

La nuova agenda europea in materia sociale e il metodo aperto di coordinamento

La Commissione europea ha reso note, in marzo, le sue proposte intitolate *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*, sulla nuova agenda 2010-2020 destinata a sostituirsi alla “storica” agenda ambiziosamente varata a Lisbona dieci anni fa. I primi commenti al documento dell’organo nuovamente presieduto da Manuel Barroso sono stati piuttosto negativi, oscillando in genere tra critiche aperte ed impietose e annotazioni ironiche e sarcastiche. Ricorrenti i rilievi per cui il documento è del tutto privo di originalità e poco innovativo, di modeste ambizioni e avvinto in una mal celata melanconia da abbandono, non solo delle grandi “narrazioni” europee, ma anche di più modesti tentativi di razionalizzazione e messa in valore delle virtualità del sistema produttivo e sociale del vecchio continente.

Ma alle obiezioni di “merito” si aggiungono, ora, quelle di “metodo”: manca nel testo anche solo il tentativo di rendere più stringenti e meno vacue le indicazioni del vettore lungo il quale, anche per il futuro, dovrebbe farsi strada la nuova strategia per il 2020, vale a dire il metodo aperto di coordinamento (MAC)¹, strumento conclamato di *soft law* che molti paesi – e tra questi *in primis* l’Italia – hanno sostanzialmente ignorato nelle loro scelte interne, senza subire conseguenze se non nelle (pressoché irrilevanti) classificazioni negative nei rapporti consuntivi della Commissione.

È forse ancora prematuro rassegnare un giudizio meditato e definitivo sui “primi” dieci anni dell’agenda di Lisbona, per concludere senz’altro che fossero sbagliati gli obiettivi in sé della strategia o invece solo incongrui o inadatti i mezzi per raggiungerli; ovvero se si sia trattato di un vero e proprio fallimento o piuttosto di un progetto eccessivamente ambizioso, soprattutto in assenza di una volontà politica in grado di produrre un salto di qualità nella costruzione di un governo propriamente europeo nella gestione delle politiche economiche e sociali, che ha, però, comunque segnato alcuni punti di convergenza di lungo periodo. Su questi temi si è accumulata una letteratura sterminata e le idee in campo sono le più varie e certamente non si poteva richiedere alla sola Commissione di rimuovere improvvisamente i mille ostacoli che negli ultimi dieci anni hanno reso così faticosa (ed alla fine impossibile) la marcia di avvicinamento rispetto alle mete individuate nel 2000².

Tuttavia era lecito attendersi qualche orientamento di ordine generale sia di merito che di metodo, posto che l’elaborazione della nuova strategia è il primo atto programmatico di un certo rilievo che l’Unione ha messo in cantiere dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona e il conseguente compimento di quel processo di

* Gli autori di questo contributo sono, rispettivamente, giudice presso la Corte di cassazione e docente di diritto del lavoro nell’Università di Perugia.

¹ Cfr. M. BARBERA (a cura di), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Milano, Giuffrè, 2006.

² Cfr., per un’efficace sintesi critica, M. FERRERA, S. SACCHI, *A More Social Europe*, in S. MICOSI, G. L. TOSATO (eds.), *Europe in the 21st. Century. Perspectives from the Lisbon Treaty*, CEPS Paperbacks, 2009, in <http://www.ceps.eu/book/europe-21st-century-perspectives-lisbon-treaty>. Per un punto di vista sindacale v. L. MAGNUSSON, *After Lisbon. Social Europe at the Cross-road*, WP ETUI n. 1/2010.

rafforzamento e razionalizzazione istituzionale che sino al 2005 veniva ancora indicato come il progetto di una Costituzione per l'Europa. In altri settori, ad esempio con il varo del cosiddetto "Programma di Stoccolma" diretto a strutturare anche in rapporto ai diritti fondamentali enunciati nella Carta di Nizza lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la Commissione ha saputo mostrare una notevole determinazione, che fa prevedere che si possa arrivare alla formulazione di un insieme di "diritti procedurali minimi" in tempi ragionevolmente brevi, con validità per tutti i 27 Stati³.

