

## L'innovazione del welfare in Europa

Stefano Sacchi (Università di Milano e URGE – Collegio Carlo Alberto, Torino)

Il periodo nel quale conduce i suoi lavori la Commissione Onofri coincide con uno snodo importante per la politica sociale europea. La seconda metà degli anni novanta vede infatti un rinnovato attivismo della Comunità in tale materia, che a differenza del passato non dà però luogo a iniziative volte all'armonizzazione delle politiche sociali degli stati membri, quanto piuttosto alla convergenza dei loro obiettivi, da raggiungere attraverso procedure di cooperazione volontaria fra stati. Ma vediamo meglio.

Nel 1995 entrano a far parte dell'Unione tre welfare state avanzati, con un elevato livello di spesa sociale, tutti e tre retti in quel periodo da governi socialdemocratici: Austria, Finlandia e Svezia. Tra il 1996 (governo Prodi) e il 1998 (governo Schröder) verranno eletti nei quattro grandi paesi dell'Unione governi di sinistra. Già a partire dal 1995, però, e per la prima volta dalla fine degli anni settanta, la maggioranza dei governi degli stati membri dell'Unione europea è di sinistra. Questo significa, tendenzialmente, una posizione più favorevole nei confronti delle *issues* associate alla politica sociale (quali giustizia sociale, eguaglianza, lotta alle discriminazioni, e sostegno all'introduzione, mantenimento ed espansione di schemi di protezione sociale) dei governi nel Consiglio dell'UE rispetto a governi sostenuti da partiti conservatori, liberali e anche cristiano-democratici. Significa anche, però, un minore sostegno all'integrazione europea all'interno del Consiglio, che raggiunge nella seconda metà degli anni novanta i minimi di venti anni prima: i partiti di sinistra mostrano infatti una posizione decisamente meno favorevole all'integrazione dei partiti cristiano-democratici. Non solo: la sinistra che va al governo nella seconda metà degli anni novanta è sì socialmente orientata, ma è certamente molto diversa dalla sinistra che era in maggioranza nel Consiglio venti anni prima. Da un lato, infatti, si è infatti spostata verso il centro dell'asse destra-sinistra; dall'altro, ha drasticamente modificato le proprie preferenze verso il ruolo dello stato nell'economia e la regolamentazione del mercato, tanto da rendere le preferenze dei partiti di sinistra su questo punto non troppo distanti da quelle dei partiti liberali e cristiano-democratici<sup>1</sup>.

Insomma: da un lato l'Europa vede una maggioranza di governi di sinistra, già prima delle vittorie elettorali dei socialisti in Francia, del New Labour nel Regno Unito e della coalizione

---

<sup>1</sup> Si veda il saggio di Manow et al. [2004], da cui è tratta l'analisi che precede.

rosso-verde in Germania. Dall'altro, questi governi sono generalmente poco favorevoli a cedere sovranità al livello sovranazionale e, pur come è ovvio benevolmente orientati verso il welfare state, hanno nel corso dei decenni precedenti modificato le proprie preferenze circa l'intervento statale nell'economia e il grado di regolamentazione dei mercati. Queste caratteristiche influenzano lo sviluppo della politica sociale europea della seconda metà degli anni novanta, gli obiettivi che a questa vengono affidati e le innovazioni istituzionali che in questo periodo prendono forma, per trovare poi una collocazione sistemica nella Strategia di Lisbona a cavallo del millennio.

