

Agende comunicanti? Le ‘mobilità’ nella Flexicurity e nella rinnovata Agenda Sociale

Federico Pancaldi

Università Statale di Milano
Graduate School of Economic and Social Sciences

e-mail: federico.pancaldi@unimi.it

*Paper presentato alla prima conferenza annuale ESPAnet Italia 2008
Sesione 2° - “Flessibilità del lavoro e sicurezza dei lavoratori in Italia e in Europa” –*

Abstract Identificando nella governance delle molteplici *transizioni* nella vita professionale dei lavoratori uno degli aspetti chiave per il futuro delle politiche sociali e dell’occupazione in Europa, il modello della Flexicurity ha rivitalizzato ed elaborato il tema del sostegno alle “mobilità” nell’Unione Europea: *mobilità geografica* dei lavoratori all’interno del Mercato Unico e *mobilità occupazionale* degli individui lungo l’arco della loro vita lavorativa costituiscono i principali paradigmi attorno ai quali si svilupperà l’iniziativa politica comunitaria nel prossimo triennio della Strategia di Lisbona.

Con il lancio della rinnovata Agenda Sociale nel luglio 2008, la Commissione ha avuto l’occasione di stabilire una decisa “comunicazione” con l’agenda Flexicurity, definendo in particolare il capitolo – espresso in termini piuttosto vaghi – dei “moderni sistemi di sicurezza sociale”, capaci tra l’altro di supportare gli individui durante le transizioni occupazionali e geografiche. Nonostante l’Agenda Sociale riprenda abbastanza fedelmente i temi aperti dall’agenda Flexicurity, la governance comunitaria delle sicurezze nelle mobilità appare ancora un sistema piuttosto frastagliato di processi politici ed interventi selettivi, dalla cui perdurante necessità di riorganizzazione e concretezza dipende la credibilità della dimensione sociale dell’UE per gli anni a venire.

1. Introduzione

E' assodato per molti osservatori che la storia della politica sociale UE sia fatta di risposte inventive e opportunistiche a limitazioni e costrizioni dovute al fatto che la gran parte della base per l'azione sociale nella UE è scivolosa ed evasiva e si possono fare progressi solo manovrando il timone tra i giganti gemelli dell'integrazione e della diversità tra Stati Membri (Daly 2007, p. 16).

Le dinamiche evolutive della dimensione sociale nella Strategia di Lisbona hanno mostrato una continua tensione verso un'*architettura di governance* nell'Unione Europea più compatta possibile nell'individuazione degli obiettivi strategici, nella razionalizzazione dei meccanismi di coordinamento tra livelli di governo, nell'interazione tra le politiche economiche, dell'occupazione, sociali e ambientali (Armstrong, Begg e Zeitlin 2008). Accanto ai processi di coordinamento orizzontale insiti nella natura stessa di Lisbona, la Commissione Europea ha fatto un uso crescente dello strumento dell'*agenda*, come ulteriore metodo di esercizio di un potere verticale *soft* di iniziativa politica, la cui *ratio* – dunque, il suo concreto valore aggiunto all'insieme delle politiche comunitarie - può essere interpretata a partire da diversi approcci.

Il presente lavoro si concentra sul ruolo di tali agende nei più recenti sviluppi delle politiche Europee sociali e per l'occupazione. Con una visuale ampia sulla molteplicità di *agende parallele* presentate, quale è la funzione esatta di un agenda nei processi politici comunitari? Sotto quali aspetti è possibile stabilire una comunicazione tra diversi interventi? Esistono meccanismi da cui aspettarsi un coordinamento virtuoso, di mutuo rafforzamento tra agende ricadenti sotto processi politici differenti ma correlati? In ultima analisi, stiamo assistendo alla configurazione di un coerente corpus di governance comunitaria della dimensione sociale o semplicemente ad una sostituzione di priorità d'iniziativa politica, cioè di *agende competitive* fra loro?

I casi di studio centrali in questo lavoro riguardano l'agenda della *flexicurity*, adottata nel giugno 2007, e la rinnovata Agenda Sociale, presentata dalla Commissione nel luglio 2008. Dall'ambizioso *approccio integrato* sottinteso alla prima per la modernizzazione dei modelli sociali europei attraverso un insieme di interventi diretti sia sul fronte del diritto del lavoro che sulla riforma dei sistemi di sicurezza sociale sono scaturite numerose aspettative di ulteriore precisazione e concretizzazione politica per quanto riguarda l'Agenda Sociale. I punti di coerenza tra le due agende verranno testati in questo lavoro sullo sviluppo del polisemantico concetto di *mobilità*, cruciale

nell'elaborazione concettuale precedente alla flexicurity e a più riprese comparsa nella produzione politica comunitaria degli ultimi anni.

2. Il ruolo dell'Agenda nei processi comunitari di politica sociale¹

Prima di tutto, che funzione svolge un'agenda in una politica dell'Unione Europea? E perché, dunque, concentrarsi su di essa per un'analisi della dimensione sociale comunitaria? Nell'ambito di questo lavoro, sotto un profilo strettamente formale, l'*agenda* si delinea come una prassi della politica sociale UE, ora inserita nei processi di Metodo Aperto di Coordinamento (MAC) nell'ambito della Strategia di Lisbona, in particolare la Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) e i MAC – ora unificati - di Protezione Sociale ed Inclusione Sociale (PSIS)².

Schematizzando, in questo contesto il lancio di un'agenda da parte della Commissione si può dire che assolva tre compiti fondamentali: primo, sul piano politico prescrittivo, fornisce un *indirizzo politico* ai processi di coordinamento, individuando priorità strategiche da affrontare nel medio periodo e stimolando un confronto tra la Commissione e gli Stati Membri alla ricerca di una piattaforma di azione condivisa; secondo, sul piano analitico, elabora una *cornice cognitiva* tendenzialmente innovativa per la comprensione e l'interpretazione di un determinato problema, fissando quindi intenzionalmente un approccio europeo comune cui dare seguito; terzo, in virtù della sua immediata riconoscibilità e del suo iter di approvazione inclusivo, suscita un certo *impatto mediatico* tra gli attori collettivi direttamente interessati (gli *stakeholders*) e, per quanto possibile, sulle opinioni pubbliche nazionali.

2.1. I Trattati assegnano alla Commissione uno specifico potere di iniziativa che nel campo sociale, date le limitate competenze comunitarie, viene declinato in termini di “promozione della cooperazione tra gli Stati Membri” (art. 127 TCE), o di “sostegno e completamento” dell'azione statale (art. 137 TCE) rispettosa del principio di sussidiarietà per quanto riguarda la messa in atto degli indirizzi stabiliti a livello

¹ Anche in riferimento ai casi di studio qui presi in esame, il termine ‘agenda’ non appare sempre appropriato per il gergo comunitario: la politica della flexicurity si configurerebbe formalmente piuttosto come “enunciazione di principi comuni”, poiché non prevede in sé interventi futuri. Per la metodologia di questo lavoro, tuttavia, si è scelta la denominazione *agenda della flexicurity*, sottolineando in primo luogo il carattere d'indirizzo cognitivo e politico svolto nell'ambito del MAC per le politiche dell'occupazione e sociali, interpretando dunque in modo lasco il *wording* ufficiale, peraltro in pieno accordo con l'uso corrente dei *practioners*.

² Dal 2005 il MAC/PSIS riunisce in un solo processo il coordinamento delle politiche nazionali riguardo all'inclusione sociale, le pensioni, la sanità e l'assistenza sociale, stabilendo all'interno della comune cornice organizzativa obiettivi generali e specifici.

europeo³. Nel contesto del MAC, con le sue preordinate scadenze periodiche, la Commissione utilizza i compiti assegnatili di intrapresa di ricerche, analisi, rapporti e disseminazione di informazioni, in funzione di indirizzo politico e programmatico nei confronti degli Stati Membri. Sia l'agenda della Flexicurity che l'Agenda Sociale, come vedremo in dettaglio più avanti, si inseriscono all'interno di routine procedurali stabilite col fine esplicito di "migliorare l'implementazione" delle Linee guida⁴; dall'altra parte possono anche ambire a suggerire nuove direttrici strategiche – un approccio integrato tra le esigenze dei lavoratori e quelle delle imprese nel caso della flexicurity, un rinnovamento dei mezzi e delle tematiche per la realizzazione dei valori sociali dell'UE, per quanto riguarda l'Agenda Sociale -, dunque a marcare una rottura dell'inerzia ciclica dei processi di coordinamento⁵. Inoltre, laddove i Trattati e la volontà politica lo permettano, viene preparata la strada per eventuali interventi legislativi comunitari, i quali richiedono una programmazione strategica prevista con una tempistica di largo anticipo, in ossequio alle pressanti necessità di rendicontazione dell'attività della Commissione verso i governi nazionali e alla recente cultura organizzativa sviluppatasi in seno alla Commissione stessa (Kurpas, Gron, Kaczynski 2008, pp. 43-45 – CEPS).

2.2. L'iter stesso di formulazione di un'agenda permette il raccoglimento di una base di informazione tecnica e di rielaborazione concettuale rispetto all'oggetto di intervento in grado di fondare un rilancio strategico dell'azione comunitaria a partire dalla creazione di nuove cornici di senso. In altre parole, la presentazione pubblica di un'Agenda è preceduta da un lungo lavoro analitico basato su studi condotti da team di esperti per conto della Commissione, successivamente discussi e disseminati verso il

³ Come premurosamente enfatizza la rinnovata Agenda Sociale, "le azioni nel campo sociale sono primariamente responsabilità degli Stati Membri [...], i poteri dell'UE e le sue responsabilità sono limitate. Ma l'UE, con il suo miscuglio di valori condivisi, regole comuni e meccanismi di solidarietà, è collocata in modo senza eguali per lavorare in partnership con gli Stati Membri e gli altri attori, e stimolare la cooperazione per gestire il cambiamento socio-economico" (Commissione Europea 2008, p. 3).

⁴ "L'Agenda Sociale è uno strumento essenziale per l'implementazione della Strategia di Lisbona, in particolare contribuisce a modellare politiche dirette verso più e migliori posti di lavoro. [...]. Con la nuova Agenda, la Commissione intende razionalizzare e semplificare il sistema del MAC in modo da migliorare la sua implementazione" <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/41&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. A sua volta, con la Comunicazione sui principi di Flexicurity, la Commissione intende lanciare un "processo politico pienamente in linea con il quadro della Strategia di Lisbona", che contribuisca a raggiungerne gli obiettivi (Commissione Europea 2007a "Impact Assessment").

⁵ Nonostante le Linee Guida Integrate per il periodo 2008-2010 siano poi state confermate invariate rispetto alla precedente versione dal Consiglio Europeo di Primavera del Febbraio 2008, l'approvazione dei Principi Comuni di Flexicurity erano intesi per "ispirare e contribuire all'implementazione delle Linee Guida Integrate" (Commissione Europea 2007b): un wording appositamente vago che avrebbe potuto aprire la possibilità di una revisione di queste ultime secondo lo schema dei Principi Comuni. Un'opzione dimostratasi presto politicamente impraticabile.

più vasto pubblico di funzionari nazionali, rappresentanti di gruppi d'interesse ed esperti⁶. Sostenuti dall'autorità del sapere tecnico, l'interpretazione dei fenomeni sociali proposta dalla Commissione, i concetti da essa fissati e il conseguente programma di interventi tendono ad legittimarsi come approccio comunemente accettato per il periodo a venire. D'altra parte, nonostante il contenuto di un'agenda non sia un atto unilaterale della Commissione ma venga esaminato con la partecipazione degli Stati membri, è importante notare come questo abbia carattere principalmente discorsivo e quindi lasci poi il campo aperto alle negoziazioni tra gli Stati Membri in merito alla sua reale implementazione (*follow-up*).

