziale integrazione;
4. contributo nella stesura del rapporto o "progetto" separato o contributo a diversi livelli del governo o progetti per differenti livelli del governo;
5. finalizzazione del rapporto.

⁵⁶ Tabella realizzata sulla base dei dati disponibili nell'analisi dei casi a livello nazionale in J. ZEITLIN *et al.*, (eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action*, *supra* nota 8; COMMISSIONE EUROPEA, Rapporti congiunti sull'Occupazione, (http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/employ_en.htm); GOVECOR project, *National reports*, (www.govector.org); EUROPEAN FOUNDATION OF LIVING AND WORKING CONDITIONS, *Surveys on national social partner participation*, (www.eiro.eurofound.ie).

2. Inclusione sociale

a. Comitato politico

Il cardine del comitato politico per il MAC nell'ambito dell'inclusione sociale risiede nei Ministeri sociali (MACincl). Così come per la SEO, i vari ministeri ed i reparti interessati alle politiche sulla povertà sono coinvolti nel MACincl. Tuttavia, i ministeri della finanza non sono coinvolti quanto nella SEO poiché le politiche contro la povertà sono piuttosto distanti da quelle dedicate alla promozione dello sviluppo economico. A livello europeo, i rappresentanti dei Ministeri sociali, che sono responsabili a livello nazionale della stesura del Piano d'Azione Nazionale per l'inclusione sociale (PANincl), si riuniscono regolarmente nel CPS. Tale comitato è stato costituito nel 2000 (ufficialmente incluso nell'art. 144 TEC), ed uno dei quattro obiettivi del mandato era appunto quello di operare nel campo della povertà e dell'esclusione sociale.⁵⁷ Come il CEO, il CPS ha un ruolo "consultivo", prepara i rapporti e formula le opinioni su richiesta del Consiglio o della Commissione o di propria iniziativa. Il mandato, in effetti, è stato determinato nel corso dei vertici del Consiglio d'Europa, nei quali si è riconosciuto che uno dei due incarichi principali fosse quello della inclusione sociale e delle altre pensioni usando in entrambi i casi il MAC. I membri nazionali del CPS devono indirizzare i propri rapporti verso l'alto a livello europeo e verso il basso ai livelli regionali e locali per la definizione delle politiche. Secondo gli stimoli politici inclusi negli obiettivi del MACincl,⁵⁸ il comitato politico dovrebbe includere tutte le autorità pubbliche ai livelli nazionali, regionali e locali in tutte le fasi del processo politico, elaborando le procedure di coordinamento verticali. Come indicato in tabella 2 seguente, nell'area della inclusione sociale e delle politiche contro la povertà, maggiori responsabilità sono poste sui livelli regionali e locali: in cinque paesi, queste sono responsabilità fondamentali ma anche negli altri paesi, il livello di responsabilità in questo ambito è alto, particolarmente nella gestione e nell'implementazione degli schemi finalizzati alla lotta contro povertà. Il MACincl dovrebbe così, sia in ragione degli stessi incentivi politici, sia per le istituzioni nazionali incaricate di determinare le politiche contro la povertà (colonne 2 - 5), condurre allo sviluppo di politiche comunitarie multi-livello. Fino ad ora sono state sviluppate in molti paesi, specialmente laddove erano presenti problemi di coordinamento e dove i vari livelli di *governance* hanno

⁵⁷ Gli altri ambiti del suo mandato si indirizzano a rendere il lavoro proficuo, al supporto sociale e finanziario per i sistemi pensionistici, e all'accessibilità al sistema sanitario mantenendone la sostenibilità e l'alto livello.

⁵⁸ CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della presidenza*, supra nota 12.

responsabilità fondamentali nelle politiche direttamente collegate con la lotta alla povertà, in particolare nei servizi di assistenza sociale.⁵⁹ In alcuni paesi, il MACIncl ha rappresentato uno strumento per affermare il potere dei livelli inferiori di *governance* nei confronti dei governi centrali a livello nazionale.⁶⁰

Tabella 2: Configurazione istituzionale per la definizione degli obiettivi politici e la partecipazione nelle politiche contro la povertà⁶¹

Dimensione / Paese	Modello istituzionale interno				Configurazione istituzionale della partecipazione al MACIncl	
	Direzione, Regolazione, Finanza	Amministrazione Implementazione	Segnalazione target, controllo	Partecipazione di ONG e PP	Partecipazione di NGO (contro la povertà) nel MACIncl (consultazione)	Partecipazione di soggetti in stato di povertà nel MAC
Danimarca	Nazionale, locale	Locale	II	III	3	2
Svezia	Nazionale, locale	Locale	III	III	3	2
Olanda	Nazionale	Locale	II	II	1	0
Francia	Nazionale	Dipartimento, locale	II	II	1	0
Germania	Federale, Regionale	Regionale, locale	I	Federale: III Regionale:	3	2

⁵⁹ Per un'analisi approfondita dei recenti sviluppi e della coordinazione delle politiche contro la povertà nei paesi dell'Europa meridionali, si veda **M. FERRERA**, (a cura di) *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Routedledge/EUI studies in the political economy of welfare, Routedledge, London, 2005.

⁶⁰ Si veda l'eccellente analisi del caso britannico, **K. ARMSTRONG**, "How Open is the United Kingdom to the OMC Process on Social Inclusion?", in **J. ZEITLIN et al.**, (a cura di), *The Open Method of Co-ordination in Action*, *supra* note 8, pp. 287 – 310.

⁶¹ I dati per i modelli istituzionali si basano su **I. GOUGH et al.**, "Social Assistance in OECD Countries", *Journal of European Social Policy*, 1997, vol. 7, n. 1, pp. 17-43; sulle analisi nazionali in **M. FERRERA** (ed.), *Welfare State Reform in Southern Europe*, *supra* note 60; Data for Institutional Configuration of Participation in OMCIncl derived from the **NATIONAL RESPONSES** (2005) to the European Commission "Questionnaire for the Assessment of the Open Method of Coordination in order to prepare the streamlining in the field of social protection"; sulle analisi nazionali in **J. ZEITLIN et al.**, (a cura di), *The Open Method of Co-ordination in Action*, *supra* nota 8; **S. KROEGER**, *When learning hits politics or: social policy coordination left to the administrations and the NGOs?*, European Integration Online Papers, 2006, Vol. 10, no. 3, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2006-003a.htm>

				I		
Finlanda	Nazionale	Locale	III	III	3	2
Belgio	Nazionale, Regionale	Regionale / Locale	II	Nazionale: III Regionale: II	3	2
Lussemburgo	Nazionale	Locale	II	II	3	2
Austria	Regionale	Locale	I	I	0	0
Gran Bretagna	Nazionale, regionale	Nazionale, regionale	III	II	3	2
Italia	Regionale, locale	Regionale, locale	I	Nazionale: I Regionale: I	0	0
Spagna	Regionale	Regionale	I	Nazionale: II Regionale: I	3	0
Portogallo	Nazionale	Nazionale	I	Nazionale: I	0	2
Grecia	Nazionale	Nazionale	I	Nazionale: I	3	2
Irlanda	Nazionale	Nazionale	III	III	3	2

Le tradizioni interne circa l'attività di controllo e di segnalazione, così come le tradizioni interne sulla partecipazione delle ONG nella stesura delle politiche contro la povertà, sono indicate secondo la seguente legenda:

I. Sviluppo basso

II: Sviluppo medio

III: Alto sviluppo

Per l'integrazione istituzionale dei vari attori (colonne 1-8), i diversi gradi di partecipazione possono essere identificati da 0 a 5.

0. nessuna o informazione ex post;

1. informazione (incontri) ex ante da parte del governo ma senza integrazione dei contributi;

2. consultazione reale dal parte del governo con gruppi non-governativi (reti EAPN e altri, soggetti in condizione di povertà) e minima integrazione nel lavoro del gruppo;

3. consultazione reale dal parte del governo con gruppi non-governativi (reti EAPN e altri, soggetti in condizione di povertà) con sostanziale partecipazione nel lavoro del gruppo.

b. Rete politica

Per quanto riguarda la rete di politica che ruota attorno al MACincl, esiste un mandato legale per la partecipazione delle parti sociali e così pure un mandato specifico per la partecipazione delle organizzazioni della società civile. Per quanto riguarda le parti sociali, l'art. 144 TCE afferma che il Comitato dovrebbe stabilire i legami “adatti” con le parti sociali ma i dati dimostrano che le parti sociali nella maggior parte dei casi non hanno svolto alcun ruolo.⁶² Al livello nazionale, è dimostrata la partecipazione sentita delle parti sociali alle politiche di inclusione sociale in Finlandia e, in grado inferiore, nel Belgio.⁶³ Le parti sociali generalmente non sono interessate a partecipare al MACincl poiché tale tema è ancora lontano dai temi principali affrontati dalle parti sociali (anche più della stessa SEO). Infatti, non rientra tra le aree fondamentali per le parti sociali.

Mentre nell'art. 144 TEC non si fa riferimento alla partecipazione della società civile nel processo, il mandato politico è abbastanza forte. Gli obiettivi del MACincl includono un altissimo livello di partecipazione, finalizzato a mobilitare tutti gli attori interessati nello sviluppo, nell'implementazione e nel monitoraggio delle politiche contro la povertà. Alla luce di questi obiettivi, a parte il comitato politico, il MAC dovrebbe incentivare il dialogo e gli accordi orizzontali fra tutti gli attori fondamentali, pubblici o privati, comprese le parti sociali, le ONG ed i servizi sociali e dovrebbe incoraggiare la responsabilità sociale e la partecipazione attiva di tutti i cittadini nella lotta contro l'esclusione sociale, così come dovrebbe promuovere la responsabilità sociale delle imprese. Inoltre il MAC consente di dar voce alle stesse persone escluse.⁶⁴ Per le ONG che operano prevalentemente nella lotta all'esclusione sociale, la lotta alla povertà – appunto l'obiettivo principale del MACincl – è in linea con gli interessi di tali organizzazioni anche se l'integrazione attraverso l'occupazione non è il loro primario interesse. Confrontando il ruolo delle parti sociali nelle politiche dell'occupazione, le ONG non hanno un'eguale capacità di influenzare le istituzioni nazionali per promuovere le questioni che loro interessano, anche se la situazione è migliorata negli anni '90. Pur con mezzi istituzionali comparativamente deboli per la determinazione dell'agenda politica nazionale, le ONG avrebbero a priori maggiori vantaggi nell'utilizzare gli strumenti creati a livello europeo per proporre le rispettive questioni nell'agenda politica. Il

⁶² EAPN, “National Action Plans on Inclusion 2003-2005 – Where is the Political Energy?”, Risposta dell'EAPN al secondo giro di progetti, *Rapportot*, Ottobre 2003.

⁶³ Intervista dell'ETUC, 14 gennaio 2004.

⁶⁴ CONSIGLIO EUROPEO, *Presidency Note*, *supra* nota 17.

