



Università degli Studi di Catania
Facoltà di Giurisprudenza

Fabio Ravelli

Il coordinamento delle politiche comunitarie per l'occupazione e i suoi strumenti

WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT – 43/2005



© Fabio Ravelli 2005
Facoltà di Giurisprudenza – Università di Brescia
ravelli@jus.unibs.it

ISSN – 1594-817X
Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo “Massimo D’Antona”
Via Crociferi, 81 – 95124 Catania (Italy)
Tel: + + 39 095 230464 – Fax: + +39 095 313145
centrostudidantona@lex.unict.it
www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione

Il coordinamento delle politiche comunitarie per l'occupazione e i suoi strumenti*

**Fabio Ravelli
Università di Brescia**

1. Introduzione: nuova «governance» europea e «Metodo aperto di coordinamento».....	2
2. Il «benchmarking».....	7
3. Il «management by objectives».....	11
4. Il coordinamento delle politiche per l'occupazione: la scelta degli obiettivi e degli indicatori.....	13
4.1. La fissazione degli obiettivi: gli «orientamenti» per l'occupazione.....	14
4.2. La scelta degli indicatori e il problema della «qualità del lavoro».....	20
5. I Piani Nazionali di Azione per l'Occupazione (PNA).....	29
6. L'individuazione delle «best practices» e la loro circolazione: la «peer-review» come veicolo di policy transfer.....	32
7. Conclusioni.....	39
8. Riferimenti bibliografici.....	41
9. Elenco delle abbreviazioni:.....	47

* Il presente saggio è destinato alla pubblicazione sul n. 1/2006 della Rivista *Diritti, lavori, mercati*. Esso è il frutto di una ricerca svolta nell'ambito del Progetto Cofin 2003 "Un nuovo metodo di integrazione comunitaria alla prova: il coordinamento aperto delle politiche per l'occupazione e per l'inclusione sociale", coordinato dalla Prof.ssa Marzia Barbera.

1. Introduzione: nuova «governance» europea e «Metodo aperto di coordinamento».

Fra le tendenze evolutive manifestate negli ultimi anni dall'ordinamento comunitario, alla c.d. «*new governance*» spetta certamente un ruolo di primo piano¹. Questa si connota per l'utilizzo di tecniche di regolazione *soft* che si discostano sensibilmente dal c.d. «metodo comunitario classico» (MCC)²: coordinamento, flessibilità, sussidiarietà, partecipazione, legittimità, «*networking*», «*learning*» sono alcune delle categorie giuridiche e politologiche cui gli studiosi ricorrono più spesso per descrivere il fenomeno della *new governance*³. Il nuovo approccio si ispira in buona parte alle teorie «costruttiviste» che vedono nel diritto non tanto (o non solo) uno strumento per orientare la condotta dei consociati attraverso l'imposizione di comandi e precetti, quanto, piuttosto, uno strumento per modificare il comportamento dei soggetti agendo sulla loro identità, sul loro modo di essere, sulla loro «conoscenza»: sintetizzando, con uno *slogan*, si potrebbe parlare di «*governance by persuasion*»⁴. Il presupposto che sta alla base di questa originale lettura del fenomeno giuridico passa attraverso la considerazione dell'inidoneità delle tradizionali tecniche di regolazione *hard* – intrinsecamente connotate da elementi di precettività, eteronomia, uniformità applicativa – a disciplinare una società sempre più complessa, il cui tratto caratterizzante sembra essere sempre più quello della «diversità»⁵. La diversità postula la necessità di distinguere: in presenza di situazioni differenti, la risposta non può essere uniforme e standardizzata, ma deve essere calibrata rispetto allo specifico contesto

¹ Il concetto di «*governance*» – più ampio rispetto a quello di «*government*» («governo») – indica, nelle parole della Commissione, «le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze vengono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza» Cfr. Commissione 2001, 8. Si tratta, in sostanza, dell'insieme delle tecniche e degli strumenti – dalle forme più istituzionalizzate a quelle più informali – utilizzati per elaborare le politiche e assumere le decisioni necessarie alla regolazione di una società organizzata.

² Per la nozione di «metodo comunitario», v. Commissione 2001, 8-9. Cfr., inoltre, Dehousse 2002, 2. Sul concetto di «*soft law*», v. *ex multis*, Barbera 2000, 128 ss.

³ Dehousse 2002; Scott, Trubek 2002, 5-6; Radaelli 2003; Mosher, Trubek 2003; Barbera 2005; Caruso 2005, 10; Trubek, Cottrell, Nance 2005.

⁴ Per una lettura in chiave costruttivista della sovranità nel contesto della nuove *governance*, cfr. Aalberts 2004. Sul tema, v. anche Trubek, Cottrell, Nance 2005 e Jacobsson 2002.

⁵ Barbera 2005, 352, secondo la quale, nell'Europa di oggi, e ancor più nella futura Europa a 25, «il pendolo fra unità e diversità si è spostato inesorabilmente verso il secondo dei poli». Per una riflessione sui modi di affrontare i problemi posti dalla «diversità» v. anche Scharpf 2001 e 2002.

cui si rivolge. La ricerca delle soluzioni, in altre parole, deve essere mossa dalla «logica della *appropriateness*»⁶.

Con il varo della c.d. «Strategia di Lisbona» la Presidenza portoghese sembra avere imboccato questa strada. In primo luogo, compiendo una precisa scelta strategica: «diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale»⁷. In secondo luogo, individuando nel c.d. «Metodo aperto di coordinamento» (MAC) lo strumento principe per vincere la «sfida della diversità»⁸; diversità che è data per presupposta, al punto che il MAC non è inteso come strumento di armonizzazione (per conseguire la quale si continua ad applicare il metodo comunitario classico), ma è concepito quale mezzo «per diffondere la migliore pratica e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'Ue» e «per assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche»⁹. Il MAC, quindi, costituirebbe una via mediana o, se si preferisce, una «terza via», rispetto ai due metodi che hanno da sempre costituito i cardini del *policy-making* comunitario: l'armonizzazione, da un lato, e la cooperazione intergovernativa, dall'altro¹⁰. Il MAC è in grado di esprimere tutto il suo potenziale soprattutto in quelle aree della politica sociale, sottratte alla potestà normativa del legislatore comunitario, nelle quali, in assenza di un opportuno coordinamento, si produrrebbero, con tutta probabilità, dinamiche competitive con effetti indesiderati di «*race to the bottom*»: si pensi, ad esempio, alle politiche per l'occupazione, alle politiche fiscali o alle politiche di *welfare*¹¹. Si può anche ipotizzare un ricorso al MAC in settori nei quali il metodo comunitario sia astrattamente applicabile, sussistendo la competenza comunitaria, ma non concretamente praticabile, ad esempio per effetto di veti incrociati o per la riluttanza di

⁶ Trubek, Cottrell, Nance 2005, 8; Sisson, Arrowsmith, Marginson 2003, 22; Wallace 2001, 592. Il problema, semmai – come sottolinea Caruso 2005, 6 – è capire «verso quale punto mediano far convergere le diversità presupposte come ineliminabili e resistenti ad ogni strategia di armonizzazione regolativa attuata attraverso gli strumenti *hard* del metodo comunitario classico»: «[...]negli obiettivi, nei discorsi, nelle politiche, nelle regole?»

⁷ Consiglio europeo 2000, § 5.

⁸ Scharpf 2001 e 2002.

⁹ Consiglio europeo 2000, § 37.

¹⁰ Kenner 1999; Goetschy 2001, 406; Dehousse 2002, 4; Jacobsson 2002; Mosher, Trubek 2003, 83. In generale, sulle politiche della c.d. «terza via», cfr. Giddens 1998.

¹¹ Si vedano, ad esempio, le considerazioni di Barbera 2000a, 113, la quale, parlando della Strategia Europea per l'Occupazione, cui il MAC largamente si ispira, sottolinea «l'esigenza di recuperare forme di controllo pubblico e democratico su un'economia che ignora i confini degli Stati nazionali, e di contenere il rischio di una corsa competitiva verso il basso dei diversi sistemi sociali, che può metterne a repentaglio la coesione interna».

taluni Stati membri a cedere quote di sovranità¹². Un buon esempio può essere costituito dall'Unione monetaria (UEM): a fronte dell'*opting out* di Regno Unito e Danimarca, si è deciso di procedere applicando un metodo che, fatte salve alcune differenze, ricorda molto da vicino il coordinamento aperto, del quale, anzi, è considerato l'antesignano più illustre¹³. In tal caso, il MAC non si atterrebbe a complemento del metodo classico (ossia un *quid pluris*), ma a vera e propria alternativa in grado di accrescere l'efficienza dell'azione comunitaria aggirando gli ostacoli che talvolta paralizzano i processi decisionali. Peraltro, la Commissione, nel Libro Bianco dedicato alla *governance* europea, sembra escludere questa eventualità, là dove afferma che il MAC «deve completare, non sostituire, l'azione comunitaria» e che «non vi si deve ricorrere quando è possibile un'azione normativa secondo il metodo comunitario»¹⁴. La posizione espressa su questo punto dalla Commissione, tuttavia, sembra non tener conto del fatto che, a seguito dell'allargamento ad est dell'Unione, l'applicazione del metodo classico sarà sempre più difficoltosa. Quindi, lo si voglia o no, il MAC si porrà sempre di più all'attenzione dei *policy-makers* quale alternativa al MCC. Si tratta, peraltro, di una naturale conseguenza dell'aumento del tasso di diversità, sia economica che strutturale, in seno all'Unione europea.

Tra le virtù comunemente attribuite al MAC si può inoltre annoverare la sua capacità di sintetizzare, in un medesimo processo, due elementi che spesso divergono: efficienza e legittimità (ma anche legittimazione politica)¹⁵. I termini della questione si possono riassumere come segue:

a) l'«efficienza» del processo decisionale postula, da parte degli attori in esso coinvolti, il possesso di adeguate competenze tecniche e la possibilità di adottare le deliberazioni del caso in tempi rapidi. L'esperienza mostra che non sempre questi fattori sono adeguatamente valorizzati. In molti casi, anzi, sembra che l'efficienza del processo decisionale sia funzione della sua «de-politicizzazione»: il ricorso ad

¹² Pastore 2003, 6 e Bano 2003, 61 ss.

¹³ Su tema dell'UEM, e sulle sue connessioni con il MAC, v. Ashiagbor 2004; Dehousse 2002; Velluti 2003, 359 ss. A differenza del MAC, il coordinamento delle politiche monetarie è assistito da sanzioni, sicché le regole prodotte nell'ambito di tale processo sono *binding*.

¹⁴ Commissione 2001, 23-24. In dottrina, non vedono il MAC come alternativa al MCC sia Dehousse 2002 che Radaelli 2003. Critico rispetto alla posizione assunta dalla Commissione, invece, è Scharpf 2001, il quale legge il passaggio del Libro Bianco appena citato come la manifestazione del timore dei funzionari di Bruxelles di cedere terreno nella battaglia per la allocazione del potere, a tutto vantaggio degli Stati nazionali.

¹⁵ Goetschy 1999, 133; Hodson, Maher 2001, 722.

expertise e comitati tecnici¹⁶, allora, potrebbe costituire una soluzione. Senonché, a fronte di un guadagno in termini di efficienza e di specializzazione, si può produrre una perdita sotto il profilo della trasparenza e della legittimazione democratica;

b) all'estremo opposto, il negoziato politico, che costituisce il tratto distintivo della logica intergovernativa, assicura, attraverso i canali della rappresentanza politica, che le decisioni prese siano (almeno in teoria) più trasparenti e che poggino su una base di legittimazione più ampia e solida: al tavolo delle trattative, infatti, siedono i rappresentanti dei Governi nazionali, eletti dai rispettivi popoli e soggetti a forme di controllo democratico. Allo stesso tempo, però, gli attori che prendono parte al negoziato politico possono cadere vittime della c.d. «*joint decision trap*», trovandosi spesso impossibilitati a decidere con dovuta tempestività per effetto di veti incrociati¹⁷.

Il punto cruciale è che, molto spesso, la relazione tra efficienza e legittimità è di tipo inverso: più efficienza può implicare meno legittimità e viceversa. Il MAC, se correttamente applicato, offre la possibilità di superare il *trade-off* tra questi due fattori, facendo opportunamente interagire tra loro il livello tecnico e il livello politico. Inoltre, una delle grandi promesse del MAC è il maggiore coinvolgimento delle parti sociali, chiamate ad imprimere al processo un impulso dal basso («*bottom-up*») e ad iniettare, per questa via, dosi di legittimazione democratica. Se così è, affermano i sostenitori del MAC, il nuovo metodo non rappresenta una soluzione di ripiego, bensì una soluzione di avanguardia, in grado di far fare alle tecniche di regolazione europee un salto di qualità¹⁸.

Le caratteristiche fondamentali del MAC sono sinteticamente descritte nel paragrafo 37 delle *Conclusioni* del Consiglio di Lisbona, dove compaiono, come in un manifesto programmatico, molte delle parole d'ordine della *new governance*: «orientamenti» (*guidelines*), «indicatori», «parametri di riferimento» (*benchmarks*), «valutazione *inter pares*» (*peer-review*), «apprendimento reciproco» (*mutual learning*). Secondo la definizione elaborata in sede comunitaria, il MAC «implica:

- la definizione di orientamenti dell'unione in combinazione con calendari specifici per il conseguimento degli obiettivi da essi fissati a breve, medio e lungo termine;
- la determinazione, se del caso, di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento ai massimi livelli mondiali, commisurati alle

¹⁶ Questo tema è stato recentemente oggetto del Convegno *Gouvernance et Expertise de l'Emploi en Europe*, Centre d'Etudes de l'Emploi, Parigi, 13-14 dicembre 2004.

¹⁷ Ashiagbor 2004.

¹⁸ Radaelli 2003, 52.

necessità di diversi Stati membri e settori, intesi come strumenti per confrontare le migliori pratiche;

- la trasposizione di detti orientamenti europei nelle politiche nazionali e regionali fissando obiettivi specifici e adottando misure che tengano conto delle diversità nazionali e regionali;
- il periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione *inter pares*, organizzate con funzione di processi di apprendimento reciproco»¹⁹.

La «sequenza ideal-tipica»²⁰ è mutuata dal modello elaborato nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), della quale ci si occuperà più dettagliatamente nel prosieguo del presente lavoro²¹. La discontinuità del MAC rispetto al MCC appare subito evidente: si varcano i tradizionali confini della regolazione per accedere alla nuova dimensione del *benchmarking* e del *management by objectives*²²; si cambia radicalmente l'approccio regolativo, passando «dall'armonizzazione normativa al coordinamento per obiettivi»²³.

Questo significa che il giurista si trova di fronte ad una sfida culturale di notevole portata: egli deve abbandonare il territorio dei concetti giuridici consegnatigli dalla tradizione per misurarsi con categorie a lui sconosciute, con le quali hanno sino ad ora avuto consuetudine i soli economisti (in particolar modo, i cultori dell'economia aziendale). Il giurista, in altri termini, deve imparare a maneggiare nuovi e diversi strumenti concettuali, ossia, per usare un'immagine talvolta evocata, cambiare la propria «cassetta degli attrezzi»²⁴. Il dialogo tra economia e diritto, dopo aver impegnato gli studiosi sul piano del conflitto tra norme sostanziali – da un lato, quelle poste a garanzia del buon funzionamento del mercato; dall'altro, quelle volte alla protezione dei diritti sociali²⁵ – si trasferisce ora sul diverso piano delle tecniche di regolazione e della *governance*.

I successivi paragrafi sono dedicati alla definizione di queste nuove tecniche regolative e allo studio del loro funzionamento. L'analisi può

¹⁹ Consiglio europeo 2000, § 37.

²⁰ Radaelli 2003, 9.

²¹ Non costituirà invece oggetto di trattazione del presente saggio l'applicazione del MAC alle due aree dell'inclusione sociale e delle pensioni. Per una trattazione del rapporto tra MAC e politiche di inclusione sociale, cfr. Ales 2004; per una disamina dell'applicazione del MAC al settore delle pensioni, al momento ancora allo stato embrionale, cfr. de la Porte, Nanz 2003.

²² Biagi 2000, 420.

