



Università degli Studi di Catania  
Facoltà di Giurisprudenza

*Edoardo Ales*

**Dalla politica sociale europea alla politica  
europea di coesione economica e sociale.  
Considerazioni critiche sugli sviluppi del  
modello sociale europeo nella stagione del  
metodo aperto di coordinamento**

**WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT – 51/2007**



© Edoardo Ales 2007  
Facoltà di Giurisprudenza – Università di Cassino  
e.ales@unicas.it

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

**Dalla politica sociale europea alla politica europea di  
coesione economica e sociale.  
Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello  
sociale europeo nella stagione del metodo aperto  
di coordinamento\*.**

**Edoardo Ales  
Università di Cassino**

Premessa .....	2
1. Il mutamento del quadro normativo comunitario in materia di protezione sociale dal Trattato di Amsterdam al Trattato di Nizza. 3	3
1.1 Il quadro normativo all'esito del Trattato di Amsterdam: obiettivi generali, settori d'intervento, processi decisionali, strumenti. ....	4
1.2 La sterilità del capitolo sulla protezione sociale. L'affermazione della SEO e le sue interferenze in materia di protezione sociale. ....	9
1.3 Modernizzazione attraverso l'inclusione sociale: un tentativo fallito. ....	15
1.4 Il quadro normativo all'esito del Trattato di Nizza: materie, finalità e strumenti d'intervento. ....	23
2. La "modernizzazione" dei sistemi di protezione sociale attraverso le politiche dell'occupazione. ....	26
3. Dall'inclusione sociale alla coesione sociale: conseguenze e possibili scenari futuri di un circolo virtuoso. ....	31

---

\* Il saggio è destinato agli Scritti in Memoria di Matteo Dell'Olio.

## Premessa.

Il percorso di ricerca che ha portato all'elaborazione di questo saggio ha preso le mosse dall'interesse, condiviso con Marzia Barbera e Fausta Guarriello, di comprendere le ragioni dell'emersione, le modalità di funzionamento e, soprattutto, le potenzialità del Metodo Aperto di Coordinamento (d'ora in avanti MAC)<sup>1</sup>. Al momento in cui si è deciso di intraprendere quel percorso, gli studi sul MAC, almeno nella comunità giuslavoristica italiana, erano di fatto inesistenti. A distanza di quattro anni la situazione è decisamente cambiata e un discreto numero di studiosi e studiose<sup>2</sup> ha cominciato a occuparsi del MAC, analizzandolo nella prospettiva dell'integrazione europea.

Nella suddivisione dei compiti da attribuire a ciascuna Unità di ricerca, a quella di Cassino che ho avuto il piacere di coordinare, è stato assegnato l'aspetto relativo alla lotta all'esclusione sociale, ambito nel quale il MAC è stato sperimentato per la prima volta.

Per chi ha dedicato parte del proprio impegno scientifico alla ricostruzione sistematica del modello di protezione sociale nazionale, l'espressione esclusione sociale non poteva che suonare familiare sinonimo di quella di "disagio sociale" utilizzata dal legislatore italiano nella legge n. 328 del 2000 e già inquadrata in quell'esigenza di socialità completa e compiuta che altro non è che la cifra giuridica dei fattori di integrazione nella società contemporanea. In una visione del diritto del lavoro come sistema integrato di microsistemi<sup>3</sup>, infatti, la condizione di bisogno non può venire in considerazione esclusivamente nei suoi termini materiali che, peraltro, devono essere adeguatamente affrontati attraverso prestazioni economiche di sicurezza sociale, ma deve rilevare anche e soprattutto come conseguenza della sistematica e aprioristica denegazione, sul piano fattuale, dei diritti di cittadinanza sociale dalla quale deriva l'impossibilità della persona di raggiungere gli *standards*

---

<sup>1</sup> Per una ricostruzione delle vicende che hanno portato all'affermazione del MAC cfr. E. ALES, *La modernizzazione del modello di protezione sociale europeo: la lotta all'esclusione sociale attraverso l'Open Method of Coordination*, in *QDLRI*, n. 27, 2004, p. 37.

<sup>2</sup> Si vedano, essenzialmente, i contributi raccolti nel volume a cura di M. BARBERA, *Nuove forme di regolazione: il Metodo Aperto di Coordinamento delle politiche sociali*, Milano, Giuffrè, 2006, nonché, almeno, C. DELL'ARINGA, *Il Metodo Aperto di Coordinamento (MAC)*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2003, p. 3; S. GIUBBONI, *Social Rights and Market Freedom in the European Constitution. A Labour Law Perspective*, Cambridge, CUP, 2006, in particolare cap. 4; A. LO FARO, A. ANDRONICO, *Metodo aperto di coordinamento e diritti fondamentali. Strumenti complementari o grammatiche differenti?*, in *DLRI*, 2005; S. SCIARRA, *The Convergence of European Labour and Social Rights: Opening to the Open method of Coordination*, in G. A. BERMANN, K. PISTOR, *Law and Governance in the Enlarged European Union*, Oxford – Portland, Hart, 2004, p. 155.

<sup>3</sup> E. ALES, *Diritto del lavoro, diritto della previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale: per un "sistema integrato di microsistemi"*, in *ADL*, 2001, p. 981 ss.

esistenziali propri della collettività di riferimento e di teorica appartenenza.

Se da un lato, dunque, l'utilizzo dell'espressione "lotta all'esclusione sociale" si rivelava estremamente promettente quale nuovo paradigma di un modello sociale europeo orientato a cogliere e a valorizzare una visione *integrale* della protezione sociale, dall'altro esso si configurava potenzialmente dirompente rispetto a quegli approcci tradizionali alla tematica del bisogno concentrati sulla sua dimensione economica (povertà). Ciò, a maggior ragione, visto che tale espressione aveva superato i confini della retorica spesso sterile dei documenti politici comunitari per trovare collocazione nella versione dell'art. 137 TCE riformulata dal Trattato di Nizza del 2001<sup>4</sup>. Peraltro, l'introduzione del settore della lotta all'esclusione sociale non costituiva l'unico elemento di novità del testo modificato dell'art. 137, in quanto a essa si affianca l'altrettanto promettente "modernizzazione dei sistemi di protezione sociale" (art. 137 comma 1 lett. k), potenzialmente in grado di veicolare le istanze riformatrici insite nella prima.