MACincl è stato utilizzato come strumento che ha potenziato gli attori non istituzionali che cercavano di influenzare gli indirizzi politici. Nei paesi dove ciò già avveniva, per esempio in Irlanda, il MACincl ha rappresentato uno degli strumenti disponibili per affrontare il problema della povertà. In molti altri paesi, tuttavia, il MACincl ha portato al potenziamento delle posizioni delle ONG nei confronti dei rispettivi ministeri sociali, ed alla partecipazione degli stessi soggetti in stato di povertà, che nella maggior parte dei casi non era un'ipotesi contemplata. Inoltre, l'agenda dell'inclusione sociale è molto più simile a quella delle ONG, ciò spiega perché, malgrado un mandato politico più debole, in molti casi la loro partecipazione è stata più elevata di quella delle parti sociali alla SEO. Il numero di ONG e di "soggetti in condizione di povertà" (colonna 7 della tabella 2), che sono stati mobilitati nel MACincl, hanno forti collegamenti diretti o indiretti con le organizzazioni europee che lavorano in senso ampio su questi temi, in particolare il Network europeo contro la povertà, l'ATD quarto mondo, la FEANTSA (che si concentra sui problemi dei senza dimora) o la Piattaforma sociale delle ONG.⁶⁵ Molti di questi partecipano alle politiche europee contro la povertà e anche ad altri processi mentre le ONG e la società civile a livello regionale e locale sono concentrati su azioni più concrete e dunque meno interessate agli obiettivi europei, che appaiono generalmente troppo vaghi o astratti per essere utili.⁶⁶

⁶⁵ Per l'analisi delle azioni delle ONG a livello Europeo, si veda **C. DE LA PORTE and P. POCHET**, "Participation in the OMC", *supra* note 34, at pp. 375 – 376.

⁶⁶ **R. PENA-CASAS, C. DEGRYSE, e P. POCHET**, "Stratégie Européenne en Matière de Pauvreté et d'Exclusion Sociale", Rapporto per le Autorità locali in Belgio sull'MACincl, 2002.

3. Comparazione della partecipazione nel MAC riguardo ai settori nell'occupazione e dell'inclusione sociale

Le dinamiche della partecipazione nelle politiche comunitarie dell'occupazione e dell'inclusione sociale sono simili: gli attori istituzionali nei ministeri competenti hanno il compito di strutturarne il processo. Di solito includono dipartimenti statali a livello orizzontale e in alcuni casi anche verticale. L'integrazione verticale dei livelli inferiori è più forte laddove gli attori regionali e/o locali cercano di rafforzare la propria posizione e determinare un'agenda politica chiara, soprattutto rispetto ai ministeri nazionali. La devoluzione ai livelli inferiori è rilevante laddove questi abbiano competenze per il mercato del lavoro e per le politiche contro la povertà. In alcuni casi, gli attori regionali hanno trovato l'agenda politica del MAC rilevante per i loro interessi, è invece più difficile che gli attori locali se ne avvalgano, poiché sono più interessati in azioni e misure concrete piuttosto che in ampi obiettivi politici.

La partecipazione delle organizzazioni interessate nella SEO e nel MACIncl è diversa sia per gli attori che sono coinvolti, sia per l'uso delle relative agende politiche nell'area dell'occupazione o della lotta alla povertà. La partecipazione di tali organizzazioni è determinata dagli interessi di ciascun attore, dalle strutture istituzionalizzate di potere e dall'agenda politica. Nella SEO, nella base giuridica nel Trattato di Amsterdam e negli incentivi politici da parte della Commissione Europea, con il supporto del Consiglio (compresi i rapporti Kok⁶⁷ che hanno influenzato la revisione della Strategia di Lisbona del 2005) si evidenzia l'importanza fondamentale della partecipazione delle parti sociali nella SEO. Malgrado ciò, ed anche se tale partecipazione è incrementata nel tempo, l'utilizzo della SEO come strumento di definizione degli indirizzi politici è stato molto basso. Il PANocc non è generalmente considerato un documento strategico dalle parti sociali e le questioni affrontate nella SEO si sovrappongono solo incidentalmente con i loro interessi fondamentali. Le parti sociali a livello nazionale hanno un ruolo istituzionale nei singoli Stati Membri: sono consultati e/o informati formalmente circa le politiche di occupazione e di regolazione del mercato del lavoro. Il loro rapporto con le istituzioni pubbliche è strutturato attraverso

⁶⁷ **W. KOK, et al.**, "Jobs, Jobs, Jobs – Creating More Employment in Europe", Rapporto dalla Task-force sull'occupazione, Bruxelles, Novembre 2003 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/pdf/etf_en.pdf) e **W. KOK, et al.**, "Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment", Rapporto dal High Level Group, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo, Novembre 2004 (http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf)

istituzioni bipartite o tripartite ed in certi ambiti le parti sociali hanno anche un ruolo di co-regolazione.⁶⁸ Nel MACincl, gli attori della società civile hanno una base giuridica debole per partecipare ma hanno incentivi politici ed istituzionali forti, sia a livello europeo che nazionale. La posizione ed il ruolo delle organizzazioni della società civile contro la povertà nelle strutture istituzionali degli Stati membri, sono migliorati dall'inizio degli anni '90, ma non sono sicuramente radicati quanto quelli delle parti sociali.⁶⁹ Il loro incentivo per l'utilizzo dell'agenda politica del MAC è rafforzare la loro posizione nelle trattative con le autorità pubbliche, specialmente poiché gli obiettivi delle ONG sono vicini a quelli contro la povertà del MACincl. Alcune ONG, sotto gli auspici dell'EAPN, hanno anche cercato di influenzare i legislatori nazionali ed europei. Ciò è stato giustificato per il fatto che esiste un incentivo finanziario per le ONG, attraverso l'utilizzo delle risorse del Piano d'Azione Comunitario per la Lotta all'Esclusione Sociale (2002-2006), e del PROGRESS (2007-2013). Tuttavia, l'esclusione sociale non è una priorità nella maggior parte delle agende politiche a livello nazionale, e le risorse disponibili sono scarse.⁷⁰

Essenzialmente, la partecipazione nell'ambito nazionale è determinata dall'esistenza pregressa di attori istituzionali e dalle fonti politiche per influenzare le politiche: laddove ciò è istituzionalizzato, allora è più probabile che l'utilizzo del MAC sia inferiore. Viceversa, laddove il ruolo istituzionale è meno importante, allora il MAC può svolgere un ruolo nella definizione degli obiettivi, nella programmazione e nella *governance*. Ciò spiega il basso livello di partecipazione nella SEO da parte delle parti sociali e l'alto livello di partecipazione delle ONG nel MACincl.

B. Coerenza

1. Occupazione

Il fulcro della SEO – che mira ad incrementare il tasso di occupazione nell'Unione Europea e negli Stati membri – è collegato strettamente al tasso di crescita economica

⁶⁸ Si veda anche C. DE LA PORTE e P. POCHE, "Participation in the OMC", *supra* nota 34.

⁶⁹ P. POCHE, "La MOC et la protection sociale: des développements ambigus", in R. DEHOUSSE, (a cura di), *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, L'Harmattan, Paris, pp. 99-127.

⁷⁰ EAPN, "National Action Plans on Inclusion 2003 – 2005", *supra* nota 63.

dell'Unione economica e monetaria.⁷¹ Tale questione è stata la più coerente fin dall'inizio ed è diventata di maggiore importanza nell'evoluzione della SEO. Ecco perché sarà analizzata approfonditamente sia in termini temporali che di coerenza politica. La “capacità di assunzione” è la terminologia che nelle Linee Guida per l'occupazione (LGO) si riferisce alla finalità generale di incremento di partecipazione nel mercato del lavoro e quella di semplificazione delle modalità di acquisizione di un impiego. Ciò può ritenersi sinonimo di “attivazione”, nelle politiche dirette ad attivare i cittadini negli impieghi retribuiti. È definita come politica risolutiva di problemi quali la disoccupazione, attraverso lo sviluppo di un approccio preventivo (piuttosto che curativo) e attivo (piuttosto che passivo). In primo luogo analizzerò che cosa significa “capacità di assunzione” negli articoli del Trattato di Amsterdam dedicati all'occupazione, che rappresenta il quadro giuridico della SEO. Secondariamente, analizzerò lo sviluppo (orientato politicamente) degli obiettivi concernenti le politiche sulla capacità di assunzione durante i momenti cruciali delle modifiche avvenute nella SEO (1997, 2000, 2003, 2005).

In primo luogo, per quanto riguarda la base giuridica, gli obiettivi complessivi e le modalità di funzionamento della SEO sono definite nel Titolo Occupazione del Trattato di Amsterdam (artt. 125-130). L'obiettivo è quello di realizzare un alto livello di occupazione, attraverso la promozione di “di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici” ed includendo i temi primari delle politiche sull'occupazione in altri interventi comunitari (art. 125). In linea con il principio di sussidiarietà, gli Stati membri “considerano la promozione dell'occupazione una questione di interesse comune” (art. 126), dove il ruolo della Comunità è quello di “contribuire ad un alto livello di occupazione incoraggiando la cooperazione fra gli Stati membri, supportando e, se necessario, contribuendo alle loro attività”. Questo statuto giuridico è stato definito nel Vertice di Amsterdam del Giugno 1997. Esso dimostra che la promozione dell'occupazione, e non la lotta contro la disoccupazione, era il contenuto principale della politica comunitaria, accolto da tutti gli Stati membri nel quadro della SEO. Poiché le finalità generali sono state individuate in un testo di legge, i contenuti sono stati definiti in modo non politicizzato – in altre parole la formulazione non si basa né sulla concezione socio-democratica, che suggerisce un tasso di occupazione elevato a fianco di

⁷¹ Gli altri obiettivi – riconciliare lavoro e famiglia, questioni legate all'organizzazione del lavoro, bilanciamento fra flessibilità e sicurezza, semplificazione e promozione dell'imprenditoria – sono ugualmente rilevanti ma non saranno analizzati all'interno di questo articolo.

generose disposizioni di assistenza sociale e di un'alta qualità del lavoro; né si basa sull'opposta concezione liberale della forza lavoro, dove qualità dell'occupazione, livello di qualificazione e benefici di sicurezza sociale non sono menzionati.