²³ Treu 2001, 318 ss.; Caruso 2005, 12.

²⁴ Dehousse 2002, 11; Barbera 2005, 353.

²⁵ Su questo tema, in generale, si veda Del Punta 2001. Sul tema, più specifico, del conflitto tra autonomia collettiva e diritto della concorrenza, sia consentito il rinvio a Ravelli 2003.

essere idealmente suddivisa in due fasi: una prima fase, durante la quale sarà necessario familiarizzare con categorie concettuali normalmente estranee al discorso giuridico (ad es., *benchmarking*, *management by objectives*, ecc.); una seconda fase, durante la quale si entrerà maggiormente nel merito dei problemi posti dall'applicazione del MAC, assumendo come punto di osservazione la SEO. La domanda fondamentale alla quale si cercherà di dare una risposta è la seguente: si tratta di strumenti idonei a coordinare le politiche per l'occupazione e valutarne l'impatto rispetto alla dimensione nazionale? Oppure la loro origine economica ne limita sostanzialmente l'utilizzabilità in una materia fortemente caratterizzata da implicazioni di carattere giuridico e politico?

2. II «benchmarking».

È opinione diffusa che il «motore» del MAC sia costituito dal *benchmarking*, che, in prima approssimazione, potremmo definire come lo strumento di cui un'organizzazione si serve per valutare: a) in che misura essa sta raggiungendo gli obiettivi prefissati; b) in che modo tali obiettivi possono essere più efficacemente conseguiti²⁶. Si cercherà ora di metterne in evidenza le caratteristiche più importanti, esaminando il modello generale per poi vedere come questo si inserisca nel discorso del coordinamento aperto.

Va subito chiarito che si tratta di una tecnica gestionale elaborata dagli studiosi dell'economia aziendale per fornire alle imprese uno strumento che consentisse loro di migliorare la *performance* economica e di essere più competitive²⁷. Dunque, nasce al servizio di un'organizzazione – l'impresa – che ha come fine istituzionale la massimizzazione del profitto, da perseguire attraverso la costante ricerca di una maggiore competitività. I campi di applicazione del *benchmarking* si sono progressivamente moltiplicati, fino a comprendere vasti settori della politica sociale. È sufficiente passare in rassegna i documenti comunitari pubblicati negli ultimi anni (orientamenti e raccomandazioni del Consiglio, comunicazioni della Commissione) per rendersi conto di quante aspettative l'applicazione del *benchmarking* abbia generato. Tuttavia, onde evitare fraintendimenti, la sua origine economica non va mai dimenticata. La «ricerca della competitività» è qualcosa di intrinseco al *benchmarking* e non sempre questa caratteristica si sposa con l'esigenza di elaborare politiche occupazionali che, oltre alla *performance* quantitativa, devono prendere in considerazione anche i profili qualitativi del lavoro: prendendo a prestito la retorica abbondantemente sfruttata

²⁶ de la Porte, Pochet, Room 2001, 5.

²⁷ Sulle tappe della diffusione del *benchmarking* cfr. Sisson, Arrowsmith, Marginson 2003.

dai documenti comunitari, non solo «*more jobs*», ma anche «*better jobs*». In altre parole, non si può chiedere al *benchmarking* ciò che esso non può dare. Su questo punto si avrà modo di tornare in seguito con maggiore precisione.

Del *benchmarking*, nel corso degli anni, si sono date varie definizioni. Secondo quella più classica, esso si identifica con la «ricerca delle *best practices* che conducono ad una *performance* superiore»²⁸. Più precisamente, «il *benchmarking* si basa sulla capacità di un'organizzazione di misurare e analizzare dettagliatamente la *performance* dei concorrenti migliori, e quindi di riuscire ad adottare quanto appreso attraverso la sperimentazione, in modo da migliorare la propria *performance*»²⁹. L'idea di fondo, quindi, è che una *performance* d'eccellenza sia l'effetto dell'adozione, da parte di un'organizzazione, di determinate pratiche e che questo patrimonio di conoscenze possa essere trasferito ad altre organizzazioni³⁰. L'organizzazione più competitiva («*best performer*») viene assunta come parametro di riferimento («*benchmark*»); le organizzazioni che con essa si misurano e si comparano sono dette «*followers*». La differenza tra le prestazioni del *best performer* e quelle del *follower*, ossia il divario da colmare, è detta «*performance gap*».

Nella sua configurazione tipica, l'esercizio di *benchmarking* si risolve in un processo circolare, o iterativo, che può essere scomposto in tre fasi principali: una fase di studio preliminare; una fase di elaborazione strategica; una fase di sperimentazione. Ossia:

1) «misurazione del *performance gap*»: in questa fase è necessario selezionare la *performance* da analizzare, individuare il *benchmark* rispetto al quale rapportarsi e misurare il divario che separa il *best performer* dal *follower*;

2) «individuazione delle buone pratiche», la quale passa attraverso l'analisi e la valutazione delle ragioni che hanno reso possibile il determinarsi del *performance gap*. Una volta comprese tali ragioni, è possibile individuare le pratiche che hanno consentito al *best performer* di eccellere ed elaborare così una strategia per la loro applicazione. È fondamentale, in questa fase, che le informazioni circolino e siano facilmente accessibili;

3) «adozione e sperimentazione delle buone pratiche»: le pratiche individuate al termine della fase precedente devono essere adottate dall'organizzazione *follower*. Esaurita la sperimentazione, una nuova

²⁸ Camp 1989. Per una rassegna delle principali definizioni di «*benchmarking*», cfr. Lundvall, Tomlinson 2002, 206.

²⁹ Tronti 2000, 2.

³⁰ Lundvall, Tomlinson 2002, 206.

misurazione del *performance gap* permette di valutare l'impatto delle migliorie apportate. A questo punto, sono possibili due esiti: una valutazione positiva incoraggerà il *follower* a proseguire per la strada intrapresa; un esito negativo, al contrario, porterà a rivedere le premesse della propria azione, ad esempio modificando il *benchmark* o dando un'interpretazione diversa dei fattori ritenuti all'origine del *performance gap*³¹.

Quello appena delineato è il modello-base del *benchmarking*. La prassi applicativa conosce una serie di varianti, i cui tratti dipendono dal contesto nel quale esso si inserisce. La dottrina, solitamente, propone una classificazione basata su tre coppie di criteri³²:

a) ad esempio, il *benchmarking* può essere «interno» o «esterno»: nel primo caso esso coinvolge le diverse unità nelle quali un'organizzazione è suddivisa; nel secondo caso, riguarda organizzazioni distinte che, tuttavia, presentano alcune caratteristiche comparabili;

b) con riferimento allo scopo che l'esercizio di *benchmarking* si prefigge, questo può essere «competitivo» o «cooperativo»: è competitivo quando mira a migliorare la *performance* dell'organizzazione a danno delle concorrenti, in un gioco tendenzialmente a somma zero; è cooperativo quando l'accento cade sull'apprendimento di buone pratiche da altre organizzazioni;

c) infine, il *benchmarking* può essere «orientato al risultato» (c.d. «*results benchmarking*») ovvero al «orientato al processo» (c.d. «*process benchmarking*» o «*functional benchmarking*»): ricorre la prima ipotesi quando oggetto di studio è la *performance* conseguita dalle organizzazioni comparate; nel secondo caso, invece, il *focus* è posto sui processi che conducono al conseguimento di un certo risultato. Peraltro, questi due modi di essere non si escludono. Anzi, di norma coesistono, sebbene possa variare il loro peso relativo.

È ora possibile tratteggiare in modo più preciso le caratteristiche del *benchmarking* al quale fanno riferimento le Conclusioni del Consiglio di Lisbona. In via preliminare, è opportuno circoscriverne l'oggetto, che, nel nostro caso, è costituito da «politiche»: politiche per l'occupazione, politiche di *welfare*, politiche di inclusione sociale, e così via. Questa

³¹ In questa sede si aderisce alla ricostruzione proposta da Tronti 2000. In realtà, sebbene sugli elementi essenziali che connotano il *benchmarking* vi sia largo consenso, la descrizione delle fasi in cui il processo può essere articolato può variare da un autore all'altro. Schütz, Speckesser, Schmid 1998, 6 e Groenendijk 2004, 8, ad esempio, seguendo l'insegnamento di Camp 1989, propongono un'articolazione in cinque fasi: scelta dell'oggetto del *benchmarking* (*planning*); analisi dei dati raccolti (*analysis*); formulazione di appropriate strategie (*integration*); attuazione delle strategie (*action*); monitoraggio e analisi del *feedback* (*maturity*).

³² Schütz, Speckesser, Schmid 1998, 22 ss.; Groenendijk 2004, 7.

premessa è di estrema importanza, poiché l'individuazione dell'oggetto del *benchmarking* consente di qualificarne con maggiore precisione la natura:

a) la prima importante variante, rispetto al modello d'origine, è che i *performers* non sono imprenditori, bensì Stati nazionali. Quindi, essendo gli Stati entità distinte le une dalle altre, il *benchmarking* delle rispettive politiche avrà normalmente natura esterna. Va detto, comunque, che la natura interna o esterna del *benchmarking* dipende dal punto di vista che si assume. In un sistema *multi-level*, la valutazione comparativa può avvenire non solo fra politiche nazionali, ma anche fra politiche regionali o sub-regionali: ad esempio, uno Stato può applicare la tecnica del *benchmarking* alle politiche regionali sviluppate entro i suoi confini, adottando, in una simile ipotesi, una prospettiva di tipo interno;

b) con riferimento alla dicotomia *competition/cooperation*, la qualità del *benchmarking* è definita dall'area cui esso si applica. I campi d'applicazione individuati dalla Strategia di Lisbona attengono alla dimensione «sociale» dell'Europa, il cui principio ispiratore è fissato nelle parole dell'art. 2 Ce: compito della Comunità è promuovere «un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri». Calato in un simile contesto, il *benchmarking* si connota fortemente in senso cooperativo, poiché l'obiettivo finale, almeno in teoria, è non tanto il conseguimento di una maggiore competitività finalizzata a prevalere sugli altri Stati in un gioco a somma zero, quanto il miglioramento della situazione complessiva per mezzo di un processo che produca *mutual learning* e circolazione delle *best practices*. Non sempre, però, questo accade. Una possibile ragione è data dal fatto che la variante cooperativa del *benchmarking* è frutto di una sorta di mutazione genetica, che può non essere sufficiente a sopprimerne del tutto i caratteri competitivi ancestrali: fuor di metafora, se sfruttato in tutte le sue potenzialità solo da alcuni Stati e non da altri, il *benchmarking* diviene oggettivamente uno strumento idoneo ad attribuire, a chi lo sappia padroneggiare, un vantaggio competitivo, e non un mezzo di diffusione della conoscenza³³. Tale ambiguità di fondo è messa a fuoco da Claudio Radaelli quando afferma che «l'apprendimento, in un contesto politico, non è un esercizio di ricerca della verità, bensì un esercizio politico. E i *policy-makers* non cercano la verità, ma il potere»³⁴. Nel MAC si manifesterebbe dunque quella tensione, in passato già evocata da Max

³³ Radaelli 2003.

³⁴ Radaelli 2004, 24 (la traduzione è mia).

Weber³⁵, tra le istanze di verità (il *learning*) che dovrebbero connotare l'approccio scientifico, da un lato, e le pulsioni di conservazione del potere insite nell'agire politico, dall'altro. Il *benchmarking* cooperativo, allora, presuppone che anche lo spirito con cui gli attori coinvolti si confrontano sia cooperativo: in altre parole, condizione necessaria perché si inneschi un circolo virtuoso di scambio di buone prassi è che sussista la disponibilità di tutti a mettersi in gioco, sottoponendosi alla valutazione della *peer-review*, cosa che non è ancora avvenuta completamente, almeno con riferimento alla procedura di cui all'art. 129.1 Ce (si veda, a tale riguardo, il successivo paragrafo 6)³⁶. Solo a queste condizioni uno strumento intrinsecamente preordinato alla competizione può essere piegato alle esigenze – del tutto diverse – della politica sociale;

c) veniamo ora alla terza coppia di criteri di classificazione, incentrata sulla contrapposizione tra *results benchmarking* e *process benchmarking*. Ambedue sono presenti nel modello di *benchmarking* contemplato dal MAC. La valutazione comparativa delle politiche si caratterizza per essere un esercizio molto complesso, che richiede sia l'analisi dei livelli di *performance*, sia lo studio degli strumenti e delle procedure che hanno consentito allo Stato preso come *benchmark* di conseguire tali livelli. La stessa complessità della valutazione di *benchmarking* impone la presenza di entrambi questi profili, i quali si integrano vicendevolmente: infatti, se è vero che dai numeri non si può prescindere, sarebbe del tutto inutile concentrarsi solo sulla *performance*, trascurando lo studio dei fattori (procedure, conoscenze, ecc.) che l'hanno prodotta³⁷.

3. II «management by objectives».

Passando in rassegna la letteratura che sino ad ora si è occupata dello studio dei profili funzionali del MAC, si è visto che l'accento cade sul *benchmarking*. Ciò è fondamentalmente corretto, dal momento che esso costituisce il «cuore» del MAC³⁸. Tuttavia, non bisogna pensare che il Processo di Lussemburgo si risolva in un unico grande esercizio di *benchmarking*, poiché, se così fosse, le politiche sociali comunitarie sarebbero a ben poca cosa, riducendosi alla meccanica applicazione di strumenti di analisi pensati per accrescere la competitività delle imprese.

³⁵ Weber 2004. Sul punto si veda anche un recente scritto di Michele Salvati, il quale assume il tentativo di riforma della disciplina dei lavori atipici, svolto nella XIII legislatura, come vicenda paradigmatica dello scontro, quasi della irriducibilità, tra razionalità scientifica (in questo caso economica) e razionalità politica. Cfr. Salvati 2002.

³⁶ Casey, Gold 2005.

³⁷ Sisson, Arrowsmith, Marginson 2003, 23.

³⁸ Groenendijk 2004, 1.

In realtà, il modello delineato dal Titolo VIII – assunto dal Consiglio di Lisbona quale matrice delle varie forme di coordinamento aperto – è più complesso, poiché implica un forte coinvolgimento del livello politico, chiamato ad esprimere valutazioni che si riferiscono non solo (e non tanto) alla *performance* dei mercati del lavoro, ma anche a problemi legati alla tutela dei diritti degli individui e, più in generale, alla direzione di marcia che la società europea deve imboccare. Infatti, sebbene il MAC prenda a prestito dall'economia alcuni strumenti operativi, è, e resta, un processo di natura politica che prevede, nel corso del suo svolgimento, l'adozione di atti di natura inequivocabilmente giuridica³⁹.

Il *benchmarking*, dunque, si inserisce in un contesto più ampio. Leonello Tronti chiarisce bene questo punto quando, parlando della SEO, afferma che «il processo di convergenza guidata avviato dalla Strategia di Lussemburgo [...] non è propriamente un esercizio di *benchmarking*, bensì un esercizio molto complesso e a più livelli di *programmazione per obiettivi*» il quale «istituisce una cornice di indirizzi coordinati, all'interno della quale i governi locali e quelli nazionali sono sollecitati e sostenuti nell'adozione di tecniche di *benchmarking* per accelerare la convergenza [delle politiche]», salvo il fatto che «la responsabilità e la motivazione dell'adozione restano in capo ai governi»⁴⁰. Sul concetto di «programmazione [*rectius*: «gestione»] per obiettivi» o, se si preferisce, di «*management by objectives*», è bene intendersi. Infatti, qualsiasi azione politica è volta al raggiungimento di obiettivi, sicché, da questo punto di vista, il *management by objectives* (MBO) non costituirebbe una novità particolarmente significativa. L'originalità del contributo che il MBO è in grado di apportare alla *governance* europea, in realtà, risiede nel particolare metodo adottato, basato sulla formulazione *ex ante* di obiettivi quantitativamente misurabili e sulla misurazione *ex post* degli effetti prodotti dall'azione intrapresa per conseguire gli obiettivi prefissati⁴¹. Come il *benchmarking*, anche il MBO si sostanzia in un processo iterativo, i cui elementi di base sono dati dalle seguenti fasi:

a) fissazione dei principi ispiratori della *policy* da realizzare, degli obiettivi da raggiungere (espressi in termini quantitativamente misurabili) e di indicatori che aiutino a misurare in che misura detti obiettivi siano stati realizzati;

b) adozione a livello decentrato delle misure necessarie a conseguire gli obiettivi, pur nel rispetto degli indirizzi di massima impartiti;

³⁹ Sul punto, cfr. Barbera 2000, 128; Biagi 2000, 419; Bano 2003, 62; Pastore 2003, 12 ss.