Infine, proprio l'estensione delle consultazioni di norma condotte dalla Commissione nei confronti di un ampio spettro di *stakeholders* può essere sfruttato per la circolazione di concetti di più immediata accessibilità e di enfatiche dichiarazioni di principio, nel tentativo di semplificare il messaggio diretto verso l'opinione pubblica. L'intelligibilità di marchi come "flexicurity" o "opportunità, accesso e solidarietà" rendono più riconoscibile la comprensione della direzione delle politiche comunitarie rispetto alla frammentazione di singole misure o ai molteplici e complessi obiettivi contenuti nei processi del MAC.

2.3. In conclusione, *il lancio di un'agenda da parte della Commissione Europea presuppone l'individuazione e l'elaborazione concettuale di un macro-tema e la proposizione di un programma strategico di azione comunitaria basato su un approccio condiviso e su obiettivi prioritari, sulla base del quale gli Stati Membri orientino il coordinamento delle proprie politiche comuni, oltre che considerare possibili interventi legislativi specifici, laddove i Trattati e la volontà politica lo permettano.* Flexicurity e Agenda Sociale assumono dunque ai nostri fini una specifica importanza di "segnali stradali" per capire i maggiori temi di investimento politico futuri della Commissione per la dimensione sociale dell'UE. Con un occhio allo sviluppo dell'architettura di governance della Strategia di Lisbona verso un corpus più integrato, compatto – quindi più efficace - di politiche e direzioni strategiche, sembra utile ora contestualizzare i casi di studio prescelti .

⁶ Nel caso della Flexicurity, la Commissione si è avvalsa dell'aiuto di due gruppi di "esperti esterni di alto livello" a partire dal 2006, di cui il più famoso è stato quello diretto da Tom Wilthagen , autore del rapporto presentato nel maggio 2007. I concetti, le componenti, gli indicatori e le vie nazionali della flexicurity sono stati simultaneamente discussi con vari attori in una serie di eventi

3. Flexicurity e Agenda Sociale nella governance sociale della Strategia di Lisbona

Nei suoi ormai dieci anni di vita la Strategia di Lisbona si profila ancora come un cantiere aperto: posto l'obiettivo ultimo – l'UE come avanzata economia basata sulla conoscenza - e le molteplici azioni in svariati domini politici cui ha dato vita grazie all'utilizzo sistematico del MAC, le sue priorità e la razionalizzazione dei processi di governance sono stati più volte oggetto di revisione o critica. Per limitarci alla sola sfera sociale, a partire dal Rapporto Kok del 2004 si è profilata l'urgenza di accordare le riforme dei mercati del lavoro europei con le linee direttrici macro-economiche per evitare un sovraccarico di obiettivi e concentrare gli sforzi implementativi sulle priorità di rilancio economico e creazione di posti di lavoro (*growth and jobs*)⁷. Parallelamente, gli obiettivi della coesione sociale e della lotta alla povertà sono stati riorganizzati nell'unico MAC PSIS: le garanzie di una specifica attenzione politica e di una maggiore sistematicità valutativa per nodi di alta sensibilità nella ristrutturazione dei modelli di welfare in Europa non hanno evitato a molti osservatori l'impressione di una sottoposizione gerarchica – quindi di una certa marginalizzazione - di tali obiettivi nel quadro della Strategia di Lisbona (Daly 2006, Zeitlin 2008)⁸.

3.1. La consapevolezza del fatto che la separazione per compartimenti stagni di mercato del lavoro e reti di sicurezza sociale in separati processi poco comunicanti tra loro costituissero una delle più gravi manchevolezze della dimensione sociale UE ha però portato il Consiglio Europeo di Primavera del 2006 a richiedere alla Commissione il disegno di un "*framework* nel quale le politiche economiche, occupazionali e sociali si possano mutuamente rafforzare, assicurando che progressi paralleli vengano compiuti

⁷ Col Summit di Göteborg (2001) la versione originale della Strategia di Lisbona si prospettava come un 'quadrilatero' basato sul perseguimento di obiettivi economici (crescita), occupazionali (più e migliori posti di lavoro), sociali (coesione sociale) e ambientali (sviluppo sostenibile). La riforma del 2005 ha stabilito una gerarchia di priorità centrate su "crescita e lavoro", con protezione e inclusione sociale come 'processo satellite' e lo sviluppo sostenibile ridefinito in termini di 'complemento' di lungo periodo (Armstrong, Begg e Zeitlin 2008, p. 413-414).

⁸ Le debolezze strutturali e procedurali della Strategia di Lisbona rispetto agli obiettivi sociali sono stati ampiamente rilevati dalla letteratura e hanno spesso coinciso con una critica più radicale dell'indirizzo politico seguito dall'Unione Europea: privilegiando un approccio liberistico disinteressato alla creazione di una vera e propria dimensione sociale comunitaria per l'esigenza di tutelare la libertà degli attori economici all'interno del mercato unico, poco verrebbe fatto dalla Commissione e dal Consiglio per assicurare un sistema più coercitivo verso il rispetto degli impegni sociali da parte degli Stati Membri (Ashiagbor 2005, Raveaud 2007). Al di là delle connotazioni politiche, le critiche tecniche più frequenti al contestato rendimento di Lisbona in termini di risultati concreti riguardano l'insufficiente capacità di monitoraggio da parte dell'UE, la scarsa osservanza da parte di molti Stati Membri delle richieste di fornitura di dati per gli indicatori prescelti e il freddo formalismo nella compilazione dei Rapporti Nazionali Annuali, con la frequente esclusione di un vero dibattito partecipato a livello nazionale cui, invece, la logica del MAC essenzialmente tenderebbe (Zeitlin 2008).

nella creazione di posti di lavoro, competitività, e coesione sociale nel rispetto dei valori Europei” (Consiglio Europeo 2006). La mancanza della “pratica effettività di mutui riscontri” tra le politiche occupazionali e quelle sociali a livello UE ha in molti casi prodotto un riverbero negativo anche a livello nazionale, come si evincerebbe da numerosi Rapporti Nazionali (Zeitlin 2008, p. 438-439).

In questa prospettiva, la presentazione dell’agenda della flexicurity – la cui inizializzazione viene richiesta proprio dal Consiglio del 2006 – si costituisce esattamente come potenziale *trait d’union*, un decisivo ponte concettuale e pratico nella governance europea delle riforme nell’ambito dei rapporti di lavoro e sistemi di protezione sociale: è proprio il marcato accento sull’*approccio integrato* tra “flessibilizzazione dei mercati del lavoro, organizzazione del lavoro e delle relazioni industriali, e la sicurezza dell’impiego e sociale” (Wilthagen e Tros 2004, Commissione Europea 2007b, p. 4) a costituire il punto cardinale dell’agenda. Per la prima volta, la Commissione apre uno spiraglio programmatico di largo consenso verso un corpus di governance della dimensione sociale compattamente organizzato, sotto il cui riconoscibile ombrello può essere ordinata una vasta serie di interventi sociali in conciliazione – e non in contrasto - con gli obiettivi economici.

La trasversalità delle sue componenti rispetto ai processi politici comunitari esistenti introduce una parificazione della dignità degli interventi nel campo dell’educazione primaria, avanzata e professionale (apprendimento lungo l’arco della vita) e dell’attivazione dei servizi sociali d’interesse generale come la sanità, i servizi per l’infanzia (moderni sistemi di sicurezza sociale), o i centri per l’impiego (politiche attive del lavoro) funzionale alla riforma dei mercati del lavoro, quest’ultimo finora esclusivo punto di attenzione dei *policy-makers* comunitari. Secondo un’interpretazione che da molti osservatori vicini alle associazioni dei lavoratori potrebbe essere valutata eccessivamente ottimista (vedi Keune e Jepsen 2007, Tangian 2007), lungi dall’essere il “cavallo di Troia” per legittimare l’abbattimento della legislazione a protezione dell’impiego a livello europeo, l’agenda della flexicurity stabilisce al contrario una cruciale novità dal punto di vista delle *sicurezze*, il vero pilastro debole delle politiche europee. Condiziona, infatti, qualsiasi azione di flessibilizzazione del mercato del lavoro alla messa a punto di un soddisfacente sistema di sicurezza: impegna, in altre parole, l’UE ad elaborare una visione più precisa di un welfare adeguato al modello economico-sociale del 21° secolo.

3.2. In questo quadro, se dall'agenda Flexicurity erano giunti solo input di massima per la elaborazione di "moderni sistemi di sicurezza sociale" non meglio precisati, la perfetta tempistica dell'apertura delle consultazioni per la revisione dell'Agenda Sociale ha dato modo alla Commissione di avanzare una proposta ben più dettagliata sulla scorta del dibattito appena concluso sulla flexicurity⁹. L'Agenda Sociale è inserita in un più ampio pacchetto di iniziative collegate allo sviluppo del Mercato Unico, una delle principali priorità della Commissione Barroso sotto l'ombrello della cosiddetta "Agenda dei Cittadini" (*Citizen's Agenda*), lanciata nel maggio del 2006 come risposta alla crisi seguente al rigetto referendario del Trattato Costituzionale: in linea con la tradizione inaugurata da Delors, il rafforzamento delle sicurezze sociali ed ambientali rappresenta la controparte politicamente indispensabile al progetto di ulteriore apertura e completamento del mercato unico. Secondo la Commissione, è necessario ora rivolgersi alle "legittime preoccupazioni dei cittadini" di fronte alle forti pressioni all'"adattamento dei lavoratori" causate dal cambiamento tecnologico e alla salvaguardia dei diritti dei cittadini "attraverso la corretta applicazione delle leggi comunitarie" (Commissione Europea 2007e, p. 10).

Pur scaturendo da una tale esigenza politica, la rinnovata Agenda Sociale prevede interventi che ricadono trasversalmente in un ampio spettro di domini politici, stabilendo nuove priorità nell'ambizioso intento di porre l'UE come propulsore delle riforme nazionali dei modelli sociali. Le sei aree individuate dalla Commissione sono l'educazione per i giovani, l'investimento nell'adattamento delle competenze professionali dei lavoratori, la mobilità geografica dei cittadini europei, lo sviluppo dei sistemi sanitari con particolare riferimento agli anziani, il contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, la lotta universale contro le discriminazioni, e l'esportazione del modello sociale europeo verso i Paesi terzi, in primo luogo i potenziali candidati alla membership comunitaria: ognuna di queste contiene un pacchetto di interventi legislativi, di studio o di coordinamento fino al 2010 (Commissione Europea 2008). Inevitabilmente le proposte avanzate con riferimento al mercato del lavoro e alle reti di protezione sociale si intrecciano con processi politici comunitari esistenti, in particolare con la SEO e il MAC PSIS (ibidem, p. 10).

⁹ La Comunicazione "Opportunità, accesso e solidarietà", che dà il via alla consultazione pubblica per l'Agenda Sociale, arriva a fine novembre 2007, quando ormai il pacchetto flexicurity è stato già ampiamente dibattuto sia in sede pubblica e poco manca all'approvazione del Consiglio. Il grande evento di discussione sulla Realtà Sociale ha avuto luogo invece nel maggio 2008: da qui traggono la maggior parte delle informazioni sulla posizione e le richieste degli attori.

