

L'AZIONE DELL'UNIONE EUROPEA IN CAMPO SOCIALE E LA CRISI ECONOMICA

GIULIO PERONI*

SOMMARIO: 1. Il quadro economico e sociale di riferimento. – 2. Origini e sviluppo dell'azione sociale europea. – 3. Il Trattato di Lisbona e la politica sociale. – 4. La Strategia Europa 2020 per la dimensione sociale.

1. *Il quadro economico e sociale di riferimento*

È noto come nel corso di questi ultimi anni, si sia prodotta una trasformazione dei sistemi di *welfare* nazionale, soprattutto a livello europeo¹, dovuta, in parte, al processo di globalizzazione economico e commerciale, che ha creato di fatto un unico mercato a livello mondiale ed, in parte, all'ancora irrisolta crisi finanziaria che ha generato pesanti effetti soprattutto in seno all'"economia reale", con particolari risvolti negativi sul versante occupazionale e, dunque, sul sostentamento economico delle persone.

Il primo fenomeno menzionato è stato favorito dall'introduzione del sistema di regole contenute nell'Accordo WTO ed annessi allegati. Grazie a quel complesso di norme si è venuta a definire una disciplina commerciale a livello multilaterale, ispirata a principi di matrice neo-liberista² che, a partire dal 1994, anno in cui è stata istituita quell'organizzazione internazionale con gli Accordi di Marrakech, sino al 2008 (*incipit* della crisi), ha favorito un deciso e costante incremento dei volumi di scambio di merci e servizi tra i diversi Paesi membri³. Alla sempre maggiore apertura del mercato delle merci e dei servizi ha fatto seguito la graduale liberalizzazione del mercato dei capitali e dei servizi finanziari sostenuta in larga parte dall'ampia diffusione delle nuove

* Ricercatore confermato di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Milano.

¹ In questo senso v. S.A. FREGO LUPPI, *Le trasformazioni dello stato sociale*, in *Jus*, 2011, pp. 421 ss.; S. GIUBBONI, *Confini della solidarietà. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, in *Pol. dir.*, 2011, pp. 395 ss.; N. DIRINDIN, *Prestazioni sociali e sanitarie al tempo della crisi*, in *Questione Giustizia*, 2011, pp. 205 ss.; G. CIOCCA, *Solidarietà, mercato e concorrenza nel welfare italiano*, in *Diritto e lavoro nelle Marche*, 2009, pp. 203 ss.; R. PESSI, *Riflessioni sull'occupazione: Italia ed Europa*, in *Dir. rel. ind.*, 2010, pp. 315 ss.

² Sui principi ispiratori e sulle regole del sistema WTO mi si consenta di rinviare a G. PERONI, *Il commercio internazionale dei prodotti agricoli nell'accordo Wto e nella giurisprudenza del Dispute Settlement Body*, Milano, 2005, in specie pp. 13-32.

³ Sul punto v. i rapporti elaborati dall'ufficio statistico del WTO consultabili alla pagina http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its_e.htm. Proprio in forza dell'espansione che è derivata al commercio internazionale con quell'Accordo, si spiega il successo sin qui ottenuto dal WTO testimoniato, inoltre, dal numero ormai amplissimo di Stati che ne fanno parte ben 153, rappresentativi di fatto, con l'imminente adesione della Russia, di tutte le aree economico e commerciali del globo.

tecnologie della comunicazione e dell'informazione⁴ che, più di ogni altro progresso scientifico e tecnologico occorso in questi ultimi venti anni ha permesso di abbattere le divisioni tra le diverse aree economiche aumentando, dal lato dell'offerta, in modo decisamente sensibile, la disponibilità di ogni tipo di bene e servizio.

Il fenomeno sopra ricordato, che rappresenta la manifestazione più evidente della tendenza verso l'unità del mercato mondiale, ha impattato in modo rilevante su diversi aspetti della vita sociale degli individui⁵ ed in particolare su due "fronti": sul modo di produrre e sul mercato del lavoro e dell'occupazione. In entrambi i casi, l'abbattimento delle frontiere doganali tra gli Stati ha permesso alle imprese di muoversi più facilmente in altre aree geografiche diverse da quelle di origine, ove i costi di produzione risultano più convenienti cosa che ha dato luogo alla nota vicenda della delocalizzazione delle attività produttive⁶. Accade così che la produzione di un qualsiasi bene risulta segmentata in più fasi⁷. Diverse sono le conseguenze che ne derivano: in primo luogo, l'economia nelle società industriali tradizionalmente più evolute, come quelle europee, risulta essere sempre più orientata al settore dei servizi sia alla produzione, sia alla persona, venendo sempre più a ridursi, invece, il numero degli addetti nelle attività manifatturiere; in secondo luogo, si assiste ad una revisione della disciplina interna ai singoli Stati del rispettivo mercato del lavoro e dei settori assistenziale e previdenziale ad esso collegati. Tutto ciò è funzionale a ridurre i costi di produzione e della forza lavoro, di modo che le relative imprese nazionali non trasferiscano altrove i rispettivi siti produttivi.

Si vuole, dunque, evitare, per quanto possibile, l'impoverimento del settore produttivo interno con il conseguente depauperamento delle economie nazionali⁸. Per questi motivi la delocalizzazione rappresenta la causa principale

⁴ È a partire dai primi anni Novanta che *internet* (la rete delle reti) è divenuta popolare e massiva in seguito al lancio del *World Wide Web*, mentre le sue origini si trovano in ARPANET, una rete di *computer* costituita nel settembre del 1969 negli Stati Uniti da ARPA (*Advanced Research Projects Agency*). Sul tema v. K. HAFNER, M. LYON, *La storia del futuro: le origini di Internet*, Milano, 1998.

⁵ Si pensi, ad esempio, alla dialettica sempre più accesa tra liberalizzazione del commercio internazionale ed esigenze di tutela dell'ambiente come quella legata al fenomeno del cambiamento climatico, che costituisce una problematica cruciale nell'ambito del settore degli scambi commerciali e che impatta in modo considerevole sulla salute delle persone. Sul tema v. il rapporto congiunto WTO/UNEP *Trade and Climate change*, consultabile alla pagina *web* http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_climate_change_e.pdf. Più in generale, sulla relazione "commercio e ambiente" si consulti il saggio di E. BARONCINI, *L'articolo XX GATT e il rapporto tra commercio e ambiente nell'interpretazione dell'organo d'appello dell'OMC*, in *Dir. com. sc. int.*, 2010, pp. 617 ss.; nonché G. NICCHIA, *La ridefinizione degli obiettivi del sistema commerciale unilaterale e la necessità di tutela dell'ambiente*, in *Com. int.*, 2009, pp. 105 ss.

⁶ Sul fatto che la delocalizzazione sia un fenomeno unitario, ma di carattere composito v. A. LEPORE, *Le delocalizzazioni aziendali tra ragioni dell'economia e tutela dei lavoratori*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2010, pp. 42 ss.

⁷ Ad esempio, un'automobile italiana può essere assemblata in Brasile con componenti realizzati in India e con pubblicità e servizi di informazione di supporto statunitensi.