Lo snodo della metà degli anni novanta non è soltanto caratterizzato dall'avvento al potere di partiti e coalizioni di sinistra e centrosinistra, ma anche da alcune nuove opportunità istituzionali per lo sviluppo di una politica sociale a livello sovranazionale, e soprattutto da nuovi e pervasivi condizionamenti strutturali posti dal processo di integrazione europea ai welfare state nazionali. Tra questi ultimi, il più recente a quel tempo, nonché il più ovvio, è la disciplina di finanza pubblica imposta dalla fase due dell'Unione economica e monetaria, poi ulteriormente irrigidita al Consiglio europeo di Dublino del 1996 con l'adozione del Patto di stabilità e di crescita. Se la necessità di rispettare tale disciplina ha generato in vari paesi europei una fioritura di patti sociali aventi ad oggetto la modernizzazione del welfare state [Rhodes 2001], e in Italia è stata utilizzata a fini di "salvataggio" del paese, se non addirittura di *state-building* [Ferrera e Gualmini, 1999], è tuttavia innegabile che i condizionamenti da essa imposti (e richiamati fin dalla denominazione ufficiale della Commissione Onofri, col suo riferimento alle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale) hanno reso un'impresa difficile l'estensione a nuovi rischi e bisogni di sistemi di protezione sociale modellati su rischi e bisogni tipici di un'epoca precedente<sup>2</sup>. Ma il processo di integrazione europea, *sub specie* di integrazione economica, non dava luogo solamente a condizionamenti legati alla disciplina di finanza pubblica. Il completamento della prima fase dell'Unione economica e monetaria e l'adozione del Trattato di Maastricht avevano infatti riaperto i timori di dumping sociale e di concorrenza sociale nell'Unione europea, i timori cioè che le imprese potessero sfruttare il perfezionamento della libertà di circolazione dei capitali per trasferire la produzione in quegli stati membri dove le tutele e le regolamentazioni sociali e il costo del lavoro fossero inferiori, e che per conseguenza i governi e i sindacati si trovassero costretti a ridurre gli standard sociali applicabili nei sistemi economici nazionali al fine di scongiurare la perdita di occupazione. Lo spauracchio del dumping sociale dava luogo alla

---

<sup>2</sup> Come rimarcato, nel contesto delle proposte avanzate dalla Commissione Onofri, da vari autori di questo volume. Su tutti, Bosi, *infra*.

richiesta di una dimensione sociale del processo di integrazione europea, che potesse arginare e correggere lo squilibrio evolutivo di quest'ultimo, avvenuto in una direzione precipuamente mercantile<sup>3</sup>.

In realtà, i timori di dumping sociale risalgono già agli anni ottanta, affondando le proprie radici nell'affermazione del principio del mutuo riconoscimento, introdotto dalla Corte europea di giustizia nella sentenza *Dassonville* del 1974 e poi ancora nella celeberrima sentenza *Cassis de Dijon* del 1979. Successivamente accolto (almeno implicitamente) dall'Atto Unico Europeo del 1986, tale principio stabilisce che gli stati membri non possono porre restrizioni alla vendita, sul proprio territorio, di merci "legalmente prodotte e poste in vendita in uno degli stati membri". L'unica deroga a tale principio è che vi siano "esigenze imperative" da parte degli stati membri quali efficacia dei controlli fiscali, tutela della salute, dei consumatori, della correttezza del commercio, *et similia*; ma nella medesima sentenza la Corte rende ben chiaro che ad essa sola spetta di giudicare sull'imperatività di tali esigenze. Il principio viene poi esteso alla libertà di stabilimento con una serie di sentenze riguardanti le professioni liberali, per abbracciare infine tutti gli elementi che fruiscono della libertà di circolazione: merci, persone, servizi e capitali, sicché le libertà economiche acquisiscono *per via giudiziale* protezione costituzionale nei confronti dell'attività di parlamenti nazionali provvisti di legittimazione democratica diretta. La Commissione fu svelta a riconoscere l'importanza del mutuo riconoscimento e con il Libro bianco sul mercato interno del 1985 lo adottò per rilanciare il processo di integrazione economica. Eliminare le barriere non tariffarie attraverso l'armonizzazione sovranazionale non è infatti l'unico modo possibile di creare un mercato comune: un'altra strategia consiste nell'utilizzare il mutuo riconoscimento come tecnica alternativa all'armonizzazione e quindi di dichiarare le regolamentazioni in vigore in uno stato membro immediatamente legali in tutti gli altri, fatto salvo un nocciolo duro di prescrizioni che viene armonizzato [Ferrera 2005]. Questa fu in effetti la strada scelta dall'Atto Unico Europeo, che comporta (almeno in via teorica) severi rischi di competizione regolativa, e in particolare di concorrenza sociale: con l'istituzionalizzazione del mutuo riconoscimento quale principio cardine del mercato interno, non è più automatico che tutti i fornitori in competizione siano soggetti al medesimo regime regolativo. I costi della regolazione sociale e della contrattazione collettiva all'interno di uno stato membro non potranno più, allora, essere scaricati sui consumatori, i quali potranno acquistare beni prodotti e servizi forniti da altri stati membri, che adottino standard regolativi in materia sociale meno elevati [Scharpf 1999]. In realtà, più che una *race to the bottom* verso livelli minimi di