⁴⁰ Tronti 2000, 14-15.

⁴¹ Mosley, Schütz, Breyer 2001, 3.

c) monitoraggio costante del grado di raggiungimento degli obiettivi;

d) valutazione dei risultati conseguiti.

Da questa sommaria descrizione, si ha immediatamente la percezione che i due processi del MBO e del *benchmarking* si assomiglino molto. In effetti, è così, tanto che, nella prassi, spesso ci si riferisce indifferentemente all'uno o all'altro. Questo è dovuto non ad un eccesso di disinvoltura terminologica, bensì al fatto che MBO e *benchmarking*, pur non essendo del tutto coincidenti, tendono a sovrapporsi, riflettendo due aspetti complementari del medesimo approccio metodologico. Una differenza, nondimeno, esiste e deve essere rinvenuta in ciò: nel MBO prevale il momento dell'individuazione dello scenario entro cui le politiche debbono collocarsi e della fissazione degli obiettivi da raggiungere; il *benchmarking*, invece, si caratterizza per un contenuto maggiormente analitico e per la natura comparativa dell'analisi svolta, la quale mira a mettere a confronto politiche e risultati ottenuti dai soggetti presi in considerazione, siano essi Stati, imprese od organizzazioni di altro genere.

Come si vedrà, nel MAC le due tecniche si saldano in un unico processo, nel quale livello politico e livello tecnico si integrano. Questo è particolarmente evidente studiando la Strategia Europea per l'Occupazione, che del MAC costituisce l'esperienza più matura e collaudata. Ad essa è dedicata la seconda parte del presente saggio.

4. Il coordinamento delle politiche per l'occupazione: la scelta degli obiettivi e degli indicatori.

Il coordinamento delle politiche comunitarie per l'occupazione è disciplinato dal Titolo VIII del Trattato Ce. In particolare, l'articolo 128 Ce prevede una progressione di attività nelle quali, come si è detto al termine del § 1, è agevole ravvisare la sequenza ideal-tipica del MAC⁴².

⁴² Cfr. art. 128 Ce: «1. In base a una relazione annuale comune del Consiglio e della Commissione, il Consiglio europeo esamina annualmente la situazione dell'occupazione nella Comunità e adotta le conclusioni del caso.

2. Sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle Regioni e del comitato per l'occupazione di cui all'articolo 130, elabora annualmente degli orientamenti di cui devono tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione. Tali orientamenti sono coerenti con gli indirizzi di massima adottati a norma dell'articolo 99, paragrafo 2.

3. Ciascuno Stato membro trasmette al Consiglio e alla Commissione una relazione annuale sulle principali misure adottate per l'attuazione della propria politica in materia di occupazione, alla luce degli orientamenti in materia di occupazione di cui al paragrafo 2.

Schematicamente, il modello contemplato dal Titolo VIII consta dei seguenti elementi fondamentali:

- elaborazione degli orientamenti annuali da parte del Consiglio;
- predisposizione, da parte degli Stati membri, di Piani Nazionali di Azione per l'Occupazione (PNA);
- valutazione dei PNA, anche attraverso strumenti di *peer-review* e di *benchmarking*;
- eventuale formulazione di raccomandazioni agli Stati membri;
- stesura, a cura di Consiglio e Commissione, di una «relazione annuale comune in merito alla situazione dell'occupazione nella Comunità e all'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione».

La redazione della relazione annuale comune chiude il ciclo. Essa servirà al Consiglio europeo di primavera per formulare le proprie *Conclusioni*, sulla base delle quali il Consiglio elaborerà gli orientamenti che daranno vita al ciclo successivo⁴³.

In questo paragrafo, ci si dedicherà alla fase iniziale del processo, cercando di collocarla nel contesto normativo previsto dal Titolo VIII del Trattato Ce.

4.1. La fissazione degli obiettivi: gli «orientamenti» per l'occupazione.

Sulla base delle *Conclusioni* del Consiglio europeo, il Consiglio «elabora annualmente degli orientamenti di cui devono tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione» (art. 128 Ce)⁴⁴. Sebbene l'atto formale con il quale si adottano gli orientamenti annuali, una «decisione», sia di competenza del Consiglio, questo primo passaggio istituzionale vede il coinvolgimento, a vario titolo, di diversi attori: Parlamento, Comitato economico e sociale, Comitato delle regioni e Comitato per l'occupazione debbono essere obbligatoriamente

4. Il Consiglio, sulla base delle relazioni di cui al paragrafo 3 e dei pareri del comitato per l'occupazione, procede annualmente ad un esame dell'attuazione delle politiche degli Stati membri in materia di occupazione alla luce degli orientamenti in materia di occupazione. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, può, se lo considera opportuno sulla base di detto esame, rivolgere raccomandazioni agli Stati membri.

5. Sulla base dei risultati di detto esame, il Consiglio e la Commissione trasmettono al Consiglio europeo una relazione annuale comune in merito alla situazione dell'occupazione nella Comunità e all'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione».

⁴³ Per una ricostruzione più dettagliata dei passaggi istituzionali di cui il processo di compone, si veda l'ottima tabella elaborata da Mosher, Trubek 2003, 69.

⁴⁴ Si deve distinguere tra il «Consiglio europeo», inteso quale organo politico composto dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri, dal «Consiglio», inteso quale organo legislativo della Comunità europea composto, di volta in volta, dai Ministri competenti per la materia interessata dall'atto normativo emanato.

consultati, mentre spetta alla Commissione il compito di formulare la proposta sugli orientamenti da adottare. È nel corso di questa fase – caratterizzata da una forte interazione tra il livello tecnico, incarnato prevalentemente dalla Commissione, e il livello politico, rappresentato dal Consiglio – che si dà al processo l'*imprinting* che ne condiziona l'esito finale. Alle *guidelines* è infatti assegnato il compito di fissare gli obiettivi da raggiungere e di fornire una serie di indicatori che consentano di misurare il grado di attuazione dei *targets* stabiliti. Tali obiettivi costituiscono il parametro di riferimento (*benchmark*) al quale gli Stati membri si devono rapportare durante la fase attuativa delle politiche.

Nella sua fase iniziale, quindi, il processo è di tipo *top-down*, poiché gli obiettivi di ampio respiro, direttamente riconducibili ai valori fondativi della politica sociale comunitaria, non possono che essere individuati a livello sovranazionale. Essi costituiscono il comune denominatore, il traguardo verso cui devono indirizzarsi gli sforzi degli Stati membri nel momento dell'attuazione delle politiche. Solo in un secondo momento, ossia nella fase in cui si valutano e confrontano le *performance* dei singoli Stati membri, e si verifica la loro coerenza rispetto agli obiettivi iniziali, il processo assume (o almeno dovrebbe assumere) una connotazione *bottom-up*. Le migliori pratiche sperimentate a livello nazionale o regionale concorrono, infatti, a determinare il contenuto degli orientamenti con cui prenderà avvio il ciclo successivo. Ciò permette di chiarire un primo significato attribuibile all'aggettivo «aperto»: il metodo è aperto perché, se è vero che i fini sono imposti dall'alto, tuttavia agli Stati membri è lasciata ampia libertà circa gli strumenti da impiegare. E, a ben vedere, nemmeno gli obiettivi sono fissati in modo così rigido: se, alla fine del ciclo, il rapporto tra obiettivi e risultati è insoddisfacente, le informazioni raccolte durante il processo di *benchmarking* possono costituire una base per precisare meglio gli obiettivi ovvero per individuarne di nuovi⁴⁵.

Si tratta di un esercizio estremamente complesso: il governo della diversità impone, infatti, di tener conto di una molteplicità di fattori e di vincoli, di natura sia politica che economica. Innanzi tutto, è lo stesso Trattato a sancire i principi-base a cui il coordinamento delle politiche deve improntarsi. Si è detto in precedenza del richiamo, effettuato dall'art. 2 Ce, all'esigenza che l'azione comunitaria sia volta a realizzare «un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri». Il contenuto essenziale dell'azione comunitaria nel settore delle politiche occupazionali è precisato meglio

⁴⁵ Smismans 2004, 4; Telò 2002, 254.

dall'art. 125 Ce: la strada da seguire è quella della «promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici». La disposizione di apertura del Titolo VIII offre un'importante chiave interpretativa, denotando l'opzione del Trattato di Amsterdam a favore di un approccio orientato all'offerta (c.d. *supply-side*)⁴⁶. Ne consegue che le politiche elaborate nell'ambito della SEO dovranno mantenersi nell'alveo tracciato dall'art. 125 Ce e che gli obiettivi fissati dalle *guidelines* annuali dovranno essere formulati in modo da rispecchiare la scelta di fondo fatta ad Amsterdam.

Vi sono poi vincoli di natura economica dei quali i *policy makers* devono tener conto nel momento in cui mettono a punto gli indirizzi cui le politiche nazionali dovranno conformarsi. In ben due disposizioni normative – gli artt. 126 e 128 Ce – si dice a chiare lettere che le politiche per l'occupazione devono essere «coerenti con gli indirizzi di massima per le politiche economiche [...] adottati a norma dell'art. 99, paragrafo 2»⁴⁷. L'idea di fondo è che le politiche per l'occupazione, in sé considerate, non siano sufficienti a creare posti di lavoro: perché si possa produrre un effetto di *job creation*, è necessario, da un lato, che le politiche occupazionali siano inserite in un quadro macroeconomico favorevole e, dall'altro, che gli Stati nazionali mantengano le finanze pubbliche sotto controllo⁴⁸. Quindi, se il tasso di crescita economica è basso, la *performance* delle politiche occupazionali ne risentirà di conseguenza. Proprio questo è accaduto negli anni appena trascorsi. Il calo di produttività che ha recentemente afflitto il sistema economico europeo, determinando una crescita inferiore alle aspettative, è stato uno dei principali motivi del mancato raggiungimento degli obiettivi

⁴⁶ Barbera 2000a, 146 ss. Peraltro, si deve sottolineare che, a seguito della scelta compiuta nel 2003 di sincronizzare gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti per l'occupazione, nonché della decisione, assunta in occasione del recente *Summit* di Bruxelles, di redigere un pacchetto di «linee direttrici integrate», l'impronta *supply-side* della SEO è andata progressivamente sfumando. Sul punto, comunque, avrò modo di tornare tra breve.

⁴⁷ Cfr. art. 99.2 CE: «Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità, e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo.

Il Consiglio europeo, deliberando sulla base di detta relazione del Consiglio, dibatte delle conclusioni in merito agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità.

Sulla base di dette conclusioni, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, adotta una raccomandazione che definisce i suddetti indirizzi di massima. Il Consiglio informa il Parlamento europeo in merito a tale raccomandazione».

⁴⁸ Ashiagbor 2004.

occupazionali fissati dal Vertice di Lisbona (sui quali si avrà modo di tornare nel paragrafo successivo)⁴⁹.

La relazione tra politiche per l'occupazione e politiche economiche è divenuta sempre più evidente nel corso degli anni, influenzando in modo significativo sui criteri di redazione degli orientamenti, la cui struttura è stata oggetto, a partire dal 2003, di alcuni importanti cambiamenti: da un lato, si è avuta una maggiore semplificazione – con l'abbandono della tradizionale articolazione sui c.d. «Quattro Pilastri» (occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità)⁵⁰ – e, dall'altro, è stato reso più evidente il nesso tra gli orientamenti di cui all'art. 128 Ce e le linee guida economiche di cui all'art 99.2 Ce. Coerente con la ricerca di un approccio maggiormente integrato è stata la scelta – resa esplicita dalla Comunicazione della Commissione del 3 settembre 2002, COM(2002) 487 – di razionalizzare i cicli annuali di coordinamento delle politiche economiche e per l'occupazione, sincronizzando il momento della revisione degli indirizzi di massima e degli orientamenti e prevedendo che

⁴⁹ Begg 2004, 130-131. Sul punto si vedano anche le valutazioni critiche espresse dalla *task force* presieduta da Wim Kok. Cfr. Kok *et al.* 2004, 14-16.

⁵⁰ È dunque stato accolto l'invito della Commissione alla semplificazione. Cfr. Commissione 2002a, 20 ss. Sull'originaria configurazione delle *guidelines*, e sulla loro articolazione in quattro pilastri, cfr. Goetschy 1999; Barbera 2000; Biagi 2000. La svolta si è prodotta nel 2003, quando è stato disposto lo sfoltimento delle *guidelines*, in modo da ottenere pochi, ma chiari, obiettivi. Negli *Orientamenti per l'occupazione* del 2003, si prevede infatti la fissazione di tre «obiettivi generali» e di dieci «orientamenti specifici» che ne dovrebbero costituire lo svolgimento. Si può subito rilevare come la struttura sia stata semplificata: dai ventidue orientamenti del 1999 si è passati ai tredici del 2003. I tre obiettivi generali riflettono le scelte di fondo delle istituzioni comunitarie in tema di occupazione, in linea col principio stabilito dall'art. 2 CE: a) «piena occupazione»; b) «migliorare la qualità e la produttività sul posto di lavoro»; c) «rafforzare la coesione e l'integrazione sociale». Gli orientamenti specifici, invece, individuano quali azioni debbano essere intraprese per il conseguimento dei tre obiettivi generali:

- misure attive e preventive per le persone disoccupate e inattive;
- creazione di posti di lavoro e imprenditorialità;
- affrontare il cambiamento e promuovere l'adattabilità e la mobilità nel mercato del lavoro;
- promuovere lo sviluppo del capitale umano e l'apprendimento lungo l'arco della vita;
- aumentare la disponibilità di manodopera e promuovere l'invecchiamento attivo;
- parità uomo-donna;
- promuovere l'integrazione delle persone svantaggiate su mercato del lavoro e combattere la discriminazione nei loro confronti;
- far sì che il lavoro paghi attraverso incentivi finanziari per aumentare l'attrattiva del lavoro;
- trasformare il lavoro nero in occupazione regolare;
- affrontare le disparità regionali in materia di occupazione.

questa avvenga solo una volta ogni tre anni⁵¹. All'obbligo di emanazione annuale degli orientamenti previsto dall'art. 128 CE si è ottemperato alternando *guidelines* dettagliate e ben strutturate (si vedano, ad esempio, gli *Orientamenti* per il 2003) e *guidelines* che si risolvono nella mera riproposizione di quelle dell'anno precedente (cfr. gli *Orientamenti* per il 2004)⁵².

Importanti novità sono giunte, poi, dal *Summit* di Bruxelles del 2005, in occasione del quale si è deciso di rafforzare ulteriormente il coordinamento dei cicli di programmazione delle politiche economiche ed occupazionali, per mezzo di c.d. «linee direttrici integrate», emanate dal Consiglio ogni tre anni, destinate a racchiudere al loro interno gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti in materia di occupazione. Agli Stati membri spetterà il compito di redigere «programmi di riforma nazionali» (entro l'autunno 2005), i quali «saranno oggetto di consultazione con tutte le parti interessate a livello regionale e nazionale, compresi gli organi parlamentari, secondo le procedure proprie di ciascuno Stato membro». Infine, la Commissione dovrà predisporre un «programma comunitario di Lisbona», contenente indicazioni in merito alle «azioni da intraprendere a livello comunitario al servizio della crescita e dell'occupazione tenendo conto della necessità di convergenza delle politiche»⁵³. L'efficacia delle azioni intraprese ai vari livelli sarà monitorata e verificata ogni anno in vista del Consiglio europeo di primavera. A tal fine, la Commissione dovrà stendere una relazione di attuazione, sulla base della quale il Consiglio deciderà sugli eventuali adeguamenti da apportare alle linee direttrici integrate⁵⁴. La revisione complessiva delle linee direttrici, salve evenienze sopravvenute che

⁵¹ Commissione 2002b, 5-6: secondo la quale la razionalizzazione dei cicli annuali di coordinamento, e la loro collocazione in un orizzonte temporale di medio periodo, secondo la Commissione, «contribuirebbe a:

- assicurare la stabilità degli indirizzi e delle raccomandazioni, consentendo agli Stati membri di elaborare strategie politiche credibili per la loro messa in atto e contribuendo al loro effettivo monitoraggio, dando al Consiglio e al Parlamento l'opportunità di adottare le iniziative necessarie laddove, per definizione, potrebbe essere richiesta una prospettiva a più lungo termine;
- evitare di dare l'impressione che la strategia è incompleta e ha bisogno di essere costantemente ridefinita;
- mettere la strategia più chiaramente in relazione con la realizzazione degli obiettivi strategici per il 2005 e il 2010 dell'agenda di Lisbona;
- spostare l'accento dalla definizione delle strategie politiche alla loro messa in atto;
- accrescere la visibilità e l'impatto della strategia».