⁸ Sul punto cfr. G. SANTORO-PASSARELLI, *Competitività e flessibilità nel rapporto di lavoro*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2009, pp. 201 ss.

del *race to the bottom*⁹ tra Paesi sviluppati e in via di sviluppo, per cui la domanda di lavoro diventa sempre più elastica rispetto al livello salariale consentendo ai datori di lavoro di modulare quel tipo di costo alle dinamiche di un mercato sempre più esposto a fenomeni di competizione al ribasso in materia di tutela sociale, da cui origina il noto fenomeno del *dumping* sociale¹⁰.

Si spiega, così, come sia cresciuta nel tempo la disuguaglianza e l'insicurezza tra i lavoratori e tra chi cerca un'occupazione (a seguito dell'aumentata flessibilità, mobilità e contrattualità individuale), nonché la richiesta di una protezione sociale adeguata da parte di chi si viene a trovare in tutte quelle situazioni in cui il lavoro "viene a mancare" o "non arriva" e con esso il sostentamento economico della persona e delle relative famiglie. Profili questi ultimi che sono alla base della dignità¹¹ dell'individuo, inteso sia come singolo, sia come membro della società a cui appartiene.

Tuttavia, giungendo in questo modo al secondo fenomeno indicato all'inizio della presente trattazione, la pesante crisi finanziaria iniziata nel 2008 negli Stati Uniti, in seno al mercato dei mutui *sub-prime* e rapidamente propagatasi anche all'Europa¹², ha peggiorato la situazione economica a livello reale e, conseguentemente, quella sociale aumentando il senso di inquietudine che pervade sempre più i cittadini europei in merito al loro futuro. Proprio a causa di quella crisi, tuttora irrisolta, gli Stati dell'Unione, invocando la necessità di salvare le rispettive economie e di evitare situazioni di sostanziale *default*, come quello occorso alla Grecia¹³, provvedono a ridurre o addirittura a sacrificare i fondi destinati all'assistenza e protezione sociale delle persone, con grave dan-

⁹ In generale, sul fenomeno menzionato cfr. D. DREZNER, *Globalization and Policy Convergence*, in *International Studies*, 2001, pp. 53 ss.; P.P. SWIRE, *The Race to Laxity and the Race to Undesirability*, in *Yale Journal Regulation*, 1996, pp. 67 ss.

¹⁰ Sulla problematica indicata v. A. PERULLI, *Globalizzazione e dumping sociale: quali rimedi?*, in *Lavoro e diritto*, 2011, pp. 13 ss.; M. VOLPE, *Delocalizzazione e dumping sociale. La prospettiva delle teorie economiche*, *ibid.*, 2011, pp. 45 ss.; A. GRAU, *Crisi, modello europeo e riforma del lavoro*, *ibid.*, 2010, pp. 473 ss.; A. GIANANTI, *Gli strumenti utilizzabili nel sistema OMC per contrastare il fenomeno del dumping sociale*, in *Dir. com. sc. int.*, 2009, pp. 361 ss.; A. SANTA MARIA, *Cina: regole internazionali e dumping sociale e monetario*, in *Dir. comm. int.*, 2003, pp. 667 ss.; M. VELLANO, *L'Unione Europea e il dumping sociale: aspetti interni e relazioni esterne*, in *Il diritto dell'economia*, 1999, pp. 167 ss.

¹¹ Giova rammentare come l'Unione si fondi su diversi valori tra cui centrale è quello del rispetto della dignità umana, nonché della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori, sono enunciati nell'art. 2 TUE e sono comuni agli Stati membri svolgendo un ruolo importante soprattutto in due situazioni. In primo luogo, il loro rispetto è una condizione preliminare per qualsiasi adesione di un nuovo Stato all'Unione, secondo la procedura enunciata all'art. 49 TUE; in secondo luogo, la violazione di tali valori può comportare, ai sensi dell'art. 7, par. 3, TUE, la sospensione di alcuni diritti derivanti allo Stato membro, tra cui il diritto di voto in seno al Consiglio.

¹² Sugli effetti della crisi economica nell'Unione europea mi si consenta di rinviare ancora a G. PERONI, *Il Trattato di Lisbona e la crisi dell'Euro: considerazioni critiche*, in *Dir. Un. eur.*, 2011, pp. 971-998.

¹³ Sul tema si rinvia a R. CISOTTA, A. VITERBO, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 2010, pp. 961 ss.

no soprattutto per quegli individui che appartengono agli strati più deboli e disagiati della popolazione¹⁴. Questo nonostante il fatto che la crisi finanziaria non possa essere invocata dai Governi quale causa giustificatrice per considerarsi in qualche modo sollevati dagli obblighi di difesa e protezione sociale a cui sono tenuti verso le persone, siano o meno loro cittadini¹⁵, in quanto lo stato di necessità economica¹⁶ in cui gli Stati si trovano risulta il più delle volte essere stato provocato dalla condotta negligente o imprudente dei rispettivi Governi, al di là del comportamento speculativo¹⁷ tenuto da diversi operatori finanziari come gli *hedge funds*, alcune banche d'affari o i fondi sovrani.

Quanto descritto induce a riflettere sul contenuto della azione dell'UE tesa a fronteggiare fenomeni che destano particolare allarme sociale come il continuo aumento dei tassi di disoccupazione, soprattutto giovanile, e la crescente quantità di persone che vengono a trovarsi in condizioni di povertà, da intendersi come quella condizione di deprivazione che non concerne il solo profilo reddituale, ma coinvolge il lavoro, la casa, la salute, l'educazione e che determinano, in caso di loro mancanza una drammatica condizione di emarginazione della persona¹⁸.

In forza delle considerazioni fin qui svolte, sorge spontanea la domanda se le conseguenze sociali che si è chiamati ad affrontare in virtù dei fenomeni menzionati all'inizio del presente lavoro siano alla portata dell'attuale "Model-

¹⁴ In questo senso, v., ad esempio, la manovra finanziaria varata dal Governo italiano tra luglio e settembre 2011 (decreto legge n. 98/2011) con cui è stata introdotta una speciale "clausola di salvaguardia"; in forza della quale se non si raggiungerà il pareggio di bilancio da parte dello Stato entro il 31 dicembre 2013 si provvederà a ridurre le detrazioni e le deduzioni a favore delle famiglie (cioè agevolazioni che consentono di diminuire la base imponibile su cui vengono calcolate le imposte) in due *tranches*: nel 2013, gli sconti fiscali saranno ridotti del 5% (per un gettito di circa 500 milioni di euro); nel 2014, le agevolazioni saranno ridotte del 20% (per un ammontare di 2 miliardi di euro).

¹⁵ V. sul punto il contributo di P. FORGIONE, *Crisi economica e finanziaria globale e diritti dell'uomo*, in *Dir. umani, dir. int.*, 2009, pp. 631-636. Relativamente all'estensione delle tutele ai non cittadini cfr. A. MONDINI, *Equilibrio finanziario e diritti sociali: dal Trattato Ce alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2003, pp. 269 ss.

¹⁶ Sullo stato di necessità, in ambito economico, v. M. VALENTI, *Lo stato di necessità nei procedimenti arbitrari ICSID contro l'Argentina: due soluzioni contrapposte*, in *Riv. dir. int.*, 2008, pp. 114 ss.