Manca, invece, con riferimento al settore delle politiche sociali e del lavoro, qualsiasi riflessione, anche solo sfumata o "a maglie larghe", sul primo decennio, come anche qualsiasi indicazione sulle opzioni della nuova strategia rispetto alle scelte di Lisbona nel 2000. L'esordio del documento non potrebbe essere, sotto questo profilo, più negativo; sulla sconsigliata premessa che "la crisi ha vanificato anni di progressi economici e sociali e messo in luce le carenze strutturali dell'economia europea", la Commissione passa direttamente alle tre priorità sintetizzate nella vaga formula "crescita intelligente, crescita sostenibile e crescita inclusiva", e quindi ai cinque obiettivi nei quali le stesse dovrebbero potersi "misurare": il 75% delle persone di età compresa tra i 20 ed i 65 anni deve trovare un lavoro; il 3% del PIL dell'Unione deve essere investito in ricerca e sviluppo; i traguardi del "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere puntualmente raggiunti; il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve raggiungere la laurea; 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà. Sette "iniziative faro" (tra le quali un'Agenzia per nuove competenze e posti di lavoro, un'Agenzia europea del digitale, una "piattaforma" europea contro la povertà) dovrebbero "catalizzare" i progressi relativi a ciascun tema prioritario.

Sembrerebbe di capire, da questo esordio, che – contrariamente a quanto si è scritto ovunque ed alle stesse scelte ufficiali dell'Unione (che già a metà del decennio avevano imposto un primo aggiustamento della strategia di Lisbona) – è solo l'ultimo anno e mezzo di crisi economica e finanziaria ad aver determinato la necessità di rivedere il progetto; il quale, dunque, salvo rallentamenti e ridimensionamenti dovuti all'attuale congiuntura sfavorevole, può essere mantenuto nella sua sostanza con riguardo sia ai mezzi che agli obiettivi. Si tratta, però, di una impostazione criticabile e debole sotto entrambi i profili.

Per quanto riguarda il primo, la Commissione non ha valorizzato affatto i nuovi spazi potenzialmente offerti dal Trattato di Lisbona per un suo intervento più deciso sia nel campo delle politiche dell'innovazione che in quello delle politiche sociali. È significativo, sotto tale profilo di "metodo", che la Commissione non citi né il nuovo Trattato né la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

In realtà, le novità, forse non eclatanti, sono nondimeno numerose e per certi aspetti anche significative⁴. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) offre un'articolazione delle competenze per settori in cui la politica sociale (art. 4, lett. b) figura oggi espressamente, sia pure con riguardo agli ambiti definiti dallo stesso Trattato, tra quelle a competenza concorrente. Il successivo art. 5.3 riproduce il testo originario dell'art. 15 del Trattato costituzionale, prevedendo che "l'Unione adotta misure per assicurare il coordinamento delle politiche occupazionali, in particolare

³ Sul programma di Stoccolma v. il documento redatto dall'Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa, leggibile in www.europeanrights.eu.

⁴ Rinviamo a G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 109 ss.

definendo gli orientamenti per dette politiche, e può prendere iniziative per quanto riguarda il coordinamento delle politiche sociali”⁵. Nel secondo caso si tratta di un’eventualità che mal si concilia con l’inquadramento del settore nel suo complesso all’insegna del principio di sussidiarietà (sempre che non si tratti invece di competenze separate e distinte, come è stato sostenuto⁶), principio che sembra implicare che gli interventi che possono essere più efficacemente realizzati sul piano europeo, piuttosto che a livello nazionale, siano da considerarsi doverosi e non meramente opzionali.

All’art. 9 del TFUE viene poi introdotta una “clausola sociale” (identica all’art. III-118 del Trattato costituzionale), che così recita: “Nella definizione delle sue politiche e azioni, l’Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un livello di occupazione elevato, la garanzia di una protezione sociale adeguata, la lotta all’esclusione sociale e un livello elevato di istruzione, formazione e tutela della salute umana” (analoga clausola mira a combattere le discriminazioni di varia natura al successivo art. 10). Si tratta di disposizioni che vogliono chiaramente imprimere un’intima coerenza alle azioni degli organi sovranazionali in modo da coniugare – per evocare la celebre formula di Jürgen Habermas – le ragioni dell’integrazione sistemica con quelle dell’integrazione sociale, impedendo che le misure di natura economica o di rafforzamento della competitività della “zona Europa” prevalgano su quegli obiettivi di coesione e solidarietà che l’Unione ha da tempo accolto nel suo statuto. Peraltro, questa esigenza di conciliazione cui accenna l’art. 9 è oggi fatta valere in moltissimi atti comunitari con la *catch-word* della *flexicurity*⁷.