---

<sup>3</sup> Sulle ragioni di tale squilibrio evolutivo del processo di integrazione europea, vedi Giubboni [2003].

protezione, l'esperienza ha mostrato come, quantomeno nell'Europa pre-allargamento, siano stati i paesi con i sistemi di protezione sociale più arretrati ad avvicinarsi progressivamente agli standard degli altri stati membri, in una sorta di *race to the top*. Ad ogni modo, sin dalla metà degli anni ottanta il timore di dumping sociale ha generato una corrispondente domanda di soluzioni istituzionali da adottarsi a livello comunitario. Con una formula che molto doveva a quella mediterranea di *espace social européen*, Delors introdusse la nozione di una dimensione sociale del processo di integrazione europea che andasse ad affiancare, mitigandola, quella economica. I risultati non sono però stati al livello delle aspettative, giacché le novità istituzionali introdotte dall'Atto unico europeo hanno riguardato aspetti di politica sociale, come quello della salute e sicurezza dei lavoratori, che sono in realtà strumentali al buon funzionamento del mercato interno, piuttosto che volti alla correzione del mercato e dei suoi eventuali effetti deleteri. Lo stesso è accaduto per il Trattato di Maastricht, al quale venne solamente allegato il Protocollo sociale basato sulle disposizioni della Carta sociale del 1989, non incluse a pieno titolo nel Trattato a causa dell'opposizione del Regno Unito – opposizione peraltro molto gradita anche ad altri stati membri che hanno così potuto presentarsi come buoni europei, laddove sarebbero stati altrimenti costretti ad accettare l'attribuzione alla Comunità di competenze in materia sociale, oppure a porre il veto essi stessi [Lange 1992].

Insomma, sebbene se ne parlasse già da una decina d'anni o quasi, ancora nella prima metà degli anni novanta non molto era stato fatto nella direzione di costruire una dimensione sociale dell'Unione europea. Anzi, l'Unione attraversava un periodo di crisi e delegittimazione. Prosperava in quel tempo, in molti stati membri, un generale risentimento verso le istituzioni europee accompagnato a una resistenza verso l'espansione delle competenze dell'Unione che portò alla dottrina della sussidiarietà, come divisata nel Trattato di Maastricht. La bocciatura di quest'ultimo nel referendum tenutosi in Danimarca e la risicata vittoria dei sì in quello tenutosi in Francia contribuirono, assieme alle ripercussioni dell'unificazione tedesca, a generare insicurezza nel processo di costruzione europea, ciò che consentì la speculazione che portò al “mercoledì nero” del settembre 1992, causando l'uscita dal Sistema monetario europeo di lira e sterlina. L'integrazione europea appariva troppo schiacciata sul versante economico, incurante del problema della crescente disoccupazione. Era a rischio quel *permissive consensus* da parte delle comunità politiche europee che aveva sino ad allora sostenuto il processo di integrazione, e iniziava addirittura a serpeggiare la convinzione che vi fosse un legame tra l'integrazione economica e i licenziamenti. Il completamento dell'unione monetaria avrebbe poi eliminato gli ultimi ostacoli alla mobilità

del capitale, quelli legati alle fluttuazioni dei tassi di cambio, acuendo così ulteriormente i rischi di competizione regolativa.

È in questo contesto che prendono avvio alcune iniziative comunitarie di cooperazione e coordinamento tra gli stati membri in materia sociale, principalmente nei settori della politica per l'occupazione e delle politiche per l'inclusione sociale, che verranno poi rilanciate dalla maggioranza di sinistra nel Consiglio dell'Unione nella seconda metà degli anni novanta. Tali iniziative costituiranno il quadro di riferimento europeo per la Commissione Onofri per quanto riguarda l'innovazione e le idee di *policy* nel campo delle politiche sociali, a fronte del sistema di vincoli e condizionamenti esercitato dall'Unione economica e monetaria, ma – a differenza di quest'ultima – non prevedono il ricorso a legislazione imperativa, né il conferimento di delega a istituzioni sovranazionali.