3.3. Data la stretta vicinanza tempistica con il dibattito sulla flexicurity, la questione della coerenza e della mutua comunicazione tra queste agende è stata oggetto di riflessione per molti¹⁰. Se da un punto di vista normativo la cornice di senso creata dalla flexicurity è vista dai partner sociali – con diverse sfumature - come un importante punto di riferimento politico per fissare il rapporto tra dimensione economica e sociale¹¹, lo sviluppo di una adeguata architettura di governance sociale fiaccata da deboli congiungimenti tra politiche diverse necessita un *approfondimento* dei processi esistenti attraverso una razionalizzazione delle priorità ed una più attenta specificazione di strumenti attuativi e di monitoraggio, piuttosto che un ulteriore *allargamento* di temi sull'onda di contingenti esigenze politiche¹².

Nel tentativo di stabilire quale sia stato il risultato di tale potenziale comunicazione tra le due più recenti agende comunitarie, dunque lo stato dell'arte della dimensione sociale europea, questo lavoro si concentrerà di seguito sull'elaborazione concettuale e programmatica del tema delle mobilità, cruciale nelle sue due dimensioni: quella più innovativa delle transizioni (*la mobilità occupazionale*), attorno cui è incentrata l'agenda flexicurity, e quella più tradizionalmente legata alla libertà di movimento dei lavoratori nel mercato unico (*la mobilità geografica*), a sua volta rilanciata dall'Anno Europeo della Mobilità dei Lavoratori e ripresa dall'Agenda Sociale.

4. L'agenda della flexicurity: mobilità occupazionale e transizioni.

La mobilità occupazionale costituisce uno dei temi centrali dell'agenda flexicurity: la riforma dei mercati del lavoro nazionali in Europa si impernia su un'analisi teorica sviluppata nell'ultimo decennio e sulle pragmatiche soluzioni ideate in Olanda e

¹⁰ Le seguenti posizioni sono tratte dalla propria trascrizione degli interventi di stakeholders ed esperti svolti alla Conferenza di consultazione precedente al varo dell'Agenda Sociale "Responding to new social realities. Developing an EU Agenda Opportunities, Access and Solidarity", tenutasi a Bruxelles, il 5 e 6 maggio 2008.

¹¹ Una Agenda Sociale 2005-2010 – certamente meno enfatica nelle sue ambizioni di rappresentare la nuova realtà sociale – già era stata lanciata il 9.02.2005 con gli obiettivi di "aumentare la fiducia dei cittadini" nell'UE migliorando gli strumenti d'implementazione dei programmi comunitari, e supportare il nuovo focus (nel 2005) della SEO per quanto riguarda l'adattabilità dei lavoratori e le pari opportunità.

¹² Con un'efficace espressione, Zeitlin avverte che "incorporare comuni obiettivi settoriali ed indicatori in una comprensiva strategia Europea non è come aggiungere ornamenti ad un albero di Natale, ma piuttosto come equipaggiare la cabina di pilotaggio di un aereo con tutto l'insieme di strumenti adatti per evitare di volare alla cieca" (J. Zeitlin, "How to Improve Social Policy Coordination in the EU", presentazione fornita alla Conferenza "Responding to new social realities", 5 maggio 2008, disponibile sul sito http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/social_agenda/documents/library/zeitlin_en.pdf)

Danimarca. Prima di osservare l'elaborazione comunitaria del tema della mobilità, sembra opportuno rivisitare brevemente gli assunti teorici retrostanti.

4.1. La popolarità attuale del concetto di flexicurity deve molto nella sua teorizzazione al quadro concettuale dei 'mercati del lavoro di transizione' (*transitional labour markets*, di seguito TLM), elaborato a partire dalla fine degli anni '90 da Günter Schmid e Bernard Gazier come riformulazione dei sistemi di welfare di fronte al dilagare della disoccupazione strutturale nei mercati del lavoro continentali e della vulgata deregolativa quale dominante risposta operativa (Schmid 1998, Schmid e Gazier 2002; Esping Andersen e Regini 2000). Non è qui la sede per una sistematica discussione del "lungo e attivo dialogo" tra teorici dei TLM e della flexicurity (Gazier 2002: 100, Wilthagen 1998, Schmid 2007). Piuttosto, un elemento tematico ci interessa particolarmente per l'influenza esercitata nell'elaborazione concettuale dell'agenda flexicurity: le transizioni, o mobilità occupazionale.

Secondo la più semplice definizione, l'istanza normativa dei TLM è di "mettere i lavoratori in grado di assumersi più rischi durante il corso della loro vita rendendo profittevole non soltanto il lavoro bensì anche le *transizioni*" (Schmid 2007, p. 7). Partendo dall'assunto che il lavoro a tempo indeterminato – cioè quello che comunemente oggi si intende come rapporto di lavoro standard – non sia più l'unica opzione possibile sul mercato¹³, e che i bisogni stessi dell'individuo evolvano verso diverse esigenze di conciliazione tra lavoro e vita privata, i TLM enfatizzano una promozione ex-ante della *mobilità occupazionale* attraverso la revisione dei sistemi di welfare come "sicurezza nelle transizioni", in termini di diritti e servizi sociali d'accesso garantito. In altre parole, i TLM accettano la *flessibilità* dei rapporti di lavoro come una condizione *de facto* essenziale della realtà socio-economica e si concentrano dunque sull'aggiornamento dei tradizionali sistemi di *sicurezza sociale* in base allo sviluppo delle capacità individuali e alla fondamentale sicurezza di mantenimento del reddito¹⁴. Il punto di cruciale comunicazione tra TLM e flexicurity è proprio il ruolo-

¹³ "I TLM prevedono la fine del lavoro puramente dipendente e l'inizio di una nuova forma di impiego autonomo, nel quale l'integrazione sociale implica la partecipazione in vari network sociali legati non solo al lavoro salariato ma anche al lavoro in famiglia, attività culturali e lavoro volontario" (Schmid and Gazier 2002: 6).

¹⁴ Il mantenimento di un certo livello minimo di reddito individuale è il perno su cui Schmid (2002, p. 394) fonda la possibilità di un nuovo contratto occupazionale basato sulla mobilità. In particolare, si tratta i) di conservazione del reddito durante le sessioni di formazione; ii) di sostegno al reddito nelle transizioni tra tipi diversi di lavoro; iii) di sicurezza del reddito durante la disoccupazione; iv) di sostituzione del reddito nel passaggio verso la pensione o in eventi più drammatici di disabilità o malattia.

chiave della reti di *sicurezza* come stimolo e supporto alla mobilità, dettata da tanto da imperativi produttivi quanto da esigenze individuali¹⁵.

L'interpretazione di mobilità, dunque dell'ampiezza di fattispecie ricadenti sotto il comune marchio di 'transizioni', differisce tra TLM e flexicurity, con ricadute operative nella versione comunitaria. Seguendo la cosiddetta "matrice di Wilthagen" (Wilthagen e Tros 2004) per la categorizzazione della flexicurity – in gran parte accolta dalla Commissione – vengono distinte quattro forme di flessibilità e quattro di sicurezza¹⁶, dal cui incrocio è possibile identificare i possibili circoli virtuosi e i *trade-offs*. Quello che è importante notare ai fini del presente lavoro è che lo spettro di tali scambi si esaurisce, almeno nel modello teorico, in una concezione di mobilità delimitata alle transizioni da uno stato di disoccupazione ad uno di occupazione, e da un lavoro ad un altro: una *mobilità occupazionale* in senso stretto, diretta a mitigare gli effetti della flessibilità numerica interna con la formazione professionale dei lavoratori assegnati ad altro incarico, e della flessibilità numerica esterna attraverso le sicurezze della protezione temporanea del reddito e delle politiche attive del lavoro (Wilthagen e al. 2007, p. 5)¹⁷.

Schmid, al contrario, precisa che i TLM intendono fornire ad ogni individuo i mezzi per affrontare tutta quella più ampia fattispecie di rischi sociali durante il corso della vita, per la quale è necessario prevedere schemi e strumenti di sicurezza ben oltre la semplice mobilità professionale: le transizioni implicano *nuovi diritti sociali* che comprendano come impiego anche quelle attività non commerciali (famiglia, cura degli anziani o disabili, impegno sociale e culturale) e richiedono schemi più flessibili di entrata e uscita dal lavoro; un'estensione dell'assicurazione del mantenimento del

¹⁵ E' Wilthagen stesso a porre l'accento sulla prevalenza della sicurezza: "in ultima istanza, la flexicurity è, o dovrebbe essere, una questione di *sicurezza*. E' il mezzo per un fine, ed il fine è quello, appunto, di *assicurare* il benessere e l'inclusione per *tutti* i membri delle nostre società, oltre che per le future generazioni, attraverso il potenziamento dell'adattabilità e la capacità sia delle persone che delle imprese di fare fronte al cambiamento" (Tom Wilthagen "Flexicurity as an inspiring criterion for employment policies", presentazione tenuta a Torino il 15/02/2008. Corsivo originale).

¹⁶ La flessibilità viene categorizzata in: i) flessibilità numerica esterna (quantità di lavoratori impiegati dall'impresa); ii) flessibilità numerica interna (organizzazione contrattuale e oraria del lavoro degli impiegati); iii) flessibilità funzionale (mansioni assegnate ai singoli lavoratori); iv) flessibilità salariale. Per converso, la sicurezza viene divisa in: i) sicurezza del posto di lavoro specifico; ii) sicurezza di impiego, cioè di permanenza nel mercato del lavoro; iii) sicurezza di mantenimento del reddito – in caso di cessazione del rapporto di lavoro; iv) sicurezza di combinazione tra lavoro e vita privata.

¹⁷ Il passaggio più significativo in questo senso è contenuto nel rapporto sulla flexicurity consegnato alla Commissione dal gruppo di lavoro di alto livello diretto dallo stesso Wilthagen per l'elaborazione dei principi e degli indicatori di flexicurity: "la flexicurity copre le transizioni e gli aggiustamenti all'interno dell'impresa (flessibilità interna) così come le transizioni da un posto di lavoro ad un altro e da lavoro dipendente a lavoro autonomo (flessibilità esterna)" (Wilthagen e al. 2007, p. 5 § 9). Un riferimento piuttosto estemporaneo è dedicato alla possibilità che il miglioramento delle capacità professionali e una diversa organizzazione del lavoro contribuiscano alla riconciliazione tra lavoro e famiglia.

reddito dalla disoccupazione alla “impiegabilità” (*employability*) e all’inattività derivante da eventi imprevisti e temporanei; un sistema di politiche attive del lavoro orientato gradualmente verso la *prevenzione del rischio* - piuttosto che alla reazione - combinato con misure macro-economiche destinate alla creazione di posti di lavoro (Schmid 2007, pp. 14-16). In breve, un programma di ristrutturazione dei sistemi di welfare decisamente più ambizioso per obiettivi, coordinamento fra politiche e spesa rispetto alla più pragmatica versione della flexicurity.

4.2. Vista la teoria, qual è la realtà proposta dall’agenda flexicurity nella UE? Nella sua elaborazione a livello comunitario, il reciproco “beneficio di flessibilità e sicurezza” (Commissione Europea 2007b, p. 5, corsivo originale) per le imprese e per i lavoratori deriva da “una migliore organizzazione del lavoro, dalla mobilità verso l’alto derivante da un miglioramento delle competenze, dall’investimento nella formazione professionale, le quali ripagano positivamente le imprese aiutando al contempo i lavoratori ad adattarsi e ad accettare il cambiamento” (*ibidem*). Il *cambiamento* si pone dunque come perno concettuale della riforma del Modello Sociale Europeo, la cui interpretazione oscilla tra una visione estensiva della flessibilità come un vasto arco di *transizioni durante il corso della vita*¹⁸ ed una centrata maggiormente sullo sviluppo delle carriere individuali¹⁹ e dell’organizzazione interna del lavoro nelle imprese²⁰, che può essere denominata *mobilità occupazionale*. Del pari, anche la sicurezza viene considerata sia in quanto sicurezza dell’occupazione (*employment security*), cioè sicurezza nella mobilità professionale, e sicurezza sociale (*social security*), ovvero una più generale sicurezza in tutte le transizioni, anche quelle non strettamente legate alle attività non economicamente produttive degli individui.