Rimane incerto il valore della clausola: se, cioè, essa sia di natura prevalentemente politica, fornendo al più elementi di orientamento interpretativo per la Corte di giustizia e indirizzando gli organi dell’Unione a motivare i loro provvedimenti anche dal punto di vista dell’“impatto sociale”, o se ne sia invece ipotizzabile una più penetrante “giustiziabilità”. Le espressioni usate sembrano voler trascendere la mera natura politico-programmatica della clausola: non solo questa, unitamente alla norma “gemella” sulla materia antidiscriminatoria, è inserita in un titolo (il secondo) denominato “Disposizioni di applicazione generale” (come nel Trattato costituzionale), ma l’art. 7 TFUE irrobustisce gli impegni presi proclamando che “l’Unione assicura la coerenza fra le varie politiche e azioni, tenendo conto dell’insieme dei suoi obiettivi e conformandosi al principio di attribuzione delle competenze”. L’inciso sulle competenze fa pensare che i redattori del Trattato si siano preoccupati dell’incidenza della clausola sociale, circoscrivendone l’ambito di operatività, ma al tempo stesso dandone per scontata una natura autenticamente vincolante. L’art. 7, inoltre, facendo rinvio agli obiettivi nel loro insieme dell’Unione ha una primaria finalità di giuntura e saldatura tra i due Trattati, che assegna alle clausole previste nel Titolo II un ruolo privilegiato di “cartina di tornasole” di un equilibrato funzionamento del sistema europeo.

Inoltre l’art. 156 del TFUE si premura di precisare l’attività che deve svolgere la Commissione per il coordinamento nei settori della politica sociale (si va dalla

⁵ Una forse ridondante norma (l’art. 2A, par. 3, TFUE) ribadisce che il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali si svolge secondo “le modalità previste dal presente Trattato, la definizione delle quali è di competenza dell’Unione”.

⁶ V. F. PIZZETTI e G. TIBERI, *Le competenze dell’Unione e il principio di sussidiarietà*, in BASSANINI, TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit., p. 133 ss.

⁷ Si veda il fascicolo monografico n. 3/2007 di *Diritti Lavori Mercati* sul tema: *La flexicurity in Europa. Quale modernizzazione del diritto del lavoro?*.

formulazione di orientamenti ed indicatori all'organizzazione dello scambio di migliori pratiche, sino alla predisposizione degli elementi necessari per il controllo e la valutazione periodici), sempre tenendone informato il Parlamento di Strasburgo. Il ruolo della Commissione diventa più attivo: non è solo di consultazione e studio comparato, ma assume un carattere più spiccatamente promozionale⁸.

Ancora si deve ricordare che all'art. 6 il TUE rende giuridicamente vincolante la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, conferendo ai diritti ivi previsti lo stesso *status* giuridico delle norme dei Trattati⁹. Il metodo aperto di coordinamento e la nuova agenda di Lisbona si svolgeranno, quindi, in parte, su temi che oggi sono concettualizzati anche come pretese soggettive giustiziabili in quanto diritti fondamentali di matrice europea.

Da ultimo, l'art. 14 TFUE fornisce una base giuridica molto più netta sui servizi di interesse economico generale; un Protocollo *ad hoc* stabilisce, infatti, alcuni principi essenziali, certamente apprezzabili nei loro contenuti sostanziali (indicandosi espressamente, al riguardo, l'impegno ad un livello elevato di qualità, sicurezza e accessibilità, all'eguaglianza di trattamento, alla promozione dell'accesso universale e della garanzia dei diritti dei consumatori)¹⁰.

Queste innovazioni – potenzialmente di notevole impatto – avrebbero dovuto consigliare alla Commissione, se non altro sul piano del metodo, un maggiore coraggio, prendendo in considerazione qualche ipotesi per rendere più vincolanti i nuovi indirizzi che emergeranno dal MAC, dai piani nazionali, dalle stesse “revisioni” di Bruxelles. La più significativa delle ragioni addotte per mantenere nell'ambito della *soft law* i risultati del MAC è stata sin qui quella per cui le competenze in campo sociale rimanevano ancora sostanzialmente appannaggio degli Stati, salvo le ipotesi strettamente previste come di competenza comunitaria. Sennonché tale argomento è oggi parzialmente superato dalla nuova ripartizione delle competenze che assegna la sfera delle politiche e dei diritti sociali in qualche modo “in compartecipazione” tra Stati ed Unione.