La nuova impostazione della politica sociale europea, basata sulla cooperazione volontaria tra stati membri e sul coordinamento delle loro politiche sociali in un quadro procedurale volto a stimolare l'apprendimento reciproco si manifesta già con le raccomandazioni adottate dal Consiglio nel 1992, entrambe per vari aspetti di grande importanza seppur prive di cogenza legale. La raccomandazione 441 del 1992, definendo i “criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale” fornisce il quadro di riferimento europeo per le proposte della Commissione Onofri in materia di assistenza sociale, soprattutto per quanto riguarda la proposta di un minimo vitale. Gli stati membri vengono infatti invitati a prevedere, nell'ambito dei propri sistemi di protezione sociale, “il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana” e quindi, in sostanza, a porre in essere o mantenere e migliorare schemi di reddito minimo o equivalenti funzionali. Questo invito, che per la maggioranza degli stati membri rilevava quanto ai suggerimenti su come perfezionare disegno e implementazione di tali schemi, era di particolare importanza per i paesi sudeuropei, giacché tra questi a tale data soltanto la Spagna poteva vantare una qualche forma di reddito minimo diffuso sul territorio nazionale (seppure, in realtà, con un'elevata variabilità istituzionale e di entità della prestazione da regione a regione, sicché solo in alcune zone del paese si configura un vero e proprio diritto soggettivo ad una prestazione monetaria in caso di povertà). Il Portogallo se ne sarebbe dotato a partire dal 1996, come notato dalla Commissione Onofri (Documento Bosi, Ferrera, Saraceno), creando una certa pressione imitativa sul nostro paese che ha contribuito all'avvio della vicenda del Reddito minimo di inserimento.

La raccomandazione 442 del 1992, relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale, ha poi indicato i compiti che i sistemi di protezione sociale europei

devono adempiere e gli obiettivi che dovrebbero essere raggiunti nelle sfere relative alla malattia, alla maternità, alla disoccupazione, all'incapacità di lavoro, alla vecchiaia e alla famiglia, guidando l'adattamento dei sistemi di protezione sociale degli stati membri in risposta all'evoluzione dei bisogni di protezione, ed in particolare quelli risultanti dai mutamenti nel mercato del lavoro, nelle strutture familiari e negli andamenti demografici. Al di là del richiamo, che si ripeterà nei documenti delle istituzioni comunitarie nel corso del decennio, alle sfide del contesto postindustriale e a come la protezione sociale degli stati membri dovrebbe adattarsi per rispondere loro, ciò che importa qui è che si fa largo l'idea che, in materia di politiche sociali, la Comunità deve perseguire la strategia di "fissare obiettivi comuni atti a guidare le politiche degli Stati membri al fine di consentire la coesistenza dei vari sistemi nazionali e di farli progredire in armonia reciproca verso gli obiettivi fondamentali" della Comunità stessa. L'obiettivo dell'armonizzazione dei sistemi di protezione sociale è definitivamente (e realisticamente) abbandonato, in favore di una strategia ispirata al *management by objectives*, che evolverà poi nella Strategia europea per l'occupazione nella seconda metà degli anni novanta e nell'applicazione del Metodo aperto di coordinamento a vari settori della politica sociale (inclusione sociale, pensioni, sanità) a partire dal 2000.

Mentre per quanto riguarda la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, però, il discorso comunitario è al tempo della Commissione Onofri già ad uno stadio avanzato (e d'altronde questo sarà il settore nel quale verrà applicato per primo il Metodo aperto di coordinamento, nel 2001), nel campo delle pensioni e soprattutto della sanità il dibattito, e ancor più le iniziative nella Comunità sono in quel tempo ancora poco sviluppati. Per le pensioni il dibattito è forgiato in Europa soprattutto dagli attori economici, quali la DG Affari economici e finanziari della Commissione, nel contesto della sostenibilità dei sistemi pensionistici nell'Unione economica e monetaria a fronte dei fenomeni demografici [Franco e Munzi 1996], mentre a livello internazionale ha in quel tempo molta eco il rapporto della Banca mondiale del 1994, con la raccomandazione di prevedere sistemi pensionistici multipilastro e l'attribuzione al pilastro pubblico del solo compito di ridurre la povertà tra gli anziani [Banca mondiale 1994]. Nello stesso periodo, peraltro, la Corte europea di giustizia aveva emesso la fondamentale sentenza Poucet-Pistre (nel 1993) stabilendo la legittimità della affiliazione obbligatoria agli schemi pensionistici di primo pilastro e la loro sottrazione alla disciplina comunitaria della concorrenza, in quanto aventi finalità solidaristiche e redistributive.