Sul punto si veda anche Ashiagbor 2004; Sciarra 2003a, 7.

⁵² Si raffrontino, a tale riguardo, Consiglio europeo 2003 e 2004a.

⁵³ Consiglio europeo 2005, § 39, 12-13.

⁵⁴ Entro il 2008, anno di revisione delle linee direttrici integrate, si prevede predisposizione di due relazioni: la prima nell'autunno 2006, la seconda nell'autunno 2007.

consigliano di adottare una diversa condotta, si svolgerà alla fine del ciclo triennale, ossia nel 2008.

Il nuovo ciclo di *governance* prefigurato dal Consiglio di primavera ha preso avvio con la pubblicazione, da parte della Commissione, di un documento – significativamente intitolato *Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (2005-2008)* – contenente una raccomandazione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche ed una proposta di decisione del Consiglio in materia di orientamenti per le politiche occupazionali⁵⁵. Si tratta, in tutto, di ventitre linee direttrici, suddivise in tre sottoinsiemi: orientamenti macroeconomici, orientamenti microeconomici ed orientamenti occupazionali. Ciascun gruppo di *guidelines*, tuttavia, non costituisce un *corpus* a sé stante, ma si integra con gli altri per mezzo di un sistema di richiami testuali interni. Una lettura analitica del documento predisposto dalla Commissione mostra alcuni interessanti intrecci tra orientamenti macro/microeconomici, da un lato, e orientamenti occupazionali, dall'altro:

- la *guideline* 2 («assicurare la sostenibilità economica») è posta in stretta relazione con la *guideline* 17 («promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita»);
- la *guideline* 4 («favorire una maggiore coerenza tra politiche macroeconomiche e politiche strutturali») si integra profondamente con la *guideline* 20 («favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro»);
- l'orientamento 5 («far sì che l'evoluzione salariale contribuisca alla stabilità macroeconomica e alla crescita») va letto assieme all'orientamento 21 («garantire andamenti salariali e altri costi del lavoro favorevoli all'occupazione»);
- da ultimo, va segnalato il nesso stabilito tra le linee direttrici 12 («aumentare e migliorare gli investimenti nel campo della R&D») e 22 («potenziare e migliorare gli investimenti in capitale umano»).

È ancora presto per dire se questo approccio integrato – che riflette le indicazioni pervenute dal Rapporto stilato dalla *task force* presieduta da Wim Kok – servirà o meno a rilanciare la sofferente Strategia di Lisbona. Il dato su cui per ora si deve riflettere è che, con il Consiglio di Bruxelles, si è avuta l'ennesima conferma non solo della strettissima interrelazione che avvince politiche economiche ed occupazionali, ma anche della sostanziale ancillarità delle seconde rispetto alle prime⁵⁶. La stessa Commissione – pur dichiarando che, in linea di principio, la strategia di Lisbona attribuisce alla crescita

⁵⁵ Commissione 2005b.

⁵⁶ Ancillarità già messa in rilievo da Ashiagbor 2004.

dell'occupazione (di qualità, pare di capire) e all'incremento della produttività la stessa importanza – ha riconosciuto che, in questa fase, debba essere data priorità al recupero di competitività, da ottenersi mediante un aumento della produttività. In un passaggio successivo la Commissione è ancora più esplicita, rendendo chiaro a tutti che nella Bruxelles del 2005 si respira ormai un'aria diversa da quella della Lisbona del 2000: «il fin troppo folto elenco di obiettivi politici della strategia di Lisbona ha oscurato l'importanza di interventi che possano determinare un aumento della produttività. Da ora in poi, le riforme strutturali promosse da tali misure svolgeranno un ruolo cruciale nella rinnovata strategia di Lisbona»⁵⁷. Cosa debba aspettarsi il giuslavorista, a questo punto, è abbastanza evidente: lo spostamento del *focus*, nel breve/medio periodo, sull'incremento di produttività del lavoro e sulle politiche occupazionali di tipo quantitativo, col temporaneo sacrificio delle politiche destinate alla produzione di *better jobs*, con la sola eccezione – questo è l'auspicio – delle politiche per la formazione, le quali, almeno nelle intenzioni dichiarate dalla Commissione, dovrebbero ricevere nuovo impulso.

4.2. La scelta degli indicatori e il problema della «qualità del lavoro».

È chiaro, peraltro, che la semplice fissazione di obiettivi non è sufficiente. Perché il processo possa accedere alle fasi successive, occorre che i *targets* siano chiari e corredati da indicatori che consentano di verificarne l'attuazione. Il momento della determinazione degli indicatori è estremamente importante: infatti, indicatori mal concepiti non consentono di valutare correttamente l'impatto delle politiche e rendono sostanzialmente inutile l'applicazione delle tecniche di *benchmarking*. Ossia, è fondamentale che gli indicatori prescelti siano tali da consentire la misurabilità e la comparabilità della *performance* degli Stati membri. Questo è normalmente agevole quando si tratti di misurare il grado di attuazione di obiettivi quantitativamente definiti, attraverso indicatori quali, ad esempio, il tasso di occupazione; l'esercizio diviene invece molto più complesso e dall'esito incerto quando ad essere presi in considerazione sono obiettivi di tipo qualitativo, poiché, in questo secondo caso, si dovrà tradurre la qualità in numeri, il che non sempre è possibile. Probabilmente, è proprio questo il limite maggiore delle tecniche di *benchmarking* applicate alla politica sociale. Qualche esempio aiuterà a chiarire il problema.

⁵⁷ Commissione 2005a, 15.

In primo luogo, si prenda in considerazione l'obiettivo della creazione di posti di lavoro. In questo caso, è chiaro ciò che si vuole ottenere ed è altrettanto chiaro quali parametri sono da utilizzare. Negli *Orientamenti* per il 2003 è scritto che «gli Stati membri mireranno a ottenere la piena occupazione realizzando un approccio politico esaustivo comprendente misure relative sia alla domanda sia all'offerta, così da aumentare i tassi d'occupazione nella direzione degli obiettivi fissati a Lisbona e Stoccolma». L'obiettivo è successivamente precisato mediante il ricorso all'indicatore del tasso di occupazione, differenziato per categorie di soggetti: «Le politiche contribuiranno a raggiungere, per la media dell'Unione europea:

- un tasso d'occupazione complessivo del 67 % nel 2005 e del 70 % nel 2010;
- un tasso d'occupazione per le donne del 57 % nel 2005 e del 60 % nel 2010;
- un tasso d'occupazione per i lavoratori anziani tra i 55 e i 64 anni del 50 % nel 2010»⁵⁸.

Quando si tratta di fissare *targets* quantitativamente apprezzabili, la misurabilità del risultato e la sua comparabilità rispetto al parametro di riferimento o alla *performance* degli altri Paesi non costituiscono, in sé, un problema. La questione, semmai, è un'altra: ben venga la «gestione per obiettivi», purché questi, oltre che chiari, siano anche credibili e realistici⁵⁹. È ormai evidente che a Lisbona vi fu un eccesso di ottimismo: la crescita economica che avrebbe dovuto sostenere le politiche occupazionali non c'è stata e gli obiettivi per il 2010 non saranno raggiunti⁶⁰. Il *performance gap*, poi, è destinato ad aumentare

⁵⁸ Gli obiettivi da raggiungere entro il 2010, fissati dal Consiglio di Lisbona, sono stati integrati da obiettivi intermedi, elaborati dal Consiglio di Stoccolma, il cui raggiungimento è previsto per il 2005.

⁵⁹ Begg 2004, 134.

⁶⁰ Si vedano i dati riportati nel *Joint Employment Report* del 2003/2004. Consiglio e Commissione 2004, 93: «La relazione comune sull'occupazione dimostra che le riforme realizzate nel quadro degli orientamenti in materia di occupazione devono essere proseguite ed estese. Tali riforme hanno già dato buona prova di sé nel miglioramento delle prestazioni del mercato del lavoro, come confermato dalla tenuta dell'occupazione durante il recente rallentamento economico. Tuttavia, i progressi verso l'obiettivo di Lisbona di raggiungere un tasso di occupazione complessivo del 70% entro il 2010 hanno subito una battuta d'arresto. Poiché il tasso si attesta attualmente al 64,3%, è chiaro sin d'ora che l'UE non rispetterà l'obiettivo intermedio, fissato per il 2005, di un tasso di occupazione del 67%. Sussiste anche il rischio che, in mancanza di ulteriori misure, non venga raggiunto l'obiettivo fissato per il 2010. Il tasso di occupazione femminile è migliorato nel 2002 (55,6%) e rimane sulla buona strada verso l'obiettivo intermedio stabilito per il 2005 (57%), ma il tasso di occupazione dei lavoratori anziani (40,1%) e l'età media di uscita dal mercato del lavoro (60,8) si mantengono a livelli troppo bassi».

ulteriormente se il campo d'analisi di estende all'Europa allargata a 25⁶¹. Inoltre, è vero che un significativo incremento occupazionale c'è stato, ma si tratta, nella maggior parte dei casi, di lavori a basso contenuto qualitativo, che, a prima vista, non sembrano soddisfare lo *standard* richiesto all'«economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo»⁶².

Diverso è il discorso, infatti, quando ci si sofferma sulla qualità dei lavori («*better jobs*»). La questione è di fondamentale importanza, poiché è su questo terreno che il c.d. «Modello Sociale Europeo» deve misurare la propria forza e la propria capacità di resistenza alle spinte deregolative. La carenza delle *guidelines* sotto il profilo degli indicatori di qualità è stata subito messa in luce dalla dottrina più attenta. All'indomani dell'emanazione degli *Orientamenti* per il 1999⁶³, Janine Goetschy rilevava che «l'importanza di sottolineare l'urgenza di trovare soluzioni alla disoccupazione non autorizza a soprassedere sulla natura dei posti di lavoro da creare», poiché la priorità data a misure di tipo quantitativo «può accelerare lo sviluppo di forme di occupazione (*part-time* involontario, lavori precari e mal pagati, schemi di *workfare*) che difettano sotto l'aspetto della protezione e del riconoscimento sociale. Tali forme di lavoro non garantiscono dignità sociale e non permettono di raggiungere l'obiettivo dell'integrazione sociale dell'individuo»⁶⁴. Il tempo ha mostrato quanto questi timori fossero fondati: la vicenda della riforma del mercato del lavoro italiano – caratterizzata dalla moltiplicazione delle tipologie di lavoro precario – è emblematica⁶⁵. Tralasciando, per ora, ulteriori considerazioni sull'attuazione delle *guidelines* comunitarie da parte dell'Italia, occorre porsi due domande, onde impostare correttamente il discorso sulla qualità dei lavori. Cosa intendono le istituzioni comunitarie quando parlano di qualità? Una volta chiarito cosa sia la qualità del lavoro, come può essere misurata?

Il tema della «qualità del lavoro», pur assai ricorrente nelle *Conclusioni* dei Consigli europei dedicati alla politica sociale nel biennio 2000-2001⁶⁶, è stato affrontato per la prima volta in modo organico e approfondito nella comunicazione della Commissione «*Politiche sociali e*

⁶¹ Kok *et al.* (2004), 10-14.

⁶² Per un riepilogo dei dati relativi all'impatto della SEO dopo 5 anni di attuazione, cfr. Commissione 2002a. Per una critica ai risultati sin qui ottenuti, cfr. Kok *et al.* 2004, 15 ss.

⁶³ Consiglio europeo 1999.

⁶⁴ Goetschy 1999, 135. L'Autrice è tornata in argomento analizzando le *guidelines* del 2001, rilevando le medesime carenze. Cfr. Goetschy 2001, 412.

⁶⁵ La letteratura sulla riforma del mercato del lavoro italiano, attuata attraverso il d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, è pressoché sterminata. Tra i molti commentari dedicati all'argomento, cfr. Ghezzi 2004.

⁶⁶ Cfr. ad esempio le *Conclusioni* dei Consigli di Lisbona, Nizza, Stoccolma, Laeken.

del mercato del lavoro: una strategia di investimento nella qualità»⁶⁷. Quando si abbandona il territorio delle grandezze quantitative e si comincia a riflettere sul problema della qualità del lavoro, si ha subito l'impressione di muoversi su un terreno assai scivoloso. La ragione è semplice: mentre sul concetto di «quantità» è facile intendersi, non è altrettanto agevole trovare una definizione di «qualità» che sia sufficientemente chiara e condivisa nei suoi significati. Né, d'altra parte, è pensabile che il lavoro di qualità sia semplicemente il lavoro ben retribuito. Diversi altri fattori concorrono alla definizione di ciò che possiamo considerare «lavoro di qualità»: «le caratteristiche oggettive del posto di lavoro, sia come ambiente di lavoro nel senso più ampio, che le caratteristiche specifiche dell'attività da svolgere; le caratteristiche del lavoratore, come specifiche che esso apporta al posto che occupa; la sintonia tra le caratteristiche specifiche del lavoratore e i requisiti per svolgere quell'attività; la valutazione soggettiva (grado di soddisfazione personale) di tali caratteristiche ad opera del singolo lavoratore»⁶⁸. Di ciò è ben consapevole la Commissione, che, infatti, si riferisce alla qualità come ad un «concetto relativo e al contempo pluridimensionale»⁶⁹.

La natura pluridimensionale della qualità richiede, allora, che gli indicatori utilizzati siano sufficientemente articolati, in modo da riferirsi in modo preciso a ciascuno dei profili nei quali si sostanzia tale concetto. La Commissione ha proposto un *set* di indicatori riconducibili a due categorie generali⁷⁰:

- le «caratteristiche del posto di lavoro», con particolare riferimento ai seguenti profili: qualità intrinseca del lavoro; qualifiche, formazione lungo l'intero arco della vita e carriera professionale;
- l'«ambiente di lavoro e le condizioni del mercato del lavoro», e in particolare: parità di trattamento di uomini e donne; protezione della salute e della sicurezza sul lavoro; flessibilità e sicurezza; integrazione tramite il lavoro e accesso al mercato del lavoro; organizzazione del lavoro ed equilibrio tra sfera professionale e sfera privata; dialogo sociale e partecipazione dei lavoratori; diversificazione e non discriminazione; risultati economici generali e produttività.

Il contributo della Commissione è servito a definire più correttamente i termini della questione. Ciò nonostante, permangono alcuni problemi. La difficoltà principale si manifesta nel momento in cui l'elemento della qualità viene introdotto in un esercizio di *benchmarking*: infatti, gli obiettivi di politica sociale – cui gli indicatori si riferiscono – non sono

⁶⁷ Commissione 2001b.

⁶⁸ Commissione 2001b, 8.

⁶⁹ Commissione 2001b, 7-8. Sul punto, cfr. Goetschy 2003, 414 ss.

⁷⁰ Commissione 2001b, 12-16.

solamente il frutto di opzioni economiche, ma sono anche l'espressione di scelte determinate da una visione della società fondata su giudizi etici e valutazioni politiche, come tali irriducibili ad un modello matematico o ad un metodo gestionale. In alcuni casi, come vedremo, l'individuazione di indici di qualità suscettibili di quantificazione è possibile; altre volte, invece, si tratta di una missione improba.

La «Relazione comune sull'occupazione 2003/2004», ove sono riportati gli indicatori elaborati nel tentativo di sviluppare lo studio sulla qualità svolto dalla Commissione⁷¹, offre numerose conferme di quanto appena affermato⁷².