I fondamenti di questa *policy* sono stati tracciati sostanzialmente sulla base di quanto previsto nel Trattato di Amsterdam. Nel novembre 1997, è stato organizzato un vertice straordinario per definire gli obiettivi della politica occupazionale (LGO) affinché l'UE e gli Stati membri potessero raggiungere un alto livello di occupazione. Le politiche dirette ad incrementare il tasso di occupazione per la popolazione attiva (cioè fra i 18 e i 65 anni) erano state definite con il termine “miglioramento della capacità di assunzione”. Per quanto riguarda i risultati in termini macroeconomici, ciò avviene al fine di massimizzare la partecipazione della popolazione attiva in un impiego retribuito, che a sua volta contribuisce a migliorare il tasso di crescita economico.⁷² Le categorie che cadono nella definizione di “miglioramento della capacità di assunzione” sono cambiate nel corso del tempo.⁷³ Nelle LGO del 1998, sette linee guida (sul totale di diciannove) erano dedicate alle politiche dirette all'aumento del tasso di occupazione fra i vari gruppi della popolazione attiva (età 18 – 65 anni). Le categorie interessate erano i disoccupati, giovani e adulti, per i quali gli Stati membri dovevano mirare a sviluppare strategie per il mercato del lavoro di tipo preventivo piuttosto che curativo e “attive” piuttosto che passive. Qui il concetto di attori ‘sociali’ coinvolti nella definizione della SEO è ideologicamente e politicamente legato alle scelte socio-democratiche di attivazione, che cercano di combinare le necessità degli individui con le loro qualificazioni. Gli Stati membri, infatti, acconsentivano ad assicurare che ogni giovane disoccupato potesse avere un “nuovo inizio” entro sei mesi dall'inizio del periodo di disoccupazione, e che ogni altro disoccupato potesse avere la stessa opportunità entro dodici mesi. Questo nuovo inizio doveva concretarsi con un lavoro o con politiche rivolte all'offerta di lavoro, quali corsi di formazione o di aggiornamento, praticantato, un lavoro o altra misura che promuovesse la “capacità di assunzione”. Queste misure dovevano mirare a promuovere il re-impiego di disoccupati di lunga durata nel mercato del lavoro. Gli Stati membri inoltre si impegnavano ad aumentare la percentuale dei disoccupati nei programmi di attivazione fino al 20% (media fra le tre migliori percentuali nazionali). Per quanto riguarda i soggetti incaricati di

⁷² Per l'analisi delle diverse basi ideologiche delle misure di attivazione, si veda **J-C. BARBIER**, “The European Employment Strategy, a Channel for Activating Social Protection?”, in **J. ZEITLIN et al.**, (a cura di), *The Open Method of Co-ordination in Action*, *supra* nota 8, pp. 417 – 446.

⁷³ Si veda **C. DE LA PORTE, e P. POCHE**, “Supple Co-ordination at EU level”, in **C. DE LA PORTE, e P. POCHE**, (a cura di), *Building Social Europe Through the Open Method of Co-ordination*, P.I.E.-Peter Lang, Brussels, 2002, pp. 31-71 sulla definizione degli attori ‘economici’ rispetto a quelli ‘sociali’.

organizzare e pagare i programmi di attivazione, ci si aspettava che una serie di attori avrebbero organizzato tali misure rendendosene responsabili. In particolare le parti sociali erano state incoraggiate a sviluppare i corsi di formazione, di avviamento professionale e di apprendistato. Esse avrebbero dovuto anche tentare, insieme alle istituzioni governative, di favorire la “formazione di lunga durata”, affrontando anche la questione del divario tecnologico, fornendo la formazione per le tecnologie dell’informazione per chi aveva lasciato le scuole anticipatamente.⁷⁴ Il concetto di capacità di assunzione della SEO è poi diventata più dettagliato. Nel 2000 tre elementi sono stati aggiunti. In primo luogo, è stato inserito un criterio più preciso di valutazione: per ottenere un risultato positivo, il soggetto avrebbe dovuto essere integrato nel mercato del lavoro a seguito della partecipazione ad uno schema rivolto alla “capacità di assunzione”. In secondo luogo, i soggetti “inattivi” sono stati inclusi come categoria interessata. Terzo, ma non meno importante, è stato introdotto un nuovo obiettivo politico, quello di modernizzarne il sistema del pubblico impiego, responsabile dell’indirizzo dei soggetti verso i diversi schemi occupazionali. Nel 2001, l’inclusione di soggetti anziani nel mercato del lavoro nel quadro della SEO è stata approvata. Dopo la riformulazione delle Linee Guida nel 2003, e più sostanzialmente nel 2004⁷⁵, è stato rafforzato l’obiettivo di incrementare la partecipazione al mercato del lavoro e sono state incluse nuove categorie di soggetti: immigrati ed altri gruppi svantaggiati. Entrambi gli aspetti sono stati poi riconfermati anche nella revisione degli obiettivi compiuta nel 2004.⁷⁶ Questa evoluzione concettuale della capacità di assunzione è stata accompagnata dallo sviluppo di indicatori statistici per gli aspetti chiave della SEO, in particolare quelli di attivazione e del tasso di occupazione delle categorie interessate.

Come è stato riconosciuto ampiamente nella letteratura accademica, il Consiglio di Lisbona del 2000 ha confermato il suo supporto alla SEO ed ha rappresentato un momento chiave nello sviluppo dell’impegno politico degli Stati membri verso la politica sull’occupazione. Infatti, al livello di Consiglio Europeo, pur non mancando l’accordo sull’obiettivo di piena occupazione fin dal 1997, ciò non era affiancato alla definizione di tassi di occupazione per specifiche categorie fino al consiglio di Lisbona. In quell’occasione gli

⁷⁴ CONSIGLIO EUROPEO, “The 1998 Employment Guidelines”, Risoluzione del Consiglio, 15 Dicembre 1997, **Doc. 13200/97**.

⁷⁵ Nel 2003 era stato approvato che dal 2005 le linee guide avrebbero coperto un periodo di tre anni e non soltanto un anno, e generalmente avrebbero dovuto legarsi al processo di revisione degli indirizzi economici (COMMISSIONE EUROPEA, *Una strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti*, COM(2003) 6 definitivo del 14.01.03).

⁷⁶ C. DE LA PORTE, e P. Pochet, “Participation in the OMC”, *supra* nota 34.

Stati membri avevano definito i tassi di occupazione da raggiungere entro il 2010 – 70% per il tasso di occupazione generale, 60% per quello di occupazione femminile. Nel 2001, era stato approvato anche un obiettivo addizionale del 50% per i lavoratori anziani, anch'esso entro il 2010. A Lisbona, 12 dei 15 paesi erano allora governati da partiti socio-democratici, perciò gli obiettivi sul tasso di occupazione erano stati affiancati da un'eguale attenzione alla qualità del lavoro. Tale questione riceveva ancora maggiore attenzione nel 2001, quando gli Stati membri avevano definito anche una serie di indicatori concernenti la qualità del lavoro, appunto per non sottovalutare tale aspetto rispetto al mero tasso di occupazione (per il quale svolgere 1 ora di lavoro equivale ad essere occupato). Dalla revisione di medio-termine degli obiettivi di Lisbona nel 2005, l'attenzione verso la qualità del lavoro è diminuita, mentre la questione dei contratti di lavoro flessibile, con un appropriato livello di previdenza sociale, ha ricevuto maggiore considerazione. Ciò significa che la capacità di assunzione è stata politicizzata fin dall'inizio, prima in una formulazione socio-democratica, successivamente in una più liberale. L'indirizzo ideologico prevalente è espresso dal Consiglio, mentre il processo di negoziazione degli obiettivi è sempre oggetto di dibattito fra gli attori con approccio prevalentemente sociale o economico.⁷⁷ Inoltre, questione fondamentale per la coerenza, gli obiettivi approvati attraverso la SEO, sono organizzati attorno a temi molto generali che possono essere adattati, a livello europeo e nazionale, ad altri obiettivi che rispecchiano quasi sempre l'ideologia politica di fondo nel continuum che va dalla destra alla sinistra politica.⁷⁸ Effettivamente, i governi tendenzialmente di sinistra, così come quelli tendenzialmente di destra, hanno utilizzato il concetto di capacità di assunzione delle LGO per giustificare le proprie riforme. Gli esempi più eclatanti sono quelli del governo inglese e di quello italiano poiché sia il primo ministro Tony Blair⁷⁹ sia il presidente del consiglio Berlusconi hanno giustificato a posteriori rispettivamente le politiche sulle retribuzioni e quelle sulla flessibilità sulla base di accordi riguardanti il mercato del lavoro.⁸⁰ In questo modo, la SEO è stata usata dai governi per scaricare la responsabilità delle proprie scelte altrove.

Tuttavia, nonostante l'ambiguità ideologica interna alla SEO ed al concetto di attivazione in sé, c'è stata una coerenza temporale degli obiettivi di politica della SEO.

⁷⁷ C. DE LA PORTE, e P. POCHET, "Supple Co-ordination at EU level", *supra* nota 74.

⁷⁸ Si veda anche J. VISSER, "The OMC as Selective Amplifier for National Strategies of Reform. What the Netherlands Want to Learn from Europe", in J. ZEITLIN *et al.*, (a cura di), *The Open Method of Co-ordination in Action*, *supra* nota 8, pp. 173 - 216.

⁷⁹ M. BUECHS, *Dilemmas of post-regulatory European social policy coordination*, *supra* nota 25.

⁸⁰ M. FERRERA, e S. SACCHI, "The Open Method of Co-ordination and National Institutional Capabilities. The Italian Experience", in J. ZEITLIN *et al.*, (a cura di), *The Open Method of Co-ordination in Action*, *supra* nota 8, pp. 137 – 172.

Secondo l'agenda della SEO, la "capacità di assunzione" è definita come mezzo importante per lo sviluppo di un obiettivo più ampio, quello di giungere ad una piena occupazione. Inoltre, il modello di piena occupazione è stato rafforzato nella revisione della Strategia di Lisbona del 2005, sostenuto anche dall'aggregazione dei processi di coordinamento economici e occupazionali.⁸¹

2. Inclusione sociale

Lo sviluppo degli obiettivi di inclusione sociale si appoggia sul modello Sociale Europeo, che ripone considerevole attenzione sul mantenimento della solidarietà sociale e sulla garanzia che tutti i soggetti siano integrati, e partecipino, in un ordine sociale e morale nazionale.⁸² L'interpretazione di esclusione sociale da parte della Commissione consiste nell'incidenza della povertà e di una condizione svantaggiata all'interno di determinate categorie e in determinati luoghi rispetto ai più ampi processi di cambiamento economico e di ristrutturazione dello stato sociale. All'interno di ciò sono enfatizzate anche la natura variegata degli svantaggi, superando altresì la differenza di reddito per incorporare gli aspetti sociali e culturali degli svantaggi, integrando anche la nozione di diritti di cittadinanza.⁸³

Per quanto riguarda il concetto di povertà nelle norme europee, sussiste una previsione specifica per la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale quale obiettivo per l'UE e gli Stati membri, introdotta nel Trattato di Amsterdam (1997). Per quanto riguarda gli strumenti disponibili, si afferma che la "cooperazione" può essere incoraggiata a livello europeo, ciò conferma, secondo il principio di sussidiarietà, che la competenza è degli Stati membri in questo ambito.⁸⁴ Non è presente un corrispettivo del "capitolo sull'occupazione" per la SEO, anche se l'art. 137 del Trattato di Amsterdam è stato usato come punto di appoggio per lo sviluppo della strategia sull'inclusione sociale. L'articolo afferma che la Comunità europea "sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori: [...]parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro". Eppure, sussiste una delega legale per affrontare il problema della povertà e l'esclusione

⁸¹ CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della presidenza, supra* nota 34.