Per quanto riguarda la sanità, l'inclusione nel Trattato di Maastricht della sanità pubblica come materia di competenza della Comunità aveva sì generato varie iniziative nella prima

metà degli anni novanta, ma queste erano limitate alla prevenzione delle malattie e a informazione ed educazione in materia sanitaria. In vari documenti della Comunità, a partire dal Libro verde sulla politica sociale del 1993, erano menzionate le sfide che avrebbero negli anni a venire posto a dura prova i sistemi sanitari degli stati membri, tra le quali il progressivo incremento della domanda per prestazioni sanitarie sempre più costose, i mutamenti demografici e gli effetti del completamento del mercato interno sulla domanda di prestazioni transfrontaliere, e veniva suggerita la strada di possibili collaborazioni fra attori pubblici, situati ai diversi livelli di governo, e privati. Coerentemente con le limitate competenze previste nel Trattato di Maastricht, però, non venivano di regola trattati gli aspetti riguardanti finanziamento e funzionamento dei sistemi sanitari degli stati membri (se non appunto suggerendo la possibilità di adottare modelli di concorrenza amministrata). Allo stesso modo, non vi erano procedure istituzionalizzate di scambio di informazioni e di coordinamento su tali aspetti. Infine, erano ancora di là da venire le sentenze della Corte di giustizia nei casi Decker e Kohll del 1998, che avrebbero aperto la strada ad una serie di pronunce di grande rilievo in materia di libertà dei cittadini comunitari ad ottenere trattamenti sanitari in altri stati membri a carico del proprio schema sanitario nazionale, generando al contempo conseguenze rimarchevoli sugli equilibri finanziari ed organizzativi dei programmi di assistenza sanitaria degli stati membri. Piuttosto che sul versante comunitario, in questo periodo, le innovazioni nel discorso di politica sanitaria in Europa possono essere rintracciate nel dibattito accademico e manageriale sull'utilizzo dei quasi-mercati nella sanità [Le Grand e Bartlett 1993] del quale si può cogliere l'influenza nel Documento Zamagni, come notato da Taroni, *infra*.

Dove la cooperazione fra stati membri era più avanzata, e l'impulso della Comunità nel promuovere forme di coordinamento delle politiche nazionali al fine di raggiungere obiettivi comuni più intenso, era nel settore delle politiche occupazionali. Per rispondere ai problemi che affliggevano l'Unione nel periodo successivo a Maastricht, e per contrastare lo scetticismo intorno al progetto di integrazione monetaria, il Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 diede mandato alla Commissione di proporre una strategia per la crescita, la competitività e l'occupazione, che essa definì in un Libro bianco nel dicembre 1993. Al Consiglio europeo di Essen del 1994 l'Unione mise in moto un'iniziativa di coordinamento nel campo delle politiche per l'occupazione, alla quale venne già dato il nome di Strategia europea per l'occupazione, utilizzato poi per denotare la procedura di sorveglianza multilaterale e scambio di buone pratiche prevista dal Titolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam. La strategia di Essen prevedeva cinque obiettivi, detti "priorità", accomunati