Ci si soffermi, ad esempio, su di un profilo considerato decisivo in una società della conoscenza come quella prefigurata a Lisbona, ossia la formazione dei lavoratori. Ebbene, in questo caso la qualità è misurabile, ed è stata misurata, attraverso i seguenti indicatori: livello di istruzione dei 20-24enni (maschile e femminile); tasso di partecipazione all'istruzione e alla formazione; investimento nelle risorse umane; partecipazione alla formazione professionale continua (maschile e femminile); investimenti delle imprese nella formazione degli adulti. È chiaro che indicatori di questo tipo non consentono di entrare nel merito delle politiche per la formazione, cosa che compete agli Stati membri, ma, comunque, sono idonei a fornire informazioni di massima circa l'efficacia e l'impatto delle politiche stesse.

Una seconda ipotesi in cui la qualità può essere suscettibile di misurazione è data dagli indicatori elaborati in relazione al profilo della protezione della salute e della sicurezza sul lavoro: tendenze negli infortuni sul lavoro (gravi); tendenze negli infortuni sul lavoro (mortalità); tendenze nelle malattie professionali. Quanto minore è la tendenza a riportare infortuni sul lavoro o a contrarre patologie professionali, tanto maggiore sarà l'efficacia delle politiche in materia.

Altri profili della qualità, invece, sono di più incerta lettura e rendono molto più difficoltosa l'individuazione di indicatori dotati di qualche valenza euristica. Paradigmatica è la questione dell'organizzazione del lavoro e dell'equilibrio tra sfera professionale e sfera privata, in relazione alla quale la Commissione ha individuato tre indicatori potenziali⁷³:

- possibilità di congedo di maternità e di congedo parentale e tasso di ricorso ad essi;

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Si veda, in particolare, l'Allegato 1 alla Relazione comune sull'occupazione 2003/2004. Cfr. Consiglio e Commissione 2004, 97 ss.

⁷³ Commissione 2001b, 15

- possibilità di accoglienza per bambini dei gruppi di età prescolare e di scuola primaria;
- percentuale dei lavoratori soggetti a condizioni di orario flessibile.

I primi due non pongono particolari problemi, dal momento che consentono di stabilire una relazione diretta tra possibilità di accesso a determinati diritti e/o servizi, da un lato, e qualità dell'impiego, dall'altro. È intuitivo che un elevato grado di fruibilità delle misure a sostegno della maternità e della paternità – si pensi, ad esempio, agli asili nido – ha ripercussioni positive sulla qualità non solo del lavoro, ma anche della vita⁷⁴. Al contrario, solleva molti dubbi il terzo indicatore: esso può avere, tutt'al più, qualche utilità ai fini statistici per quantificare il numero di persone coinvolte nei processi di flessibilizzazione dell'organizzazione di lavoro; tuttavia, non è d'alcun aiuto nella comprensione dei profili qualitativi del lavoro prestato. In sé considerata, la flessibilità dell'orario di lavoro è neutra: infatti, data un'organizzazione del lavoro flessibile, il vero problema è capire se la flessibilità sia stata scelta o subita⁷⁵. Il caso del *part-time* è emblematico. Se correttamente gestito dalle parti, tale istituto offre notevoli opportunità sia all'impresa, che può flessibilizzare la propria organizzazione in funzione dei processi produttivi da svolgere, sia ai lavoratori, ai quali viene dato uno strumento utile ai fini del bilanciamento tra tempi di vita e tempi di lavoro: «chiamata in causa è quindi la tradizionale funzione programmatica del contratto individuale, che garantisce gli interessi del lavoratore a prestare la propria attività in un quadro razionale di certezza circa gli elementi essenziali del proprio debito orario»⁷⁶. Tuttavia, all'interno del *part-time* operano meccanismi che possono portare ad un'applicazione distorta degli strumenti di flessibilità o, comunque, sbilanciata a favore dell'impresa, determinando un abbassamento del livello qualitativo del lavoro. Si pensi alla «clausola flessibile», vale a dire il patto con cui le parti attribuiscono al datore di lavoro il potere di variare unilateralmente la collocazione temporale della prestazione dovuta dal lavoratore⁷⁷. Molto opportunamente, nella sua versione originaria, la legge italiana prevedeva che il lavoratore, a certe condizioni, potesse denunciare il patto (c.d. «diritto di ripensamento»), riappropriandosi del proprio tempo di vita qualora l'esecuzione della prestazione secondo modalità orarie troppo flessibili fosse divenuta

⁷⁴ Cfr., ad esempio, l'Allegato 1 alla Relazione comune per il 2003/2004, ove compaiono i seguenti indicatori: impatto della nascita di un figlio sull'occupazione (maschile e femminile); copertura asili nido 0-3 anni d'età; copertura asili nido 3 anni – obbligo scolastico.

⁷⁵ Perulli 2002 e Sciarra 2005, 10.

⁷⁶ Perulli 2002, 382.

⁷⁷ Cfr. art. 3 del d.lgs. n. 61/2001 come modificato dall'art. 46 del d.lgs. n. 276/2003.

incompatibile con la protezione di interessi ritenuti dal legislatore meritevoli di tutela (l'esigenza di sottoporsi a cure mediche, l'esigenza di accudire familiari bisognosi di particolari attenzioni e così via)⁷⁸. Così configurato, il ricorso al patto di elasticità, pur vantaggioso per l'impresa, non andava a detrimento della qualità dell'impiego. Le cose sono cambiate a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 46 del d.lgs. n. 276/2003, il quale non si è limitato ad introdurre la possibilità per il datore di lavoro, mediante la stipulazione di «clausole elastiche», di variare in aumento il *quantum* della prestazione, ma ha espunto dalla disciplina dell'istituto il c.d. «diritto di ripensamento». La cosa grave, in questo caso, non è tanto il fatto che si sia iniettata nel *part-time* una dose ulteriore di flessibilità (a certe condizioni, non vedo alcunché di male in questo); il problema è che è stato rimosso un importante contrappeso all'esercizio del potere direttivo del datore, con evidenti ricadute negative in termini di qualità del lavoro⁷⁹. L'esempio appena fatto, allora, mostra come sia del tutto inutile, per misurare la qualità, conoscere la «percentuale di lavoratori soggetti a condizioni di orario flessibile». Si tratta di un caso tipico in cui il *benchmarking* delle politiche del lavoro, se non supportato da indicatori affidabili, può dare risultati fuorvianti⁸⁰.

Per concludere, il tema della flessibilità nella sicurezza (la c.d. «*flexicurity*»)⁸¹, rispetto alla quale la Commissione si propone di «incoraggiare un atteggiamento positivo nei confronti del cambiamento sul posto di lavoro e in genere sul mercato del lavoro, garantendo ai lavoratori che perdono il loro impiego o cercano un'alternativa a questo, un sostegno adeguato», nonché «promuovere il pieno sfruttamento delle capacità e della flessibilità nelle decisioni riguardanti la carriera, grazie al vantaggio della mobilità professionale e geografica»⁸². Sulla scorta di una siffatta idea di *flexicurity*, la Commissione ha proposto alcuni indicatori; la

⁷⁸ Il c.d. «diritto di ripensamento» poteva essere esercitato dopo che fossero trascorsi almeno 5 mesi dalla stipulazione del patto, previo preavviso di almeno un mese, qualora ricorressero determinate condizioni: a) esigenze di carattere familiare; b) esigenze di tutela della salute certificate dal competente Servizio sanitario pubblico; c) necessità di attendere ad altra attività lavorativa subordinata o autonoma; d) altre ipotesi stabilite dai contratti collettivi.

⁷⁹ Critica sulla scelta operata dal legislatore delegato è Alessi 2004, 51. Sul punto cfr. anche Brolo 2004, 154-155.

⁸⁰ Va precisato che il discorso appena svolto mira esclusivamente a dimostrare la sostanziale inutilità, ai fini di un corretto esercizio di *benchmarking*, di un indicatore formulato in modo così generico («percentuale dei lavoratori soggetti a condizioni di orario flessibile»). Altro problema è stabilire se la genericità delle *guidelines* in tema di adattabilità giustifichino «tutto ed il contrario di tutto», come provocatoriamente si chiede Bruno Caruso (cfr. Caruso 2003, 9 ss.): la risposta è, ovviamente, negativa.

⁸¹ Sul concetto di «*flexicurity*» v. Zappalà 2003.

⁸² Commissione 2001b, 13-14.

prima impressione, tuttavia, è che anche questi, per come sono formulati, siano di scarsa utilità:

- «percentuale dei lavoratori soggetti a condizioni di lavoro flessibile». Tale indicatore è estremamente utile per quantificare il fenomeno del lavoro atipico, ma dice poco o nulla sulle condizioni in cui versano i soggetti che lo svolgono. Al più, da percentuali elevate si può desumere un generale aumento della precarietà e, dunque, un peggioramento della situazione generale del mercato del lavoro; questo, però, solo assumendo come ipotesi di partenza che il modello ideale del lavoro di qualità sia quello *standard* (ossia, *full-time* a tempo indeterminato), come sembra implicitamente ritenere la direttiva sul lavoro a termine quando afferma che il lavoro a tempo indeterminato è la «forma comune dei rapporti di lavoro»⁸³. L'indicatore in esame sarebbe ancora più interessante se fosse accompagnato da altri indicatori più idonei a descrivere la situazione del lavoro atipico *sub specie qualitatis*: ad esempio, nel caso del lavoro a termine (ma lo stesso discorso potrebbe fare per il lavoro interinale), si potrebbe cercare di quantificare il fenomeno della successione dei contratti e della loro durata; oppure, si dovrebbe cercare di misurare la durata del «purgatorio» della precarietà prima di accedere ad un'occupazione stabile (e, spesso, si tratta di anni);
- «perdita del posto di lavoro: percentuale dei lavoratori che a causa di un licenziamento si ritrovano senza lavoro e percentuale di coloro che entro un certo lasso di tempo vengono riassunti». Tra gli indicatori utilizzati, quello che più si avvicina alla proposta della Commissione è l'indicatore che misura il c.d. «nuovo avvio», definito come la «percentuale di disoccupati giovani/adulti che diventano disoccupati nel mese X, sono ancora disoccupati nel mese X+6/12 e cui non è stato offerto un nuovo avvio sotto forma di formazione, riqualificazione, esperienza di lavoro, un lavoro o un'altra misura di occupabilità»⁸⁴. Questo indicatore, tuttavia, sembra pensato soprattutto per misurare l'impatto sul mercato del lavoro di alcune situazioni patologiche, quale può essere, ad esempio, l'espulsione del lavoratore dall'azienda a seguito di una procedura di mobilità, con la conseguente difficoltà di reinserimento. Sembrano invece sfuggire alla sua capacità definitoria le ipotesi fisiologiche, tutt'altro che infrequenti nell'area del lavoro atipico, in cui la frammentazione e lo spezzettamento delle carriere sono determinate dalla natura stessa

⁸³ Cfr. il sesto *considerando* dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato allegato alla Direttiva n. 99/70/CE.

⁸⁴ Consiglio e Commissione 2004, Allegato 1, 98.

delle forme negoziali impiegate (contratti a termine, contratti per prestazioni di lavoro temporaneo, contratti di collaborazione, *job on call*). Ai problemi di incompletezza definitoria, poi, si aggiunge il problema dell'incompletezza dei dati, i quali, allo stato, risultano del tutto insufficienti⁸⁵;

- «percentuale di lavoratori che praticano la mobilità geografica». Il terzo indicatore, infine, è formulato in modo un po' troppo generico, poiché, nel misurare la quantità complessiva di lavoratori soggetti a mobilità geografica, non è in grado di dar conto delle ragioni che producono il fenomeno. Altro è spostarsi nell'ambito di un progetto di accrescimento della propria professionalità, come spesso accade ai lavoratori caratterizzati da profili professionali elevati; altro è essere costretti alla mobilità da crisi economiche geograficamente localizzate, poiché, in questa seconda ipotesi, non sempre il cambiamento è per il meglio in termini di qualità dell'impiego.

Non hanno finora trovato molto spazio, invece, altri indicatori che potrebbero aiutare a dare un'immagine meno sfocata dell'universo del lavoro atipico. Penso, ad esempio, ad indicatori che misurino la copertura garantita dagli ammortizzatori sociali, oppure il livello di copertura previdenziale, con particolare riferimento ai profili della contribuzione. Anche dalla presenza di misure di sicurezza sociale, infatti, si possono ricavare importanti informazioni sullo *standard* qualitativo del lavoro.

La riflessione sulla capacità degli strumenti del MAC, in particolare del *benchmarking*, di adattarsi allo studio delle dinamiche della politica sociale è stato qui finora solamente abbozzata. Eppure, questo primo esame mostra con sufficientemente chiarezza che l'entusiasmo sorto attorno al *benchmarking* andrebbe quanto meno un po' smorzato. Infatti, se è vero che esso offre notevoli opportunità, è altrettanto vero che deve essere maneggiato con estrema cautela, se non si vuole correre il rischio di trovarsi con un'arma spuntata o, peggio, con uno strumento cognitivo ingannevole. Gli esempi riportati nel presente paragrafo mostrano chiaramente che altro è valutare la *performance* di un'azienda che compete su un dato mercato – cosa che può essere fatta abbastanza agevolmente con l'utilizzo di indicatori di tipo economico e quantitativo – altro è misurare l'impatto e, in definitiva, la bontà, delle politiche sociali sviluppate da Paesi appartenenti ad un'area politica ed economica complessa quanto l'Unione europea, nella quale si confrontano tradizioni giuridiche e modelli di *welfare* in qualche caso piuttosto diversi fra loro⁸⁶.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ Anzi, proprio l'incertezza generata dall'impossibilità di individuare un modello trainante, che potesse fungere da paradigma principale per la lotta alla disoccupazione, è stata uno dei fattori decisivi per la scelta di introdurre un metodo flessibile, in grado di consentire

5. I Piani Nazionali di Azione per l'Occupazione (PNA).

La redazione del *Piano Nazionale d'Azione per l'Occupazione* segna il passaggio della SEO dal momento della programmazione delle politiche a quello della loro attuazione. Il PNA può essere definito come «il documento programmatico in cui gli Stati dell'Unione Europea danno conto dell'attuazione delle politiche del lavoro effettuate nell'anno precedente, dei progressi realizzati, delle risorse, anche comunitarie, impegnate, ed espongono gli interventi per il triennio successivo»⁸⁷. Il PNA deve essere redatto in coerenza con gli *Orientamenti* emanati dal Consiglio e, di conseguenza, ne segue i cicli triennali di elaborazione, salvo il fatto che, negli anni intermedi, possono essere apportate le modifiche ritenute necessarie. Il PNA è saldamente incardinato nel processo di *benchmarking* delle politiche per l'occupazione, nell'ambito del quale svolge due importanti funzioni.

In primo luogo, esso ha il compito di rappresentare, come in una fotografia, lo «stato dell'arte» della situazione occupazionale di uno Stato membro, considerata in un dato momento storico. Inteso in questa accezione «statica», il PNA si atteggia a strumento di monitoraggio delle politiche messe in atto dal singolo Stato membro e costituisce il necessario termine di paragone per valutare la loro conformità alle *guidelines* comunitarie. Allo stesso tempo, nel riassumere i dati relativi alla *performance* dello Stato che lo produce, consente la comparazione dei risultati raggiunti con quelli degli altri Paesi coinvolti nel processo. Anche il PNA, quindi, come le linee guida cui è chiamato a dare attuazione, deve essere formulato facendo ricorso ad obiettivi e indicatori: condizione necessaria perché si riveli uno strumento utile è che sia dotato di una certa omogeneità strutturale sia rispetto agli *Orientamenti* sia, ai fini della comparazione, rispetto ai PNA degli altri Paesi.

Nella sua dimensione «dinamica», invece, il PNA diviene prevalentemente strumento di orientamento programmatico delle politiche occupazionali nazionali: in questo senso, dall'esame PNA è possibile capire non solo cosa un governo ha fatto nell'anno precedente, ma anche cosa intenda fare nel futuro. Inoltre, esso costituisce uno degli strumenti attraverso cui il governo centrale può coordinare le politiche del lavoro regionali, fissando obiettivi e indicatori che, successivamente,

l'individuazione delle soluzioni dimostrate più efficaci, salva la possibilità, in virtù del principio del «*trial-and-error*», di correggere successivamente il tiro, approssimandosi gradatamente alla soluzione più adeguata al contesto cui deve applicarsi. Cfr. Barbera 2000a, 156.