¹⁷ Peraltro, si tratta di una condotta favorita dalla mancanza di regole a livello multilaterale deputate a disciplinare alcuni aspetti cruciali dell'economia e del commercio internazionale da più parti reclamate, ma ancora lontane dal concretizzarsi. Si pensi, ad esempio, all'assenza di una regolamentazione internazionale in tema di: concorrenza ed *anti-trust*, *dumping* sociale, ambientale, monetario, nonché allo scarso coordinamento tra le organizzazioni internazionali maggiormente coinvolte nella gestione dei temi economici e commerciali come l'Organizzazione mondiale del commercio, il Fondo monetario internazionale, l'Organizzazione per la cooperazione e sviluppo economico e la Banca mondiale.

¹⁸ Sul tema della povertà e sulle sue diverse declinazioni si rinvia alla relazione della Commissione europea al Consiglio ed al Parlamento europeo sull'attuazione, sui risultati e sulla valutazione generale dell'"Anno europeo della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale" (2010) Bruxelles, 15 marzo 2012, COM(2012)107.

lo sociale europeo”¹⁹ alla luce delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona e di ciò che ne è seguito. Sul punto, anticipando, parzialmente, le conclusioni a cui si perverrà, non si può non considerare come la situazione di crisi economica, venutasi a creare in Europa, abbia generato una situazione paradossale. Infatti, gli Stati dell’Unione, che sono sempre più accusati dai rispettivi cittadini di ridurre in modo drastico le forme di protezione sociale a loro fornite, addebitano a quest’ultima gli interventi di politica economica posti in essere non solo a causa del mutato e complesso quadro economico e finanziario internazionale ma, in particolare modo, in virtù dei più stringenti vincoli stabiliti in seno al “Patto di stabilità e crescita” e dal nuovo complesso di regole di politica di bilancio²⁰ fissati da “Bruxelles” per “salvare” l’Euro e l’Unione economica e monetaria; attribuendosi, invece, il merito di ciò che riescono a conservare, nonostante il ridimensionamento posto in essere della rispettiva spesa sociale.

Quanto descritto è una diretta conseguenza del fatto che sul piano sociale l’Europa non svolge un ruolo distributivo ed allocativo delle risorse destinate al *welfare* che sia in qualche modo avvicinabile a quello degli Stati, ai quali continua a competere, come è noto, la politica fiscale, nonostante i recenti interventi riformatori relativi al funzionamento della *governance* economica europea²¹. Non ci si rende, però, conto di quanto si venga a favorire in questo modo una sempre più crescente avversione, da parte di ampi strati della popolazione europea, verso l’Unione e le sue istituzioni, considerate da molti come causa del malessere economico sociale che si sta attraversando e non, invece, come sarebbe auspicabile che fosse, una possibile soluzione alla drammatica situazione attuale. Tuttavia, l’Unione non ha rinunciato, a dispetto di quanto sin qui descritto e della sua limitata capacità di manovra sul tema *de quo*, ad individuare soluzioni intese a dare prova della sua vocazione sociale.

2. Origini e sviluppo dell’azione sociale europea

Il TCEE conteneva, sin dalle sue origini, alcune disposizioni dirette a favorire lo sviluppo, in seno all’allora Comunità economica europea, di una politica sociale. In particolare, gli allora artt. 117-122 del Trattato di Roma evidenziavano l’esigenza di procedere tra gli Stati membri ad una più stretta collaborazione in quel campo a cui si intendeva arrivare, soprattutto, con l’ausilio del Fondo sociale europeo (FSE) (v. gli artt. 123-125). Tuttavia, l’impostazione originaria del Trattato, che era rivolta a realizzare essenzialmente un’integrazione di carattere economico-commerciale, poneva su un piano secondario la materia ivi considerata; vi era, infatti, l’idea che attraverso la realizzazione del mercato interno si sarebbero poste le basi per un’efficace armonizzazione

¹⁹ Sul concetto di “Modello sociale europeo” e sulla sua influenza nella determinazione dello sviluppo del *welfare* italiano cfr. M. TOBIA, *Il modello sociale europeo*, in *Archivio giuridico “Filippo Serafini”*, 2009, pp. 49 ss.

²⁰ Sul tema cfr. G. PERONI, *Il Trattato di Lisbona e la crisi dell’Euro*, cit., pp. 990-995.

²¹ *Ibid.*

dei diversi sistemi sociali e, conseguentemente, un'effettiva tutela sociale a livello europeo.

Soffermandosi su quelli che sono stati i principali passaggi dell'azione comunitaria in tema di politica sociale, merita di essere segnalato quale primo significativo momento la Conferenza di Parigi del 1972²². In quell'occasione, si elaborò un programma d'azione che fu, poi, approvato con una risoluzione dal Consiglio delle Comunità europee il 21 gennaio 1974²³, con cui gli Stati membri assumevano l'impegno di porre in essere tutte le misure necessarie per favorire l'accesso al mondo del lavoro ed il miglioramento delle relative condizioni, individuando, inoltre, nella concertazione tra le diverse politiche nazionali lo strumento per superare le questioni attinenti alla tutela dei lavoratori migranti ed alla materia della formazione professionale.

La risoluzione ebbe il merito di evidenziare come ai sensi dell'art. 2 TCEE fosse attribuito alla Comunità il compito di promuovere uno sviluppo armonioso delle attività produttive per realizzare un'espansione economica equilibrata, nonché un miglioramento costante del tenore di vita delle persone. Infatti, secondo quanto previsto al "terzo considerando" di quell'atto «l'espansione economica non è un fine a sé stante, ma deve tradursi in un miglioramento della qualità come del tenore di vita». Tuttavia, il tentativo di realizzare un innalzamento del livello di protezione sociale era subordinato al "metodo delle azioni concertate" tra i vari Stati e tra questi e la Comunità, che continuava, però, a difettare di obiettivi precisi sul tema e di uno strumentario regolativo idoneo a quello scopo.

È nel quadro summenzionato che si inserisce il secondo significativo snodo del tema che ci riguarda rappresentato dall'Atto Unico europeo del 1986²⁴ e dalla Carta comunitaria dei diritti fondamentali sociali dei lavoratori del 1989²⁵. Proprio in quella determinata fase storica la materia sociale sembra acquisire una fisionomia ben definita, anche a livello comunitario, secondo due linee direttrici e, precisamente, attraverso la definizione di una politica degli

²² Quel vertice rappresentò uno snodo cruciale anche per altri aspetti di carattere sia istituzionale sia economico. Fu, infatti, in quell'occasione che si ebbe il primo allargamento della Comunità (a Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca) e si cercò di reagire alla crisi economica derivante dalla decisione unilaterale statunitense di porre termine al sistema della convertibilità del dollaro in oro e, dunque, al sistema del *Gold Exchange System*.

²³ In GUCE C 13 del 12 febbraio 1974, pp. 1 ss.

²⁴ Sull'Atto Unico europeo v. A. TIZZANO, *L' Atto unico europeo e la realizzazione del mercato interno*, in *Foro it.*, 1989; L. DANIELE, *Il Trattato di Roma e l'Atto Unico a confronto: qualche considerazione*, in *Jus*, 1992, pp. 145 ss.; M. PANEBIANCO, *Il nuovo diritto comunitario ed italo-comunitario europeo: l'Atto Unico europeo*, Salerno, 1990; G. BOSCO, *Lezioni di diritto internazionale: commento all'Atto Unico europeo del 17-28 febbraio 1986, commento al Trattato sull'Unione europea del 7 febbraio 1992*, Milano, 1992.