Una vistosa anomalia caratterizza, però, il nuovo testo dell'art. 137, proprio con riferimento alle materie/obiettivo appena richiamate. Rispetto a esse, infatti, il Consiglio non può adottare, come, invece, in tutte le altre contenute nell'elencazione di cui al comma 1, direttive volte a dettare prescrizioni minime applicabili progressivamente negli Stati Membri (art. 137 comma 2 lett. b) ma esclusivamente misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra di essi, senza che queste possano comportare una qualsiasi forma di armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari nazionali (137 comma 2 lett. a).

Proprio le sottolineate peculiarità dell'art. 137 TCE nuovo testo si sono rivelate decisive nel determinare l'adozione di un approccio metodologico della ricerca che utilizzasse le risultanze dell'esegesi delle fonti normative come trama sulla quale ordire l'analisi dei testi "politici" elaborati dagli organismi comunitari a sostegno del cambiamento, consentendo così di valorizzare il punto di vista giuridico in una materia che, per il tipo di questioni che involge, attrae piuttosto nella sua dimensione politica.

## **1. Il mutamento del quadro normativo comunitario in materia di protezione sociale dal Trattato di Amsterdam al Trattato di Nizza.**

---

<sup>4</sup> Trattato di Nizza, 26.02.2001, GUCE C 80/1, 10.03.2001.

Nella prospettiva sopra indicata, pare utile ripercorrere, seppure in forma sintetica, i passaggi che hanno portato alla stesura del testo attuale dell'art. 137 il cui contenuto, è bene ricordarlo, rimarrebbe immutato anche qualora il Trattato-Costituzione entrasse in vigore<sup>5</sup>. In quei passaggi si consuma, infatti, la vicenda, per taluni utopica, dell'affermazione di un modello europeo di protezione sociale prodotto di armonizzazione delle normative nazionali a sua volta frutto di un accordo esplicito, su contenuti generali o specifici, concluso con piena assunzione di *responsabilità politica e giuridica* dagli Stati Membri.

L'utilizzo dell'espressione ampia e inusuale di protezione sociale in vece di altre più in voga quali sicurezza sociale o tutela sociale intende rispettare la scelta lessicale compiuta dal legislatore comunitario negli artt. 2, 136 e 137 TCE ma risponde anche alla convinzione che nel diritto del lavoro quale sistema integrato di microsistemi non si debba porre in essere un'*actio finium regundorum* preventiva quanto piuttosto verificare in concreto, di volta in volta, quali siano le materie sulle quali la ricerca debba soffermarsi a seconda dello scopo che si prefigge.

### **1.1 Il quadro normativo all'esito del Trattato di Amsterdam: obiettivi generali, settori d'intervento, processi decisionali, strumenti.**

Se lo scopo è quello di comprendere come si è arrivati a introdurre tra i settori di intervento degli organismi comunitari la "lotta all'esclusione sociale" e la "modernizzazione dei sistemi di protezione sociale", escludendo, però, che il loro intervento abbia effetti di armonizzazione dei diritti nazionali (nel senso di imporre una responsabilità sul piano giuridico), l'art. 136 TCE, rimasto immutato da Amsterdam<sup>6</sup> a Nizza, costituisce il punto di partenza obbligato dell'indagine. Nel suo comma 1, infatti, si afferma che la Comunità e gli Stati Membri hanno come obiettivi, tra gli altri, "una protezione sociale adeguata" e "la lotta contro l'emarginazione" (nella versione inglese del Trattato "exclusion").

Di conseguenza non sorprende che nell'art. 137 vecchio testo, tra i settori nei quali la Comunità "sostiene e completa" l'azione degli Stati Membri, vi siano anche quelli della "integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro fatto salvo l'articolo 150" (art. 137 comma 1) e della "sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori" (art. 137 comma 3); mentre risulta più difficile da comprendere la collocazione della lotta alla

---

<sup>5</sup> Il Trattato-Costituzione rifiuta, invece, come opportunamente sottolineato da S. GIUBBONI, *Lavoro e diritti sociali nella "nuova" Costituzione europea. Spunti comparatistici*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2004, p. 567, la "costituzionalizzazione" del MAC, confermando la natura effimera e transeunte del suo successo.

<sup>6</sup> Trattato di Amsterdam 2.10.1997, GUCE C 340/1, 10.11.1997.

“emarginazione sociale” nel comma dedicato agli strumenti di intervento, peraltro, tra quelli destinati a “incoraggiare la cooperazione tra gli Stati Membri”.

Sempre con riferimento alla corrispondenza tra obiettivi generali (art. 136 TCE) e settori di intervento (art. 137 TCE vecchio testo), è interessante notare come al binomio “livello occupazionale elevato” (obiettivo) – “integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro” (settore di intervento) corrisponda, però, un intero Titolo dedicato all’Occupazione (Titolo VIII), totalmente privo di coordinamento rispetto al binomio stesso e, più in generale, ai contenuti del Titolo XI sulla Politica Sociale nel quale esso è inserito<sup>7</sup>. Il fatto che il Titolo Occupazione sia stato aggiunto al Trattato per cercare di bilanciare la prevalenza della dimensione economica riconducibile ai vincoli derivanti dal Patto di stabilità e che, per ciò, la materia “occupazione” dovesse essere collocata in stretta contiguità con quella economica, motiva, l’esistenza di un collegamento tra politica economica e politica occupazionale ma non giustifica in alcun modo la mancanza di coordinamento tra i due titoli “sociali” soprattutto se, come vedremo, quest’ultima viene utilizzata per sviluppare una strategia dell’occupazione fondata sulla destrutturazione dei sistemi di protezione sociale.