⁸² R. ATKINSON, e S. DAVOUDI, 'The concept of Social Exclusion in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 2000, Vol. 38, No 3, p. 434, "places considerable emphasis on maintaining social solidarity and ensuring that all individuals are integrated into, and participate in, a national social and moral order".

⁸³ R. ATKINSON, e S. DAVOUDI, *Ibid*, p. 438

⁸⁴ K. ARMSTRONG, "The 'Europeanisation' of Social Exclusion: British Adaptation to EU Co-ordination", *The British Journal of Politics and International Relations*, 2006, Vol. 8, pp. 79-100.

sociale attraverso il MAC. Infatti, quando il MAC è stato definito, è stato accettato che tale processo dovesse essere applicato in modo completo per l'inclusione sociale, così da eliminare la povertà entro il 2010.

Gli obiettivi che compongono il MACincl, sono i seguenti. Per ciascuno obiettivo indicherò le tematiche ideologiche principali.

1. Facilitare l'accesso all'*occupazione* per tutti i cittadini, quale mezzo più efficace contro l'esclusione sociale. Questo obiettivo è associato chiaramente con una società di piena occupazione, che è coerente al livello europeo con gli obiettivi europei economici e occupazionali. Può essere interpretato sia nel senso di *workfare*⁸⁵, così da occupare i soggetti indipendentemente dalle circostanze sociali nelle quali si trovano, sia in un'ampia idea di social-democrazia, dove la qualità del lavoro e le questioni legate ad essa sono incluse.

2. Fornire l'accesso per tutti i cittadini ai *diritti sociali* che contribuiscono allo sviluppo di un metodo per *prevenire il rischio di esclusione*. Questa finalità promuove la creazione di approccio preventivo basato sui diritti per combattere povertà economica e non. Esso cerca anche di implementare le politiche indirizzate a fornire accesso all'educazione, all'abitazione, alla salute e altri servizi, quali cultura e giustizia. Ciò si allinea con il modello contro la povertà che è stato implementato storicamente e tradizionalmente nell'Europa continentale e nei Paesi nordici.

3. Azioni *specifiche* verso categorie a rischio di esclusione sociale, cercando di fornire un contributo finanziario provvisorio e successivo per i soggetti esclusi, e insieme promuovendo la loro più ampia inclusione sociale. Le categorie interessate sono i disabili, gli anziani e le donne (verso le quali l'enfasi è cresciuta dal 2003), gli immigrati e altri gruppi a rischio di esclusione. Lo standard approvato nel 2005 è quello di eliminare la povertà infantile entro il 2010. Questo obiettivo si propone nell'indirizzo ideologico opposto rispetto al precedente, e si rivolge alle categorie interessate, in linea con la tradizione anglosassone nella lotta alla povertà.

4. L'ultimo obiettivo riguarda la *politica comunitaria* e in particolare la *rete politica* interessata dalla strategia contro la povertà. Questo principio ha forti radici nei paesi nordici e anche se di formazione più recente in Irlanda. Il concetto di partecipazione nel MACincl è stato sviluppato in Irlanda.

⁸⁵ Il termine indica il sistema di politiche sociali centrate sul lavoro e l'attivazione dei cittadini.

Il fulcro di questa concezione europea ideologicamente complessa di povertà inclusa negli obiettivi sopra menzionati per l'inclusione sociale è stato ampliato progressivamente. Tuttavia, le questioni ideologiche di fondo che stanno appunto alla base del concetto di povertà non sono cambiate. L'ampliamento del 2003 ha rivolto maggiore attenzione agli aspetti della povertà femminile, l'integrazione delle categorie vulnerabili e specialmente gli immigrati.⁸⁶ Gli obiettivi sono stati accompagnati da vari indicatori quantitativi, approvati nel 2001 e poi estesi. Il risultato principale riguardante gli indicatori è stato quello di raggiungere un accordo su un tasso europeo di povertà – 60% del reddito medio – che permette la comparazione attraverso l'Europa. Dunque, la differenza primaria esistente fra questi obiettivi è fra l'approccio basato sui diritti e quello che definisce dei concetti specifici di povertà, che sono legati a due concezioni ideologiche diametralmente opposte. Il primo si riferisce alle tradizioni dei modelli di sicurezza sociale nordici o continentali, mentre il secondo si riferisce al modello di stato sociale britannico teorizzato da Beveridge. Le contraddizioni ideologiche nel MACincl si trovano non tanto in uno dei concetti (come la capacità di assunzione per la SEO), quanto nella combinazione degli obiettivi. Tuttavia, gli obiettivi del MACincl sono complessivamente coerenti con il modello di piena occupazione definito a Lisbona e successivamente rafforzato. Essi, dall'inizio, sono stati coerenti nel tempo nel promuovere in primo luogo il lavoro ai fini di inclusione e nello sviluppo di una strategia composita contro la povertà.

3. Comparazione della la coerenza nel MAC riguardo ai settori dell'occupazione e dell'inclusione sociale

La coerenza generale del MAC riguardo all'occupazione è stata costante nel tempo per quanto concerne la promozione della “capacità di assunzione” e nelle misure di “attivazione”. Questi sono i presupposti che possono portare alla piena occupazione, che è divenuta un obiettivo sempre più esplicito e più generale non soltanto nella SEO ma anche nella Strategia di Lisbona. Tuttavia, molti degli obiettivi della SEO sono ambigui e possono essere interpretati secondo diversi orientamenti ideologici. Per esempio, dalla revisione della Strategia di Lisbona, il concetto di *flexicurity* quale mezzo per sviluppare la crescita economica e occupazionale in Europa è stato al centro dell'attenzione politica. Essenzialmente, esso cerca di combinare la flessibilità del mercato del lavoro, il processo di

⁸⁶ COMITATO DI PROTEZIONE SOCIALE, “Common Outline for the 2003/2005 NAPs/inclusion”, Bruxelles, 2003.

creazione di nuovi posti di lavoro ed allo stesso tempo un livello adeguato di sicurezza per il lavoratore. Se i mezzi per giungere alla piena occupazione sono ambigui, la finalità di piena occupazione si è cristallizzata dal Vertice di Lisbona quanto gli Stati membri sono addivenuti ad un accordo sul tasso di occupazione da raggiungere per il 2010, 70% per quella generale, 60% per quella femminile. Ciò è stato completato nel Consiglio di Stoccolma con la previsione di un tasso di occupazione del 50% per i lavoratori più anziani, sempre entro il 2010. Il modello di piena occupazione si lega strettamente con il coordinamento delle politiche economiche nel quadro dell'EMU, che è stato migliorato con la revisione della strategia di Lisbona del 2005. Essenzialmente, allora, la SEO aveva definito degli strumenti politici ambigui per raggiungere una finalità precisa di piena occupazione, obiettivo posto al centro delle politiche economiche europee.

La coerenza generale del MACincl è stata costante nel tempo per quanto riguarda la finalità di coinvolgere i soggetti nella società attraverso il lavoro, di sviluppare un approccio basato sui diritti, di indirizzare azioni specifiche verso categorie di soggetti vulnerabili. L'approccio basato sul lavoro, così come le azioni specifiche rivolte a categorie definite, si sovrappongono agli obiettivi della SEO. Un'altra funzione del MACincl, la promozione di diritti sociali per tutti i cittadini, definisce un modello di qualità della vita complessivo da affiancare al modello di piena occupazione economicamente promosso dalla SEO. Le azioni specifiche verso soggetti a rischio di povertà si affiancano a questo approccio, anche se dal punto di vista ideologico ciò è in contrapposizione con il modello basato sui diritti. Ciò nonostante, il concetto di povertà a livello europeo attraverso il MAC è stato importante per molti Stati membri che stanno affrontando forme sempre più differenziate di esclusione. Anche se non sussistono *benchmark* quantitativi generali, l'Unione Europea ha definito, attraverso il MACincl, una soglia di povertà del 60% del reddito medio. Ciò è diventato un importante punto di riferimento per la creazione di un nuovo database Europeo sulle condizioni sociali (EU-SILC). Il processo di inserimento, tuttavia, è ai margini della politica comunitaria con la revisione della Strategia di Lisbona è stato sganciato dagli obiettivi centrali di crescita economica e occupazionale dell'UE.

Il MACocc e il MACincl sostengono insieme la crescita economica e il modello di piena occupazione, incrementando il tasso di occupazione dell'Unione. Entrambi, specialmente per gli attori 'sociali', includono anche obiettivi sociali di equità e adeguati standard di vita. In tal senso, gli obiettivi delle politiche di occupazione e di inserimento

sociale mostrano una situazione ibrida che caratterizza sempre di più il risultato dei processi di riforma sociale nei singoli Stati membri. Allo stesso tempo, gli obiettivi di entrambi i processi possono essere interpretati diversamente attraverso le diverse prospettive politiche, rendendo la loro coerenza relativamente fragile.

C. Efficacia

1. Occupazione

L'analisi del principio di efficacia nell'ambito dell'occupazione presenterà due categorie di dati riguardanti gli obiettivi principali della SEO. Il primo è lo sviluppo della spesa pubblica nelle politiche per il mercato del lavoro per l'UE-14⁸⁷ (Tavola 3), organizzata in senso decrescente di spesa nelle politiche di attivazione nel mercato del lavoro (PAML)⁸⁸, nel 1999. Tre gruppi di paesi sono stati identificati: paesi ad alta, media o bassa spesa pubblica. È stata aggiunta anche l'indicazione (colonna 2) sulla configurazione di stato sociale che il paese presenta, fattore che sarà utilizzato nella successiva discussione. I dati principali delle PAML (colonne 2 – 6) indicano gli obiettivi circa la “capacità di assunzione” della SEO. La colonna 7 indica se si è prodotto un aumento o una diminuzione della spesa pubblica riguardo alle PAML per i paesi dell'UE-14. Questi dati sono comparati con la spesa pubblica per le politiche passive nel mercato del lavoro (PPML), (colonne 8 – 11)⁸⁹ che la SEO scoraggia esplicitamente. La colonna 9 indica se durante il periodo considerato, si è verificato un incremento o una diminuzione della spesa pubblica nelle politiche per il mercato del lavoro. La seconda tabella (4), invece, analizza l'evoluzione dei tassi di occupazione generale e femminile per tutti i paesi dell'UE fra il 1993 e il 2005. Questo è un obiettivo fondamentale per l'occupazione, poiché l'UE ha approvato i tassi di occupazione da raggiungere entro il 2010 per l'Europa e per i singoli Stati membri: 70% per l'occupazione generale e 60% per quella femminile⁹⁰. È importante osservare che le variazioni nella spesa pubblica nelle

⁸⁷ Lussemburgo è escluso poiché i dati rilevanti sul PAML (dall'Eurostat) non erano disponibili.