²⁵ V. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*, Lussemburgo, 1990; ID., *Quarta relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale sull'attuazione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*, Lussemburgo, 1996.

obiettivi ed una politica dei diritti, tra loro ovviamente complementari, ma, al contempo, caratterizzate da approcci metodologici in buona misura distinti²⁶.

Con l'Atto Unico europeo, si realizzava l'introduzione di una politica comunitaria di coesione economica e sociale con cui si tentò di controbilanciare gli effetti della realizzazione del mercato interno sugli Stati membri meno sviluppati, oltretutto ridurre il divario tra le diverse regioni europee. In specie, il nuovo art. 118A TCEE autorizzava il Consiglio ad adottare a maggioranza qualificata, nel quadro della procedura di cooperazione, prescrizioni minime al fine di promuovere «il miglioramento (...) dell'ambiente di lavoro, per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori»; mentre l'art. 118B assegnava alla Commissione il compito di sviluppare il dialogo sociale a livello europeo.

Sul piano, invece, del riconoscimento dei diritti sociali permaneva la tradizionale prudenza degli Stati e, quindi, del Consiglio verso la loro effettiva presa in carico. A fronte di tale "resistenza" il 12 aprile 1989 il Parlamento europeo adottò una "Dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali" in cui vi erano alcune significative previsioni di natura economica e sociale. Quell'elencazione venne successivamente completata il 9 dicembre, sempre di quell'anno, durante il Consiglio europeo di Strasburgo, con l'adozione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, da parte di tutti gli Stati membri, eccetto la Gran Bretagna.

Quest'ultimo documento, decisamente generico tanto nella terminologia utilizzata quanto nel contenuto essenzialmente programmatico che lo caratterizzava, acquisì particolare rilievo per due ordini di fattori. In primo luogo, per i principi in esso enucleati che dovevano applicarsi a dodici aree tematiche, tra cui spiccavano in particolare la libera circolazione dei lavoratori sulla base della parità di trattamento nell'accesso al lavoro e ai diritti sociali, la parità di remunerazione, il miglioramento delle condizioni di vita e lavoro, la libertà di associazione e la contrattazione collettiva. In secondo luogo, per avere rappresentato la base per il successivo Capitolo sociale allegato, nella forma di Protocollo e Accordo sulla Politica sociale, al Trattato di Maastricht sull'Unione europea. Tale Protocollo autorizzava gli altri Stati a fare ricorso alle istituzioni, alle procedure ed ai meccanismi del Trattato allo scopo di attuare, senza la Gran Bretagna, una più ampia politica sociale comunitaria, anche se, giova rammentare, solo nel campo dei diritti dei lavoratori gli obiettivi in esso fissati andavano "oltre" a quanto già contenuto nell'allora Trattato comunitario. Si veniva, così, a configurare una situazione "illogica" in cui una fonte estranea al Trattato fissava una disciplina di natura comunitaria che, però, non produceva effetti nei confronti di uno Stato membro della Comunità.

È con il successivo Trattato di Amsterdam del 1997²⁷ che si venne a superare quell'anomalia. Infatti, il Regno Unito rimosse le obiezioni sollevate

²⁶ Cfr. P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'Unione europea*, in *Consulta online*, 2008 reperibile alla pagina *web* <http://www.giurcost.org/studi/index.html>.

²⁷ In generale, sull'accordo in questione v. S. BARIATTI, *Sguardo d'insieme sul Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 1999, pp. 3 ss.; A. TIZZANO, *Profili generali del Trattato di Amsterdam*, in *Dir. Un. eur.*, 1998, pp. 267 ss. Con più specifica attinenza ai profili sociali introdotti con "Amsterdam" si rinvia ad A. ADINOLFI, *Le innovazioni previste dal Trattato di Amsterdam in tema di politica sociale*, in *Dir. Un. eur.*, 1998, pp. 563 ss.; G. ARRIGO, *La*

all'epoca di Maastricht in materia di Politica sociale favorendo l'incorporazione di quella materia nel TCE negli artt. da 136 a 145. Fu abrogato così il Protocollo n. 14 che conteneva le disposizioni adottate con il TUE; mentre la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori e la Carta sociale europea riuscirono a trovare una definitiva collocazione in seno alle norme primarie dei trattati (v. l'art. 151 TFUE).

Il tema sociale, dopo le marginali modifiche apportate dal successivo Trattato di Nizza²⁸, acquisì un posto di primo piano in seno all'Agenda del Consiglio europeo tenuto a Lisbona nel marzo del 2000. Nel corso di tale Vertice fu assegnato all'Unione un obiettivo strategico per il nuovo decennio, quello di «diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del Mondo, in grado di realizzare una crescita economica e sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale»²⁹. Da quel documento prese avvio la nota "Strategia o Processo di Lisbona", ove si definirono le modalità con cui realizzare gli obiettivi prefissati in quel Vertice.

Con l'approssimarsi della valutazione intermedia di quella Strategia, si prese atto che il progresso nel raggiungimento degli obiettivi in essa indicati era deludente e che in gran parte quei *targets* non sarebbero stati raggiunti. In risposta a ciò, il Consiglio europeo del marzo 2004 istituì un Gruppo di esperti con il compito di investigare le modalità di miglioramento di quel Processo. Dalla relazione elaborata da quel Gruppo emerse come i Governi degli Stati membri mancassero dell'impegno e della determinazione politica per adottare e porre in essere le misure strutturali necessarie a conseguire quegli scopi.

La relazione fu ripresa, in buona parte, nella comunicazione che la Commissione inviò al Consiglio europeo del 2005 che fece propria la volontà espressa dall'Esecutivo europeo di rilanciare la Strategia di Lisbona conferendo una più alta priorità agli aspetti sociali inerenti il mercato e la libera concorrenza ed in particolare, al tema dell'occupazione, stante la sua stretta connessione con quello della crescita e dello sviluppo economico. Aspetti questi ultimi intimamente collegati alla realizzazione del Mercato unico (MUE) e dell'Unione monetaria europea (UME). Tuttavia, mentre MUE e UME sono stati costruiti su ben definite basi giuridiche e, soprattutto, su uno strumentario giuridico adeguato alla realizzazione dei rispettivi scopi, la Politica sociale e gli obiettivi ad essa collegati, come la promozione dell'occupazione, la lotta all'esclusione sociale e alla povertà, erano e sono ancora oggi, anche dopo Lisbona, in gran parte perseguiti tramite mezzi giuridici riconducibili all'alveo della *soft law*. A tal proposito si intendono tra gli altri la presentazione annuale di rapporti nazionali, la pressione tra pari, l'analisi comparativa delle presta-

politica sociale nel Trattato di Amsterdam: una "riforma minore" destinata a crescere, in *Il diritto del lavoro*, 1998, pp. 33 ss.