Lo stesso può dirsi della mancanza di collegamento tra Titolo VIII e Titolo XI, Capo III in materia di Istruzione, formazione professionale e gioventù a fronte di una comprensibile insistenza della Strategia Europea dell’Occupazione (d’ora in avanti SEO) sugli stessi temi.

Proprio il riferimento al Capo III consente di porre in evidenza il nesso stringente che dovrebbe intercorrere tra delimitazione del settore di intervento e individuazione dello strumento a disposizione degli organismi comunitari. Il fatto che nell’indicare la “integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro” tra i settori di intervento si faccia salvo quanto previsto dall’art. 150 TCE, trova motivazione nel diverso ruolo che i suddetti organismi possono svolgere nei due ambiti: adozione delle prescrizioni minime e, quindi, armonizzazione nel caso dell’integrazione; adozione di misure atte a contribuire alla realizzazione degli obiettivi posti dall’art. 150 TCE, a esclusione di qualsiasi armonizzazione, nel caso della formazione professionale.

A conferma che non si tratta di un nesso casuale può essere portata la scelta operata dal legislatore comunitario nell’art. 137 comma 2 par. 3 (vecchio testo) in forza della quale, come visto, il Consiglio può adottare misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra gli Stati

---

<sup>7</sup> Così già D. ASHIAGBOR, *EMU and the Shift in the European Labour Law Agenda: From ‘Social Policy’ to ‘Employment Policy’*, in *ELJ*, 2001, p. 329.

Membri "al fine di combattere l'emarginazione sociale". Così come nell'art. 150 TCE, anche in questo caso ci troviamo di fronte a un ambito nel quale gli Stati Membri sono chiamati a operare attraverso l'adozione di politiche finalizzate al raggiungimento di obiettivi incrementali (incoraggiare, migliorare sviluppare) appena abbozzati dal legislatore comunitario, rispetto ai quali gli organismi comunitari svolgono una funzione di stimolo a un'azione coordinata e, comunque, sempre attenta a coglierne i reciproci progressi.

Nella versione originaria dell'art. 137 sembra, dunque, delinearsi una netta distinzione tra *settori* rispetto ai quali si può perseguire l'obiettivo dell'armonizzazione normativa e *politiche* delle quali si intende stimolare lo sviluppo e indirizzare gli esiti in una prospettiva incrementale e coordinata<sup>8</sup>. La dimensione finalistica delle seconde consiglia di far riferimento ai loro ambiti in termini di *obiettivi* piuttosto che di settori anche perché, come avviene nel caso della emarginazione (esclusione) sociale, il contenuto stesso dell'espressione rimane non solo indeterminato sul piano normativo ma anche al momento privo di un senso comune condiviso<sup>9</sup>.

Cosicché, l'evidente difficoltà di riportare a sistema le frammentarie disposizioni appena richiamate sembra derivare non tanto dalla mancata riscrittura coordinata dell'intero "capitolo" sociale al momento del recepimento dell'Accordo per la Politica Sociale (APS) di Maastricht nel testo degli artt. 137 e ss., quanto, piuttosto, da un'incertezza di fondo relativa ai rispettivi contenuti della politica sociale e della politica dell'occupazione e, quindi, circa i loro rapporti. Tale incertezza è destinata a trasformarsi in ambiguità dal momento che, mentre per le disposizioni sociali previste negli artt. 136 e 137 si pone l'alternativa secca tra armonizzazione o cooperazione, nel caso della SEO il legislatore comunitario ha apprestato uno strumento estremamente più

---

<sup>8</sup> A questa distinzione occorre ovviamente aggiungere quella fondata sull'alternativa tra deliberazione a maggioranza qualificata *ex art.* 251 TCE e deliberazione all'unanimità che, nel contesto in esame, vede collocate in campi opposti la "integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro" (maggioranza qualificata) e la "sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori" (unanimità).

<sup>9</sup> Non a caso il primo degli obiettivi del Programma d'azione comunitaria inteso a incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri al fine di combattere l'esclusione sociale (Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 50/2002/CE, 7.12.2001, GUCE L 10/1, 12.01.2002) è quello del "miglioramento della comprensione del fenomeno dell'esclusione sociale". Una definizione di esclusione sociale interessante ai fini del nostro discorso è data da R. LEVITAS, *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1998. Per una lettura condivisibilmente critica della declinazione degli obiettivi inclusivi da parte del legislatore italiano cfr. L. ZOPPOLI, *Gli obiettivi di inclusione sociale nella riforma del mercato del lavoro*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2004, 297.

duttile ovvero il coordinamento delle politiche nazionali, impegnativo esclusivamente sul piano della responsabilità politica a livello comunitario.

Quest'ultima considerazione consente di mettere in luce un aspetto non secondario della vicenda, destinato a influire profondamente sulle linee di sviluppo del modello europeo di protezione sociale ovvero l'*asimmetria* esistente, in termini di responsabilità politica ancor prima che giuridica, tra l'assenso prestato dal singolo Stato Membro all'adozione di strumenti di armonizzazione che producono un impatto immediatamente apprezzabile sulla condizione giuridica del singolo cittadino-elettore e il consenso a orientamenti per l'occupazione che, pur contenendo misure di impatto sociale non necessariamente minore, proprio per la mancata assunzione di responsabilità a livello nazionale, possono essere adottate senza sollevare il clamore che susciterebbe, invece, l'adozione di direttive sulla medesima materia<sup>10</sup>.

L'asimmetria appena evidenziata, propria dell'alternativa *hard-soft law*<sup>11</sup>, diventa meno accettabile nel momento in cui un intervento posto in essere con le tecniche *soft* in una materia aperta a tale possibilità viene a incidere su una materia nella quale, di contro, il Trattato prevede che qualsiasi intervento a livello comunitario sia condizionato a una deliberazione assunta almeno a maggioranza qualificata.