dall'idea che gli elevati livelli di disoccupazione di quel periodo fossero connessi alla distanza tra le qualifiche richieste e quelle effettivamente disponibili, e al processo di formazione dei lavoratori. Gli stati membri avrebbero dovuto organizzare le proprie politiche per l'occupazione intorno a tali priorità, e cioè: investire nella formazione professionale; aumentare la capacità di creare occupazione della crescita; ridurre i costi indiretti del lavoro, in particolare per i lavoratori non qualificati; sostituire le politiche passive con politiche attive del mercato del lavoro; e incrementare le misure rivolte alle categorie maggiormente colpite dalla disoccupazione (donne, giovani, lavoratori anziani, disoccupati di lungo periodo). Questi obiettivi comuni sarebbero dovuti essere incorporati da ciascuno stato membro in un programma pluriennale per l'occupazione da inviare alla Commissione. Commissione e Consiglio, nelle formazioni occupazione e affari sociali ed Ecofin, avrebbero poi esaminato le politiche per l'occupazione degli stati membri e prodotto una relazione congiunta per il Consiglio europeo. La prima relazione congiunta sull'occupazione venne inviata al Consiglio europeo di Madrid del 1995. Al contempo, la Commissione cominciò a svolgere una funzione di monitoraggio attraverso la produzione di rapporti periodici sull'occupazione in Europa.

Nonostante fossero presenti alcuni degli elementi istituzionali fondamentali di ciò che in seguito verrà denominato Metodo aperto di coordinamento (gli obiettivi, la valutazione congiunta da parte di Consiglio e Commissione di programmi redatti dagli stati membri), è opinione comune che la strategia di Essen non abbia funzionato [Biagi, 2000]. Molti stati membri (la maggioranza dei governi europei era ancora a quel tempo conservatrice o cristiano-democratica) erano infatti riluttanti a procedere nella cooperazione, ritenendo che la creazione di occupazione sia eminentemente dovuta alle decisioni imprenditoriali, e che non si dovesse quindi agire a livello europeo [Pochet 2005]. Ad ogni modo, quella fu la prima iniziativa in materia di coordinamento delle politiche per l'occupazione, e fornì di lì a poco il modello per il Titolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam (il cui impianto veniva predisposto dalla Presidenza irlandese dell'UE alla fine del 1996, mentre la Commissione Onofri svolgeva i suoi lavori) e per la Strategia europea per l'occupazione lanciata alla fine del 1997 al Consiglio europeo di Lussemburgo. Come detto, gli obiettivi della strategia di Essen riguardavano la crescita occupazionale attraverso la formazione delle competenze, la riduzione dei costi indiretti del lavoro e l'enfasi sulle politiche attive del mercato del lavoro, seppure con toni meno radicali rispetto all'influente *Jobs study* che l'Ocse aveva pubblicato nel 1994 [Ocse 1994]. Dietro questa impostazione c'era anche il timore per un'unione monetaria che sarebbe stata completata in presenza di bassi livelli di mobilità del lavoro, e senza la possibilità di stabilizzare eventuali *shock* asimmetrici attraverso il bilancio



comunitario. La strategia comunitaria era volta, tra le altre cose, a consentire una maggiore flessibilità del lavoro a fronte di schemi efficienti di protezione sociale e di formazione dei lavoratori, e di servizi per l'impiego efficaci, così da poter contrastare gli *shock* asimmetrici a livello nazionale. Ciò era in sintonia con la posizione della Svezia, che era entrata a far parte dell'Unione europea nel 1995 e promuoveva l'idea che la politica per l'occupazione avrebbe contribuito al buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria attraverso mercati del lavoro ben funzionanti. Naturalmente, il modello di politica per l'occupazione che sta alla base della strategia di Essen, e ancor più della Strategia europea per l'occupazione a partire dal 1998 era molto distante da quello italiano, col quale si trovava a fare i conti la Commissione Onofri. Come riconosciuto dal Documento Geroldi-Paci, il modello italiano di politiche del lavoro era infatti caratterizzato dal dominio delle politiche passive (oltre i tre quarti del totale della spesa per politiche del lavoro nel 1996<sup>4</sup>), da un sistema di servizi per l'impiego altamente inefficace e dall'assenza di strutture di monitoraggio e valutazione. Inoltre, nel discorso comunitario in materia di politiche del lavoro era molto presente la questione dei possibili effetti negativi sull'offerta di lavoro indotti da generosi sussidi di disoccupazione, timori che a tutta evidenza erano molto meno rilevanti per l'Italia [Sestito 2002].