²⁸ Detto Trattato è intervenuto essenzialmente a semplificare le procedure decisionali, ad inserire nuovi settori di intervento ad istituzionalizzare il Comitato per la protezione sociale, un organismo di natura consultiva regolato dalla dec. 2004/689/CE del 14 ottobre 2004, in *GUCE* L 341 del 13 ottobre 2004, p. 8, la cui funzione è quella di promuovere la cooperazione tra gli Stati membri e tra questi e la Commissione in materia di difesa sociale.

²⁹ Così si legge nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, p. 2, reperibili alla pagina web www.europarl.europa.eu/summit/lis1_it.htm.

zioni, l'adozione delle migliori pratiche; il tutto ricondotto all'interno del c.d. "Metodo di coordinamento aperto" (MAC), oggetto quest'ultimo di maggior attenzione nel prosieguo del presente lavoro.

3. Il Trattato di Lisbona e la politica sociale

Con il Trattato di Lisbona, che ha ripreso per il Capitolo sociale in buona parte i risultati raggiunti con il testo costituzionale³⁰, vi è stata una certa attenzione alla materia in esame, nel solco di quel processo di suo graduale "irrobustimento" avviato con l'Atto Unico europeo. Quanto affermato è testimoniato dal fatto che con "Lisbona" tra gli obiettivi perseguiti dell'Unione, vi sia non solo quello di realizzare un modello economico ispirato al principio dello sviluppo sostenibile, ma anche quello di promuovere la lotta all'esclusione sociale ed alle discriminazioni, la promozione della giustizia e della protezione sociale, la parità tra uomini e donne, la solidarietà tra generazioni, nonché la tutela dei diritti del minore (v. l'art. 3, par. 3, TUE). Il quadro degli obiettivi indicati, unitamente al valore della solidarietà tra Stati membri richiamato sempre nella disposizione citata³¹, ha il merito di "funzionalizzare" il tradizionale principio della concorrenza e del libero mercato al perseguimento di obiettivi sociali. "Funzionalizzazione" che viene perseguita anche attraverso la previsione della "clausola sociale orizzontale" di cui all'art. 9 TFUE³², disposizione dalla cui lettura si ricava la volontà di imprimere una maggiore coerenza alle azioni poste in essere dalle istituzioni europee in tema di integrazione economica e sociale in modo da coniugare le ragioni dell'una con l'altra. Tuttavia, si discute se tale disposizione fornisca solo elementi di orientamento interpretativo per la Corte di giustizia e di mero indirizzo per le istituzioni europee nel motivare l'adozione dei rispettivi atti, oppure sia configurabile una sua giustiziabilità così come è stato peraltro, riconosciuto con riferimento all'art. 10 TFUE³³ con-

³⁰ Sul dibattito che ha accompagnato i lavori per una Costituzione europea e sulle ragioni che ne hanno determinato la mancata adozione v. F. CARUSO, L. SICO, *La nuova fase costituente dell'Unione europea*, in F. CARUSO, L. SICO (a cura di), *Le nuove frontiere della disciplina della concorrenza e del mercato dell'Unione europea*, Torino, 2003, pp. 27-30; F. CARUSO, *L'integrazione europea dopo i referendum in Francia ed Olanda*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2005, pp. 15-20.

³¹ Il principio della solidarietà è richiamato in diverse altre norme sia del TUE, sia del TFUE, in quest'ultimo caso rileva essenzialmente l'art. 222 di apertura del Titolo VII rubricato "Clausola di solidarietà" ove si evidenzia l'esigenza di un'azione congiunta, in uno spirito di solidarietà, tra Unione e Stati in caso di attacchi terroristici e calamità naturali.

³² Di seguito, si riporta il testo della disposizione citata: «Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana».

³³ Cfr. G. BRONZINI, *La tutela dei disoccupati, lotta alla povertà e contrasto dell'esclusione sociale nell'Europa del "dopo Lisbona"*, Relazione rivista per il Convegno organizzato dal Consiglio nazionale forense su "La salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", Celebrazione dei LX anni della firma della Convenzione Europea, Roma, 17-19 giugno 2010; U. DRAET-

tenente una clausola pressoché analoga in materia di discriminazione. In vero, la collocazione topografica della norma, inserita nel Titolo II rubricato “Disposizioni di applicazione generale”, e la lettura combinata con l’art. 7 TFUE di apertura di quel Titolo in cui si afferma 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» sembrano confermare la natura vincolante della disposizione in esame, sebbene ne limitino, al contempo, l’ambito di operatività³⁴.

A quanto sin qui brevemente descritto, nell’ottica di dare vita ad un’economia sociale di mercato, va aggiunto l’insieme delle disposizioni contenute nella Carta di Nizza³⁵ che, come è noto, fornisce accanto ai tradizionali diritti civili e politici un elenco aggiornato ed esaustivo dei diritti di cosiddetta “quarta generazione” tra cui hanno particolare rilievo quelli relativi al contrasto alla povertà ed all’esclusione sociale. Grazie al Trattato di Lisbona e a quanto disposto all’art. 6, par. 1, TUE³⁶, quella Carta acquista lo stesso valore giuridico dei Trattati, come confermato dalla stessa Corte di giustizia in una sua recente pronuncia³⁷, divenendo obbligatoria tanto per l’intero diritto dell’Unione, quanto per quello nazionale dei singoli Stati membri, mantenendo, tuttavia, la propria autonomia dai Trattati europei, con l’effetto che eventuali modifiche che possano interessare quel documento risultano sottratte al passaggio obbligato della complessa procedura di revisione dei Trattati europei di cui all’art. 48 TUE.

Nel quadro dei diritti fondamentali contemplati dalla Carta, articolato sui valori della dignità, della libertà, dell’eguaglianza, della solidarietà, della cittadinanza europea e della giustizia, assume rilievo l’art. 34 di quel documento, relativo alla protezione ed inclusione sociale dell’individuo, che ravvisa nel diritto ad un reddito minimo garantito lo strumento privilegiato per contrastare la formazione di nuovi poveri e, dunque, la povertà in genere. Si tratta di un “vettore” sulla cui adozione da parte degli Stati membri dell’Unione la Com-

TA, N. PARISI, *Elementi di diritto dell’Unione Europea. Parte speciale*, Milano, 2010, pp. 1-385, in specie p. 246.

³⁴ Così G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo*, in G. TIBERI, F. BASSANINI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2008, pp. 109 ss, in specie p. 126.

³⁵ La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, in *GUCE C 364* del 18 dicembre 2000, pp. 1 ss. Con tale documento si riprendono e raccolgono in un testo organico tanto i diritti politici e civili, quanto quelli economici, sociali e culturali, così come si ricavano dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni degli Stati membri, dal TUE, dalla CEDU, dalla Carta sociale europea e dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali, nonché dalla Corte di giustizia e dalla Corte dei diritti umani di Strasburgo.

³⁶ In detta disposizione testualmente si afferma che «L’Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (...) che ha lo stesso valore giuridico dei trattati».

³⁷ Cfr. sul punto Corte giust. 19 gennaio 2010, C-555/07, *Kucukdeveci*, in *Racc.*, 2010, pp. I-365 ss., ove al punto 22 di quella sentenza si legge «Va del pari rilevato che l’art. 6 n. 1 TUE enuncia che la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea ha lo stesso valore giuridico dei trattati».

missione ha più volte insistito³⁸ e che, tra l'altro, risultava già contemplato nell'art. 10 della Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori comunitari del 1989 e nell'art. 30 della Carta sociale europea revisionata del 1996.