Ciò è reso possibile dal contemporaneo verificarsi di due condizioni. La prima riconducibile alla sopra richiamata ambiguità del legislatore comunitario nel collocare sotto titoli diversi, cui si applicano tecniche regolative diverse, materie che possono presentare evidenti elementi di contatto se non di sovrapposizione; la seconda alla volontà degli Stati Membri di sottrarsi alla responsabilità politica nei confronti del livello nazionale, insita nell'opzione in favore dell'armonizzazione, e di sfruttare il minor carico di responsabilità (solo comunitaria) connesso alla formazione del consenso rispetto a strumenti di *soft law*.

In quest'ultimo caso, anche qualora siano previste clausole di salvaguardia poste dalle norme di coordinamento (art. 129 comma 2) e di cooperazione (art. 150 comma 4), esse non si rivelano di alcun ausilio, poste come sono a tutela degli interessi degli Stati Membri i quali soltanto possono invocarle; ipotesi questa irrealistica nel caso di consenso

---

<sup>10</sup> Sottolinea la discrasia tra basi nazionali della legittimazione politica dei Governi e dimensione comunitaria degli impegni in materia di protezione sociale M. FERRERA, *Amici o nemici? Integrazione europea e modelli sociali nazionali*, in *RISP*, 2006, p. 6.

<sup>11</sup> La bibliografia sul tema è sterminata e non può essere qui riportata. Utile per una migliore comprensione delle problematiche affrontate nel testo, cfr., però, M. BARBERA, *Nuovi processi deliberativi e principio di legalità nell'ordinamento europeo*, in *LD*, 2005, p. 349. Per la complementarità di *hard* e *soft law*, cfr. D. M. TRUBEK, L. G. TRUBEK, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Coordination*, in *ELJ*, 2004, p. 343.

prestato all'adozione dell'orientamento che, quale effetto surrettizio ma voluto, produca effetti formalmente dichiarati non voluti su di un'altra materia.

Il quadro normativo delineato dal Trattato di Amsterdam<sup>12</sup> contiene in sé ambiguità sufficienti a produrre fenomeni del tipo appena descritto vista la contemporanea presenza del tema dell'occupazione sia nel Titolo XI, sotto forma di "integrazione delle persone escluse nel mercato del lavoro" e di politiche per la formazione, sia nel Titolo VIII, "Occupazione", e la divergenza delle tecniche regolative utilizzabili dal Consiglio a seconda della collocazione della materia stessa.

Ad aggravare l'ambiguità della situazione, concorre l'assenza, nell'art. 137 vecchio testo, di riferimento esplicito a un aspetto qualificante della protezione sociale ovvero l'assistenza sociale, rispetto alla quale gli organismi comunitari sembrano non aver alcuna competenza. L'espressione "sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori", infatti, pur nella sua estrema vaghezza, pare dover essere letta come endiadi piuttosto che come contenitore di due diverse materie (sicurezza sociale dei cittadini – protezione sociale dei lavoratori), accomunata, quindi, dal riferimento ai lavoratori che esclude la possibilità di estendere la competenza in questione anche ad altri destinatari (cittadini non lavoratori).

In questo quadro, tuttavia, il riferimento alla lotta alla "emarginazione (sociale)" operato sia dall'art. 136 che dall'art. 137 comma 2 par. 3 vecchio testo, e quello alla "integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro", contenuto nell'art. 137 comma 1, assumono una valenza positiva, in quanto, pur non consentendo di recuperare, in senso tradizionale, la dimensione universalistica insita nell'espressione *sicurezza (protezione) sociale dei cittadini*<sup>13</sup>, testimoniano, però, dell'affacciarsi di una prospettiva evolutiva della liberazione dal bisogno, da esclusivamente materiale a materiale e morale insieme. Ciò in linea con una visione dell'impegno assunto in materia sociale dalle istituzioni comunitarie e dagli Stati Membri già

---

<sup>12</sup> Sulle cui implicazioni in materia di politica "sociale" cfr., almeno, M. BARBERA, *Dopo Amsterdam. Nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia, Promodis Italia Editrice, 2000; S. SCIARRA, *Integration through co-ordination. The Employment Title in the Amsterdam Treaty*, in *Columbia Journal of European Law*, 2000, p. 209.

<sup>13</sup> Così come in fondo auspicato nella Raccomandazione del Consiglio 92/441/CEE sui i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale nel cui considerando 15, non senza rammarico, si fa riferimento all'art. 235 (ora art. 308) quale unico strumento d'azione previsto dal Trattato per il conseguimento degli obiettivi di cui alla Raccomandazione. Su quest'ultima, ampiamente, S. GIUBBONI, *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione sociale*, in *DLRI*, 2003, p. 568 ss.

anticipata da un importante documento della Commissione<sup>14</sup> che precede di poco, anche se senza alcun nesso esplicito, la firma del Trattato di Amsterdam.

### **1.2 La sterilità del capitolo sulla protezione sociale. L'affermazione della SEO e le sue interferenze in materia di protezione sociale.**

La mancanza di un'esplicita indicazione della protezione sociale dei cittadini tra i settori di competenza degli organismi comunitari di per sé non giustifica la totale sterilità del Titolo XI per ciò che concerne quell'ambito. Forte dell'indicazione di un adeguato livello di protezione sociale tra gli obiettivi generali posti dall'art. 136 TCE, utilizzando la competenza attribuita in materia di "integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro" (art. 137 comma 1), il Consiglio avrebbe infatti potuto adottare, peraltro a maggioranza qualificata e non all'unanimità, direttive contenenti "prescrizioni minime applicabili progressivamente", ad esempio, in materia di sostegno al reddito dei soggetti esclusi<sup>15</sup>. Il dato letterale ("sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori") rendeva, invece, poco praticabile un'iniziativa fondata su tale competenza ma volta a disciplinare prestazioni di tipo universalistico.