⁸⁷ PNA 2003, Introduzione.

potranno essere utilizzati per avviare un processo di *benchmarking* rivolto alla dimensione locale (quest'ultimo, infatti, non dovrebbe essere confinato alla dimensione nazionale, ma dovrebbe essere anch'esso *multi-level*, nel pieno rispetto dello spirito del MAC).

Di ambedue questi profili il Consiglio tiene conto allorché si tratti di emanare le raccomandazioni, destinate agli Stati membri, volte a correggere le politiche occupazionali laddove si siano dimostrate inefficaci o incoerenti rispetto agli obiettivi fissati.

Il Titolo VIII del Trattato Ce, nel descrivere i passaggi fondamentali della Strategia di Lussemburgo, ci consegna un modello fortemente connotato dal coordinamento «dall'alto» e, in effetti, fino ad oggi il MAC è stato messo in pratica in modo tale da privilegiare il dialogo tra istituzioni di diverso livello rispetto al dialogo tra istituzioni e società civile. Accogliere un'interpretazione del MAC fondata prevalentemente su un approccio «*top-down*», tuttavia, significherebbe precludersi la possibilità di sfruttare appieno le potenzialità connaturate al metodo, il quale si definisce «aperto» anche perché chiama in causa, oltre ai soggetti istituzionali, anche pezzi di società civile quali, ad esempio, le parti sociali⁸⁸. Da un lato, l'apertura al contributo del maggior numero di soggetti possibile favorisce (e arricchisce) quel processo di apprendimento che fa del MAC uno strumento non solo regolativo, ma anche cognitivo⁸⁹. Dall'altro lato, il coinvolgimento delle organizzazioni che dalla società civile traggono linfa aiuta a compensare il *deficit* democratico sovente imputato all'ordinamento giuridico dell'Unione europea, riversando contenuti politici in un meccanismo che, per la sua natura procedurale⁹⁰, necessita di essere integrato sotto il profilo valoriale. Coinvolgere le parti sociali nel processo di *benchmarking*, allora, significa introiettare in esso sostanza politica, ossia definire con maggiore compiutezza quali obiettivi perseguire e quali bisogni soddisfare, tenendo conto delle sollecitazioni provenienti dai rappresentanti degli interessi dei destinatari delle politiche che nell'ambito del MAC prendono forma. Senonché, in relazione al questo secondo aspetto, le prime esperienze di applicazione del coordinamento aperto hanno parzialmente deluso le aspettative, essendosi fino ad oggi registrato un basso livello di coinvolgimento delle parti sociali⁹¹.

Sebbene il terreno elettivo per il confronto con le parti sociali sia costituito dal livello nazionale, una blanda forma di partecipazione delle

⁸⁸ Guarriello 2004, 353; Smismans 2004, 4.

⁸⁹ Sulla duplicità di natura del MAC, normativa e cognitiva, Vanderbroucke 2002.

⁹⁰ Cfr. Ashiagbor 2004 e Sciarra 2005, 13.

⁹¹ Circa l'esigenza di rafforzare la partecipazione delle parti sociali, cfr. Commissione 2002a, 22. Per un commento, v. Guarriello 2004, 361 e Smismans 2004, 6.

organizzazioni di categoria (associazioni datoriali e sindacati) è ipotizzabile anche nella fase di redazione degli *Orientamenti*. L'art. 128.2 Ce dispone che il Consiglio, prima di emanare le *guidelines*, debba sentire il Comitato per l'occupazione istituito a norma dell'art. 130 Ce, il quale, nell'esercizio delle sue funzioni, «consulta le parti sociali»⁹². Si tratta, però, di una forma solo indiretta – e non necessaria – di coinvolgimento: nel caso di specie, non è ravvisabile un obbligo di consultazione delle parti sociali come quello previsto dall'art. 138 Ce (obbligo che sussisterebbe solo in presenza di iniziative «legislative» in campo sociale e non nell'ipotesi di iniziative *tout-court*)⁹³. La dottrina che più si è occupata di «*social benchmarking*» insiste molto sulla necessità che indicatori, obiettivi e procedure non siano il frutto di un'imposizione proveniente dall'alto o dall'esterno, ma siano oggetto di un dibattito più aperto al contributo dei diversi attori sociali. Tuttavia, per stessa ammissione di questi autori, è tuttora poco chiaro come ciò possa avvenire e quali forme istituzionali tale processo debba, in concreto, assumere⁹⁴.

Quanto al momento dell'attuazione delle politiche ad opera degli Stati membri e al grado di coinvolgimento delle parti sociali in questa particolare fase del processo, è opinione diffusa che tale coinvolgimento sia stato largamente insufficiente, essendo la redazione dei PNA affidata a funzionari ministeriali, senza che i rappresentanti delle parti sociali siano stati messi nelle condizioni di dare un significativo contributo⁹⁵. Muovendo da questa constatazione, va senz'altro rivolta una critica al modo in cui sino ad ora gli Stati membri hanno inteso dare applicazione al MAC. Se è vero che uno dei principali problemi cui il MAC deve dare risposta è quello della legittimazione democratica dell'azione comunitaria nel campo della politica sociale, ne segue che il ruolo delle parti sociali debba essere preso sul serio. In altre parole, se l'orizzonte entro cui ci si muove è quello della rivitalizzazione dei processi di partecipazione democratica alla *governance* europea, e se non si vuole ridurre il problema semplicemente alla redistribuzione del potere tra il livello nazionale e quello sovranazionale, allora non ha molto senso pretendere di ridimensionare i

⁹² Cfr. art. 130 Ce. Si tratta di un comitato di carattere consultivo, istituito «al fine di promuovere il coordinamento tra gli Stati membri per quanto riguarda le politiche in materia di occupazione e di mercato del lavoro». Esso si compone di due membri nominati dalla Commissione e da due membri nominati da ciascuno Stato membro.

⁹³ Smismans 2004, 6, nota 22.

⁹⁴ de la Porte, Pochet, Room 2001, 19 e 22.

⁹⁵ Per un'accurata ricostruzione dei passaggi istituzionali che portano alla redazione del PNA in Italia, cfr. Ferrera, Sacchi 2004. Più in generale, sulla questione del coinvolgimento delle parti sociali nel MAC, si vedano gli scritti di Guarriello 2004 e Smismans 2004, nonché i giudizi espressi da Radaelli 2004.

«tecnocrati di Bruxelles» affidandosi ai «tecnocrati di Roma» (o di Parigi, o di Berlino, ecc.).

Le ragioni che, in relazione a questo aspetto, hanno determinato l'applicazione incompleta del metodo sono di due tipi. In primo luogo, le norme di cui si compone il Titolo VIII, nella loro formulazione letterale, pongono l'accento soprattutto sui rapporti e sulle dinamiche tra istituzioni (comunitarie e nazionali), piuttosto che sulle forme di inclusione delle parti sociali nel processo di fissazione degli obiettivi e di elaborazione delle politiche. Le modalità di coinvolgimento delle parti sociali sono fatte rientrare in quello spazio «aperto» nel quale gli Stati membri si muovono alla ricerca degli strumenti di attuazione più idonei. Se così è, però, la qualità della partecipazione degli attori sociali al *policy-making* finisce per essere fortemente condizionata dalle vicende del dialogo sociale nei singoli Stati membri. Laddove, come in Italia, il dialogo sociale – qui inteso in un'accezione molto ampia, comprensiva delle esperienze concertative – versa da qualche tempo in una situazione di sofferenza⁹⁶, è inevitabile che il coinvolgimento delle organizzazioni collettive nell'attuazione a livello nazionale della SEO ne risenta in modo negativo⁹⁷.

A queste disfunzioni si dovrà cercare di porre rimedio attraverso il potenziamento dei canali di partecipazione, in modo che il coinvolgimento delle parti sociali si traduca in un contributo effettivo (dunque utile) e non in una consultazione puramente formale.

6. L'individuazione delle «best practices» e la loro circolazione: la «peer-review» come veicolo di policy transfer.

Con la c.d. «*peer-review*», traducibile con l'espressione «valutazione *inter pares*», l'esercizio di *benchmarking*, sul quale il MAC fonda la propria efficacia, entra nel vivo. La valutazione ha luogo in apposite sessioni, durante le quali gli Stati membri mettono a confronto i risultati raggiunti nella lotta alla disoccupazione, rapportandosi ad un parametro di riferimento risultante dalla media dei tre Stati più virtuosi calcolata con riferimento all'indicatore di volta in volta preso in

⁹⁶ Sulle difficoltà incontrate negli ultimi anni nel nostro paese dal dialogo sociale cfr. Veneziani 2004, 308, il quale osserva che «la filosofia che percorre i due documenti governativi [ossia: il Libro Bianco sul mercato del lavoro e il Libro Bianco sul *Welfare*], pur nell'apparente richiamo alla dimensione europea, sembra in controtendenza rispetto alla cultura della partecipazione e della *governance* che circola nei documenti di Bruxelles».

⁹⁷ Radaelli 2004, 20.

considerazione: ciò consente di individuare le politiche più virtuose e di misurare il divario che separa i *best performers* dagli Stati *followers*.

Lo strumento analitico più spesso utilizzato è quello dei c.d. «diagrammi a radar», nei quali i risultati conseguiti da ciascuno Stato membro, dato un *set* di indicatori, sono misurati inserendo i corrispondenti valori in un sistema di assi cartesiani. Si ottengono così figure geometriche che permettono, attraverso la misurazione della loro superficie, di calcolare il valore della *performance* complessiva e del *performance gap* rispetto al parametro prescelto (ad esempio, un certo valore del tasso di disoccupazione). L'utilità di tale strumento risiede soprattutto nel fatto che, attraverso la sua applicazione, è possibile ricavare la visione sinottica di una serie di dati relativi al parametro di riferimento, ai risultati conseguiti in un anno «T» e a quella verificatasi in un anno «T+1»: il diagramma così ottenuto offre una rappresentazione sintetica dell'evoluzione delle politiche, e del loro impatto, in una dimensione diacronica. Inoltre, possono essere oggetto di comparazione non solo i valori della *performance* conseguita da un singolo Stato membro nel tempo, ma anche, attraverso la sovrapposizione di più diagrammi, i risultati di più Stati membri fissati in un dato momento storico⁹⁸.

Quando si parla di *peer-review*, si evocano due distinte forme di valutazione⁹⁹.

Elementi di *peer-review* sono certamente presenti nelle procedure di esame dei PNA trasmessi ogni anno dagli Stati membri al Consiglio e alla Commissione. Presso gli uffici della Commissione, a Bruxelles, ogni anno si tiene una sessione, della durata di due giorni, durante la quale ciascuno Stato membro espone il proprio piano nazionale, sottoponendosi ai quesiti dei rappresentanti degli altri partecipanti. A tal fine, sono preventivamente scelti i rappresentanti di due Stati membri, i quali hanno il compito di rivolgere domande e richiedere i chiarimenti del caso. Un esame più rigoroso e approfondito dei PNA avviene in sessioni bilaterali, cui partecipano funzionari della Commissione e i rappresentanti dello Stato membro che ha redatto il piano oggetto d'analisi. Questi momenti di approfondimento sono indispensabili per poter mettere meglio a fuoco la situazione di ciascun mercato del lavoro nazionale ai fini dell'individuazione delle *best practices*, della stesura della *Relazione*

⁹⁸ Sui c.d. «diagrammi a radar», si vedano Mosley, Mayer 1999 e Tronti 1998. Per un'applicazione pratica di questo strumento analitico, cfr. Consiglio e Commissione 2001, 41 ss.

⁹⁹ Per la ricostruzione dei passaggi nei quali si articolano le due forme di *peer-review* in oggetto, si è fatto riferimento principalmente a Casey, Gold 2005 e a Jacobsson 2002.

comune e della formulazione delle successive (eventuali) raccomandazioni.

Vi è poi una seconda forma di *peer-review*, che trova il proprio fondamento normativo nell'art. 129 Ce, a norma del quale il Consiglio «può adottare misure di incentivazione dirette a promuovere la cooperazione tra Stati membri e a sostenere i loro interventi nel settore dell'occupazione, mediante iniziative volte a sviluppare gli scambi di informazioni e delle migliori prassi, a fornire analisi comparative e indicazioni, nonché a promuovere approcci innovativi a valutare le esperienze realizzate, in particolare mediante il ricorso a progetti pilota» (il corsivo è mio). Ciascuno Stato membro può ospitare una *review*, sottoponendo un proprio programma al giudizio di altri Stati, ovvero partecipare, in qualità di valutatore, alla *review* organizzata da un altro Paese della Comunità. Ad esempio, l'Italia ha ospitato due *reviews*, in occasione delle quali ha offerto alla valutazione di altri paesi due programmi¹⁰⁰: l'uno riguardante il tema «*Measures to promote the self-employment of unemployed persons*»¹⁰¹; l'altro riguardante il tema «*Reduction of administrative burdens for enterprises: the one stop shop experience in Italy*»¹⁰². Alle operazioni prendono parte, oltre ai rappresentanti del paese ospitante (normalmente un funzionario del Ministero del lavoro e un esperto indipendente), anche esponenti della Commissione. Alla fine della *review*, la quale di protrae per due giorni ed è condotta interamente in inglese, viene redatto un rapporto.

Conformemente alla spirito cooperativo del *benchmarking* di cui il MAC si serve, scopo della *peer-review* è l'apprendimento: la condivisione delle esperienze favorisce la circolazione e la diffusione di un patrimonio di strumenti e di conoscenze, cui gli Stati membri possono attingere allorché si tratti di scegliere quali misure adottare per migliorare la propria *performance*. È l'apprendimento, dunque, a costituire, nella prospettiva di Lisbona, l'essenza più profonda del MAC. La conseguenza di questa impostazione è che l'accento posto sul *learning* finisce col qualificare in termini cognitivi, più che regolativi, il *policy transfer* che si viene a determinare, sicché l'eventuale convergenza normativa è da considerarsi, più che altro, un effetto collaterale del coordinamento

¹⁰⁰ I risultati delle varie *peer-reviews* effettuate sono disponibili sul sito internet <<http://peerreview-employment.org>>.

¹⁰¹ Questa *review*, svoltasi a Bruxelles nei giorni 23-24 novembre 1999, ha visto al partecipazione, oltre che dell'Italia, anche della Germania, del Belgio e del Regno Unito, nonché, in veste di osservatori, della Bulgaria e della Norvegia.

¹⁰² La seconda *review*, ospitata a Roma nei giorni 16-17 novembre 2000, ha visto la partecipazione di Austria, Grecia, Germania, Svezia, Finlandia e Lussemburgo.

aperto¹⁰³. In proposito, può essere utile richiamare il modello elaborato da Dolowitz e Marsh, i quali concepiscono il *policy transfer* come un *continuum* lungo il quale si collocano una varietà di tecniche regolative, da quelle più cogenti a quelle più marcatamente volontaristiche¹⁰⁴: ad un estremo si colloca il *policy transfer* c.d. «coercitivo», che si sostanzia nell'imposizione diretta di norme e di obblighi, mentre all'estremo opposto troviamo l'apprendimento frutto di una scelta libera e perfettamente razionale dei soggetti (c.d. «*lesson-drawing*»). Tra i due poli opposti troviamo una serie di figure intermedie, cui sia il MCC che il MAC possono essere ricondotti. Il MCC è solitamente riportato alla categoria dell'«*obliged transfer*», ossia quella forma di diffusione delle politiche, prossima al *policy transfer* coercitivo, in forza della quale i governi nazionali sono spinti ad adottare programmi e misure in adempimento degli obblighi che discendono dall'adesione al Trattato: l'esempio classico è quello del *policy transfer* innescato dall'attività della Corte di giustizia ogni qual volta questa condanni gli Stati membri a conformarsi al diritto comunitario¹⁰⁵. Il MAC, invece, per la sua natura essenzialmente volontaristica, si orienterebbe decisamente in direzione del *lesson-drawing*¹⁰⁶, sebbene la sua posizione lungo il *continuum* non sempre sia semplice da individuare con precisione (d'altro canto, per definizione i modelli forniscono indicazioni di massima e non hanno la pretesa comprendere qualsiasi aspetto della realtà). Il difficile inquadramento del MAC nelle categorie del *policy transfer* dipende anche dal fatto che non è ancora stato risolto in modo definitivo il problema della vincolatività degli atti (linee guida, raccomandazioni) prodotti nell'ambito del processo. La letteratura politologia ne continua a rimarcare il carattere *non binding*, sostenendo che gli effetti di indirizzo rispetto alle politiche degli Stati membri sarebbero il risultato o della piena e convinta adesione dei medesimi ai contenuti delle linee guida ovvero della pressione politica (c.d. «*peer pressure*») esercitata nei confronti degli inadempienti: il timore di essere destinatari di censure da parte degli altri Stati membri e di formali raccomandazioni del Consiglio dovrebbe costituire un deterrente sufficiente. Il disagio che assalirebbe la classe politica di un Paese destinatario di siffatte critiche è evocato perfettamente dall'espressione inglese con cui si definisce la pratica, tipica dei processi di *peer-review*, di esporre l'inadempiente alla pubblica gogna delle raccomandazioni del Consiglio: «*naming and shaming*».