⁸⁸ Le categorie che possono qualificarsi come PAML sono: formazione, job rotation/job sharing, incentivi all'occupazione, integrazione dei disabili, creazione di nuovi posti di lavoro, incentivi per gli start-up. I dati sono stati create esplicitamente dall'Eurostat per dimostrare il pilastro dell'occupazione nella SEO (COMMISSIONE EUROPEA, *European Social Statistics: Labour market policy expenditure and participants*, 2006, Lussemburgo, p. 6).

⁸⁹ Le categorie che possono qualificarsi come PPML sono: il mantenimento di un introito economico anche senza impiego (in particolare i benefici per i disoccupati) e il pensionamento anticipato (COMMISSIONE EUROPEA, *Ibid.*, p. 6).

⁹⁰ CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della presidenza*, *supra* nota 12.

politiche per il mercato del lavoro e le variazioni nei tassi di occupazione possono essere influenzati anche da fattori macroeconomici quali lo sviluppo economico e i cambiamenti demografici. Lo scopo dell'analisi è dunque indicare come gli obiettivi della SEO sono cambiati negli Stati Membri, ciò permette di individuare quali siano gli aspetti che influenzano tali obiettivi. Tuttavia, ogni congruenza o incongruenza fra gli obiettivi della SEO e i risultati (per la spesa nelle PAML e nei tassi di occupazione) deve essere valutata con attenzione, poiché non è una relazione causale provata.

Tavola 3: Evoluzione della spesa pubblica per PAML e PPML, 1999-2004 (EU-14)⁹¹

Paese	Stato sociale	PAML 1999	PAML 2001	PAML 2003	PAML 2004	+/-	PPML 1999	PPML 2001	PPML 2003	PPML 2004	+/-
Paesi ad "alta" spesa pubblica											
DK	Nordico	1.839	1.649	1.516	1.523	-	2.579	2.290	2.659	2.672	+
SWE	Nordico	1.997	1.452	1.033	1.002	-	1.680	1.072	1.209	1.316	-
Paesi a spesa pubblica "moderata"											
FR	Conservatore	1.046	.956	.824	.726	-	1.516	1.410	1.737	1.718	+
BE	Conservatore	1.025	0.996	0.993	0.920	-	2.369	2.247	2.468	2.406	+
DE	Conservatore	1.070	0.956	0.950	0.854	-	2.111	1.924	2.281	2.314	+
NL	Conservatore	.952	1.168	1.206	1.123	+	2.140	1.876	2.022	2.233	+
SF	Nordico	.945	.710	.746	.780	-	2.375	2.018	2.088	2.028	-
IRL	Anglosassone	.878	.730	.588	.492	-	1.102	0.696	0.885	0.897	-
IT	Meridionale	.557 ⁹²	.623	.683	.547	-	0.682	0.623	0.663	0.760	+
Paesi a spesa pubblica "bassa"											
SP	Meridionale	.649	.606	.562	.551	-	1.477	1.371	1.457	1.498	+
POR	Meridionale	.335	.492	.516	.552	+	.851	1.030	1.219	1.319	+
GR	Meridionale	.269	.278	.109	.166	-	0.446	0.397	0.410	0.448	+
AUT	Conservatore	.408	.428	.449	.431	+	1.313	1.183	1.365	1.394	+
UK	Anglosassone	0.195	0.160	0.160	0.160	-	0.555	0.394	0.343	0.285	-

La letteratura sull'effetto della SEO attraverso l'"apprendimento" (Efficacia di Tipo 1) sottolinea che si sono incrementate le misure di "attivazione", parzialmente grazie alla SEO.

⁹¹ I dati per la tabella (colonne 3-6 e 8-11) sono basati su i dati della **COMMISSIONE EUROPEA**, Eurostat: *Labour Market Series*, <http://www.eurostat.eu>, visitato nell'ottobre 2006; la definizione delle configurazioni dello stato sociale (nordico, conservativo e anglosassone) derivano da **G. ESPING-ANDERSON**, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990, mentre la configurazione dello stato sociale meridionale deriva da **M. FERRERA**, "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, Vol. 6, No 1, pp. 17-37.

⁹² I dati per il 2000, così come quelli per il 1999 non sono disponibili.

Tuttavia, pur fornendo utili indicazioni, questa letteratura rimane ambigua sulle modalità con le quali la SEO ha potuto influenzare le tendenze politiche e le esperienze delle riforme per il mercato del lavoro.⁹³ Un indicatore per ottenere alcuni dati sugli orientamenti nella capacità di assunzione è quello della spesa pubblica dell PAML, che non è stato analizzato sistematicamente. Dal punto di vista politico, si ritiene che l'attivazione e la capacità di assunzione siano strumenti importanti per controbattere la disoccupazione e per incrementare il tasso di occupazione. La possibilità di incrociare i dati sulla capacità di assunzione con i tassi di disoccupazione potrebbe permettere di giungere a conclusioni più precise circa lo sviluppo delle PAML come risposta alla disoccupazione. Tuttavia, tali analisi superano lo scopo di questo articolo, che cerca soltanto di fornire alcuni parametri attraverso i quali valutare l'efficacia del MAC. Nondimeno, l'orientamento della spesa pubblica nelle PAML e nelle PPML offre delle indicazioni generali sulle direzioni riformatrici all'interno dell'UE-15. La Tabella 3 mostra che tale aspetto è diminuito fra il 1999 e il 2004 in tutti i paesi, escluso nei Paesi Bassi, in Portogallo e in Austria. Ciò significa che malgrado tutta la retorica sulla capacità di assunzione e sull'attivazione, la spesa pubblica effettiva è diminuita per i programmi di "attivazione". Al contrario, si è verificato in tutti i paesi, escluso la Svezia, la Finlandia, l'Irlanda e il Regno Unito, un aumento nella spesa pubblica per le PPML. L'importanza di queste tendenze nella spesa pubblica verrà analizzata insieme con l'evoluzione dei tassi di occupazione.

⁹³ C. DE LA PORTE, e P. POCHET, "The European Employment Strategy", *supra* nota 44.

Tavola 4: Variazioni sul tasso di occupazione generale (TOG) e femminile (TOF), 1993-2005, (tassi in % di PIL)⁹⁴

Paese	1993 TOG	1993 TOF	1995 TOG	1995 TOF	1997 TOG	1997 TOF	1999 TOG	1999 TOF	2001 TOG	2001 TOF	2003 TOG	2003 TOF	2005 TOG	2005 TOF	% Δ TOG	% Δ TOF
Paesi ad "alta" spesa pubblica																
DK	72,1	68,2	73,4	66,7	74,9	69,1	76,0	71,1	76,2	72,0	75,1	70,5	75,9	71,9	3,8	3,7
SW E	71,3	69,7	70,9	68,8	69,5	67,2	71,7	69,4	74,0	72,3	72,9	71,5	72,5	70,4	1,2	0,7
Paesi a spesa pubblica "moderata"																
FR	59,3	51,3	59,5	52,1	59,6	52,4	60,9	54,0	62,8	56,0	63,3	57,3	63,1	57,6	3,8	6,3
BE	55,8	44,5	56,1	45,0	56,8	46,5	59,3	50,4	59,9	51,0	59,6	51,8	61,1	53,8	5,3	9,3
DE	65,1	55,1	64,6	55,3	63,7	55,3	65,2	57,4	65,8	58,7	65,0	58,9	65,4	59,6	0,3	4,5
NL	63,6	52,2	64,7	53,8	68,5	58,0	71,7	62,3	74,1	65,2	73,6	66,0	73,2	66,4	9,6	14,2
SF	61,0	59,5	61,6	59,0	63,3	60,3	66,4	63,4	68,1	65,4	67,7	65,7	68,4	66,5	7,4	6,0
IRL	51,7	38,5	54,4	41,6	57,6	45,9	63,3	52,0	65,8	54,9	65,5	55,7	67,6	58,3	15,9	19,8
Paesi a spesa pubblica "bassa"																
IT	52,3	35,8	51,0	35,4	51,3	36,4	52,7	38,3	54,8	41,1	56,1	42,7	57,6	45,3	5,3	9,5
ES	46,6	30,7	46,9	31,7	49,5	34,6	53,8	38,5	57,8	43,1	59,8	46,3	63,3	51,2	16,7	20,5
POR	65,1	55,0	63,7	54,4	65,7	56,5	67,4	59,4	69,0	61,3	68,1	61,4	67,5	61,7	2,5	6,7
GR	53,7	36,6	54,7	38,1	55,1	39,3	55,9	41,0	56,3	41,5	58,7	44,3	60,1	46,1	6,4	9,5
AUT	-	-	68,8	59,0	67,8	58,6	68,6	59,6	68,5	60,7	68,9	61,6	68,9	62,0	0,1	3,0
UK	67,4	60,8	68,5	61,7	69,9	63,1	71,0	64,2	71,4	65,0	71,5	65,3	71,7	65,9	4,3	5,1

TOG: tasso di occupazione generale

TOF: tasso di occupazione femminile

% Δ: variazione (sempre positiva) in percentuale del tasso di occupazione fra il 1993 e il 1995

La tendenza nei paesi "a spesa pubblica elevata", provenienti dal modello di stato sociale nordico, è quella di diminuire gli investimenti nelle PAML. È interessante osservare che questo orientamento è stato maggiore in Svezia, laddove sussiste un governo social-democratico (fino alle ultime elezioni del 2006), piuttosto che in Danimarca, laddove sussiste un governo liberale. In Svezia, inoltre, si è verificata una diminuzione della spesa per le PPML. Invece, in Danimarca, la spesa per le PPML è leggermente aumentata. Se c'è stata un'evoluzione negli indirizzi delle riforme per il mercato del lavoro, è stata verso l'utilizzo di politiche selettive indirizzate a specifici gruppi. I dati sul tasso di occupazione in Svezia e Danimarca suggeriscono una relativa stabilità per il modello di piena occupazione. In Danimarca, l'aumento è stato notevole ($\Delta\%$: 3,8 per TOG e 3,7 TOF) a differenza di un aumento leggero per la Svezia ($\Delta\%$: 1,2 TOG e 0,7 TOF), ciò suggerisce che il pilastro della

⁹⁴ Dati ottenuti da **COMMISSIONE EUROPEA**, *Labour market series*, supra nota 91.

capacità di assunzione della SEO non ha avuto influenza sui contenuti o sui risultati dei processi di riforma.