Come si è cercato di mostrare nell’elaborazione teorica, la differenza tra le transizioni e la mobilità occupazionale non è esiziale. La seconda può presupporre una linea strategica orientata alla riforma dei mercati del lavoro che parta dalle politiche occupazionali (contratti, formazione professionale, contrattazione collettiva) toccando poi le politiche sociali funzionalmente come, pur necessario, corollario del compromesso politico europeo e nazionale. Le transizioni propongono un ripensamento

¹⁸ “Flessibilità ha a che fare con passaggi riusciti (“transizioni”) durante il corso della vita di un individuo: dalla scuola al lavoro, da un lavoro ad un altro, da disoccupazione o inattività al lavoro, dal lavoro al pensionamento” (Commissione Europea 2007b, p. 4).

¹⁹ La flessibilità è da intendersi come “progresso dei lavoratori verso lavori migliori, *mobilità verso l’alto* e sviluppo ottimale del talento” (*ibidem*, p. 5).

²⁰ “La flessibilità è anche organizzazione flessibile del lavoro, capace di gestire con velocità ed efficacia nuove esigenze produttive e competenze, e facilitazione della combinazione tra responsabilità professionali e private” (*ibidem*, p. 5).

anzitutto dello stato sociale e degli interventi pubblici come pre-condizione politica al pieno perseguimento della flessibilizzazione economica e occupazionale²¹. Ne consegue che anche il ruolo immaginato per la UE si possa pensare diversamente, sia in termini di intervento con risorse proprie²², nuovi diritti sociali²³ ed interazione parificata tra politiche occupazionali, economiche e sociali nella governance europea.

Il *wording* diplomatico adottato dalla UE per i Principi Comuni si mantiene cauto, ma pone l'accento maggiormente sul sostegno alla mobilità degli *insiders* del mercato del lavoro, prefigurando esplicitamente una maggiore rilassatezza dei dispositivi legislativi a protezione dell'impiego e richiamando solo più vagamente il ruolo della protezione sociale "a supporto, non ad impedimento della mobilità" con l'offerta di "posti di lavoro di alta qualità", buona organizzazione del lavoro e continuo adattamento delle competenze professionali (principio n. 5, Commissione Europea 2007b, p. 9). In presenza invece di mercati del lavoro altamente segmentati – per gaps di competenze tra diversi strati di lavoratori o condizioni istituzionali impedenti la permanenza nell'attività – mobilità "verso l'alto" significa uno strenuo tentativo da parte dell'individuo di riformare le proprie capacità a fronte di frequenti cambiamenti di settore. La sicurezza fornita dall'autorità pubblica si snoda tra un accesso generalizzato alla formazione professionale, una tipologia contrattuale le cui garanzie legali di protezione vengono concesse solo progressivamente e l'estensione della portabilità dei benefici da un'impresa o da un ramo produttivo all'altro, associata ad un potenziamento dell'assistenza sociale perché l'indisposizione di familiari non sia causa di esclusione sociale (vedi percorsi 1 e 3, ibidem pp. 13 e 17).

E' infine l'interpretazione molto restrittiva fornita dalla Commissione riguardo alla componente dei moderni *sistemi di sicurezza sociale* a restringere notevolmente il campo delle transizioni ad una gestione della mobilità professionale: la specificazione di questa potenzialmente vasta componente si concentra su un "buon sistema di sussidi

²¹ In una battuta, Gazier riassume così l'apporto dei TLM alla flexicurity: "non solo i lavoratori devono essere adattati al mercato, ma anche il mercato deve essere adattato ai lavoratori" (Gazier 2007).

²² Schmid prefigura ad esempio un'estensione del Fondo di Aggiustamento della Globalizzazione ad un (altisonante) Fondo Europeo per l'Innalzamento della Conoscenza - *European Knowledge Lift Found* – sul modello svedese, dotato di più risorse e orientato ad una prevenzione dell'adattamento dei lavoratori di imprese o rami in pericolo di competitività, piuttosto che all'attuale carattere reattivo (Schmid 2007, p. 14).

²³ Significativo in questo senso il riferimento al monumentale (e dimenticato) Rapporto Supiot del 1998 sul futuro del diritto del lavoro in Europa (Supiot 2001): già al tempo del lancio del primo ciclo della SEO, il gruppo di esperti proponeva un diritto imperniato su di un esteso *status di occupazione* all'interno del quale comprendere tutte quelle transizioni di cui è composta la vita professionale nel nuovo modello economico, fino ad immaginare un diritto sociale formato da quattro cerchi, il diritto del lavoro salariato, il diritto delle attività occupative (salute e sicurezza), il diritto del lavoro non-salariato (volontario, culturale, formazione di propria iniziativa), e i diritti sociali universali (salute ed assistenza sociale minima).

di disoccupazione” per supportare i trasferimenti di lavoro²⁴, politiche attive del lavoro per lo “sviluppo della carriera” e mercati del lavoro “dinamici” (ibidem, pp. 6-7). I richiami sulla *qualità* - non necessariamente quantità - della spesa e sulla sostenibilità dei bilanci pubblici (ibidem, p. 11) prefigurano sì l’impiego di risorse finanziarie più cospicue da parte delle autorità – anche in forme variabili di co-partecipazione pubblico/privato e distribuzione dei costi – ma pongono decisi limiti a quella spesa sociale che non sia considerata immediatamente produttiva.

4.3. Anche volendo prescindere dagli aspetti normativi, che impatto ha avuto l’agenda flexicurity sul livello operativo delle politiche occupazionali comunitarie? Ovvero, quali prospettive sono state effettivamente aperte per la governance europea della mobilità?

In primo luogo, è importante notare che l’agenda flexicurity non ha riempito un totale vuoto a livello comunitario. La riconciliazione delle “necessità di flessibilità e sicurezza per datori di lavoro e lavoratori” è stato un elemento di tradizionale costanza operativa nella SEO, sotto le spoglie dei pilastri dell’*adattabilità* e dell’*occupabilità*, originariamente disegnate come modernizzazione dell’organizzazione del lavoro nelle imprese²⁵ e promozione di un approccio più sostenuto in favore di politiche attive del lavoro al posto delle predominanti forme di assistenza passiva (Bekker 2007)²⁶. Nella formulazione più esplicita del principio politico, la linea guida n. 21 prescrive la promozione di “flessibilità combinata con la sicurezza dell’impiego (*employment security*) e la riduzione della segmentazione nei mercati del lavoro, con un’adeguata attenzione al ruolo delle parti sociali” (Consiglio Europeo 2005: 23). Se la specificazione di sicurezza è qui discorsivamente limitata al mantenimento dell’occupazione in sostituzione della sicurezza del posto di lavoro (*job security*), il supporto delle “transizioni dello status occupazionale” è già esplicitamente presente

²⁴ Laddove per *buono* è da intendersi un supporto al reddito che *non diminuisca gli incentivi* alla ricerca di un nuova occupazione, ovvero una somma non interamente sostitutiva del reddito da lavoro e condizionata comunque ad un *equilibrio tra diritti e doveri* (Commissione Europea 2007b, p. 6).

²⁵ Attraverso la contrattazione tra le parti sociali, le Linee Guida per il 1998 prescrivevano una revisione della tipologia nazionale di contratti di lavoro in favore di forme più *adattabili*, “compatibili con le esigenze delle imprese”, ma allo stesso tempo “provviste di adeguata sicurezza verso un più alto status occupazionale” (Consiglio Europeo 1997).

²⁶ Un buon punto di partenza per il compromesso politico tra flessibilizzazione dei mercati del lavoro e riforma della protezione sociale come controparte adeguata può essere già identificato nella taskforce per l’occupazione presieduta da Wim Kok nel 2003, in cui si stabilisce che “la flessibilità non è solo negli interessi dei datori di lavoro” e che pertanto è necessario sviluppare al contempo “nuove forme di sicurezza”, in particolare “salari decenti, accesso alla formazione durante tutto l’arco della vita, condizioni di lavoro, protezione contro le discriminazioni o i licenziamenti senza giusta causa, sostegno in caso di perdita del lavoro e il diritto di trasferimento dei diritti sociali acquisiti in caso di mobilità professionale (Kok 2003: 27-28).

nelle forme di “formazione professionale, lavoro autonomo, creazione d’impresa e mobilità geografica”.

In generale, il sostegno alla mobilità professionale è un tema già presente in tutte le componenti dell’agenda flexicurity nella SEO almeno dal 2005. La “modernizzazione dei sistemi di protezione sociale” – pensioni e sanità - e di politiche occupazionali specifiche sulla base di un “approccio lungo tutto il ciclo di vita” vengono enfatizzate, pur con l’imperativo di garantire la loro sostenibilità finanziaria e la loro adeguatezza alle condizioni sociali (l.g. 18); l’accento ricade anche sulla fruibilità dei servizi per l’impiego individualizzati, soprattutto per i cittadini più esposti all’esclusione dal mercato del lavoro (l.g. 19 e 20). Il capitolo riguardante l’obiettivo degli “investimenti su capitale umano e competenze” non sorprendentemente si concentra sul ruolo dei sistemi educativi largamente intesi (scuole, istituti di formazione professionale pubblici e privati etc.), adeguati ad una previsione più precisa delle competenze richieste dai sistemi produttivi locali e nazionali (l.g. 23 e 24).

L’impatto dell’agenda flexicurity sulle linee guida 2008-2010 si misura quindi non tanto sulla base di un radicale sconvolgimento degli orientamenti strategici quanto piuttosto sull’apertura verso un sistema di governance decisamente più integrato tra politiche occupazionali e politiche sociali. Anche se condotto a livello discorsivo, supportato dalla presenza di nuovi indicatori specifici per le componenti di flexicurity, l’indirizzo politico prefigura l’inclusione degli *obiettivi sociali comuni* e soprattutto il *rafforzamento dell’interazione* [della SEO] *con il MAC PSIS*, in particolare per quello che riguarda *la lotta alla povertà e all’esclusione sociale*, oltre che a politiche di genere più sostanziali per l’inclusione femminile nel mercato del lavoro (Commissione Europea 2007c).

L’integrazione delle Linee Guida dello scorso triennio nel nuovo testo del 2008 determina la riemersione di importanti obiettivi sociali riguardo alla conciliazione tra lavoro e famiglia²⁷, riformulazione dei sistemi pensionistici²⁸ e miglioramento dell’efficacia di quelli sanitari; compaiono nuovi obiettivi specifici per la reintroduzione dei giovani nel mercato del lavoro (circa 4 mesi) per partecipazione dei disoccupati di lungo periodo a schemi di politiche attive (il 20%); vengono richiesti progressi nell’efficienza dei servizi pubblici d’impiego per l’offerta di una nuova

²⁷ Vengono infatti stabiliti come utili *benchmark* gli obiettivi di una copertura dei servizi educativi prescolari fino al 90% dei bambini tra i 3 anni e la scuola dell’obbligo e almeno del 33% dei bambini sotto i tre anni entro il 2010.