¹⁰³ Biagi 2000.

¹⁰⁴ Dolowitz, Marsh 2000, 13 ss.

¹⁰⁵ Dolowitz, Marsh 2000, 15 ss.

¹⁰⁶ Radaelli 2003, 43.

Nondimeno, soprattutto fra i giuristi, si sta facendo strada l'idea che gli strumenti di *soft law*, oltre a generare conseguenze sul piano politico, siano produttivi di importanti effetti anche sul piano giuridico¹⁰⁷ e che, quindi, la Corte di giustizia possa in qualche modo tenerne conto nell'esercizio della sua funzione giurisdizionale: l'argomento forte portato avanti, infatti, è che «nella misura in cui, all'interno dell'OMC [leggi: MAC], una decisione normativa si forma, tale decisione, in virtù dell'applicazione del principio di legalità, è sottoposta ai limiti di legittimazione formale e sostanziale previsti dall'ordinamento giuridico comunitario. Il controllo sul rispetto di tali limiti è prerogativa dei giudici»¹⁰⁸.

È chiaro che, a seconda della risposta che si dà al problema della giustiziabilità e della vincolatività degli atti comunitari emanati nell'ambito del MAC, variano gli effetti di *policy transfer* che possono venirsi a determinare. Infatti, riconoscere agli organi giurisdizionali il potere di esercitare un controllo di legittimità sugli orientamenti, sulle raccomandazioni e, a valle, anche sulle misure di attuazione predisposte a livello nazionale significa, adottando il modello descrittivo elaborato da Dolowitz e Marsh, avvicinare il MAC al paradigma dell'*obliged transfer*, sfumandone i connotati volontaristici che comunemente gli sono riconosciuti. A tale proposito, rilevano due distinti profili.

Innanzitutto, occorre chiedersi se gli atti comunitari riferibili al MAC siano soggetti al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia. Per quanto attiene agli orientamenti in materia di occupazione, si deve osservare che essi sono adottati per mezzo di una «decisione» del Consiglio, ossia con un atto tipico, formalmente vincolante, riconducibile all'insieme di atti contro i quali è consentito esperire sia il ricorso di legittimità ex art. 230 Ce che il rinvio pregiudiziale ex art. 234 Ce¹⁰⁹. La soluzione qui accolta non è unanimemente condivisa, ma le argomentazioni volte a dimostrare il contrario non mi paiono del tutto convincenti. Alcuni, ad esempio, negano la giustiziabilità delle linee guida, sul presupposto che queste appartengano alla categoria delle misure sprovviste di forza vincolante¹¹⁰. Questa affermazione, tuttavia, seppure coerente con la ricostruzione teorica del MAC propugnata dalla dottrina

¹⁰⁷ In taluni casi, la dottrina, in relazione al *soft law*, giunge anche ad evocare la categoria giuridica della «fonte», seppure di natura atipica. Cfr. Pastore 2003. Per una sintetica ricostruzione delle definizioni dottrinarie del *soft law* nel diritto comunitario, cfr. Poggi 2005.

¹⁰⁸ Barbera 2005, 354. Questo punto di vista è condiviso da Caruso 2005, 11, il quale osserva che a dare «un connotato di specificità al *soft law* comunitario è che esso, al contrario del *soft law* internazionale, è sottoposto in qualche misura ad un controllo di legalità esercitato dalla Corte di giustizia».

¹⁰⁹ Strazzari 2006.

¹¹⁰ Smismans 2005, 7 ss.

politologia dominante, si pone su un piano troppo astratto e non tiene conto delle concrete modalità di funzionamento del coordinamento attuato in seno alla SEO, nella quale gli orientamenti sono adottati, come si è detto, con decisione del Consiglio. Si potrebbe prospettare, allora, l'impugnazione della decisione che adotta gli orientamenti in materia di occupazione qualora non fossero rispettate le procedure previste dal Trattato (es. per l'omessa consultazione del Comitato per l'occupazione) oppure qualora essi, nel loro contenuto, si ponessero in contrasto con il rispetto dei diritti sociali fondamentali di cui alla Carta di Nizza¹¹¹. Per quanto riguarda le raccomandazioni, invece, il discorso è diverso, poiché l'art. 230 Ce, infatti le esclude (assieme ai pareri) dal proprio campo di applicazione. È invece ammissibile, data la diversa formulazione del testo normativo, l'esperimento di un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 Ce¹¹², come peraltro affermato dalla giurisprudenza ormai consolidata della Corte di giustizia¹¹³.

Inoltre, anche rispetto alla legislazione nazionale di attuazione è ipotizzabile un controllo giudiziale, seppure meno intenso. Ancora una volta, è la sentenza *Grimaldi* a fornire lo spunto, laddove afferma che i giudici nazionali, ai fini della soluzione delle controversie, sono tenuti a prendere in considerazione le raccomandazioni – e, *a fortiori*, gli orientamenti¹¹⁴ – «in particolare quando esse sono di aiuto nell'interpretazione di norme nazionali adottate allo scopo di garantire la loro attuazione, o mirano a completare norme comunitarie aventi natura vincolante»¹¹⁵. Le raccomandazioni, sebbene sprovviste della forza che appartiene agli atti di natura vincolante e inidonee a giustificare l'irrogazione di sanzioni, non per questo sono prive di effetti giuridici: esse orientano l'attività interpretativa del giudice nazionale, facendo sì che le misure per l'occupazione adottate a livello nazionale si conformino a criteri di razionalità giuridica oltre che di opportunità politica.

Il *soft law*, allora, soprattutto nel settore delle politiche comunitarie per l'occupazione (ma il discorso potrebbe assumere una portata più generale), «è più *law* di quanto non sia *soft*», nel senso che

¹¹¹ Sciarra 2003a, 17; Strazzari 2006.

¹¹² Strazzari 2006.

¹¹³ Cfr. Cgce 13.12.1989, causa C-322/88, *Grimaldi*, in Racc. 1089, p. 4407 ss., la cui massima così recita: «diversamente dall'art. 173 del Trattato Cee [ora art. 230 Ce], che esclude il sindacato della Corte sugli atti aventi natura di raccomandazione, l'art. 177 [ora art. 234 Ce] attribuisce alla Corte la competenza a statuire, in via pregiudiziale, sulla validità e l'interpretazione degli atti adottati dalle istituzioni della Comunità, senza alcuna eccezione. La Corte è perciò competente a pronunciarsi sull'interpretazione di raccomandazioni adottate in forza del Trattato».

¹¹⁴ Strazzari 2006.

¹¹⁵ Cfr. Cgce 13.12.1989, causa C-322/88, *Grimaldi*, cit., § 18.

«gli atti e strumenti attraverso cui è prodotto spesso vincolano in concreto più di quanto gli strumenti che lo veicolano facciano astrattamente supporre»¹¹⁶. Tuttavia, questo non significa che gli organi giurisdizionali, nazionali e comunitari, abbiano il potere sindacare nel merito le misure adottate dal legislatore nazionale. Purché non si renda responsabile di clamorosi inadempimenti – ad esempio, una completa omissione nell’attuazione degli orientamenti, nel qual caso sarebbe percorribile la strada della procedura di infrazione di cui agli artt. 226-228 Ce¹¹⁷ – e agisca all’interno di una cornice minima di legittimità costituita dal rispetto dei diritti sociali fondamentali, il legislatore nazionale ha un ampio margine di manovra e, in ogni caso, non potrebbe mai vedersi imporre da un giudice l’adozione di una specifica misura.

Di conseguenza, pur nell’ambito dei vincoli giuridici succintamente descritti – finalizzati ad assicurare il rispetto del principio di legalità e dei valori della dignità e della solidarietà sanciti dalla Carta di Nizza – il *policy transfer* continua ad avere natura prevalentemente volontaria. È la logica stessa del MAC a richiedere questo e in ciò risiedono alcune delle più interessanti sfumature semantiche dell’aggettivo «aperto». Il metodo è aperto anche perché l’individuazione delle migliori pratiche, che ha luogo durante la *peer-review*, non vincola gli Stati a farle proprie. Il MAC, attraverso il *mutual learning*, si prefigge la ricerca e l’individuazione delle soluzioni più «appropriate», ossia calibrate rispetto al contesto al quale debbono poi essere applicate: secondo lo spirito del coordinamento aperto, una pratica non è definita «best» per il solo fatto di essersi dimostrata altrove particolarmente efficace, giacché questa è condizione necessaria, ma non sufficiente; «best», e per ciò trasferibile in ordinamenti diversi da quello originario, è quella pratica che, secondo un giudizio di prognosi *ex ante*, mostri di possedere caratteristiche tali da apportare un miglioramento nell’ordinamento destinatario del trasferimento (salvo il fatto che solo una valutazione *ex post*, basata sul *feedback* ricevuto, potrà dire se il *policy transfer* ha avuto esito positivo o negativo). Il trasferimento, quindi, deve essere condotto con cautela, poiché l’applicazione di soluzioni inappropriate, ancorché altrove dimostratesi vincenti, ad un sostrato inadatto a recepirle rischia di produrre più danni che benefici. Il concetto di *best practice*, allora, non è

¹¹⁶ Poggi 2005, la quale, tuttavia, riflettendo sulle conseguenze dell’intensificarsi dell’utilizzo del *soft law* nell’ordinamento comunitario, e sul problema della scissione tra la forma dell’atto ed i suoi reali effetti, si domanda: «l’adozione di tali atti, provocando il disorientamento dei destinatari in merito al loro valore, non rischia di minare proprio il valore della certezza del diritto comunitario che dovrebbe costituire il fondamento della loro adozione?».

¹¹⁷ Strazzari 2006.

assoluto, ma relativo¹¹⁸. Inseguire acriticamente strategie occupazionali irrealizzabili rischia di generare effetti perversi, descritti dagli studiosi con l'espressione, decisamente evocativa, di «*lemming-effect*» (dal nome di quella specie di roditori che, per seguire il capo branco, periodicamente si suicidano in massa gettandosi in acqua)¹¹⁹. A favore di un uso accorto e consapevole del *policy transfer* milita poi un'altra considerazione di carattere più generale. È stato dimostrato che, spesso, le strategie di maggior successo non sono quelle di tipo mimetico, bensì quelle che sfruttano l'originalità e la diversificazione. Il MAC deve condurre alla valorizzazione delle diversità e non alla loro omogeneizzazione¹²⁰: la circolazione delle pratiche è sì fondamentale ai fini dell'apprendimento, ma la loro esportazione da un ordinamento «A» ad un ordinamento «B» va incoraggiata e attuata solo se quest'ultimo sia effettivamente in grado di recepirle e, in ogni caso, senza inibire la sua capacità di ricercare soluzioni originali.

7. Conclusioni

Al termine dell'esame degli strumenti attraverso dei quali il MAC opera, è necessario svolgere qualche considerazione conclusiva circa l'efficacia sin qui dimostrata dal metodo. Ho cercato di descriverne le caratteristiche fondamentali, evidenziandone al contempo alcuni punti deboli. Pur con accenti e sfumature differenti, in dottrina è unanimemente riconosciuto che il MAC mostra qualche crepa, dovuta sia a debolezze intrinseche sia ad una difettosa applicazione da parte dei soggetti coinvolti nel processo. Le critiche più rilevanti si sono appuntate precipuamente: a) sullo scarso livello di partecipazione, con la conseguenza che il MAC, ad oggi, non ha ancora sfruttato le opportunità offerte dal *bottom-up learning*¹²¹; b) sulla asserita assenza di sanzioni e sul basso grado di coercibilità delle norme *soft* prodotte; c) sulla reale idoneità del *benchmarking* ad essere uno strumento efficace di politica sociale, soprattutto in relazione al problema della qualità del lavoro.

Che le potenzialità del metodo siano ancora largamente inespresse, quindi, è un fatto incontestabile. D'altro canto, trattandosi di un metodo empirico, era inevitabile che qualche difficoltà si manifestasse.

¹¹⁸ Sulla difficoltà di definire le *best practices*, cfr. Arrowsmith, Sisson, Marginson 2004, 320.

¹¹⁹ Radaelli 2003.

¹²⁰ Lundvall, Tomlinson 2002, 208. In dottrina si è anzi fatto notare che si impara più dagli errori che dai successi. Copiare una strategia di successo, infatti, può infatti generare una forma di conoscenza acritica e «superstiziosa» (Radaelli 2004, 10).

¹²¹ Radaelli 2004, 24. Più in generale, sul punto cfr. anche de la Porte, Pochet, Room 2001.

Piuttosto, ci si deve chiedere se il MAC sia una «tigre di carta»¹²², una sorta di grande illusione, o se, come mi pare preferibile, sia un metodo sì imperfetto, ma comunque in grado di dare dei frutti. La formulazione di un giudizio equilibrato sull'impatto e sulle prospettive future del MAC, infatti, deve tener conto della sua natura sperimentale e del fatto che i processi di convergenza da esso innescati non sono (né potrebbero essere) rapidi.

Con riferimento al problema della bassa qualità del coinvolgimento delle parti sociali, è pacifico che la partecipazione sia stata insufficiente, soprattutto in Paesi come l'Italia¹²³. Tuttavia bisognerebbe riflettere sul fatto che i modelli di partecipazione variano da paese a paese, che le condizioni di partenza non sono omogenee e che queste non possono essere modificate nel volgere di un breve lasso di tempo. Non solo il raggiungimento degli obiettivi prefissati, ma anche la messa a punto degli stessi meccanismi di funzionamento del metodo è ispirata al principio di gradualità. Il raggiungimento di una partecipazione ampia e diffusa richiede tempo, soprattutto se questo implica l'acquisizione di una certa familiarità con strumenti del tutto nuovi e sovente estranei alle prassi nazionali. È fuor di dubbio, comunque, che sotto questo aspetto gli sforzi dovranno essere incrementati.

Per quanto attiene al problema delle sanzioni e della coercibilità delle norme di *soft law*, ad esso è stata data un'enfasi eccessiva, probabilmente a causa della naturale diffidenza che il giurista tradizionale prova rispetto a norme giuridiche non vincolanti. Si è visto però nel paragrafo precedente che un controllo di legalità è non solo ipotizzabile, ma anche concretamente praticabile¹²⁴. Quindi, va rigettata l'idea che il coordinamento aperto si fondi esclusivamente sulle categorie del «politico». Si deve però ammettere che il MAC, per sua stessa natura, non può tollerare che l'intensità del controllo superi una certa soglia, rappresentata dalla legittimità delle procedure di produzione degli atti e dal rispetto dei diritti fondamentali, sia individuali che collettivi. All'interno di questa griglia, si colloca l'area di discrezionalità degli Stati membri, lo spazio entro i cui confini vanno ricercate (e, se possibile, scambiate) le soluzioni più appropriate: uno spazio destinato alla

¹²² L'espressione è tratta da Trubek D., Trubek L. 2005, 356, i quali, però, si pongono la domanda in modo retorico, giungendo a riconoscere al MAC una serie di potenzialità. Esprimono invece un giudizio complessivamente negativo Chalmers, Lodge 2003.