A nostro avviso, l'analisi dei contenuti della SEO che in quegli stessi anni si andava affermando quale punto focale dello sforzo degli organismi comunitari in ambito sociale consente, invece, di avanzare un'ipotesi interpretativa plausibile della completa assenza di interventi *normativi* nel settore della protezione sociale.

Un'anticipazione degli sviluppi che ne sarebbero derivati è contenuta nella già richiamata Comunicazione "*Modernising and Improving Social Protection in Europe*"<sup>16</sup> nella quale, dopo aver constatato, non senza una buona dose di ovvietà, che "più la vita lavorativa diventa flessibile, più i cittadini domanderanno sicurezza ai loro sistemi di protezione sociale"<sup>17</sup>, la Commissione individua due motivazioni

<sup>14</sup> *Modernising and Improving Social Protection in Europe*, COM(97) 102 final, 12.03.1997. Per l'analisi degli antecedenti logici della Comunicazione in questione a partire dal Libro Verde della Commissione Delors, cfr. D. ASHIAGBOR, *EMU and the Shift in the European Labour Law Agenda...*, cit., p. 317 ss.; S. GIUBBONI, *L'incerta europeizzazione...*, cit., p. 566; B. VENEZIANI, *Nel nome di Erasmo da Rotterdam. La faticosa marcia dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *RGL*, 2000, I, p. 779.

<sup>15</sup> Così M. FERRERA, M. MATSAGANIS, S. SACCHI, *Open Coordination Against Poverty: The New EU "Social Inclusion Process"*, in *JESP*, 2002, p. 237 – 238.

<sup>16</sup> COM(97) 102 final, 12.03.1997.

<sup>17</sup> La versione italiana dei documenti comunitari citati in questo saggio, a esclusione di quelli dei Trattati, è frutto di una libera traduzione effettuata dall'Autore dal testo in lingua inglese. L'Autore, infatti, si rifiuta di riportare stralci di documenti nella versione ufficiale

da porre alla base di un progetto europeo di riforma degli stessi sistemi: "l'equilibrio delle finanze pubbliche e la promozione dell'integrazione economica e sociale delle persone". Avverte, però, la Commissione che "fornire le persone di un sostegno al reddito non ne favorisce l'integrazione economica.". I sistemi di protezione sociale, infatti, "hanno avuto successo nel ridurre la povertà ma hanno fallito nella promozione della piena integrazione nella società.". In sintesi, sempre secondo la Commissione, "le persone preferirebbero l'offerta di nuove opportunità per prendere parte attiva nella vita economica" piuttosto che un sostegno al reddito.

Risuona, nelle parole della Commissione l'eco delle allora appena varate riforme clintoniane in materia di attivazione sul mercato del lavoro dei beneficiari delle prestazioni di sostegno al reddito<sup>18</sup>, a testimonianza di un radicale cambiamento di rotta rispetto alla già citata Raccomandazione del Consiglio del 1992 che, sulla scorta di quanto previsto dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, adottata nel Consiglio europeo di Strasburgo del 9 dicembre 1989, chiedeva agli Stati Membri di "di riconoscere, nell'ambito di un dispositivo globale e coerente di lotta all'emarginazione sociale, il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana e di adeguare di conseguenza, se e per quanto occorra, i propri sistemi di protezione sociale (...)".

Questa indicazione che, come già evidenziato, precede, pur senza farvi esplicito riferimento, la firma del Trattato di Amsterdam, trova ampio riscontro nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Lussemburgo (20-21.11.1997). In esse, infatti, adottate immediatamente a ridosso di un Trattato di Amsterdam ancora non entrato in vigore, si delinea con chiarezza l'intenzione di affrontare la tematica dell'occupazione dal particolare angolo prospettico di politiche di attivazione che aggrediscano e ridimensionino le finalità tradizionali di sostegno del reddito in chiave redistributiva tipiche dei sistemi di protezione sociale europei<sup>19</sup>.

Nei punti da 49 a 79 delle Conclusioni, che hanno costituito la falsariga per gli Orientamenti per l'occupazione 1998 formalmente

---

italiana (ove esistente) che oltre a tradire il significato originario del documento quale individuato nella principale lingua di lavoro degli organismi comunitari (l'inglese), offendono in maniera inaccettabile la lingua italiana, presentando errori sintattici e grammaticali.

<sup>18</sup> Sulle quali v, almeno, H. J. KARGER, *Ending Public Assistance: The Transformation of US Public Assistance Policy into Labour Policy*, in *JSP*, 2003, p. 383; D. STOESZ, *The American Welfare State at Twilight*, in *JSP*, 2002, 487 e A. WADDAN, *Redesigning the Welfare Contract in Theory and Practice: Just What is Going on in the USA?*, *JSP*, 2003, p. 19.

<sup>19</sup> Italia esclusa, ovviamente. Per un programma complessivo di riforma che elimini tale anomalia, cfr. T. TREU, *Riforme o destrutturazione del Welfare*, in *DLRI*, 2002, p. 535.

adottati dal Consiglio con propria risoluzione del 17.12.1997, sotto il "pilastro" dell'occupabilità (*Transizione da misure passive a misure attive*) si consuma il destino dei "sistemi di protezione sociale e dei sistemi di formazione che *devono*, ove ritenuto necessario (dagli Stati Membri), essere ristrutturati in maniera tale da assicurare che essi supportino attivamente l'occupabilità e offrano incentivi reali ai disoccupati a ricercare e ad accettare opportunità di lavoro e di formazione."<sup>20</sup>.

A conferma della volontà di far interagire, in teoria positivamente, le politiche attive dell'occupazione con i sistemi di protezione sociale viene dal quarto "pilastro" degli orientamenti per il 1998 ovvero il rafforzamento delle politiche per le pari opportunità. In esse si chiede agli Stati Membri di affrontare il problema della sottorappresentazione di genere aumentando il tasso di occupazione femminile attraverso politiche di riconciliazione dei tempi di vita e di lavoro basate sull'offerta, a uomini e donne che intendano entrare o permanere nel mercato del lavoro, di servizi di cura di elevata qualità per i figli o per altri soggetti dipendenti.