Ciò nonostante l'effettiva esigibilità³⁹ di quanto contenuto nella Carta di Nizza può costituire un "problema", qualora non sussistano una normativa europea ed una interna che diano effettiva attuazione ai diritti in essa contemplati, così come lo stesso art. 34 in qualche modo ci ricorda, quando rinvia espressamente, per la sua concreta attuazione alle «modalità stabilite dal diritto comunitario e dalle legislazione e prassi nazionali»⁴⁰.

Volgendo lo sguardo al TFUE, si osserva come con "Lisbona" venga dedicata alla Politica sociale l'intero Titolo X di quel testo, cosicché quel settore acquista una propria autonomia rispetto alle materie dell'istruzione⁴¹, formazione professionale e gioventù in cui era precedentemente inserita. È un cambiamento apparentemente solo formale, ma che in realtà evidenzia l'autonomia che le politiche sociali hanno acquisito in Europa, a partire dal Trattato di Maastricht del 1992.

In quel Titolo viene inserita una nuova disposizione, l'art. 152 che afferma il riconoscimento e la promozione del ruolo delle parti sociali, da parte dell'Unione ed il contributo del "Vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione" al dialogo sociale. Una prassi quest'ultima presente in quasi tutti i Paesi europei che consiste nel confronto tra sindacati, organizzazioni degli imprenditori ed istituzioni pubbliche nella definizione delle politiche socio-economiche. Inoltre, sempre secondo la norma citata, spetta all'Unione intesa nel suo complesso e non alla sola Commissione come accade, invece, al successivo art. 154 TFUE il compito di favorire il ruolo delle parti sociali "al suo livello" e di facilitarne la concertazione nel rispetto delle relative autonomie.

Non viene, invece, a mutare il quadro delle competenze e delle attribuzioni nel settore delle politiche sociali e del contrasto all'esclusione sociale dal momento che risultano dette materie, ai sensi dell'art. 4 TFUE, ricomprese tra

³⁸ V. la comunicazione della Commissione, del 3 ottobre 2008, relativa alla raccomandazione della Commissione sul coinvolgimento attivo delle persone escluse dal mercato del lavoro, e la sua risoluzione, del 6 maggio 2009, sul medesimo tema in *GUUE* C 212 E del 5 agosto 2010, p. 23.

³⁹ In merito alla problematica indicata si rinvia a T. PENSABENE LIONTI, *Trattato di Lisbona e diritti fondamentali: nuove prospettive con riferimento alla Carta di Nizza ed al rapporto tra Unione Europea e CEDU*, in *Nuove Autonomie*, 2010, pp. 381 ss.; G. BRONZINI, V. PICCONE, *L'efficacia "anticipata" della Carta di Nizza: ius receptum?*, in *Dir. uomo*, 2007, pp. 12 ss.

⁴⁰ In questo modo, come osserva G. BRONZINI, *Le politiche europee di lotta alla povertà e di contrasto dell'esclusione sociale: un deficit di effettività*, reperibile alla pagina web http://www.astrid-online.it/rassegna/29-07-2011/Bronzini-G_11_07_11.pdf, la Carta rischia di svolgere una funzione orientativa e di indirizzo nei confronti, soprattutto, della Commissione e del Parlamento europeo, risultando queste le istituzioni maggiormente attive nella promozione delle politiche sociali a livello unionale.

⁴¹ Sui contenuti ed i limiti dell'Unione europea nel campo indicato e con riguardo alla sua sostanziale funzione di supporto rispetto a quella degli Stati v. F. CARUSO, *Le competenze dell'Unione europea e degli Stati membri in materia di istruzione*, in *Diritto e Società*, 2010, pp. 207-220.

le competenze concorrenti o condivise, con l'effetto che l'UE e gli Stati membri possono entrambi adottare atti vincolanti in tali settori. Tuttavia, i Paesi parte dell'Unione possono esercitare la loro competenza soltanto nella misura in cui l'UE ha deciso o meno di esercitare la propria, con l'ulteriore limite che l'Unione può intervenire solo su quegli aspetti sociali che risultano essere specificatamente individuati e definiti in seno ai trattati. Quanto affermato trova una sua puntuale conferma nell'art. 153 TFUE ove l'ambito dei poteri spettanti all'Unione in materia sociale è definito con assoluta precisione. L'Unione può occuparsi solo di quelle tematiche di rilevanza sociale tassativamente elencate nel par. 1 della disposizione menzionata ove, peraltro, è chiaro il rinvio al principio di sussidiarietà. Si evidenzia, così, come l'esercizio delle competenze attribuite all'UE sia concepito per rendere ottimali i risultati che gli Stati sono in grado di realizzare e che questi ultimi conservano un ruolo decisivo nello sviluppo della politica sociale soprattutto con riguardo al tema delle retribuzioni, del diritto di associazione, di sciopero e di serrata (v. l'art. 153, par. 5, TFUE)⁴².

Entro i confini delineati dalla norma in esame il Consiglio ed il Parlamento europeo, che vede con Lisbona decisamente rafforzato il proprio ruolo nel processo decisionale relativo alla politica sociale, possono adottare misure destinate ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri attraverso iniziative dirette a migliorare la conoscenza, lo sviluppo di scambi di informazione e di migliori prassi [art. 153, par. 2, lett. a)], nonché emanare direttive la cui area di utilizzazione risulta, però, più circoscritta; infatti, tale tipo di atto non può riferirsi alla lotta contro l'esclusione sociale ed alla modernizzazione dei regimi di sicurezza sociale.

Il potere attribuito al Consiglio ed al Parlamento europeo di ricorrere allo strumento della direttiva, in parte secondo la procedura legislativa ordinaria ed in parte secondo quella speciale, sulla base dei settori coinvolti, sono, peraltro, limitati dal fatto che l'art. 153 TFUE precisa che quel tipo di atto deve mirare a fissare «le prescrizioni minime applicabili progressivamente tenendo conto delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro» e deve evitare di imporre vincoli amministrativi e finanziari e giuridici suscettibili di ostacolare la creazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese.

La norma in esame prevede che il meccanismo decisionale, ispirato al procedimento legislativo speciale, possa su deliberazione unanime del Consiglio mutare in quello legislativo ordinario con l'effetto di conferire lo stesso peso al Parlamento nell'adozione degli atti in esame. Si tratta di un'eventualità non estesa all'adozione delle direttive relative alla sicurezza sociale ed alla prote-

⁴² Con riferimento ai settori indicati, la Corte di giustizia, in due note e discusse pronunce, rispettivamente dell'11 dicembre 2007, C-438/05, *Viking*, in *Racc.*, 2007, pp. I-10779 ss. e del 18 dicembre 2007, C-341/05, *Laval*, in *Racc.*, 2007, pp. I-11767 ss., ha ritenuto, operando una forma di bilanciamento tra le libertà comunitarie (in particolare, quella di prestazione dei servizi e di stabilimento) ed il diritto all'azione collettiva e quello di sciopero, che l'art. 137 TCE (oggi art. 153 TFUE) disponga solo in merito all'impossibilità di disciplinare quelle materie ricorrendo alla procedure e alle maggioranze in quella norma previste, non essendo stata accolta, invece, l'idea di una radicale *abstention* dell'Unione rispetto alle tematiche suindicate. Così G. BRONZINI, *Il Modello sociale europeo*, cit., p. 130.

zione dei lavoratori, in quanto settori tradizionalmente riservati agli Stati, stante l'incidenza finanziaria che possono avere sui bilanci nazionali.