Nei paesi “a spesa pubblica moderata”, si può proporre una differenziazione dei risultati fra quelli conservatori (Francia, Belgio, Germania), dove le variazioni sono state incrementali, ed i paesi nei quali particolari condizioni hanno condotto a risultati più dinamici (Paesi Bassi, Finlandia, Irlanda). Nei paesi conservatori, la tendenza è stata verso la diminuzione della spesa per le PAML, con un aumento costante per le PPML. Questi paesi dimostrano inoltre degli aumenti relativamente lenti per i rispettivi tassi di occupazione ($\Delta\%$ TOG: 0,3 in Germania, 3,8 in Francia, 5,3 in Belgio). Tuttavia c'è stato un incremento più importante per il tasso di occupazione femminile ($\Delta\%$ TOF: 4,5 in Germania, 6,3 in Francia, 9,3 in Belgio). Questo è un chiaro indice di uno spostamento dal modello *male breadwinner/female carer* (uomo-lavoratore/donna-casalunga), che ha caratterizzato i regimi di assistenza sociale di questi paesi.⁹⁵ Le riforme politiche in questi Stati si sono spostate verso politiche di “attivazione” nei confronti di specifici gruppi, soprattutto (ma non solo) donne e lavoratori più anziani. In Francia, Belgio e Germania ci sono numerosi attori molto forti capaci di porre il veto al processo di riforma, tanto da rallentarlo, anche durante i periodi di crescita economica lenta. .

Negli altri paesi a spesa moderata, che hanno compiuto riforme strutturali nel mercato del lavoro dovute a particolari circostanze negli ultimi 20 anni, le linee di cambiamento sono state più evidenti. Nei Paesi Bassi,⁹⁶ la spesa per le PAML è aumentata e così pure i tassi di occupazione ($\Delta\%$: 9,6 TOG e 14,2 TOF), per il secondo soprattutto nel lavoro part-time. Questo ha rinforzato il modello di un *breadwinner* e mezzo (nel quale l'uomo lavora e la donna contribuisce della metà attraverso un lavoro part-time).⁹⁷ Inoltre, lo stato rimane relativamente generoso, rivelando la persistenza di un livello di spesa per le PPML egualmente alto. La Finlandia ha implementato un progetto di riforma pluriennale per bilanciare la crescita economica e del lavoro all'inizio degli anni '90 che includeva la lotta alle frodi e una diminuzione delle spese sia nelle PAML che nelle PPML. Piuttosto che di sviluppo di un nuovo modello in Finlandia, l'evoluzione dei tassi di occupazione negli anni

⁹⁵ G. ESPING-ANDERSON, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, supra nota 91.

⁹⁶ J. VISSER, “The OMC as a selective amplifier for national strategies of Reform. What the Netherlands wants to learn from Europe”, in J. ZEITLIN et al., (a cura di), *The Open Method of Co-ordination in Action*, supra nota 8.

⁹⁷ J. VISSER, e A. HEMERIJCK, *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, 1997, Amsterdam.

passati lascia intendere un incremento per raggiungere le altre nazioni scandinave, nei confronti delle quali la Finlandia ha sempre rappresentato la c.d. ruota di scorta.⁹⁸ effettivamente la variazione dei tassi di occupazione ha iniziato a crescere dopo il 1995 ($\Delta\%$: 7,4 TOG e 6,0 TOF). In Irlanda, le riforme economiche e strutturali degli anni 80 hanno portato ad una espansione sostanziale dei tassi di crescita dell'occupazione ($\Delta\%$: 7,4 TOG e 6,0 TOF). Queste riforme, tuttavia, hanno un sapore liberale, poiché le spese per PAML e PPML sono diminuite. Dunque, in Irlanda, la variazione si è indirizzata allo sviluppo di un modello di piena occupazione. Nel 1993, il tasso di occupazione generale era del 51,7% e quello femminile del 38,5% simile al tasso di occupazione nei paesi dell'Europa meridionale. Il tasso di occupazione totale quindi sarebbe dovuto aumentare del 15,9% per raggiungere la media europea del 67,6%, mentre quello dell'occupazione femminile del 19,8% per raggiungere la media europea del 58,3%. Questa evoluzione ha avuto luogo nel quadro delle residue implicazioni per il governo, in particolare per le questioni legate all'incentivazione della partecipazione femminile al mercato del lavoro, specialmente in relazione alla disponibilità di strutture pubbliche per la cura del bambino a costi ragionevoli, per le quali l'Irlanda ha ricevuto annualmente raccomandazioni dalla Commissione. Se anche il Ministero delle Politiche Sociali sostiene quest'idea, è il Ministero delle Finanze che può decidere sulla questione poiché deve approvare i fondi finanziari che sostengano tale iniziativa. Fino ad ora, esistono soltanto strutture private costose e (quasi) senza regolamentazione sulla materia.⁹⁹

Nei paesi a bassa spesa pubblica, l'Italia e la Grecia dimostrano orientamenti paragonabili: riduzione delle spese per le PAML e stabilità o incremento delle spese sulle PPML. Inoltre, in questi paesi si è verificato una generale crescita dei tassi di occupazione generale, soprattutto fra le donne. La tendenza è diretta molto chiaramente verso lo sviluppo di un modello di piena occupazione, con un ruolo residuo dello stato. La variazione del tasso di occupazione fra il 1993 e il 2004 è comparabile a quello degli altri pesi continentali: leggero aumento del tasso generale ($\Delta\%$ TOG: 5,3 per l'Italia, 6,4 per la Grecia, $\Delta\%$ TOF: 9.5% per l'Italia e 9.5% per la Grecia). Nel caso italiano, l'introduzione della SEO ha coinciso con altre riforme nazionali che colpivano ciò che prima era principalmente il mercato del lavoro passivo. In particolare si guarda alla Legge Treu sulla flessibilità del 1997 e alla Legge Bassanini del 1997 che trasferiva i servizi di pubblico impiego (con una componente di

⁹⁸ M. KAUTTO *et al.*, "Introduction: the Nordic Welfare States in the 1990s", in M. KAUTTO (a cura di), *Nordic Social Policy: Changing Welfare State*, Routledge, 1999.

⁹⁹ R. O'DONNELL, e B. MOSS, "Ireland: The Very Idea of An Open Method of Co-ordination", in J. ZEITLIN *et al.*, (a cura di), *The Open Method of Co-ordination in Action*, *supra* nota 8, pp. 311 – 352.

attivazione rafforzata) alle autorità regionali e locali.¹⁰⁰ Il Libro Bianco sul mercato del lavoro (2001) rafforzò la dimensione della flessibilità, utilizzando la SEO come capro espiatorio.¹⁰¹ Gli incrementi quantitativi nell'occupazione sono dovuti in particolare all'occupazione femminile flessibile e precaria, mentre lo spostamento verso le politiche di attivazione è per lo meno in parte dovuto alla SEO.¹⁰² In Grecia, il sistema di pubblico impiego (SPI) è stato riformato da metà degli anni '90 in poi, istituendo la supervisione del SPI con il Ministero. Un altro insieme di politiche erano centrate sulla possibilità di rendere più flessibile il mercato del lavoro attraverso degli incentivi fiscali e la riduzione dei costi non legati al salario.¹⁰³ Dunque, la SEO fu introdotta in un contesto relativamente fluido durante il quale il sistema veniva strutturato, con alcune misure di promozione dell'offerta di lavoro. In Portogallo, dove il tasso di occupazione generale e femminile erano approssimativamente più alti del 15% rispetto a quelli dell'Italia e della Grecia nel 1993, il cambiamento nell'ultimo decennio non è stato così eclatante ($\Delta\%$ TOG: 2,5 e $\Delta\%$ TOF 6,7). Tuttavia, il mercato del lavoro in Portogallo è caratterizzato da salari bassi, e da alti tassi di *working poor*. L'alto tasso di donne impiegate a tempo pieno in Portogallo era già evidente nel 1993 (55% TOF), è in parte dovuto alla necessità economica, ma anche alla maggiore emancipazione femminile, particolarmente pronunciata nel periodo successivo al 1974.¹⁰⁴ La Spagna è il paese meridionale in cui il cambiamento è stato maggiore nel periodo 1993-2005 ($\Delta\%$ TOG: 16,7 e $\Delta\%$ TOF: 20,5). Come risposta alla crisi economica in cui la Spagna era la peggiore situazione in tutti i paesi dell'UE-15, le politiche pubbliche hanno cercato di promuovere una crescita strutturale,¹⁰⁵ includendo gli obiettivi di diminuzione della disoccupazione e incremento dell'occupazione (in pratica c'è stato un aumento dei contratti in condizioni di precariato).

Negli altri paesi a bassa spesa pubblica, le strutture dello stato sociale e le risposte istituzionali sono state diverse. Nel Regno Unito, i dati rivelano una diminuzione generale nella spesa per le PAML. Il caso britannico inoltre dimostra una diminuzione molto chiara nella spesa per le PPML e un aumento incrementale dei tassi di occupazione ($\Delta\%$ TOG: 4,3 e $\Delta\%$ TOF 5,1) da un punto di partenza relativamente alto. Ciò suggerisce che il modello di

¹⁰⁰ M. FERRERA, e S. SACCHI, "The Open Method of Coordination and National Institutional Capabilities", *supra* note 53, pp. 143.

¹⁰¹ *Ibid*, p. 149.

¹⁰² *Ibid*, p. 151.

¹⁰³ OMAS, "Evaluation of the Employment Strategy in Greece", Ministero del Lavoro, Atene, 2002, pp. 63-63.

¹⁰⁴ S. CONDUTO DE SOUSA, *Female Labour Force Participation in Southern Europe: towards solving the Portuguese puzzle*, Tesi di dottorato, Istituto Universitario Europeo, Firenze, 2006.

¹⁰⁵ J. GONZALEZ-CALVET, "Employment Policies in Spain: From Flexibilisation to the European Employment Strategy" in C. DE LA PORTE, e P. POCHE, (a cura di), *Building Social Europe*, *supra* nota 74.

piena occupazione portato avanti dal partito labourista è molto più liberale della “Terza via” e delle sue giustificazioni. In Austria, le basi conservative dello stato sociale continuano a rimanere con un livello di spesa relativamente basso (anche se con un lieve incremento fra il 1999 e il 2004) sulle PAML, mentre hanno una spesa tre volte più elevata sulle PPML. Inoltre, fra tutti gli stati analizzati, l’Austria è la regione laddove si riscontra una maggiore inerzia in termini di variazione del tasso di occupazione ($\Delta\%$ TOG: 0,1% e $\Delta\%$ TOF 3,0).

Essenzialmente, la SEO non ha avuto successo nel promuovere modelli di sviluppo sociale ed economico coordinati con la capacità di assunzione, e neppure ha portato ad uno spostamento della spesa pubblica dalle PPML alle PAML. Per quanto riguarda le PPML, le riforme compiute nella maggior parte dei paesi dell’UE-15 sono state verso l’incremento del tasso di occupazione per i lavoratori più anziani, anch’esso presente nella Strategia di Lisbona, finalizzato a diminuire i pre-pensionamenti. Tuttavia, a causa della politica conservativa verso le pensioni, e all’invecchiamento della popolazione, l’effetto delle riforme non è ancora verificabile nei dati per le PPML.¹⁰⁶ Nonostante l’incremento di spesa per le PAML e per le PPML, l’evoluzione dei paesi dell’UE-15 è indirizzata al raggiungimento di un modello di piena occupazione. Le variazioni si devono, in primo luogo, ai diversi punti di partenza in termini di configurazioni istituzionali, laddove cambiamenti più sostanziali sono più probabili in paesi con tassi di occupazione bassi; ed in secondo luogo, alle crisi economiche che hanno incentivato l’azione riformatrice (ESP, NL, SF, IRL), e infine, agli approcci di politica pubblica di ciascun governo. In generale, la SEO dimostra un approfondimento del dibattito sull’“attivazione”, ma tale strategia non rappresenta l’unico canale attraverso il quale è stato promosso questo dibattito. Tuttavia, la SEO non è stata capace di mobilitare i governi per sviluppare la “capacità di assunzione” in relazione ad un modello economico e sociale accettabile. In secondo luogo, esso promuove un modello di piena occupazione, ma senza definire il ruolo dello stato in tale modello. Dunque, i paesi dell’UE-15 convergono verso un modello di piena occupazione, ma non è chiaro se ciò sia avvenuto principalmente per la politica della SEO.