Nell'ambito del medesimo pilastro relativo al rafforzamento delle pari opportunità si colloca la promozione dell'integrazione dei disabili nel mercato del lavoro senza però che vengano specificati gli strumenti mediante i quali questo obiettivo dovrà essere perseguito dagli Stati Membri.

Analoghe forme di interazione trovano conferma negli orientamenti per l'occupazione per il 1999<sup>21</sup>, seppure con alcune significative integrazioni.

In primo luogo, per ciò che concerne l'occupabilità e la transizione da misure passive ad attive, si richiede agli Stati Membri di estendere queste ultime agli inattivi ovvero coloro che pur non essendo in cerca di occupazione siano abili al lavoro, percependo, però, in considerazione del loro (basso) livello di reddito e della loro condizione personale (ad esempio componenti di famiglie monoparentali con figli a carico), una prestazione di sicurezza sociale. Anche in questo caso l'introduzione di simili misure comporta il ridimensionamento della funzione redistributiva del sistema di protezione sociale nonché un forte rischio di compressione della libertà personale, laddove la transizione della protezione sociale al lavoro venga, di fatto, imposta o caldamente "suggerita".

In secondo luogo, per ciò che concerne il rafforzamento delle pari opportunità, riformulato secondo il *Gender Mainstreaming Approach*, è

<sup>20</sup> Sottolinea questo passaggio E. SZYSZCZAK, *Social Policy in the Post-Nice Era*, in A. ARNULL, D. WINCOTT, *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford, OUP, 2002, p. 335 – 336.

<sup>21</sup> Risoluzione del Consiglio 22.02.1999 – Orientamenti per l'impiego 1999, GUCE C 69/02, 12.03.1999.

interessante notare come il varo da parte degli Stati Membri di politiche sociali attente alle esigenze delle famiglie viene indicato quale strumento di realizzazione di una più equa distribuzione del carico di responsabilità all'interno delle famiglie. In questo caso l'interazione si dimostra estremamente positiva.

Negli orientamenti per l'occupazione trova, dunque, una prima attuazione l'impianto riformatore abbozzato nella Comunicazione del 1997<sup>22</sup>, le cui linee guida vengono ulteriormente sviluppate dalla Commissione in una successiva Comunicazione del 1999<sup>23</sup> che, a sua volta, prepara il terreno alla Comunicazione del marzo 2000 "*Building an inclusive Europe*" dalla quale il già ricordato Consiglio Europeo di Lisbona trarrà spunto per varare il MAC inclusione sociale.

Nella prospettiva d'analisi qui assunta, sarà sufficiente richiamare soltanto alcuni aspetti della Comunicazione del 1999, rivelatori delle sempre più evidenti sinergie tra SEO e riforma/modernizzazione dei sistemi di protezione sociale degli Stati Membri e, quindi, di una tendenza di quest'ultima verso una politica sociale fondata sull'occupazione quale strumento primario di protezione sociale.

Anzitutto occorre rilevare come la Commissione parta dalla constatazione che la ratifica del Trattato di Amsterdam ha fornito una "nuova base giuridica per la lotta all'emarginazione sociale", da individuarsi, in assenza di ulteriori precisazioni contenute nella Comunicazione, nel più volte richiamato art. 137 comma 2 par. 3 relativo alla "adozione di misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra gli Stati Membri". La constatazione merita di essere sottolineata soprattutto alla luce di quelli che saranno gli sviluppi successivi del MAC dopo Lisbona e dello stesso art. 137 dopo Nizza, visto che la Commissione sembra ritiene la richiamata norma sulla *cooperazione* in grado di costituire la base giuridica di una strategia di coordinamento delle politiche, quale è il MAC. Ciò, nonostante, l'evidente asimmetria che in questo modo si crea con la base giuridica della SEO da rinvenirsi non nell'art. 129 (cooperazione) ma nel 128 (coordinamento). Detto più esplicitamente, il tipo di disposizione che per la SEO fornisce la base giuridica per la cooperazione e non per il coordinamento delle politiche, nel caso della lotta all'emarginazione (esclusione) sociale diventerebbe base giuridica per la strategia di coordinamento che si concretizza nel MAC.

La posizione della Commissione, al di là delle perplessità sistematiche che suscita in considerazione della sopra menzionata asimmetria, si fonda su ciò che sembra effettivamente, sin dalle origini,

---

<sup>22</sup> COM(97) 102 final, 12.03.1997.

<sup>23</sup> *A Concerted Strategy for Modernising Social Protection*, COM(99) 347 final, 14.07.1999.

distinguere il coordinamento delle politiche per l'occupazione ex art. 128 TCE dalla cooperazione in materia di emarginazione (esclusione) sociale ex art. 137 ovvero l'assenza in questo secondo caso della possibilità per il Consiglio, su proposta della Commissione di adottare, a maggioranza qualificata, raccomandazioni per gli Stati Membri le cui politiche per l'occupazione divergano dagli orientamenti o semplicemente non siano considerate efficaci per il raggiungimento degli obiettivi contenuti negli orientamenti stessi.

Di qui la constatazione che gli sviluppi della cooperazione in materia di emarginazione (esclusione) sociale in chiave di coordinamento<sup>24</sup>, con aspirazioni persino di auto-convergenza<sup>25</sup>, risultano fondati su di una base giuridica alquanto incerta che rende la loro sopravvivenza legata filo doppio agli umori politici dei Consigli Europei<sup>26</sup>.