Accade così che l'azione sociale dell'Unione, in quei settori ove non è possibile intervenire mediante lo strumento della direttiva, si limiti unicamente a favorire la cooperazione tra gli Stati ed il coordinamento delle loro azioni affidandosi essenzialmente al Metodo di coordinamento aperto (MAC)⁴³ ed agli strumenti di *soft law* ad esso connessi (v. l'art. 156 TFUE) che hanno nel profilo della non vincolatività il loro dato caratterizzante oltre che il loro limite più marcato. Va detto, però, che il ricorso a quel metodo, in un'ottica prettamente nazionale, ha il vantaggio, in quanto fondato su mezzi di *soft law*, che le singole peculiarità "sociali" di ciascun Paese possano essere conservate, con l'effetto che i singoli Governi sono in grado più facilmente di prestare il rispettivo consenso ad orientamenti ed azioni sociali assunte a livello europeo che, al contrario, non sarebbero capaci di sostenere di fronte al relativo elettorato, qualora quegli atti fossero dotati di maggior forza cogente.

In merito al MAC sociale ed alle sue diverse evoluzioni traspare come il compito dell'Unione sia indirizzato essenzialmente a favorire un diverso impegno finanziario da parte degli Stati verso il settore dell'assistenza e dell'(re)inserimento al lavoro piuttosto che sostenere il profilo previdenziale – pensionistico⁴⁴, in linea con i principi di *flexicurity*⁴⁵ elaborati dalla Commissione europea nel tentativo di modernizzare il mondo del lavoro, essendo quest'ultimo il veicolo principale per assicurare l'inclusione sociale della persona. Proprio alla Commissione, in forza dell'art. 156, ultimo comma, TFUE, così come modificato con Lisbona, vengono attribuiti in seno al sistema del MAC una serie di compiti che consistono nella promozione di iniziative finalizzate alla definizione di orientamenti ed indicatori, all'organizzazione di migliori pratiche ed alla preparazione di elementi necessari per il controllo e la valutazione periodica. Il ruolo dell'Esecutivo europeo risulta, dunque, essere più attivo e non di mera consultazione e studio comparato dei diversi sistemi sociali nazionali e, dunque, diretto a rafforzare la cooperazione tra gli Stati senza potere, però, procedere ad un'armonizzazione dei relativi sistemi nazionali⁴⁶.

⁴³ Metodo, che nel rispetto della suddivisione delle responsabilità tra Stati e Unione, fornisce un nuovo strumento di cooperazione fondato sulla convergenza delle politiche nazionali e nel raggiungimento di obiettivi comuni provvedendo ad identificare e definire gli obiettivi da conseguire. Precisamente, si tratta di definire indicatori comuni, nonché strumenti di cooperazione comparativa che consentano agli Stati di conoscere la loro posizione ed i relativi progressi effettuati nel confronto con gli altri Paesi membri dell'Unione.

⁴⁴ Nell'ottica considerata sembra collocarsi ad una prima lettura la riforma pensionistica italiana "Monti-Fornero" (decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011) che ha introdotto il sistema di calcolo contributivo delle pensioni per tutti i lavoratori a decorrere dal 1° gennaio 2012.

⁴⁵ Con tale espressione si suole indicare la strategia politica che punta a rendere il mercato del lavoro flessibile assicurando nel contempo una forte protezione sociale, soprattutto per i lavoratori più precari. Per maggiori dettagli si rinvia al documento elaborato dalla Commissione europea, *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs Through Flexibility and Security* European Commission, Luxembourg, 2007.

⁴⁶ Si deve, inoltre, rammentare che si è provveduto ad inserire anche in questo caso, ai sensi dell'art. 156 TFUE, nel circuito del MAC il Parlamento europeo, assicurando così un coinvolgi-

4. *La Strategia Europa 2020 per la dimensione sociale*

L'ultimo momento di particolare rilevanza in merito all'agire sociale dell'Unione europea è rappresentato dalla sostituzione della "Strategia di Lisbona" con quella di "Europa 2020" a sostegno dell'occupazione, della produttività e della coesione sociale. Si tratta di un Piano d'azione, elaborato dalla Commissione, mediante relativa Comunicazione⁴⁷ ed adottato dal Consiglio europeo il 17 giugno 2010, per la cui realizzazione si richiede necessariamente il suo inserimento nel quadro del sistema delle politiche e degli strumenti finanziari dell'UE. Con essa si delineano le linee d'intervento che l'Unione europea intende perseguire sino al 2020 per affrontare con successo le sfide che il processo di globalizzazione e la crisi finanziaria del 2008 pongono, avendo detti fenomeni, come più volte ricordato, messo in discussione i progressi sociali ed economici compiuti dai diversi Paesi dell'Unione.

Con la Strategia menzionata si è scelto di focalizzare l'attenzione su un'idea di crescita economica che deve essere intelligente, sostenibile ed inclusiva per poter realizzare cinque obiettivi fondamentali (un numero più limitato rispetto alla precedente Strategia di Lisbona), misurabili con riferimento alle diverse situazioni degli Stati membri e con criteri tali da consentire una loro parametrizzazione, legati essenzialmente al tema dell'occupazione, istruzione, ambiente ed inclusione sociale. Si tratta di *targets*⁴⁸ precisi nella loro definizione che non comportano una suddivisione dettagliata di compiti tra Unione europea e Stati membri, in quanto vanno conseguiti insieme. Sono obiettivi, inoltre, strettamente interconnessi e di reciproca utilità; è, infatti, evidente che progressi nel settore dell'istruzione consentano di migliorare le opportunità di inserimento nel mondo del lavoro e, dunque, di ridurre la povertà essendo oggi, al tempo della crisi economica, la disoccupazione il fattore principale che causa quel tipo di fenomeno sociale⁴⁹. Al contempo, gli investimenti nei campi della ricerca e dello sviluppo possono permettere un utilizzo più proficuo delle risorse creando nuove occasioni commerciali e di lavoro.

La realizzazione di tali obiettivi richiede, però, l'assunzione di azioni specifiche, con responsabilità tanto per l'Unione quanto per i Paesi membri, che la

mento di natura politica nella definizione ed attuazione di quel metodo e dei mezzi di *soft law* che lo caratterizzano.

⁴⁷ Comunicazione della Commissione COM(2010)2020 del 3 marzo 2010, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva*.

⁴⁸ Gli obiettivi consistono nel: *a)* Innalzare al 75% il tasso di occupazione delle persone con età compresa tra i 20 e 64 anni; *b)* Aumentare le risorse destinate ai settori della ricerca e dello sviluppo almeno del 3% del prodotto interno lordo a livello di Unione europea; *c)* Ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 (o del 30%, se sussistono le necessarie condizioni e portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile relativamente al consumo finale di energia e migliorare del 20% l'efficienza energetica); *d)* Ridurre il tasso di abbandono scolastico dall'attuale 15% al 10% ed aumentare la quota di persone con età compresa tra i 30 e 34 anni munita di istruzione universitaria dal 31% ad almeno il 40% nel 2020; *e)* Diminuire il numero di cittadini europei che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali del 25%, consentendo così a più di 20 milioni di persone di uscire da quella situazione, ritenuta quale massima espressione del disagio sociale.