²⁸ Viene esplicitata la richiesta di un aumento dell’età pensionabile media in Europa entro il 2010 di almeno 5 anni a partire dai 59.9 del 2001 – una contorta formulazione diplomatica per stabilire l’obiettivo dei 65 anni come standard minimo per l’uscita dai mercati del lavoro.

occupazione, oltre che ad una specifica attenzione all'equiparazione dei livelli salariali tra i sessi. Il focus su obiettivi *quantitativi* rimane dunque abbastanza pronunciato, anche se quando si tratta di applicare questi alla riforma dei “moderni servizi di sicurezza sociale” cala il silenzio sull'organizzazione e la quantità dei sussidi di disoccupazione, dell'assistenza sociale, e dell'inclusione degli immigrati – aspetti fondamentali tra le fonti primarie di povertà ed esclusione sociale. Dal punto di vista *qualitativo*, alla luce dell'elaborazione teorica, l'interpretazione restrittiva delle transizioni alla sicurezza nella mobilità professionale sembra eludere questioni importanti come standard minimi di organizzazione per i servizi sociali di interesse generale (tra cui sistemi sanitari, scuole ed università, assistenza sociale, servizi per l'impiego per l'attinenza più stretta con la realtà delle transizioni)²⁹, per l'amministrazione pubblica (livelli di prestazione alla luce del crescente decentramento di tali servizi), o nuovi diritti sociali oltre il lavoro, di cui l'UE si faccia promotrice.

4.4. Per concludere, quindi, l'ascesa della flexicurity a celebrità politica” (Jorgensen e Madsen 2007, p. 7) di livello europeo è dovuta non tanto all'introduzione di nuovi elementi specifici di politica, bensì di un approccio che riordina indirizzi pre-esistenti in una cornice centrata sulla *mobilità occupazionale* come tema dominante³⁰. L'UE introduce un riferimento ideale per la riformulazione del Modello Sociale Europeo nella realtà socio-economica degli inizi del ventunesimo secolo, cui non per caso viene attribuita un'enfasi particolare, poiché non si tratta più di singole raccomandazioni frammentate ma di un piano tendenzialmente complessivo ed articolato. A livello operativo, delicati equilibri politici e necessità di assicurare continuità d'azione nel quadro europeo hanno ridotto la portata della spinta propulsiva dell'agenda flexicurity riducendone il campo prescrittivo a tradizionali orientamenti generali per le politiche dell'occupazione degli Stati Membri. Nel contempo però si è aperta l'opportunità per una sorta di “divisione dei compiti” di iniziativa politica tra flexicurity, intesa ad impostare un modello di riforma dei mercati del lavoro basato sulla sicurezza nella mobilità professionale, e Agenda Sociale, diretta a concretizzare gli input lanciati,

²⁹ Questo particolare aspetto è oggetto a livello comunitario di una proposta di direttiva trattata separatamente all'interno della riforma del Mercato Unico. L'argomento verrà trattato nel prossimo paragrafo: basti qui però mettere in luce l'assenza di comunicazione tra l'agenda flexicurity, le politiche dell'occupazione e altre importanti agende pertinenti a livello comunitario.

³⁰ A conferma di questa caratterizzazione del senso principale comunemente percepito della flexicurity, l'intervento di Nadine Morano in apertura della “Conferenza sulla mobilità dei lavoratori in Europa” organizzata nel settembre 2008 dalla Presidenza Francese presenta la flexicurity come “un passo importante sul cammino della mobilità professionale” (http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/0911_conference_mobilite_travailleurs/Discours%20de%20Nadine%20Morano%20FR.pdf)

specificando linee d'intervento sul lato vago e complesso della riforma dei sistemi di sicurezza sociale, il lato sensibilmente più debole dell'agenda flexicurity.

In questo senso, il lancio della rinnovata Agenda Sociale nel luglio 2008 ha accresciuto le aspettative di attori e osservatori e sui punti di comunicazione tra le due agende riguardo alla mobilità professionale si concentra il prossimo paragrafo.

5. Il sostegno alla mobilità occupazionale nella rinnovata Agenda Sociale

La definizione delle nuove sicurezze, dei “moderni sistemi di sicurezza sociale” è uno dei capitoli più significativi lasciati aperti dall'agenda flexicurity. L'indeterminatezza degli indirizzi a questo proposito presuppone da un lato la straordinaria sensibilità politica da parte degli Stati Membri riguardo ai propri regimi di welfare; dall'altro, nel quadro della governance europea, si assegna al distinto processo politico per le politiche sociali il compito di approfondire materie di propria competenza. Anche se, come si è già detto in precedenza, il lancio della rinnovata Agenda Sociale non corrisponde nei suoi intenti originari ad una sequenza logica dell'agenda flexicurity, il momento favorevole ha creato una finestra di opportunità in questo senso, che ha finito col sovrapporsi ai principali obiettivi preposti all'Agenda Sociale: un'evoluzione in sé dell'efficienza operativa del MAC PSIS e la promozione del suo ruolo chiave all'interno della Strategia di Lisbona, con il rafforzamento delle *mutue interazioni* con la SEO (Consiglio Europeo 2008).

Dunque, la comunicazione fra l'Agenda Sociale e la flexicurity sul tema della mobilità occupazionale appare un'opportunità importante per entrambi questi scopi: i processi di coordinamento su schemi di protezione sociale, inclusione attiva e pensioni hanno una forte attinenza con lo sviluppo di un sistema di sicurezza nelle transizioni e possono contribuire all'aumento della salienza politica di questi temi, quindi degli sforzi implementativi. Anche se la recente pubblicazione ufficiale dell'Agenda Sociale permette un'indagine limitata agli intenti, questo paragrafo ne analizzerà i presupposti teorici e i contenuti propositivi allo scopo di definire lo stato dell'arte e un ipotetico quadro di quanto potrà avvenire prossimamente.

4.1. Dalla definizione di sicurezza elaborata dalla Commissione, l'enfasi sembrerebbe ricadere principalmente su quei programmi o servizi in grado di aumentare o riorientare le competenze degli individui durante le transizioni occupazionali; su di un sistema di

sostegno al reddito “adatto” a facilitare la mobilità; a “moderni sistemi di sicurezza sociale” per fornire sostegno al reddito e inserimento nel mercato del lavoro per i gruppi più svantaggiati (Commissione Europea 2007b, p. 5). Nel corso dell’analisi si è messa in evidenza anche la richiesta di politiche che concilino lavoro e famiglia, la revisione dei sistemi pensionistici e l’assicurazione di servizi di qualità soprattutto nel settore sanitario.

E’ possibile, dunque, costruire un framework di analisi per le comunicazioni tra l’agenda flexicurity e l’Agenda Sociale nei seguenti campi:

- a) *istruzione e formazione*;
- b) sistemi pubblici di *protezione sociale* (pensioni, sanità, infanzia);
- c) *legislazione comunitaria* e nuovi diritti.

L’analisi che segue analizzerà questi singoli punti dopo aver inquadrato l’approccio generale scelto nel lavoro teorico preparatorio alla stesura dell’Agenda.

5.2. I tre principi di *opportunità, accesso e solidarietà* racchiudono la chiave interpretativa dell’azione della Commissione in campo sociale, impegnata a sollecitare gli attori dell’UE ad una solenne “obligation d’engagement” per la revisione del mercato unico, dei suoi risultati, incompletezze e sfide future (Commissione 2006). Di fronte ai grandi cambiamenti avvenuti a livello globale (sviluppo tecnologico, globalizzazione economica, dinamiche demografiche), l’UE si pone come perno di una riflessione comune attorno alla realtà sociale dei Paesi membri ed alle strategie e mezzi per garantire il benessere della società e degli individui, ispirando la ristrutturazione dei regimi di welfare, nucleo della retorica del Modello Sociale Europeo. L’elaborazione teorica affidata ad uno studio condotto dall’Ufficio dei Consiglieri Politici³¹ (Liddle e Larais 2007) funge da architave concettuale per la comunicazione “Opportunità, Accesso e Solidarietà” (Commissione Europea 2007d), che prepara la strada alla definitiva versione dell’Agenda Sociale.

L’orientamento della Comunicazione assume connotati di sapore “blairiano”, laddove “la centrale ambizione [per la Commissione] è di raggiungere una più ampia

³¹ Il riferimento è al cosiddetto BEPA (Bureau of Policy Advisers), un ristretto numero di esperti nominati di fiducia dal Presidente della Commissione e da lui dipendenti, incaricato di svolgere ricerche di alto livello contribuendo alla formazione di politiche trasversali tra i servizi della Commissione, soprattutto nella fase preliminare (vedi il sito http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/index_en.htm). Si noti, a margine ma non troppo, come l’Agenda Sociale sia un prodotto di diretta derivazione della Presidenza della Commissione, strenua promotrice politica dell’iniziativa, mentre l’agenda flexicurity è stata coordinata dalla DG Occupazione e Affari Sociali. Non sembra il caso di fare speculazioni in assenza di uno studio più approfondito, tuttavia l’eterogeneità della provenienza potrebbe determinare almeno una certa gerarchia di priorità, dunque di maggiore o minore investimento politico da parte della Commissione.

distribuzione di possibilità di vita, di permettere ad ogni individuo nell'UE l'accesso a risorse, servizi, condizioni e capacità in modo da *rendere realtà* la teorica *uguaglianza di opportunità e di cittadinanza attiva*" (Commissione 2007d, p. 6, corsivo mio)³². Di fronte alle crescenti ineguaglianze generate dalle multiple segmentazioni generazionali, familiari, sociali, occupazionali, di genere e di provenienza, la sfida principale per garantire *coesione e giustizia sociale* è quindi quella di fornire una rete di servizi di base di accesso universale in grado di sostenere le principali fonti di rischio. Si può presupporre quindi, nell'ottica di un mercato del lavoro flessibile, l'assunzione da parte dell'autorità pubblica di un ruolo significativamente attivo nel garantire la copertura universale dei diritti sociali, nonostante la Commissione mostri un cauto rispetto per sussidiarietà e livelli di competenze governative, e si ponga piuttosto come propulsore di azione collettiva³³, ispiratrice di buone pratiche e *principi comuni*, non escludendo al contempo il ricorso ad una regolamentazione legislativa più tradizionale dove necessario (ibidem, p. 10).

I campi d'intervento individuati dall'Agenda Sociale si prefigurano come l'educazione, il "completamento delle carriere", la mobilità geografica, la sanità, lotta alla povertà e all'esclusione sociale, la discriminazione in senso ampio, e la cooperazione internazionale soprattutto nei confronti dei Paesi candidati (Commissione Europea 2008). Rispetto ai temi di tradizionale coordinamento offerto dal MAC PSIS - *inclusione sociale attiva, riforma dei regimi pensionistici e dei sistemi sanitari nazionali*³⁴ - appare evidente la novità rappresentata dal capitolo "investire nelle persone, piena e buona occupazione, nuove capacità" come supporto alle riforme dei mercati del lavoro in pieno accordo con i principi di flexicurity. Allo stesso tempo sono necessarie introduzioni anche l'enfasi sull'educazione in quanto pre-condizione essenziale per l'adattabilità ("learning to learn"), la mobilità geografica³⁵, e le politiche anti-discriminazione concentrate sulla legislazione per la conciliazione tra lavoro e famiglia e la parità salariale, oltre al rinnovo degli impegni per quanto riguarda esclusione sociale e sanità.

³² Ancora più espressamente di seguito, si esprime la visione sociale predominante: "poiché la società non può garantire uguali risultati per i propri cittadini, deve diventare molto più risoluta nel promuovere pari opportunità" (ibidem, p. 6). Ringrazio sentitamente Marco Ferri - DG Occupazione e Affari Sociali - per l'utile segnalazione.