¹⁰⁶ D. NATALI, e C. DE LA PORTE, “OMC Pensions: What role for Europe in Co-ordinating the reform of different pension systems? The cases of France and the Netherlands” in H. JORGENSEN, M. BAERENTSEN, and J. MONKS, *European Trade Union Yearbook 2003/2004*, Brussels, ETUI, 2005, pp. 255-282.

2. Inclusione sociale

Per analizzare l'efficacia nell'ambito dell'inclusione sociale, saranno presentati i dati relativi agli obiettivi principali nella strategia dell'inclusione. Tuttavia, l'analisi dell'efficacia è complessa, in parte poiché in tutti i paesi la questione della povertà fa parte di numerose agende politiche, dalle modifiche nei modelli di famiglia e genitori single, ai contratti di lavoro flessibile.

Nella tabella 5 seguente, i paesi sono organizzati secondo il livello di generosità dei loro trasferimenti sociali (dal più generoso al meno generoso), primo strumento contro la povertà (colonna 2). Quattro gruppi di paesi sono delineati in base a questa classificazione: paesi con spesa molto alta, alta, moderata e bassa. Il ruolo dei trasferimenti sociali nella lotta alla povertà appare chiaro osservando rapidamente i tassi di povertà prima dei trasferimenti sociali. La colonna 3 indica che i tassi di povertà prima dei trasferimenti sociali nell'UE-15 sono stati fra il 34% e il 44% e la colonna 4 mostra l'effetto differenziale delle pensioni nella lotta alla povertà, che sono particolarmente alti nei paesi meridionali e continentali. Le colonne 5-8 indicano il livello di sviluppo (dal più basso al più alto) delle politiche nella lotta contro la povertà, definite dagli obiettivi d'inserimento sociale. La colonna 5 indica il livello di sviluppo del concetto multi-dimensionale dell'esclusione sociale, in opposizione al metodo più ristretto della povertà monetaria. La colonna 6 indica il livello di sviluppo delle politiche di povertà con prestazioni assistenziali condizionate (subordinate all'accettazione di un lavoro). La colonna 7 indica il livello di sviluppo dell'approccio basato sui diritti verso la questione della povertà, e la colonna 8 indica il livello di sviluppo dell'approccio mirato alla questione della povertà. L'effetto dei trasferimenti sociali nel prevenire la povertà è indicato più dettagliatamente nella tabella 6.

Tabella 5: Trasferimenti sociali, Tasso di povertà (TP) antecedenti ai trasferimenti sociali e analisi dei contenuti della politica per l'inclusione sociale (UE-15)¹⁰⁷

Dimensione/ Paese	Trasferimenti sociali e povertà			Contenuto della politica per l'inclusione sociale			
	% di trasferimenti sociali rispetto al PIL 2001*	TP** 2001	TP *** 2001	Esclusione sociale	Relazione con l'occupazione	Diritti sociali	Azioni specifiche
Trasferimenti sociali "molto alti"							
Svezia	19,5	34	30	II	II	III	I
Danimarca	18,8	36	29	II	II	III	I
Paesi Bassi	19,5	35	22	II	II	III	II
Trasferimenti sociali "alti"							
Finlandia	16,8	40	30	II	II	III	II
Francia	16,3	44	27	III	II	III	II
Germania	15,8	39	24	II	II	III	I
Trasferimenti sociali "moderati"							
Belgio	12,5	38	25	III	II	III	II
Lussemburgo	13,6	40	23	III	II	III	I
Austria	14,6	38	25	I	I	II	III
Gran Bretagna	14,5	42	30	III	III	I	III
Trasferimenti sociali "bassi"							
Italia	8,7	42	22	I	II	I	III
Spagna	10,4	37	23	I	II	I	III
Portogallo	10,7	37	24	I	II	I	III
Grecia	11,9	36	23	I	II	I	III
Irlanda	10,5	36	30	III	III	I	III

I – Basso sviluppo

II – Medio sviluppo

III – Alto sviluppo

* - Trasferimenti sociali, escluso pensioni

** - Tasso di povertà prima dei trasferimenti sociali

*** - Tasso di povertà prima dei trasferimenti sociali, pensioni incluse

¹⁰⁷ I dati per le colonne 2, 3, 4, sono basati su **COMMISSIONE EUROPEA**, Eurostat, ESSPROS <http://www.eurostat.eu>, sito visitato nel novembre 2006; I dati per le colonne 5.8 sono basati su **COMMISSIONE EUROPEA**, *Rapporti congiunti sull'inclusione sociale 2001-2003 e 2003-2005*; **I.GOUGH et al.**, "Social Assistance in OECD Countries", *supra* nota 62; e sulle analisi nazionali in **M. FERRERA**, (ed.), *Welfare State Reform in Southern Europe*, *supra* nota 60; **J. ZEITLIN et al.** (eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action*, *supra* nota 8.

Sono numerose le osservazioni che vale la pena di precisare: in primo luogo, l'approccio basato sui diritti prevale nei paesi a spesa molto alta, alta e moderata. Come questione a sé, la povertà è entrata nel dibattito politico nello stato sociale preventivo (Svezia, Danimarca ed Paesi Bassi), almeno parzialmente grazie al MACincl. Lo stesso, in parte, vale per i paesi dell'Europa meridionale. Ciò si deve principalmente al fatto che la povertà si sta trasformando in una realtà con condizioni sociali ed economiche molto diverse ed al fatto che a livello europeo si è verificato un effetto incrementale dell'"apprendimento". Inoltre, il concetto multi-dimensionale dell'esclusione sociale, in contrasto con quello più limitato di povertà, è entrato a far parte dei dibattiti nazionali anche grazie al MACincl. Ciò è ancor più vero nei paesi dove le trasformazioni sociologiche legate, per esempio, ad un aumento delle famiglie con un unico genitore si sono diffuse recentemente (in particolare nei paesi dell'Europa continentale e meridionale). Infine, nei paesi con un minor sviluppo dell'approccio basato sui diritti, cioè la Gran Bretagna e l'Irlanda e i paesi dell'Europa mediterranea, l'approccio mirato è preminente. In Irlanda e nel Regno Unito, la povertà, come pure l'idea dell'erogazione dei benefici sociali solo a condizione dell'inserimento nel mercato del lavoro, è integrata nella struttura dello stato sociale.¹⁰⁸ In entrambi, ciò porta l'agenda politica ad affrontare l'approccio basato sui diritti, ma si presenta una resistenza a tale sviluppo per motivi ideologici. Nei paesi dell'Europa meridionale, la resistenza a tale modello è ideologica (legata più al ruolo della famiglia), ma è altrettanto legata alle risorse economiche. In definitiva, la contraddizione ideologica del MACincl ha portato, almeno a livello di agenda politica governativa, ad affrontare i diversi approcci per risolvere la questione della povertà, in primo piano nei paesi dell'UE-15. Ci sono state alcune variazioni incrementali nell'approccio alla povertà, ma una trasformazione più radicale di questi approcci concernenti l'inclusione sociale nella politica non ha avuto la stessa intensità, sia per una inerzia istituzionale e per una riluttanza dei governi a devolvere parte del budget per la lotta alla povertà. La tabella 6 seguente integra questa analisi concentrandosi sui risultati, cioè sulle variazioni del tasso di povertà generale e femminile fra il 1997 e il 2004.

¹⁰⁸ I. GOUGH *et al.* "Social Assistance in OECD Countries", *supra* nota 62.

Tabella 6: Variazione del tasso di povertà generale e femminile, 1997-2004¹⁰⁹

	1997 G	1997 F	1999G	1999 F	2001 G	2001 F	2003 G	2003 F	2004 G	2004 F	+/-
	Trasferimenti sociali "molto alti"										
DK	10	n.a.	10	n.a.	10	n.a.	12	12	11	11	+
SWE	8	n.a.	8	n.a.	8	n.a.	n.a.	n.a.	11	12	+
NL	10	11	11	11	11	12	12	12	n.a.	n.a.	+
	Trasferimenti sociali "alti"										
SF	8	9	11	12	11	12	11	12	11	11	+
FR	15	16	15	16	13	13	12	13	14	14	-
DE	12	13	11	12	n.a.	n.a.	15	17	16	18	+
	Trasferimenti sociali "moderati"										
BE	13	15	11	14	12	15	14	16	14	16	+
LUX	11	12	12	13	12	13	9	11	11	11	+
AUT	11	14	10	14	9	14	12	14	11	14	+/-
UK	16	19	18	21	17	19	17	19	n.a.	n.a.	+
	Trasferimenti sociali "bassi"										
IT	20	19	18	18	20	19	n.a.	n.a.	20	18	-
ES	21	20	19	18	20	17	20	18	21	19	-
POR	22	23	21	22	20	20	19	n.a.	21	22	-
GR	22	21	21	20	22	19	22	20	21	19	-
IRL	20	18	20	17	23	20	22	20	23	19	+

G: Popolazione generale (maschile e femminile)

F: Femminile

Numerose prove empiriche sull'evoluzione dei tassi di povertà sono da evidenziare. In primo luogo, c'è una correlazione generale fra la quantità dei trasferimenti sociali ed il livello di povertà: cioè i paesi che sono socialmente più generosi in effetti hanno un livello di povertà più bassa e viceversa. In secondo luogo, guardando lo sviluppo nel tempo, si è verificata una tendenza ascendente nell'UE-15. Per 9 paesi, il tasso di povertà è aumentato, in uno è rimasto stabile (Austria) ed è diminuito in altri 5. In terzo luogo, il tasso di povertà è aumentato in paesi che tradizionalmente non contemplavano la povertà quale problema politico (stati sociali universalisti e bismarckiani basati sul lavoro della popolazione maschile) e nei paesi anglosassoni, laddove la povertà è integrata nella struttura dell'assistenza sociale. Viceversa, il tasso di povertà è diminuito nei paesi dell'Europa meridionale e nei paesi a basso

¹⁰⁹ I dati sono basati su **COMMISSIONE EUROPEA**, Eurostat: *European Community Household Panel (ECHP) and EU-SILC*, <http://www.eurostat.eu> (visitato nel novembre 2006).

trasferimento sociale, anche se il punto di partenza era molto più alto, e ancora rimane relativamente più alto rispetto a quello degli altri gruppi di paesi. Il MACIncl come area di *policy*, concentrandosi sui diversi aspetti della povertà e dell'esclusione, è rilevante in tutti gli Stati membri, anche se in diversa misura. Quanto alla sua efficacia come strumento per prevenire o combattere la povertà, essa è limitata, ma ciò non esclude una variazione incrementale meno percettibile da verificare attraverso l'analisi di dati statistici comparati circa la povertà, ed attraverso l'uso dell'agenda politica sulla povertà da parte di ciascun governo per definire i propri obiettivi.