Tenuto conto del livello di integrazione giuridica raggiunto dal mercato interno, e del relativo impatto sulla sfera delle politiche e dei diritti sociali, non è del resto più possibile pensare che gli Stati membri possano, in tale sfera, agire, come alle origini del processo integrativo, in totale autonomia¹¹. Sicché, non solo si sarebbero dovuti immaginare usi più incisivi ed attivi del metodo aperto di coordinamento, ma si sarebbe dovuto ipotizzare un collegamento di tale strumento processuale di *governance* con un rilancio delle stesse politiche sociali di convergenza o armonizzazione, sia pure sulla base di aggiornati schemi flessibili o “per principi”, seguendo suggerimenti da tempo presenti nel dibattito teorico e politico¹².

⁸ Per circoscrivere la portata innovativa della disposizione, una apposita dichiarazione riafferma che le misure di incoraggiamento e coordinamento ex art. 156 TFUE hanno carattere “complementare” e mirano a rafforzare la cooperazione tra gli Stati e non ad armonizzare i sistemi nazionali.

⁹ Da ultimo, nella vastissima letteratura, volendo, G. BRONZINI, *I diritti fondamentali nell'ordinamento integrato e il ruolo della Corte di giustizia*, in *Rivista critica di diritto del lavoro*, n. 4/2009, p. 863 ss.

¹⁰ Sul rilievo dei principi sui servizi di interesse economico generale nella costruzione del modello sociale europeo v. la recente monografia di G. CAGGIANO, *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, Giappichelli, 2008.

¹¹ Cfr. S. GIUBBONI, *Governare le differenze: modelli sociali nazionali e mercato unico europeo*, in C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 91 ss.

¹² Cfr. principalmente F. SCHARPF, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, in *Journal of Common Market Studies*, 2002, p. 645 ss.

Il Trattato, inoltre, in qualche modo costituzionalizza le funzioni della Commissione e dello stesso Parlamento europeo in materia di coordinamento delle politiche sociali e assegna ai cittadini europei in questa materia diritti fondamentali rivendicabili attraverso norme che sono equiparate al diritto primario dell'Unione. Il preambolo della Carta di Nizza afferma che l'Unione riconosce i diritti e le libertà e i principi enunciati mostrando l'inaggirabile duplice valore del *Bill of rights* europeo: da un lato, l'attribuzione di alcune pretese ai singoli in funzione garantista; dall'altro, l'indicazione di linee programmatiche e direttrici per le stesse politiche dell'Unione che hanno anche il compito di renderle effettive ed esigibili.

Insomma, i passaggi indicati nel documento per verificare le linee di avvicinamento degli Stati agli obiettivi prima indicati sono quelli consueti: raccomandazioni specifiche precedute da pareri anche in rapporto ai piani nazionali di *routine* (ed eventualmente raccomandazioni più pressanti e specifiche con un termine per adempiere), e poi un "avvertimento politico" in caso di inerzia *ex art.* 121.4 TFUE. Eppure, proprio nei primi anni della strategia di Lisbona, una parte della dottrina aveva ipotizzato, anche sulla base dell'avvio del processo di piena costituzionalizzazione dei diritti sociali fondamentali, uno sviluppo del MAC nel senso di una valorizzazione crescente dei risultati di tale metodo di *governance*, allorché si fossero cristallizzati in raccomandazioni sufficientemente precise e "prescrittive" quantomeno nella formulazione¹³.

Pur potendosi avere dei dubbi sull'effettiva portata delle innovazioni di Lisbona, l'importante tema del controllo e della verifica del raggiungimento dei risultati "raccomandati" (o, almeno, dei tentativi in tal senso) da parte dei paesi membri, avrebbe dunque potuto e dovuto essere affrontato dalla Commissione in termini più rigorosi ed esigenti. L'atteggiamento rinunciatario del documento in commento non lascia presagire il cambio di passo che sarebbe necessario per un vero rilancio politico del progetto europeo.