¹²³ Per una panoramica che tenga conto del tasso di partecipazione ai processi del MAC nei vari Paesi europei, cfr. de la Porte, Nanz 2003, 16.

¹²⁴ Non va peraltro ignorata, né sottovalutata, l'efficacia della sanzione politica rappresentata dal c.d. *naming and shaming*. Sull'efficacia delle sanzioni politiche, cfr. Barbera 2000 e Biagi 2000.

sperimentazione e al libero confronto tra gli attori. Ipotizzare un sindacato più penetrante da parte degli organismi comunitari, in primo luogo della Corte di giustizia, significherebbe non solo tradire lo spirito del MAC, ma anche vanificarne i benefici, ossia stemperare quelle peculiari caratteristiche di flessibilità che, in determinate circostanze, lo fanno preferire al metodo comunitario classico.

Non resta che fare un'ultima considerazione riguardo alle carenze mostrate dal *benchmarking*. Si è ampiamente dimostrato che non sempre gli indicatori individuati nell'ambito delle politiche sociali e del lavoro sono in grado di cogliere i fenomeni oggetto d'indagine nella loro dimensione qualitativa. Peraltro, è la stessa Commissione a rendersi conto di ciò, quando, a mo' di premessa generale del discorso sulla qualità, la definisce un «concetto relativo e al contempo pluridimensionale»¹²⁵: un modo elegante per dire che la valutazione della qualità tende a sfuggire all'esattezza delle tecniche di analisi basate sulla misurazione di grandezze quantitative, finendo per essere assorbita da considerazioni di natura più squisitamente politica. Ciò non toglie che il *benchmarking* abbia fino ad ora mostrato potenzialità interessanti. La sua parziale inadeguatezza a cogliere i profili più schiettamente qualitativi del lavoro non deve oscurare il fatto che si è innescato un importante processo di analisi e monitoraggio delle politiche, nonché di circolazione della conoscenza. Ad oggi, i risultati più significativi si sono avuti sul piano della creazione di un linguaggio comune e di categorie condivise¹²⁶; più modesto, sebbene non irrilevante, l'impatto del metodo in relazione alla convergenza delle politiche e al conseguimento degli obiettivi di Lisbona¹²⁷. Ciò nonostante, ritengo che il *benchmarking* delle politiche possa costituire una risorsa preziosa, a patto che continui ad essere preso per quello che è: uno strumento utile, certamente perfezionabile, da usare con una buona dose di pragmatismo, e non rimedio universale.

8. Riferimenti bibliografici.

Aalberts T.E. (2004), *The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe – A Constructivist Reading*, JCMS, Vol. 42, n. 1, p. 23 ss.

Ales E. (2004), *La modernizzazione del modello di protezione sociale europeo: la lotta all'esclusione sociale attraverso l'Open Method of Co-ordination*, QDLRI, Vol. 27, p. 9 ss.

¹²⁵ Commissione 2001b, 7-8.

¹²⁶ Un interessante esempio di diffusione di un linguaggio comune è dato dal Libro Bianco pubblicato dal Governo italiano nel 2001. In esso, la lettura della situazione del mercato del lavoro italiano viene svolta attraverso il filtro rappresentato dalle categorie concettuali elaborate in seno alla Strategia di Lussemburgo.

¹²⁷ Jacobsson 2002; Radaelli 2003 e 2004.

- Alessi C. (2004), *Part-time e tecniche di incentivazione*, in De Luca Tamajo R., Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Editoriale Scientifica, p. 47 ss.
- Arrowsmith J., Sisson K., Marginson P. (2004), *What can 'benchmarking' offer the open method of co-ordination?*, JEPP, 11:2, p. 311 ss.
- Ashiagbor D. (2004), *Soft Harmonisation: the "Open Method of Coordination" in the European Employment Strategy*, Paper presentato al Seminario di studio *Nuove forme di decisione e nuove forme di regolazione: il metodo del coordinamento aperto nel processo di integrazione europea*, Brescia, facoltà di Giurisprudenza, 9-10 febbraio 2004
- Bano F. (2003), *Diritto del lavoro e nuove tecniche di regolazione: il soft law*, LD, n. 1, p. 49 ss.
- Barbera M. (2000), *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia, Promodis
- Barbera M. (2005), *Nuovi processi deliberativi e principio di legalità nell'ordinamento europeo*, LD, n. 2, p. 349 ss.
- Begg I. (2004), *Is the open method of co-ordination robust enough for an effective European strategy to promote employment?*, Relazione presentata al Convegno *Gouvernance et expertise de l'emploi en Europe*, Parigi, 13-14 dicembre 2004
- Biagi M. (2000), *L'impatto della European Employment Strategy sul ruolo del diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, RIDL, I, 413 ss.
- Brollo M. (2004), *Art. 46. Le modifiche al d.lgs. n. 61/2000 sul lavoro a tempo parziale*, in AA.VV. (coordinato da Franco Carinci), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Tomo III, p. 121 ss.
- Camp R.C. (1989), *Benchmarking – The Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance*, Milwaukee, WI, Quality Press
- Caruso B. (2003), *Riforma del part-time e diritto sociale europeo: verso una teoria dei limiti ordinamentali*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", n. 17
- Caruso B. (2005), *Il diritto del lavoro tra hard law e soft law: nuove funzioni e nuove tecniche normative*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", n. 78
- Casey B.H., Gold M. (2005), *Peer Review of Labour Market Policies in the European Union: what can countries really learn from one another?*, JEPP, n. 1 (forthcoming)
- Chalmers D., Lodge M. (2003), *The Open Method of Co-ordination and the European Welfare State*, ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation, Discussion Paper n. 11

- Commissione (2001a), *La Governance Europea. Un Libro Bianco*, Bruxelles, 5.8.2001, COM(2001) 428 definitivo
- Commissione (2001b), *Politiche sociali e del mercato del lavoro: una strategia d'investimento nella qualità*, Bruxelles, 20.6.2001, COM (2001) 313 definitivo
- Commissione (2002a), *Bilancio di cinque anni della Strategia Europea per l'Occupazione*, Bruxelles, 17.7.2002, COM(2002) 416 definitivo
- Commissione (2002b), *Comunicazione della Commissione sulla razionalizzazione dei cicli annuali di coordinamento delle politiche economiche e per l'occupazione*, Bruxelles, 3.9.2002, COM(2002) 487 definitivo
- Commissione (2005a), *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della Strategia di Lisbona*, Bruxelles, 2.2.2005, COM(2005) 24
- Commissione (2005b), *Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (2005-2008)* comprendenti una *Raccomandazione della Commissione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (ai sensi dell'articolo 99 del Trattato CE)* e una *Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (ai sensi dell'articolo 128 del Trattato CE)*, COM (2005) 141 definitivo.
- Consiglio (1999), *Council Resolution of 22 February 1999 on the 1999 Employment Guidelines*, GUCE del 12.3.1999, C 69/2
- Consiglio europeo (2000), *Conclusioni della Presidenza*, Lisbona, 23-24 marzo 2000
- Consiglio (2003), *Decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, GUCE del 5.8.2003, L 197/13
- Consiglio (2004), *Decisione del Consiglio del 4 ottobre 2004 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione* GUCE del 29.10.2004, L 326/45
- Consiglio europeo (2005), *Conclusioni della Presidenza*, Bruxelles, 22-23 marzo 2005
- Consiglio e Commissione (2001), *Relazione comune sull'occupazione 2001*, disponibile nel sito http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/report_2001/jer2001_it.pdf
- Consiglio e Commissione (2004), *Relazione comune sull'occupazione 2003/2004*, disponibile nel sito http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/report_2003/jer20034_it.pdf

- de la Porte C. (2002), *Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?*, ELJ, Vol. 8, n. 1, p. 38 ss.
- de la Porte C., Nanz P. (2003), *OMC – A deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions*, Paper presentato in occasione della ESPAnet Conference *hanging European Society – The Role for Social Policy*, 13-15 novembre 2003
- de la Porte C., Pochet P., Room G. (2001), *Social Benchmarking Policy-making and New Governance in the EU*, Jean Monnet Centre for European Studies, Working Paper n. 7/2001.
- Dehousse R. (2002), *The Open Method of Coordination: A New Policy Paradigm?*, Realazione presentata al Convegno *The Politics of European Integration: Academic Acquis and Future Challenges*, Bordeaux, 26-28 settembre 2002
- Dolowitz D.P., Marsh D. (2000), *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making*, Governance, Vol. 13, n. 1, p. 5 ss.
- Ferrera M., Sacchi S. (2004), *The Open Method of Coordination and National Institutional Capabilities: the Italian Experience*, URGE Working Paper, n. 2
- Ghezzi G. (a cura di) (2004), *Il lavoro tra progresso e mercificazione. Commento critico al d.lgs. n. 276/2003*, Ediesse
- Giddens A. (1998), *The Third Way*, Cambridge, Polity Press
- Goetschy J. (1999), *The European Employment Strategy: Genesis and Development*, EJIR, Vol. 5, n. 2, p.117 ss.
- Goetschy J. (2001), *The European employment strategy from Amsterdam to Stockholm: Has it reached its cruising speed?*, IRJ, 32:5, p. 401 ss.
- Goetschy J. (2003), *A transition year for employment in Europe: EU governance and national diversity under scrutiny*, IRJ, 33:5, p. 405 ss.
- Groenendijk N. (2004), *The Use of Benchmarking in EU Economic and Social Policies*, Paper presented at «*The Future of Europe*», Danish Association for European Studies (ECSA-DK), University of South Denmark, Odense, September 24-25, 2004, disponibile sul sito http://www.igs.utwente.nl/news/latest_news/nicogroenendijk.PDF
- Guarriello F. (2004), *Il contributo del dialogo sociale alla Strategia Europea per l'Occupazione*, LD, n. 2, p. 351 ss.
- Hodson D., Maher I. (2001), *The Open Method as a New Method of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, JCMS, Vol. 39, n. 4, p. 719 ss.

- Jacobsson K. (2002), *Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy*, reperibile sul sito <http://www.govector.org>
- Kenner J. (1999), *The EU Employment Title and the «Third Way»: Making Soft Law Work?*, IJCLIR, vol. 15, n. 1, p. 33 ss.
- Kok et al. (2004), *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for growth and employment*, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Lundvall B., Tomlinson M. (2002), *International benchmarking as a policy learning tool*, in Rodrigues M.J. (ed.), *The New Knowledge Economy in Europe*, Edward Elgar, p. 203 ss.
- Mosher J., Trubek D. (2003), *Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy*, JCMS, Vol. 41, n.1, p 63 ss.
- Mosley H., Mayer A. (1999), *Benchmarking National Labour Market Performance: a Radar Chart Approach*, Report prepared for European Commission, Directorate-General V, Employment, Industrial Relations and Social Affairs
- Mosley H., Schütz H., Breyer N. (2001), *Management by Objectives in European Public Employment Services*, Discussion Paper FS I 01-203, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
- Pastore B. (2003), *Soft law, gradi di normatività, teoria delle fonti*, LD, n. 1, p. 5 ss.
- Perulli A. (2002), *Interessi e tecniche nella disciplina del lavoro flessibile*, DLRI, 3
- PNA (2003), *Piano Nazionale di Azione per l'Occupazione 2003*, Roma
- Poggi A. (2005), *Soft law nell'ordinamento comunitario*, Relazione presentata al Convegno *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Catania, 14-15 ottobre 2005.
- Radaelli C. (2003), *The Open Method of Coordination: a new governance architecture for the European Union?*, SIEPS Preliminary Report, n. 1
- Radaelli C. (2004), *Who learns what? Policy learning and the Open Method of Coordination*, Paper prepared for the ESRC Seminar Series: *Implementing the Lisbon Strategy – Policy learning inside and outside the Open Method*, European Research Institute, Birmingham
- Ravelli F. (2003), *Mercato, solidarietà, autonomia collettiva nell'ordinamento comunitario*, DLRI, n. 98, 2, p. 303 ss.
- Salvati M. (2002), *Economia e politica: servono gli economisti del lavoro?*, SM, n. 64, p. 143 ss.
- Scharpf F.W. (2001), *European Governance: Common Concerns vs. The Challenge of Diversity*, MPIfG Working Papers, 01/6, September 2001

- Scahrpf F.W. (2002), *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, JCMS, Vol. 40, n. 4, p. 645 ss.
- Schütz H., Speckesser S., Schmid G. (1998), *Benchmarking Labour Market Performance and Labour Market Policies: Theoretical Foundations and Applications*, Discussion Paper FS I 98 – 205, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
- Sciarra S. (2003a), *La costituzionalizzazione dell'Europa Sociale. Diritti fondamentali e procedure di soft law*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", n. 24
- Sciarra S. (2003b), *New Discourses in Labour Law. Part-time Work and the Paradigm of Flexibility*, EUI Working Paper LAW, n. 14
- Sciarra S. (2005), *Fundamental Labour Rights after the Lisbon Agenda*, WP C.S.D.L.E "Massimo D'Antona", n. 65
- Scott J., Trubek D. (2002), *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*, ELJ, Vol. 8, n. 1, p. 1 ss.
- Sisson K., Arrowsmith J., Marginson P. (2003), *All benchmarkers now? Benchmarking and the "Europeanisation" of industrial relations*, IRJ, 34:1, p. 15 ss.
- Smismans S. (2004), *EU Employment Policy: Decentralisation or Centralisation through the Open Method of Coordination?*, EUI Working Paper LAW, n. 1
- Smismans S. (2005), *How to be fundamental with soft procedures? The Open Method of Coordination and Fundamental Social Rights*, URGE Working Paper, n. 2
- Strazzari D. (2006), *Tra soft e hard law: prime riflessioni in favore della giustiziabilità degli atti emanati nell'ambito dell'OMC*, in Barbera M. (a cura di), *Nuove forme di decisione e di regolazione: il Metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè (in corso di pubblicazione)
- Telò M. (2002), *Governance and government in the European Union: The open method of coordination*, in Rodrigues M.J. (ed.), *The New Knowledge Economy in Europe*, Edward Elgar, p. 242 ss.
- Treu T. (2001), *L'Europa Sociale: problemi e prospettive*, DRI, n. 3, p. 307 ss.
- Tronti L. (1998), *Benchmarking Labour Market Performances and Policies*, Labour 12 (3), p. 489 ss.
- Tronti L. (2000), *Il benchmarking dei mercati del lavoro. Una sfida per le regioni italiane?*, dattiloscritto.
- Trubek D., Cottrell P., Nance M. (2005), *"Soft Law", "Hard Law" and European Integration: Toward a Theory of Hybridity*, Jean Monnet Working Paper 02/05

- Trubek D., Trubek L. (2005), *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination*, ELJ, Vol. 11, n. 3, p. 343 ss.
- Vandenbrouke F. (2002), *The EU and social protection: what should the European Convention propose?*, Paper presentato il 17.6.2002 presso il *Max Planck Institute for the Study of Societies*, Colonia
- Velluti S. (2003), *Towards the Constitutionalisation of New Forms of Governance: A Revised Institutional Framework for the European Employment Strategy*, The Yearbook of European Law, Vol. 22
- Veneziani (2004), *Concertazione e occupazione: un dialogo interrotto?*, LD, n. 2, p. 287 ss.
- Wallace H. (2001), *The Changing Politics of the European Union: An Overview*, JCMS, Vol. 39, n. 4, p. 581 ss.
- Weber M. (2004), *La scienza come professione. La politica come professione*, PBE – Scienze Sociali
- Zappalà L. (2003), *La "flessibilità nella sicurezza" alla prova. Il caso del lavoro temporaneo tra soft law e hard law*, DLRI, p. 69 ss.

9. Elenco delle abbreviazioni:

DLRI	Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali
DRI	Diritto delle Relazioni Industriali
EJIR	European Journal of Industrial Relations
ELJ	European Law Journal
EPL	European Public Law
Governance	Governance: An International Journal of Policy and Administration
IJCLLIR	The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations
IRJ	Industrial Relation Journal
JCMS	Journal of Common Market Studies
JEPP	Journal of European Public Policy
LD	Lavoro e Diritto
QDLRI	Quaderni di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali
RIDL	Rivista Italiana di Diritto del Lavoro
SM	Stato e Mercato