3. Comparazione dell'efficacia del MAC riguardo ai settori dell'occupazione e dell'inclusione sociale

Se l'efficacia è analizzata dalla prospettiva della capacità della SEO di promuovere la capacità di assunzione o le misure di attivazione, allora gli indici sulle PAML potrebbero suggerire che la SEO non ha avuto successo, poiché la spesa pubblica per le PAML è generalmente diminuita. Tuttavia, se osserviamo il dato che ne verifica i risultati – tasso di occupazione – allora gli obiettivi della SEO sono da combinare con un aumento dei tassi di occupazione nell'ultimo decennio. Ciò suggerisce, in primo luogo, che le misure finalizzate alla capacità di assunzione non sono la causa principale della crescita del tasso di occupazione, e anche se le misure di “attivazione” sono diventate un concetto cardine nelle riforme del mercato del lavoro, la SEO non è stata capace di promuovere lo sviluppo di uno specifico progetto per incentivare le assunzioni. Ciò suggerisce, in secondo luogo, che la SEO ha la capacità di promuovere un modello di piena occupazione, rafforzato dalla strategia di Lisbona del 2000 e dalla revisione del 2005. In particolare, la crescita del tasso di occupazione femminile, nei paesi conservatori e in quelli dell'Europa meridionale, ha contribuito allo sviluppo concreto di questo modello nell'UE. Tuttavia, è difficile da stabilire se la SEO, totalmente o parzialmente, sia riuscita a mobilitare i governi nazionali nell'obiettivo di rafforzare la crescita economica e dell'occupazione nei rispettivi programmi politici. Le pressioni che tutti gli Stati membri devono sostenere, fra le altre, l'invecchiamento della popolazione, i requisiti richiesti dall'Unione economica e monetaria e, sempre di più, gli obiettivi della strategia di Lisbona. Lo sviluppo del modello di piena occupazione si basa su un insieme di fattori, principalmente a livello nazionale, nel quale la SEO può rappresentare un elemento per modificare l'agenda politica.

Le conclusioni sull'efficacia del MACincl, in primo luogo, dovrebbero tenere conto del fatto che tale modello non è così forte come la SEO poiché manca di *benchmark* quantitativi. Nonostante ciò, dal punto di vista delle politiche contro la povertà, esso prevede informazioni comparative, che sono state meno istituzionalizzate nell'UE-15 rispetto a quelle concernenti le politiche dell'occupazione e per il mercato del lavoro. Sulla base dei dati comparativi in base alla topografia della povertà fra il 1997 e il 2004, appare che il tasso di povertà è incrementato nei paesi dove esso era tradizionalmente basso, in considerazione della configurazione delle politiche di prevenzione nello stato sociale, è invece diminuito dove la povertà era maggiore. Nei paesi dell'UE-15, c'è una tendenza verso la convergenza dei tassi di povertà nel 2004, rispetto al 1997. Il MACincl, oltre alla descrizione comparativa e complessiva (a livello Europeo) della povertà, propone anche le soluzioni per problemi simili. In alcuni paesi il MACincl ha introdotto l'esclusione sociale come problema da affrontare nell'agenda politica. Ma per quanto riguarda la sua efficacia per la lotta all'esclusione, così come la SEO, è difficile determinare quali abbiano portato alla variazione dei tassi di povertà e dell'esclusione sociale. Tuttavia, uno strumento importante – finalità indiretta del MACincl – è l'estensione dei trasferimenti sociali, i cui risultati confermano che l'incremento della spesa pubblica in tal senso può prevenire la povertà. I tassi di povertà, comunque, sono aumentati nei paesi con un livello più alto di spesa, fatto che conferma che la riforma dello stato sociale sta influenzando la qualità della vita nei sistemi nordici e corporativi. In questo caso, l'ibridazione, cioè lo scambio delle funzioni e degli obiettivi delle singole misure all'interno delle diverse configurazioni dello stato sociale, si sta sviluppando per combattere l'esclusione sociale nei paesi dell'UE-15. Le azioni specifiche verso categorie di soggetti vulnerabili si è diffuso non soltanto nei paesi anglosassoni, ma anche in nazioni nelle quali il più ampio sistema di assistenza sociale prevede anche obiettivi di prevenzione della povertà. L'approccio basato sui diritti è introdotto nell'agenda politica nei paesi in cui era precedentemente assente. Come per la SEO, i fattori che spiegano questi sviluppi sono molteplici e legati alla situazione interna. Ciò nonostante, il MACincl sostiene lo sviluppo delle agende politiche verso la lotta alla povertà, area peraltro non molto sviluppata e ai margini dei progetti di riforma per la protezione sociale. A Lisbona, il MACincl era parte della strategia di riforma promossa per l'UE. Dalla revisione del 2005, è stata esclusa dalle politiche centrali, ma il suo approccio composito, le politiche selettive e il suo obiettivo sulla povertà infantile sono stati definiti. Il MACincl comunque continua a svilupparsi incrementalmente, anche se in gradi diversi, nei paesi dell'UE-15, sia come strumento di diffusione delle informazioni, sia per la sua agenda politica.

IV. Conclusion

La *governance* attraverso il MAC può essere vista, in senso cinico, come una riproposizione degli esistenti modelli di partecipazione, ripetendo le contraddizioni esistenti nelle giustificazioni delle *policy* per il mercato del lavoro e contro la povertà, senza però poter introdurre nuovi indirizzi e nuovi strumenti per la sua natura di *soft law*. Da un punto di vista ottimistico, invece, la *governance* del MAC può essere interpretata quale motore dello sviluppo di nuove forme di partecipazione, con un approccio completamente nuovo, ma coerenti fra i vecchi e i nuovi obiettivi politici, cui si lega la capacità di influenzare le politiche per il mercato del lavoro e dell'inclusione sociale. In questo articolo, ho cercato di analizzare concretamente la *governance* nelle aree dell'occupazione e dell'inclusione sociale attraverso il MAC. In particolare, ho applicato i principi di partecipazione, coerenza ed efficienza, delineati in modo generale dal Libro Bianco della Commissione Europea sulla *governance*.¹¹⁰

Per quanto riguarda la partecipazione, gli attori chiave della politica comunitaria per l'occupazione e l'inclusione sociale sono i Ministeri nazionali, rispettivamente, del Lavoro e delle Politiche Sociali. Questi sono responsabili verso l'alto di presentare i propri rapporti a livello europeo, promuovendo l'integrazione orizzontale dei ministeri interessati a tali politiche. Sono altresì responsabili, verso il basso, per l'integrazione dei diversi livelli governativi, che acquistano maggiore importanza nel quadro della devoluzione in tali aree. La rete politica risulta avere una partecipazione soltanto formale delle parti sociali alla SEO, in considerazione del fatto che l'agenda politica della SEO è molto marginale rispetto a quella principale delle parti sociali (in particolare la negoziazione delle retribuzioni). Inoltre le parti sociali hanno altri canali istituzionali per influenzare gli indirizzi e la politica sull'occupazione e per il mercato del lavoro, la SEO ha quindi un ruolo limitato nella loro agenda politica. Al contrario, le organizzazioni della società civile, che hanno pochi canali formali per influenzare le politiche interne usano invece il MACincl per rafforzare la loro posizione rispetto al governo. Inoltre, gli obiettivi di lotta alla povertà del MAC sono perfettamente congruenti con quelli delle organizzazioni della società civile. Quindi, il MACincl si presenta come un perfetto laboratorio per difendere e sviluppare nuovi strumenti

¹¹⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *La governance Europea*, supra nota 3.

per influenzare i Ministeri delle Politiche Sociali. I fattori determinanti per lo sviluppo di un rete politica nel quadro del MAC sono quindi la posizione istituzionale dei diversi attori sociali, la loro agenda politica e i mezzi già istituzionalizzati per influenzare gli indirizzi politici.

Per quanto riguarda la coerenza, sia gli obiettivi concernenti la capacità di assunzione della SEO che gli obiettivi di lotta alla povertà del MACIncl sono il risultato di un compromesso fra i modelli derivanti da tradizioni politiche diverse, talvolta diametralmente opposte. Infatti, gli obiettivi di capacità di assunzione della SEO possono essere usati ed interpretati diversamente secondo gli indirizzi politici, da un *workfare* liberale alle misure di attivazione finalizzate alla inclusione. Ciò rende il MAC, da un lato, uno strumento estremamente flessibile, dall'altro, può essere facilmente usato dai governi per spostare altrove la colpa di scelte non apprezzate dalla popolazione. Gli obiettivi del MACIncl sono radicati in due diverse tradizioni: nelle politiche selettive di tipo anglosassone, e negli approcci sociale di matrice continentale e nordico. Tuttavia, il MAC include anche un concetto più ampio che non si lega a problemi ideologici, quello dell'esclusione sociale come fenomeno pluridimensionale. Anche se nel MACIncl gli obiettivi sono considerati ambigui, sono comunque innovativi nella capacità di affrontare un area che in molti Stati non aveva ricevuto alcuna attenzione né politica né empirica fino all'inizio di questo secolo.

Per quanto riguarda l'efficacia della SEO, in primo luogo è diminuita la spesa per le misure sulla "capacità di assunzione". In secondo luogo, nonostante la costante diversità nei livelli di spesa nazionali nel mercato del lavoro, nella configurazione dello stato sociale e nei tassi di crescita nell'UE-15, si è verificato uno spostamento verso un modello di piena occupazione per l'Europa. Il MACIncl, anche se con incentivi più deboli, conferma questo modello, poiché l'impiego è stato scelto come soluzione primaria per risolvere una condizione di povertà. Tuttavia, ciò ha portato a evidenti cambiamenti nell'approccio alla povertà, che ha tenuto conto della natura pluridimensionale all'esclusione, considerando quali fattori per la valutazione anche la salute, l'istruzione e altri. Nel quadro di un aumento del tasso di povertà in paesi laddove questo era tradizionalmente basso e la sua uniformità (anche se con leggera flessione) nelle aree dell'Europa meridionale, l'agenda politica del MAC appare ancor più rilevante. Il MACIncl aggiunge un elemento sociale al modello di piena occupazione che è alla base (e continua a dominare) la Strategia di Lisbona, e al consolidamento della crescita economica che sta alla base della revisione della strategia.