Un secondo aspetto della Comunicazione del 1999 che merita di essere sottolineato riguarda l'esplicito riconoscimento dell'influenza che gli orientamenti di politica economia esercitano sullo sviluppo delle politiche di protezione sociale, le quali sono chiamate a diventare un "fattore produttivo" e a fornire "un sostegno attivo all'occupabilità e alla creazione di posti di lavoro", assumendo, così, una posizione servente rispetto alle politiche dell'occupazione, a loro volta, da funzionalizzare alla realizzazione degli Orientamenti di massima delle politiche economiche (art. 99 TCE)<sup>27</sup>. Come specificato dalla Commissione, infatti, non si tratta di *valorizzare* i potenziali aspetti di *reciproca* interazione tra politiche attive dell'impiego e politiche sociali di attivazione al fine di raggiungere, attraverso una politica integrata, il fine dell'inclusione sociale, ma di rivisitare (modernizzare) le politiche di protezione sociale in funzione della realizzazione delle politiche dell'occupazione e delle politiche economiche, privandole, in tal modo, di qualsiasi afflato redistributivo. In questa e solo in questa prospettiva l'Unione Europea Monetaria (d'ora in avanti UEM) richiede agli Stati Membri per la sua realizzazione l'elaborazione di un approccio concertato alla modernizzazione della protezione sociale. In qualsiasi altra prospettiva, infatti, l'UEM "non mette in discussione la responsabilità primaria degli Stati Membri per quanto riguarda l'organizzazione e il finanziamento di propri sistemi".

<sup>24</sup> Così, condivisibilmente, S. SCIARRA, *The Convergence of European Labour and Social Rights ...*, p. 157.

<sup>25</sup> E. ALES, *La modernizzazione...*, p. 45 ss. Così anche A. HEMERIJCK, *Come cambia il modello sociale europeo*, in *Stato e Mercato*, 2002, p. 226.

<sup>26</sup> Condivisibile, in questa prospettiva, la posizione di M. DELFINO, *Il diritto del lavoro comunitario e italiano tra inderogabilità e soft law*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2003, p. 666 che considera il disposto dell'art. 137 comma 2 lett. a) quale norma che *consente* lo sviluppo del MAC ma che non ne produce l'istituzionalizzazione.

<sup>27</sup> COM(99) 347 final, 14.07.1999, p. 8.

Siamo di fronte a un'affermazione molto netta, rivelatrice della tattica di aggiramento che la Commissione aveva cominciato ad abbozzare già nel 1999 con riferimento alla scomoda assunzione, per gli Stati Membri, delle responsabilità politiche e giuridiche inscindibilmente connesse al ricorso alla tecnica dell'armonizzazione dei sistemi nazionali per finalità sociali e non economico-occupazionali.

Il ragionamento della Commissione è molto semplice: gli Stati Membri sono estremamente gelosi delle loro competenze in materia sociale; lo sono non tanto per il timore che l'apertura di un dibattito a livello comunitario possa compromettere la loro capacità di controllo dei sistemi stessi, quanto per la consapevolezza che questa materia costituisce uno degli temi politici più "caldi" a livello nazionale; un suo esame esplicito costringerebbe gli Stati Membri ad assumere posizioni largamente condivise a livello di governi ma tremendamente impopolari per l'elettorato in tema di modernizzazione di sistemi di protezione sociale; questi, infatti, pur considerati obsoleti, sono gli stessi che hanno consentito dal secondo dopoguerra in avanti l'affermazione dello Stato Sociale universalistico e hanno forgiato le attuali strutture sociali degli Stati Membri, almeno quelli appartenenti al blocco occidentale.

La Comunicazione della Commissione offre, dunque, agli Stati Membri una triplice ancora di salvezza: l'individuazione nell'integrazione economica, ormai avviata, del "*deus vult*" per un certo tipo di modernizzazione dei sistemi di protezione sociale; il volto umano dell'incremento occupazionale quale foglia di fico per l'essenza meramente economico-finanziaria dell'operazione; l'adozione del metodo della cooperazione/coordinamento a garanzia delle prerogative degli Stati Membri in tema di politica sociale. Manca, tuttavia, in questa descrizione, un elemento forte che meglio dissimuli le reali intenzioni della Commissione e degli Stati Membri, visto che l'incremento occupazionale potrebbe rivelarsi di per sé non sufficiente a motivare un cambiamento così radicale di un modello di protezione sociale largamente diffuso.

Quel qualcosa in più va ricercato in ciò che viene, di volta in volta, definito integrazione, inclusione, coesione e che la Commissione aveva già richiamato nella Comunicazione del 1997, sostenendo che gli individui la preferiscono al sostegno al reddito e che essa coincide con l'occupazione.

Fortunatamente, nella Comunicazione del 1999 questa supposta coincidenza viene mitigata e l'inclusione sociale torna a essere quella condizione materiale e morale di cui abbiamo detto all'inizio del saggio. Sul punto avremo modo di tornare tra breve.

Ciò che è interessante fissare, giunti a questa fase dell'analisi, è la motivazione, si spera ora evidente, che, a nostro avviso, ha contribuito in

maniera decisiva a determinare la sterilità totale delle sia pur ridotte competenze degli organismi comunitari in materia di protezione sociale, da individuarsi nella comoda alternativa rappresentata da una SEO in larga parte imperniata sull'affermazione di un ben determinato tipo di modernizzazione dei sistemi di protezione sociale (eliminazione della funzione redistribuiva del reddito), i cui effetti sul piano nazionale possono variare a seconda dell'attitudine del singolo Stato Membro nei confronti della responsabilità, esclusivamente politica anche nel caso della SEO, che ha assunto al solo livello comunitario<sup>28</sup>. Una simile alternativa può rappresentare un'utile sponda offerta agli Stati Membri a un prezzo politico accettabile per sostenere nell'arena politica domestica scelte fortemente controverse che, in realtà, sono condivise in sede di Consiglio dai governi nazionali che, in quell'arena, le presentano, invece, come frutto di una decisione presa da altri altrove.

Di qui una plausibile spiegazione del perché i contenuti sopra elencati della SEO in materia di modernizzazione dei sistemi di protezione sociale non abbiano, tali e quali, potuto costituire, alla stregua di prescrizioni minime, il contenuto di una direttiva di principio adottata sulla base giuridica fornita dalla "integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro" (art. 137 comma 1 vecchio testo). Una simile soluzione avrebbe, infatti, richiesto, per ciascuno Stato Membro, l'attivazione di un circuito di responsabilità politica, ancor prima che giuridica, a livello nazionale sia in sede di adozione della direttiva che di suo recepimento.