Quello delle politiche per l'occupazione è probabilmente il campo nel quale maggiori sono state le pressioni adattive esercitate sull'Italia dalle iniziative di politica sociale in corso a livello comunitario intorno alla metà degli anni novanta. Tale considerazione deve però tenere in conto il fatto che tali iniziative erano tutte, a differenza di quanto avveniva nel campo delle politiche economiche, basate sulla *moral suasion* da parte delle istituzioni comunitarie e sul volontarismo degli stati membri, prive di coerenza legale e di sanzioni. Questa sarebbe stata la strada seguita anche in seguito, con la Strategia di Lisbona e il Trattato di Nizza<sup>5</sup>. Si è già visto come tali innovazioni istituzionali (su tutte, il Metodo aperto di coordinamento) siano coerenti con le preferenze della maggioranza degli stati membri nel Consiglio nel periodo che va dalla metà degli anni novanta ai primi anni del nuovo millennio: maggiore attivismo in campo sociale, senza però dar luogo a cessioni permanenti di sovranità a vantaggio della Comunità. Questo è il quadro in cui si trova a operare la Commissione Onofri, che è pienamente cosciente del dibattito europeo sulla riforma della protezione sociale (che alcuni

---

<sup>4</sup> Elaborazione dell'autore su dati riportati in Ministero del lavoro e delle politiche sociali [2005, Tavola 1].

<sup>5</sup> Quest'ultimo estende, fra le altre cose, la competenza dell'Unione alla lotta all'esclusione sociale e alla modernizzazione dei sistemi di protezione sociale. Qui però il Consiglio non può adottare direttive, bensì solo, deliberando all'unanimità, misure di cooperazione.

dei suoi membri contribuiscono a plasmare) ed utilizza gli stimoli e le informazioni che da tale dibattito scaturiscono, ma non può applicare alla riforma del welfare un meccanismo di “vincolo esterno” simile a quello indotto dalla partecipazione all’Unione economica e monetaria, giacché le innovazioni istituzionali della politica sociale europea che si materializzano in quel periodo si avvalgono, come faranno in seguito, di strumenti di *soft law*, fondati sul mero volontarismo degli stati membri.

## Bibliografia

Banca mondiale [1994] *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Washington DC, Banca mondiale.

Biagi, Marco [2000] *The Impact of European Employment Strategy on the Role of Labour Law and Industrial Relations*, in “The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations”, v. 16, n. 2, pp. 155-173

Ferrera, Maurizio [2005] *The Boundaries of Welfare*, Oxford, Oxford University Press.

Ferrera, Maurizio e Gualmini, Elisabetta [1999] *Salvati dall'Europa?*, Bologna, il Mulino.

Franco, Daniele e Munzi, Teresa [1996] *Public pension expenditure prospects in the European Union: A survey of national projections*, in “European Economy” 3, numero su “Ageing and pension expenditure prospects in the Western World”, pp. 1-126.

Giubboni, Stefano [2003] *Diritti sociali e mercato*, Bologna, il Mulino.

Lange, Peter [1992] *The Politics of the Social Dimension*, in A. Sbragia (a cura di), *European politics. Institutions and Policymaking in the “New” European Community*, Washington D.C., The Brookings Institutions, pp. 225-256.

Le Grand, Julian e Bartlett, Will (a cura di) [1993] *Quasi-markets and social policy*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Manow, Philip, Schäfer, Armin e Zorn, Hendrik [2004] *European Social Policy and Europe's Party-Political Center of Gravity, 1957-2003*, MPIfG Discussion Paper 04/6, Colonia, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali [2005] *Aggiornamento del quadro informativo sulle politiche del lavoro (21 giugno 2005)*, Gruppo di Lavoro per il Monitoraggio degli Interventi di Politica Occupazionale e del Lavoro, disponibile sul sito web [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)

Ocse [1994] OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies, Parigi, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.

Pochet, Philippe [2005] The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe, in J. Zeitlin e P. Pochet (a cura di), con L. Magnusson, “The Open Method of Co-ordination in Action”, Bruxelles, Peter Lang, pp. 37-82.

Rhodes, Martin [2001] The Political Economy of Social Pacts: “Competitive Corporatism” and European Welfare Reform, in Paul Pierson (a cura di), The New Politics of the Welfare State, Oxford, Oxford University Press, pp. 165-194.

Scharpf, Fritz W. [1999] Governare l’Europa, Bologna, il Mulino.

Sestito, Paolo [2002] Il mercato del lavoro in Italia, Bari, Laterza