³³ "La forza dell'UE è che essa non è solo una comunità di valori ma anche una comunità d'azione, nella quale gli Stati Membri uniscono le forze e raggiungono collettivamente risultati". Le soluzioni politiche innovative nelle politiche economiche e sociali devono però trovare "a livello locale, regionale e nazionale" (ibidem, p. 9).

³⁴ http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/objectives_en.pdf.

³⁵ Di questo tema si parlerà nel prossimo paragrafo.

5.3. Istruzione e formazione

Una delle principali componenti di sicurezza nella mobilità occupazionale è l'offerta di sistemi di apprendimento lungo tutto l'arco della vita. La risposta dell'Agenda Sociale declina il tema in primo luogo attraverso un'ottica generazionale, concentrandosi sullo sviluppo dei sistemi educativi nei Paesi membri: nell'approccio comunitario, l'acquisizione di conoscenza e competenze da parte dei giovani nel periodo scolastico è lo strumento principale di espressione di eguaglianza delle opportunità, poiché fornisce la migliore sicurezza riguardo all'ottenimento di posti di lavoro e adeguati livelli salariali. Di qui la Commissione presenta un progetto di "agenda per la cooperazione europea sulle scuole"³⁶ focalizzata sullo stabilimento di obiettivi e *benchmarks* intorno alla capacità dei programmi di insegnamento nel sviluppare conoscenza, competenze e attitudini adatte alla realtà sociale; alla preparazione degli insegnanti; all'equità di accesso ai sistemi educativi e alla riduzione degli abbandoni. Viene proposta l'istituzione di un MAC apposito per l'inclusione sociale dei giovani nel mercato del lavoro, sulla scorta del corrente Patto Europeo per la Gioventù del 2005, e confermato il supporto finanziario rinnovato da PROGRESS per il quinquennio 2007-2013 per iniziative a favore di occupazione ed inclusione sociale.

Lo stabilimento di un nucleo di fondamentale comunicazione tra le agende è indicato dal capitolo dell'Agenda Sociale dedicato alla formazione di "nuove capacità"³⁷. Sulla base di un esplicito riferimento all'impostazione dettata dai principi di flexicurity e al ruolo delle politiche attive e di formazione professionale in quel quadro, la politica UE di inclusione sociale viene orientata verso un'azione di pianificazione dell'investimento formativo basilare ed avanzato a partire dalla previsione dei settori produttivi con le maggiori aspettative di crescita fino al 2020 (la cosiddetta iniziativa "new skills for new jobs"). Entro i limiti delle competenze comunitarie, la Commissione utilizza dunque le sue risorse per promuovere le capacità strategiche degli Stati Membri e fornire una possibile sinergia dei principali strumenti di intervento pubblico nelle politiche per l'impiego, di formazione ed educative³⁸. Con un contributo in allegato all'Agenda

³⁶ Commissione Europea, *Improving competences for the 21st Century: An Agenda for European Cooperation on Schools*, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, COM (2008) 425 final, 2.7.2008. disponibile sul sito <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0425:FIN:EN:PDF>

³⁷ Il capitolo è intitolato per esteso "Investing in People, More and Better Jobs, New Skills", a sottolineare l'esplicito collegamento con la Strategia di Lisbona.

³⁸ "New skills for new jobs initiative", providing a first assessment of labour market and skills needs up to 2020 and a mapping of existing anticipation instruments at national and European level, and proposing a more effective approach to ensure anticipation and matching between labour demand and supply through synergies between employment, training

Sociale, la Commissione lancia un progetto per un framework di gestione nelle ristrutturazioni delle imprese europee basato su partnership orizzontali e verticali tra partner sociali e diversi livelli di governo, annunciando la creazione di un database europeo ('Anticipedia') per lo scambio di analisi settoriali, informazioni e buone pratiche diretto a tutti gli addetti ai lavoratori, eventualmente affiancato a livello pratico da "consigli settoriali per l'occupazione e le qualificazioni"³⁹.

Inoltre, seppur in toni molto più vaghi, viene prospettato un nuovo MAC dedicato esclusivamente a formazione ed educazione. Si apre, infine, una finestra di opportunità per la revisione del Fondo di Aggiustamento alla Globalizzazione, accogliendo una domanda diffusa per il potenziamento di uno dei più innovativi strumenti comunitari⁴⁰.

Visti i dubbi espressi da alcuni osservatori ed attori sull'effettività dei processi di MAC nelle politiche sociali (Daly 2006, 2008), si potrebbe nutrire qualche riserva sull'utilità di una "moltiplicazione dei coordinamenti" senza un credibile impegno politico degli Stati Membri in ogni tematica: molto dipenderà dalla nuova strutturazione del MAC sociale proposta contestualmente dalla Commissione, che punta a rendere il MAC PSIS più simile nella sua effettività alla SEO e ad aumentarne le possibilità di interazione virtuosa con la Strategia di Lisbona⁴¹. Esiste ad ogni modo una comunicazione coerente tra le Agende, dato il ruolo accordato allo sviluppo di sistemi di apprendimento lungo tutta la vita come una delle più essenziali componenti del futuro modello sociale Europeo. Tuttavia, i lunghi tempi prevedibili per un sistema integrato di formazione professionale e i laschi margini di azione lasciati agli Stati membri senza ulteriori impegni stringenti fanno delle sicurezze nell'istruzione e formazione un sistema ancora piuttosto impalpabile a livello europeo.

5.4. Sistemi di protezione sociale

Uno dei campi più cruciali in cui si può attendere l'impatto dell'Agenda Sociale è la concretizzazione di un paradigma europeo per "moderni sistemi di sicurezza sociale" sottintesi a mercati del lavoro flessibili. Seppure il coordinamento nella riforma dei

and education policies" (Commissione 2008, p. 9). Con un working paper da parte dello Staff della Commissione in allegato all'Agenda Sociale

³⁹ Vedi <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=549&langId=en>.

⁴⁰ L'Agenda Sociale si limita in realtà solo ad annunciare l'apertura del dibattito sulla *semplificazione, razionalizzazione e miglioramento* del Fondo. L'idea di potenziamento di quest'ultimo proposta da Schmid (2007) è sicuramente la più coraggiosa, nonostante il consenso degli Stati Membri per modifiche in senso espansivo non si possa dare per scontato. Per una prima analisi del funzionamento del Fondo vedi Nowacsek 2008.

⁴¹ Commissione Europea, "A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion", Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, COM(2008) 418 final, Bruxelles, 2.7.2008.

regimi pensionistici e sanitari è già in atto nell'OMC PSIS, l'enfasi attribuita dall'agenda flexicurity ad un più vasto ed integrato spettro di servizi garantiti di universale accessibilità ed alta qualità presuppone un impegno comunitario più approfondito, soprattutto a partire dall'enorme differenza delle realtà sociali presenti in Europa e delle prestazioni fornite dagli Stati membri a riguardo.

In questo quadro, appare di estrema rilevanza l'azione intrapresa intorno ai Servizi sociali di interesse generale (SSIG), come parte consistente dell'agenda del Mercato Unico. Frutto di un lavoro iniziato nel 2003 e portato ad una più recente concretizzazione con la Comunicazione del novembre 2007⁴², la Commissione ha inteso scandagliare la vasta area dei servizi di interesse generale per arrivare ad una definizione più dettagliata di cosa si tratti per SSIG nei diversi Stati Membri, stabilendo quindi obiettivi comuni per le modalità di fornitura delle prestazioni, organizzazione e mezzi di finanziamento. L'attinenza con la politica delle transizioni è evidente: SSIG sono gli schemi di sicurezza sociale statutari e complementari che coprono i maggiori rischi nella vita degli individui (pensioni e sanità) ed i servizi forniti direttamente alla persona come i servizi per l'impiego, la formazione professionale, i servizi all'infanzia, l'assistenza sociale, e l'assistenza di lungo periodo a categorie sociali particolarmente svantaggiate.

In allegato all'Agenda Sociale la Commissione ha presentato il primo Rapporto Biennale sui SSIG diretto a fornire una mappatura analitico-descrittiva delle traiettorie di modernizzazione organizzativa e finanziaria in Europa, lanciando quindi un programma di chiarificazione delle applicazioni del diritto comunitario, in particolare delle norme sulla concorrenza e gli aiuti di stato, ai SSIG⁴³. Pur rimanendo un'iniziativa centrata sull'obiettivo della corretta interpretazione della regolamentazione comunitaria in una materia tanto complessa, l'indagine serve a coinvolgere non solo i governi ma anche tutti i livelli amministrativi e gli attori interessati in un reciproco confronto, con il velato scopo di migliorare la qualità dell'offerta e di aiutare la convergenza dei Paesi meno avanzati verso gli standard più virtuosi. Considerati i rigidi limiti all'azione comunitaria in questo campo, l'iniziativa può senza dubbio essere accolta come un primo passo nella gestione coordinata della riforma dei regimi di welfare.

⁴² Communication on 'Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment', COM(2007) 725, Bruxelles, 20.11.2007.

⁴³ Commission Staff Working Document, '*Biennial Report on social services of general interest*', Bruxelles, SEC(2008) 2179/2.

Il settore sanitario, inoltre, è oggetto di un'attenzione specifica dell'Agenda Sociale. Come conseguenza per la verità più del MAC PSIS che di quest'ultima, il Libro bianco della Strategia per la Sanità 2008-2013 sviluppa i temi dell'accessibilità universale dei servizi sanitari e della loro qualità in una cornice europea. Anche in questo caso il principale scopo della Strategia si inserisce nel tentativo di rafforzare i sistemi sanitari nazionali attorno a valori comuni – quelli di universalità, buona qualità, equità e solidarietà – attraverso il metodo del confronto sistematico e della fissazione di priorità ed obiettivi comuni.

Se la comunicazione tra le agende riguardo alla protezione sociale è dunque presente benché fiaccata dalle strutturali differenze tra gli Stati Membri e la rigida delimitazione delle competenze comunitarie, pare che venga elusa la “dimensione finanziaria” delle sicurezze invocate dalla agenda flexicurity. Un impegno dei governi a fornire schemi di copertura sociale come i SSIG può comportare un investimento consistente da parte delle amministrazioni, soprattutto se si tratta di garantire universale accesso a servizi per cui gli Stati europei si stanno sempre più ponendo come regolamentatori, piuttosto che come diretti fornitori. Bastano i magri contributi dei programmi europei per promuovere l'offerta di servizi di qualità ed accesso nei Paesi meno equipaggiati o meno disposti ad investire risorse pubbliche a riguardo?

5.5. Legislazione comunitaria a supporto della mobilità

La creazione di una nuova generazione di regolamentazioni sociali che rispondano ai principali bisogni di sicurezza dei lavoratori di fronte al prospettato rilassamento della protezione del posto di lavoro è parte implicita del compromesso politico alla base dell'agenda flexicurity. L'Agenda Sociale rilancia – strettamente in riferimento alla mobilità occupazionale – due iniziative di regolamentazione europea in materia di lavoro: è il caso dell'Accordo Quadro sul tele-lavoro e della direttiva sui comitati aziendali europei.

Il primo in realtà riprende un accordo quadro firmato dai partner sociali nel 2002 sulla regolamentazione del tele-lavoro e valuta l'impatto dell'applicazione delle norme europee nei Paesi Membri⁴⁴. Il tele-lavoro si presenta effettivamente come una forma di modernizzazione dell'organizzazione del lavoro nelle imprese che consente al lavoratore maggiori possibilità di conciliare lavoro e famiglia, a parità di trattamento

⁴⁴ Commission Staff Working Paper, 'Report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Telework', SEC(2008) 2178, Bruxelles.

con altre forme contrattuali. La Commissione esprime la propria soddisfazione per la buona riuscita dell'implementazione e suggerisce ulteriori sviluppi: ciononostante l'inserimento di un'iniziativa passata nel pacchetto dell'Agenda Sociale appare un po' ingannevole, dato che non costituisce alcun nuovo avanzamento.