⁴⁹ In questo senso v. *Il rapporto annuale Istat 2010*, Roma, 2011, pp. 260-268.

Commissione europea ha individuato in sette iniziative “faro”⁵⁰, che sono state presentate con comunicazioni nel corso della seconda metà del 2010, tra cui emerge una specifica *Piattaforma contro la povertà e l'esclusione sociale* in cui si sottolinea come sia essenziale per realizzare gli obiettivi europei in quella materia, il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri dell'UE e la cooperazione tra gli stessi, attraverso il ricorso al Metodo di coordinamento aperto (MAC).

Tuttavia, pur essendo la nuova Strategia condivisibile per gli ambiziosi obiettivi che si pone, lascia perplessi proprio sul metodo ed i mezzi utilizzati per raggiungerli, in quanto l'Unione si limita di fatto a svolgere il ruolo di indicare agli Stati membri la via da perseguire. Il Consiglio è, infatti, autorizzato unicamente a rivolgere raccomandazioni politiche ai Paesi dell'UE su tutte le aree tematiche affrontate dalla Strategia, compresa quella sociale. Si affida, così, ancora una volta a quel tipo di strumento giuridico la funzione di realizzare il coordinamento tra le diverse politiche nazionali. Quell'atto, pur derivando da un'attenta valutazione che deve essere svolta preventivamente dalla Commissione (come stabilito con la recente istituzione del c.d. “Semestre europeo” e con l'accordo intergovernativo denominato “Euro *plus*”)⁵¹ in merito ai programmi presentati da ciascuno Stato membro per il risanamento delle rispettive finanze pubbliche (ad esempio, programmi di stabilità o convergenza) e delle misure che i singoli Paesi intendono adottare per sostenere la crescita e l'occupazione (ad esempio, i programmi nazionali di riforma) può, in caso di inerzia dei Governi nazionali nel darne attuazione, provocare solamente, come “sanzione” nei loro confronti, un avvertimento politico, ai sensi dell'art. 121, par. 4, TFUE⁵².

Rimane, pertanto, nella prerogativa e responsabilità degli Stati la funzione di determinare la propria politica economica e, conseguentemente, con essa quella sociale dipendendo quest'ultima dalla prima, come si ricava dalla lettura dell'art. 5 TFUE ove si desume l'esigenza di procedere non solo ad un coordinamento tra le politiche monetarie e quelle economiche, ma anche ad un raccordo tra queste ultime con quelle a carattere sociale. Tuttavia, detto coordinamento non è sufficiente; gli Stati europei, soprattutto quelli a debito pubblico più elevato, come nel caso “nostrano”, hanno sistemi fiscali che riescono sempre meno a svolgere una funzione redistributiva delle risorse a causa della

⁵⁰ Sono le seguenti: 1) COM(2010)546, del 6 ottobre 2010, *L'Unione dell'innovazione*; 2) COM(2010)477, del 15 settembre 2010, *Youth on the Move*; 3) COM(2010)245, del 26 agosto 2010, *Un'agenda europea del digitale*; 4) COM(2011)21, del 26 gennaio 2011, *Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse*; 5) COM(2010)245, del 26 agosto 2010, *Una politica industriale per l'era della globalizzazione*; 6) COM(2010)682, del 23 novembre 2011, *Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro*; 7) COM(2010)758, del 16 dicembre 2010, *Una piattaforma europea contro la povertà*.

⁵¹ In merito a quanto indicato v. G. PERONI, *Il Trattato di Lisbona e la crisi dell'Euro*, cit., pp. 990-995.

⁵² Così recita la disposizione suindicata «Qualora si accerti (...) che le politiche economiche di uno Stato membro non sono coerenti con gli indirizzi di massima (...) o rischiano di compromettere il buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria, la Commissione può rivolgere un avvertimento allo Stato membro in questione».

continua mobilità del capitale finanziario, trovandosi pertanto con mezzi insufficienti per poter affrontare i problemi posti dalla nuova situazione economico e finanziaria mondiale.

È di tutta evidenza che lo sviluppo della politica sociale europea dipende dall'entità delle risorse finanziarie che si vogliono ad essa destinare. Per realizzare questo obiettivo è necessario, però, che vengano ampliati, se non addirittura trasferiti a livello europeo, i poteri di programmazione e di bilancio. Emerge, perciò, l'esigenza di attribuire maggiori competenze fiscali all'Unione, soluzione che da più parti⁵³ è stata avanzata quando si è trattato di esaminare le cause che stanno all'origine dell'attuale crisi dell'Euro e dell'Eurozona.

Gli Stati parte dell'Unione pongono, però, ancora forti ostacoli nell'attribuire a quella i poteri necessari per un suo intervento più incisivo in materia fiscale in quanto preoccupati di perdere ulteriore sovranità ed indipendenza a favore dell'UE. Tutto ciò accade senza quasi rendersi conto che il mercato finanziario internazionale, nel suo "spietato cinismo", sta speculando sulla Moneta unica e sui debiti sovrani dei singoli Stati europei perché ritiene che il progetto di integrazione europea sia in crisi e che l'Europa, da un momento all'altro, possa dividersi, in spregio peraltro di quel tanto "sbandierato", ma sin qui poco attuato, valore solidaristico a cui si è fatto riferimento.

Proprio per quanto sin qui esposto, si ritiene sia necessaria una seria riforma del bilancio europeo, sia con riguardo al meccanismo delle risorse proprie, sia relativamente alla regola del pareggio di bilancio che ne sta alla base. Le risorse proprie sono, infatti, tali più di nome che di fatto, derivando per oltre i due terzi del loro ammontare dai trasferimenti nazionali e perché sono i singoli Governi degli Stati, tramite il Consiglio, ad imporre il tetto massimo delle spese sostenibili dall'UE. Inoltre, dovendo il bilancio europeo osservare la regola del pareggio, si impedisce all'Unione europea di ricorrere alla leva dell'indebitamento pubblico per finanziare investimenti strutturali idonei a consentire di superare difficoltà congiunturali ed emergenziali quali quelle attuali, in cui l'aumento drammatico della disoccupazione e della povertà che ne consegue stanno sempre più minacciando la tenuta dell'intero tessuto sociale del nostro "Vecchio Continente". Un intervento sui due profili indicati costituirebbe una prova tangibile della volontà da parte degli Stati di governare l'economia continentale con provvedimenti di politica economica diretti non solo a garantire la crescita, ma anche a realizzare progetti comuni in campo sociale capaci di disegnare un nuovo Modello sociale europeo a tutela di quei valori solidaristici su cui la stessa Unione europea si fonda.

⁵³ Cfr. A. SANTA MARIA, *Principi etici e cooperazione internazionale nei rapporti economico-finanziari*, in *Dir. comm. int.*, 2010, pp. 771 ss.; G. LA MALFA, *L'Europa in pericolo. La crisi dell'euro*, Firenze, 2011, in specie pp. XVII-XXXIII.