Per quanto riguarda i profili di merito, relativamente alle politiche sociali e dell'occupazione il documento della Commissione è – per usare un eufemismo – singolarmente cauto e sobrio: privo di non solo di qualunque slancio di immaginazione politica, ma anche di analisi giustificative delle scelte "tecniche" compiute. In questo senso, il pur tanto discusso *Libro verde* sulla modernizzazione del diritto del lavoro del 2006 appare, per contrasto, documento politico di ben altra fattura e densità programmatica. Sparita l'enfasi retorica sul lavoro innovativo e creativo, sulle nuove tecnologie ed il loro valore emancipativo, sul lavoro di qualità e sulla spinta a quell'investimento sulle capacità individuali nelle quali riecheggiava la teoria dell'eguaglianza delle *capabilities* di Amartya Sen, rimangono solo generici impegni per la formazione permanente e continua ed a favore dell'inclusione sociale.

Unica novità quella per cui i piani nazionali, nel mirare al raggiungimento degli obiettivi della nuova strategia, devono ispirarsi ai principi comuni di *flexicurity* varati dal Consiglio europeo del dicembre 2007. Tale richiamo è certamente positivo in linea generale, anche se va considerato che la ricezione di tali principi nell'ambito della nuova agenda è molto imperfetta e comunque priva della necessaria specificità.

Vorremmo solo fare – a conclusione di questa breve analisi critica – l'esempio del reddito minimo: dai dieci principi emerge nettamente che lo "*ius existentiae*" è uno dei tre pilastri della *flexicurity* (insieme al diritto alla formazione e all'accesso gratuito ad

¹³ Cfr. in particolare M. BARBERA, *Nuovi processi deliberativi e principio di legalità nell'ordinamento europeo*, in *Nuove forme di regolazione*, cit., p. 299 ss.

efficienti servizi pubblici di impiego)¹⁴. Su questo punto, persino la Commissione ha varato una raccomandazione in piena crisi economica mondiale che riprende la prima del 1992, auspicando che ciascun paese conferisca un reddito minimo a coloro che ne sono privi, idoneo – secondo un parametro di “adeguatezza” – a salvaguardare effettivamente la dignità della persona, tenuto conto dei redditi medi da lavoro e del tenore di vita dei paesi interessati (la raccomandazione richiama, assai significativamente, l’art. 34.3 della Carta di Nizza). Nel panorama europeo il Tribunale costituzionale tedesco, lo scorso 9 febbraio 2010, ha pronunciato una storica sentenza, giudicando inadeguate le misure dei sussidi concessi dalla Repubblica federale ai suoi cittadini in difficoltà.

La “piattaforma” europea contro la povertà, evocata dalla Commissione, deve allora riempirsi di contenuti coerenti con gli obiettivi, uscendo dalle enunciazioni generiche. Ed un primo basilare presidio contro le forme di emarginazione e di deprivazione più gravi, a difesa di quelle minime condizioni di coesione sociale così scosse, specie in alcuni contesti nazionali, dalla crisi economica e finanziaria in atto, non può che essere rappresentato dalla effettiva implementazione di una rete protettiva universalistica che assicuri – sulla base di *standard* europei – il minimo vitale ad ogni soggetto che si trovi in situazioni di bisogno estremo. Si tratta allora di imboccare con decisione la via della costruzione di una base minima comune, di un primo possibile *floor of rights* del *welfare* europeo, di cui si avverte più che mai la necessità, in una prospettiva di compiuta modernizzazione delle strutture dello Stato sociale, in un paese come l’Italia¹⁵.

¹⁴ Sia permesso l’ulteriore rinvio a G. BRONZINI, *Il diritto al reddito garantito come diritto fondamentale europeo*, in *Rivista critica di diritto del lavoro*, n. 2/2009, p. 335 ss.

¹⁵ Cfr., più di recente, i volumi curati da L. GUERZONI, *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la “Commissione Onofri”*, Bologna, Il Mulino, 2008 (ed ivi, in particolare, i saggi di T. TREU, E. GRANAGLIA e E. RANCI ORTIGOSA), e da G. PROSPERETTI, *Un nuovo welfare per la società post-industriale*, Torino, Giappichelli, 2009. Per il dibattito teorico a livello europeo v., inoltre, il volume curato dal BASIC INCOME NETWORK ITALIA, *Reddito per tutti. Un’utopia concreta per l’età globale*, Roma, Manifestolibri, 2009.