Al contrario, la proposta di direttiva sui comitati aziendali europei cerca di fare leva sul clima favorevole per la revisione della legislazione del 1994 in materia, un tema particolarmente caro ai rappresentanti dei lavoratori. La proposta legislativa si pone, nell'ottica dell'agenda flexicurity, come un segnale di disponibilità politica alla ripresa di un approccio più sostanziale nello stabilimento di uno strato legale comunitario: l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle grandi imprese e gruppi di imprese di dimensione comunitaria rafforza il ruolo del dialogo sociale nella gestione di un capitalismo flessibile, soprattutto in ragione degli effetti del mercato unico. Dato l'embrionale status della negoziazione, non è però possibile che prendere atto dell'iniziativa della Commissione e valutare i contenuti del testo.

Altre due importanti iniziative legislative sono contenute nell'Agenda Sociale, ma verranno trattate nel prossimo capitolo sulla mobilità geografica. Per quanto riguarda invece la mobilità occupazionale, nulla di altro è stato avanzato, se si prescinde dall'accordo trovato sulle due direttive-simbolo riguardo all'orario di lavoro e al lavoro interinale, sui cui esiti peraltro la Confederazione dei sindacati europei (ETUC) ha espresso una certa insoddisfazione. Vielle (2007) indica come possibili nuovi orizzonti per la concretizzazione della flexicurity l'estensione della direttiva 96/34/CE sul congedo di maternità a coprire un più vasto spettro di fattispecie centrate attorno alla conciliazione di vita lavorativa e privata. , le cui sorti sono ancora piuttosto incerte. Parimenti, fa riferimento alla revisione "sostanziale" della Direttiva 79/7 sul pari trattamento tra uomini e donne nei sistemi locali di sicurezza sociale che parifichi i bisogni, ed i conseguenti diritti, di riconciliazione tra famiglia e lavoro.

4.6. In conclusione, la mobilità occupazionale si attesta quale paradigma attorno al quale si sviluppa un certo grado di comunicazione fra agende di processi politici finora piuttosto separati nei loro obiettivi. L'Agenda Sociale dimostra un tentativo – i cui esiti effettivi saranno però da valutare nei prossimi anni – di concretizzazione delle questioni lasciate aperte dall'agenda flexicurity, soprattutto in merito all'articolazione di sistemi di protezione sociale, dunque degli aspetti di "sicurezza", adeguati al modello di flessibilità organizzativa del lavoro in Europa. In particolare, la formazione

professionale e l'educazione primaria e superiore assurgono ad aspetti cruciali dell'azione comunitaria e nazionale, data l'insistenza posta dalle elaborazioni teoriche sul ruolo dell'adattabilità delle competenze dei lavoratori nel garantire permanenza nel mercato del lavoro e mobilità sociale.

Due criticità emergono più spiccatamente nel sistema di governance tracciato. In primo luogo, il ricorso diffuso al MAC come risposta universale alle esigenze di convergenza o di livellamento degli standard qualitativi tra diversi regimi di welfare in Europa pone qualche dubbio sui rischi di annacquamento del dibattito europeo e dell'impegno degli Stati Membri. Di qui, il tema dei dislivelli nelle opportunità di sicurezza tra i lavoratori europei in Paesi e regioni differenti costituisce una grave fonte di ineguaglianza e di malsana competizione tra sistemi produttivi e regimi di solidarietà: nonostante l'apertura del dossier sui SSIG sia da considerare un passo molto importante in questo senso, le richieste da parte degli attori sociali di maggior interventismo legislativo nella creazione di "un campo di gioco appianato" non sembrano affatto fuoriluogo nella prospettiva di una virtuosa idealità di mobilità professionale.

6. Mobilità geografica: la rinnovata dimensione europea del mercato del lavoro

Prima che il concetto fosse applicato alle transizioni occupazionali, la mobilità nelle politiche dell'UE era naturalmente riferita al libero movimento dei lavoratori sul territorio comunitario, nel senso cioè di *mobilità geografica*. All'interno di questa espressione sono compresi sia aspetti legati all'abbattimento degli ostacoli legali che impediscono – direttamente o indirettamente - l'esercizio di attività professionali di un lavoratore al di fuori del proprio Paese di origine (diritti di cittadinanza, riconoscimento delle qualifiche, accesso ai sistemi di protezione sociale), sia tutti quegli interventi e programmi comunitari volti a facilitare ed incentivare il movimento degli individui per necessità lavorative.

Mobilità geografica e mobilità occupazionale sono inestricabilmente intersecate nel contesto del mercato unico e dell'Unione politica ed economica tra i Paesi europei: nella narrativa comunitaria "è necessario che i lavoratori siano mobili sia tra diversi lavori sia tra regioni e Stati Membri", abili cioè a sfruttare le opportunità di lavoro su tutto il territorio europeo per progredire nelle loro carriere professionali (Commissione Europea 2007f, p. 2).

La libera circolazione degli individui non è solo parte essenziale delle quattro libertà fondamentali garantite dal diritto comunitario (art. 14 TCE) nella sua evoluzione dal *cittadino del mercato* alla più vasta estensione dei diritti di cittadinanza sottintesi all'Unione politica (Giubboni 2008). Da un punto di vista economico, la possibilità di disporre di un mercato del lavoro "liscio", privo cioè di barriere di accesso e uscita tra Paesi, permette flussi di manodopera da aree più saturate a regioni con più offerta di lavoro e migliori salari⁴⁵: nella prospettiva della Strategia di Lisbona, inoltre, mobilità geografica significa libera circolazione delle conoscenze ai fini della ricerca e dell'innovazione, un aspetto rilanciato con forza dal Consiglio Europeo (Consiglio Europeo 2008b) nell'ambito dello sviluppo dell'Area Europea della Ricerca (Commissione Europea 2007g). Gli aspetti più virtuosi della mobilità sono stati tuttavia relegati in secondo piano dopo l'allargamento verso i Paesi UE-17 e le barriere transitorie erette dalla maggior parte dei vecchi Stati membri all'influsso di cittadini dall'Est: il rilancio di un approccio positivo al tema della mobilità geografica si situa in questo contesto politico.

6.1. Con la promozione dell'Anno Europeo della Mobilità dei Lavoratori nel 2006, la Commissione ha posto la mobilità geografica dei lavoratori come una tra le principali priorità politiche. Supportato da numerosi studi compiuti per l'occasione dalla European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOND), nel dicembre 2007 è stato infine adottato un Piano di Azione per il triennio 2007 – 2013 (Commissione Europea 2007f).

A fronte dei bassi tassi di mobilità registrati in Europa in confronto agli Stati Uniti⁴⁶, il dibattito tra gli attori ha portato la Commissione ad individuare tre principali aree di azione: il miglioramento dei sistemi d'istruzione nell'apprendimento delle lingue, uno dei maggiori ostacoli alla mobilità; la rimozione delle barriere legali ed amministrative, con specifico riferimento, tra l'altro, al riconoscimento delle qualifiche; il potenziamento di EURES come portale di incrocio tra domanda e offerta di lavoro su

⁴⁵ Nella teoria classica dell'"area monetaria ottimale" elaborata da Mundell (1961), la mobilità del lavoro costituisce uno dei pilastri portanti di un'unione monetaria, a qualsiasi livello territoriale essa si costituisca: in caso di shock il flusso di lavoratori da una regione con meno domanda di lavoro ad una con più domanda contribuisce all'assorbimento della crisi. Senza mobilità del lavoro, si assiste ad un semplice rialzo dei tassi di disoccupazione nelle aree con imprese in perdita di competitività.

⁴⁶ Secondo i dati di un'inchiesta dell'Eurobarometro del 2005, solo il 2% dei cittadini europei attualmente risiede in uno Stato membro diverso rispetto al proprio Paese di nascita, e circa il 4% ha vissuto in un altro Paese membro: il 32% dei cittadini statunitensi vive e lavora in un altro Stato rispetto a quello di origine. Disaggregando i dati relativi all'UE è possibile notare una maggiore mobilità tra gli individui con un'educazione superiore ed osservare un incoraggiante trend tra i ragazzi tra i 24 e i 35 anni, che presentano tassi di mobilità attorno al 33% concentrati soprattutto nei Paesi Scandinavi e Anglo-Sassoni (vedi EUROFOND 2006).

tutto il territorio comunitario (ibidem, p. 3). Più in dettaglio, l'agenda della mobilità geografica prevede la soluzione nella negoziazione della Direttiva sulla portabilità dei diritti pensionistici supplementari⁴⁷ e dei regolamenti attuativi, oltre che l'implementazione di una maggiore capacità di coordinamento tra gli schemi europei di protezione sociale attraverso il network TRESS⁴⁸: i dislivelli tra diversi sistemi fiscali, di assicurazione sociale e pensionistici negli Stati membri hanno un impatto fortemente distorsivo sulla mobilità geografica dei lavoratori all'interno dell'UE (Fenge e Von Weizsäcker 2008). Il sostegno alla mobilità costituisce un punto centrale per i programmi europei finanziati dal Fondo Sociale e diretti alle autorità regionali per sviluppare partnership e schemi di cooperazione. Infine, viene attribuita ad EURES la cura di cruciali aspetti riguardo l'assistenza dei lavoratori in mobilità e la specificità degli interventi per particolari gruppi sociali (lavoratori stagionali, disoccupati di lungo periodo, ricercatori, lavoratori autonomi).

Data la salienza dell'iniziativa politica nel generale quadro di rilancio della dimensione sociale del mercato unico, sembra opportuno analizzare la comunicazione tra agende anche per quanto riguarda la mobilità occupazionale.

6.2. La sicurezza nella mobilità geografica non ha trovato cittadinanza nell'agenda flexicurity: non si trova, infatti, alcun riferimento alla necessità di estendere l'adattabilità dei lavoratori su scala europea, sfruttando la più ampia area del mercato unico per lo sviluppo e la collocazione delle competenze e creando un sistema di sicurezza integrato a livello europeo. Concentrata su un approccio principalmente introspettivo per la riforma dei singoli mercati del lavoro europei, l'agenda flexicurity ha mancato così un'occasione di comunicazione tra importanti iniziative comunitarie tra temi di stretta attinenza reciproca.

Al contrario, l'Agenda Sociale è corsa in qualche modo ai ripari riprendendo al suo interno alcune importanti linee direttive dal Piano d'Azione per la mobilità geografica. Riconoscendo la libera circolazione dei lavoratori come “una ricca fonte di opportunità per i cittadini” e rivendicando il “robusto quadro legale” comunitario a riguardo (Commissione 2008, p. 9-10), la costituzione di un sistema di sicurezze adatto ad una

⁴⁷ Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum requirements for enhancing worker mobility by improving the acquisition and preservation of supplementary pension rights, COM(2007) 603 of 9.10.2007.

⁴⁸ Il network TRESS (Training and Reporting on European Social Security) è un progetto finanziato dall'UE allo scopo di studiare e riportare alla Commissione situazioni nazionali e soluzioni europee intorno al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (vedi <http://www.tress-network.org/TRESSAJAX/>).

dimensione propriamente comunitaria viene incentrato attorno ad una fondamentale proposta legislativa: la Direttiva per l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria trans-frontaliera. Basata su considerazioni che riguardano tanto la mobilità dei pazienti quanto quella dei professionisti, la direttiva proposta ambisce a creare un quadro legale comune per il settore sanitario inteso a promuovere fra l'altro la cooperazione tra Stati membri nel fornire standard unificati di prestazioni sanitarie rimborsabili indifferentemente dal Paese di provenienza del paziente⁴⁹. La lunga navetta a cui sarà sottoposto il testo proibisce facili entusiasmi⁵⁰. Tuttavia, nella prospettiva di una rete di sicurezza sociale europea liscia per la mobilità geografica dei lavoratori, la Direttiva costituisce senza dubbio un intervento di considerevole portata.

L'iniziativa legislativa appare piuttosto isolata in questo contesto. L'Agenda Sociale propone per il resto interventi piuttosto vaghi e di marginale importanza, come la Raccomandazione al Consiglio sul volontariato transfrontaliero o il riferimento all'organizzazione di un forum tra i partner sociali dedicato al rispetto dei diritti sociali nella mobilità del lavoro – con implicito riferimento allo sconcerto provocato tra gli attori sociali dalle recenti sentenze Viking, Laval e Rüffert (Commissione 2008, p. 10). Il richiamo della Commissione al deludente rispetto e al rilancio della Direttiva sui lavoratori distaccati⁵¹ dimostra la profondità dei reali problemi della dimensione sociale comunitaria, quando la sostanziazione dei diritti sociali e della sicurezza dei lavoratori in Europa si estende oltre le riforme interne agli Stati membri fino a toccare le sensibili corde dell'interazione tra i regimi di diritto del lavoro, ponendo sfide ben maggiori del volontariato o dell'area europea per la ricerca nel quadro legale comunitario. Tuttavia, l'attenzione proiettata dalla Presidenza Francese di turno sul tema delle mobilità, tema di una recente conferenza Europea di alto livello⁵², getta una luce più promettente per il futuro.

⁴⁹ Commissione Europea, *Proposta di Direttiva concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria trans-frontaliera*, COM (2008) 414 definitivo, 2.7.2008

http://ec.europa.eu/health/ph_overview/co_operation/healthcare/docs/COM_it.pdf.

⁵⁰ Nel discorso programmatico del Ministro del lavoro della Presidenza francese di turno nel luglio 2008 di fronte al Parlamento Europeo, la direttiva sull'assistenza transfrontaliera non compare nemmeno tra il pur vasto spettro di priorità di azione nel campo sociale del semestre.

⁵¹ Direttiva 96/71/EC del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996 concernente il distacco dei lavoratori nell'ambito della prestazione dei servizi”.

⁵² “Conférence sur la mobilité des travailleurs en Europe”, 11-12 settembre 2008. Dal discorso di apertura traspare la priorità francese sulla conclusione dell'accordo relativo al regolamento attuativo per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, oltre al potenziamento di EURES come servizio pubblico per l'impiego a livello europeo, punto di riferimento per il coordinamento tra i servizi per l'impiego nazionali (http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/0911_conference_mobilite_travailleurs/Discours%20de%20Nadine%20Morano%20FR.pdf).

7. Conclusioni: le agende comunicanti

Le mobilità occupazionale e geografica sono indubbiamente assurte nell'Olimpo delle priorità comunitarie nei tempi più recenti. Sebbene il modo sensazionalistico di propagazione delle *agende* qui analizzate possa alzare oltre misura le aspettative dell'osservatore esterno rispetto allo sviluppo della dimensione sociale dell'UE, questo lavoro ha dimostrato l'ampio spettro di politiche necessarie a dare concretezza ad un sistema di regolamentazione sociale di mercati del lavoro caratterizzati da molteplici transizioni, di carattere occupazionale, esistenziale, geografico.

L'agenda flexicurity ha senza dubbio contribuito alla potenziale sistematizzazione di un modello di riferimento, le cui principali virtù emergono dall'accettabilità del compromesso politico tra forze sociali e politiche e dallo sviluppo di un sistema integrato di governance europea e nazionale tra riforme nei mercati del lavoro e riformulazione dei regimi di welfare. La sua fondamentale novità concerne il tentativo di riformulazione della governance sociale esplicitamente imperniata sull'accettazione della volatilità delle attività economiche produttive nel contesto del mercato unico e di una pressante competizione globale, e dell'impegno da parte dell'autorità pubblica di ristrutturare i sistemi di welfare europei a partire dalla garanzia di sicurezze verso le "transizioni", quali fonte primaria di rischio tanto economico quanto sociale nella realtà del ventunesimo secolo.

Tramite l'Agenda Sociale si è tentato in modo coerente anche se frammentario di proseguire il percorso solo abbozzato per ora dai Principi Comuni di flexicurity. Tuttavia, la comunicazione tra le agende rischia di denotare solo un avanzamento *in potenza* del sistema di governance sociale dell'UE: la chiamata da più parti all'implementazione degli impegni presi da parte degli Stati membri tramite il lasco processo di coordinamento aperto e la corsa all'annacquamento delle principali direttive tese a stabilire un comune terreno di regolamentazione sociale minima manda segnali preoccupantemente contraddittori. E la stentatezza dell'autorità decisionale preannuncia sfiducia nei confronti delle "grandi novità".

L'apertura da parte della Commissione di un capitolo esplicitamente dedicato ad una mappatura delle *sicurezze* necessarie ai lavoratori nel capitalismo flessibile e l'individuazione dei metodi migliori per realizzarle (se tramite direttiva, finanziamento o coordinamento) potrebbe in questo contesto aumentare la visibilità politica dell'impegno preso e fornire un quadro maggiormente riconoscibile dagli stessi *policy-makers*, laddove invece la generale frammentazione dei processi politici conduce

piuttosto alla dispersione. Studio, inventività e coraggio propositivo hanno finora raggiunto risultati non sempre immaginabili per le politiche sociali: il metodo dei roboanti annunci potrebbe non bastare.

Bibliografia

Armstrong, K., Begg, I., Zeitlin, J. (2008) „JCMS Symposium: EU Governance After Lisbon“, *Journal of Common Market Studies*, 46 (2), pp. 413-450.

Ashiagbor, D. (2005) *The European Employment Strategy: Labour Market Regulation and New Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Commissione Europea (2006), *A Citizens' Agenda delivering results for Europe*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, COM(2006) 211 final, Bruxelles, 10.5.2006.

Commissione Europea (2007a) *Impact Assessment, Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, SEC(2007), 861, Bruxelles.

Commissione Europea (2007b), *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, COM(2007) 359final, Bruxelles.

Commissione Europea (2007c) *Strategic Report on the renewed Lisbon Strategy for growth and jobs: launching the new cycle 2008-2010. Keeping up the pace of change*. Communication from the Commission to the Spring European Council, COM (2007) 803 final, Bruxelles.

Commissione Europea (2007d), *Opportunities, Access and Solidarity: towards a new social vision for 21st century Europe*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, COM (2007) 726 final, Bruxelles, 20.11.2007.

Commissione Europea (2007e), *A single market for 21st century Europe*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the

European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, COM (2007) 724 final, Bruxelles, 20.11.2007.

Commissione Europea (2007f) *Mobility, an instrument for more and better jobs: The European Job Mobility Action Plan (2007-2010)*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, COM (2007) 773 final, Bruxelles 6.12.2007.

Commissione Europea (2007g) *Libro verde. Nuove prospettive per lo spazio europeo della ricerca*, COM(2007) 161 definitivo, Bruxelles, 4.4.2007.

Commissione Europea (2008), *Renewed Social Agenda: Opportunities, Access and Solidarity in 21st century Europe*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, COM(2008) 412 final, Bruxelles.

Consiglio Europeo (2005) *Council Decision on the Guidelines for the employment policies of Member States*, (2005/600/EC), Bruxelles.

Consiglio Europeo (2006) *Consiglio per l'Occupazione, Politiche Sociali, Sanità e Consumatori, Conclusioni*, Bruxelles, 14.3.2006.

Consiglio Europeo (2008) *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008*, 7274/08, Bruxelles, 4.3. 2008.

Consiglio Europeo (2008b) *Presidency Conclusions*, 7652/1/08, Bruxelles, 20.5.2008.

Daly, M. (2006) "EU Social Policy After Lisbon", JCMS, 44 (3), pp. 461-81.

Daly, M. (2007) "Whither EU Social Policy? An Account and Assessment of Developments in the Lisbon Social Inclusion Process", *Journal of Social Policy*, 37, pp. 1 – 19.

Esping-Andersen, G. e Regini, M. (2000) *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford: Oxford University Press.

EUROFOND (2006) *Long-distance mobility in Europe: getting the balance right*, EF/06/36/EN, Dublino.

Fenge, R. e Von Weizsäcker, J. (2008) *Public Pensions and Intra-EU Mobility: an Unfinished Agenda*, Bruegel Working Paper, 2008/02.

Gazier, B. (2002) 'Making transitions pay: the transitional labour markets approach to flexicurity', in Schmid, G. e Gazier, B. (2002), *The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 99 – 130.

- Giubboni, S. (2008) 'A Certain Degree of Solidarity. Free Movement of Persons and Access to Social Protection in the Case-law of the European Court of Justice', URGE Working Paper, 3/2008.
- Keune, M. and Jepsen, M. (2007) *'Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity'*, ETUI-REHS Working Paper.
- Kok, W. (2003) *Jobs, Jobs, Jobs: Creating more employment in Europe. Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok*, Lussemburgo: OPOEC.
- Kurpas, S., Gron, C., Kaczynski, P.M. (2008) *The European Commission after Enlargement: Does More Add Up to Less?*, CEPS Special Report, February 2008.
- Liddle, R. and Larais, F. (2007) *Europe's Social Reality*, A Consultation Paper from the Bureau of European Policy Advisers, available at http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/docs/background_document_en.pdf.
- Mundell, R. (1961) 'A theory of optimum currency area', *American Economic Review*, 51: 657-65.
- Nowacsek, K. (2007) "The European Globalisation Adjustment Fund: a Social Pilot Project between Political and Economic Realms", *European Governance*, 1 (1), pp. 21 – 25, <http://www.urge.it/files/eg1.pdf>.
- Raveaud, G. (2007) 'The European Employment Strategy: towards more and better jobs?', *Journal of Common Market Studies*, 45 (2), pp. 411 – 431.
- Schmid, G. (2007) 'Transitional Labour Markets: Managing Social Risks over the Lifecourse', *WZB discussion paper*.
- Schmid, G. (1998) 'Social Integration by Transitional Labour Markets', Working paper WZB, Berlino.
- Schmid, G. e Gazier, B. (2002), *The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Supiot, A. (2001) *Beyond Employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Tangian, A. (2007) *Flexibility- Flexicurity – Flexinsurance: Response to the European Commission's Green Paper "Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century"*, WSI-Diskussionspapier n. 149, Hans-Böckler Stiftung, http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_diskp_149_e.pdf.
- Vielle, P. (2007) "Flexicurity: Redefining the Security of European Citizens", Observatoire Sociale Européen, Policy Paper.

Wilthagen, T., Cahuc, P., Crnkovic-Pozajic, S., Boeri, T., Passchier, C., Hornung-Draus, R., Kollonay-Lehoczky, C. (2007) *Flexicurity Pathways. Turning hurdles into stepping stones*, Bruxelles, Gruppo di lavoro di esperti di alto livello, disponibile a http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flexi_pathways_en.pdf.

Wilthagen, T. and Tros, F. (2004) 'The Concept of Flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets', *Transfer*, 2 (4).

Wilthagen, T. (1998) *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?*, WZB Discussion Paper, Berlin, 98-202.

Zeitlin, J. (2008) "The Open Method of Coordination and the Governance of the Lisbon Strategy", *JCMS*, 46 (2), pp. 436-450.