### **1.3 Modernizzazione attraverso l'inclusione sociale: un tentativo fallito.**

La Comunicazione del 1999<sup>29</sup> costituisce un punto di svolta per ciò che concerne la formalizzazione dell'abbandono di qualsiasi velleità regolativa *hard* da parte degli organismi comunitari in materia di *protezione sociale*, con conseguente riconoscimento della competenza esclusiva degli Stati Membri in materia di organizzazione e finanziamento degli stessi. A esso corrisponde, però, la consacrazione del nesso, fortemente invasivo delle medesime competenze in termini di ridimensionamento della funzione redistribuiva dei sistemi di protezione sociale, tra politiche dell'occupazione, orientamenti economici di massima e politica sociale. Rimane, tuttavia, da chiarire se dalla proposta di una strategia concertata per la modernizzazione della protezione sociale,

---

<sup>28</sup> In senso parzialmente simile D. ASHIAGBOR, *EMU and the Shift in the European Labour Law Agenda...*, p. 17.

<sup>29</sup> COM(99) 347 final, 14.07.1999.

avanzata nella stessa Comunicazione, emergano elementi che consentano di mitigare la valutazione negativa della vicenda complessiva sinora offerta.

In primo luogo occorre sottolineare che la Commissione utilizza l'espressione protezione sociale per indicare sia i sistemi di assicurazione sociale che quelli di assistenza sociale, in quanto entrambi funzionalizzati, nella logica della "modernizzazione", a realizzare un aumento quantitativo dell'occupazione<sup>30</sup> e a rendere meno traumatiche le conseguenze della frammentazione delle carriere lavorative, vista come ineluttabile nell'epoca della flessibilità. In questa prospettiva deve essere letta, infatti, la raccomandazione a che i sistemi di protezione sociale non intralcino la "vita economica" introducendo disincentivi al lavoro e alla creazione di nuovi posti ovviamente flessibili.

Ciononostante, come già prima accennato, è dato cogliere anche un elemento in sé positivo nella richiamata strategia, rappresentato dalla promozione dell'integrazione (inclusione) sociale quale obiettivo che deve essere perseguito, in parallelo, da quegli stessi sistemi di protezione sociali adattati alle esigenze del mercato flessibile. Questi, infatti, dovrebbero impegnare le proprie risorse non solo nel finanziamento di servizi per l'impiego efficienti che garantiscano formazione continua e opportunità di inserimento lavorativo per l'intero "ciclo della vita", ma anche nella garanzia di "un'adeguata rete di sicurezza, comprendente un reddito minimo e misure di accompagnamento al fine di combattere efficacemente la povertà e l'emarginazione dei singoli individui e dei nuclei familiari". Essi dovrebbero, infine, "contribuire a un approccio globale e integrato per combattere l'emarginazione sociale, ricorrendo a tutte le politiche appropriate a tutti i soggetti interessati"<sup>31</sup>.

Come questo scenario, vagamente fiabesco, possa conciliarsi con l'obiettivo primario di contenere, quand'anche non ridurre, gli oneri finanziari dei sistemi di protezione sociale risulta comprensibile solo se si considera che, per rendere il lavoro appetibile (*make work pay*), la ricetta utilizzata nelle esperienze nordamericane e britannica si basa su di una drastica riduzione dell'ammontare delle prestazioni sostitutive del reddito i cui risparmi vengono utilizzati per finanziare i servizi per l'impiego<sup>32</sup>. Il modello proposto rischia, quindi, di fondarsi su di un intrinseco equivoco relativo all'irrisorio ammontare del reddito minimo che rende praticamente obbligata l'opzione del beneficiario in favore di

---

<sup>30</sup> I primi dei lavoratori anziani mediante l'innalzamento dell'età pensionabile.

<sup>31</sup> COM(99) 347 final 14.07.1999, p. 15.

<sup>32</sup> Il che rende, di fatto, tale soluzione inapplicabile all'Italia, a meno che non si pensi di utilizzare i fondi destinati a finanziare la Cassa Integrazione Guadagni o i risparmi ricavati dall'individuazione dei falsi invalidi.

un'occupazione quale che sia ovvero retribuita appena al di sopra dello stesso (irrisorio) reddito minimo. Il che determina l'affermazione di politiche dell'occupazione meramente quantitative camuffare da politiche sociali.

Alla Comunicazione del 1999 va, comunque, ascritto il merito di aver se non altro cominciato a dotare di contenuto concreto l'espressione "lotta all'emarginazione sociale" contenuta nell'art. 137 comma 2 par. 3 TCE, e di aver posto le basi, almeno formali, per un approccio multidimensionale al problema dell'esclusione sociale non necessariamente identificata con la disoccupazione e, quindi, non esclusivamente affrontabile attraverso un qualsiasi inserimento nel mercato del lavoro. Peraltro, le priorità indicate nella Comunicazione verranno fatte proprie dalle Conclusioni del Consiglio del 17.12.1999 nelle quali il rafforzamento della cooperazione in materia di modernizzazione e miglioramento della protezione sociale viene per la prima volta indicato come obiettivo prioritario<sup>33</sup>.

La posizione della Commissione Prodi, subentrata alla dimissionaria Commissione Santer nel settembre del 1999, appare fin da subito orientata verso la valorizzazione dell'inclusione sociale quale motore principale della modernizzazione dei sistemi di protezione sociale così come emerge nella Comunicazione al Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000, significativamente intitolata "*Building an inclusive Europe*"<sup>34</sup>.

Della Comunicazione deve essere anzitutto sottolineata l'individuazione nella lotta all'esclusione sociale di una delle sfide di maggior rilievo che gli Stati Membri sono chiamati ad affrontare soprattutto nella prospettiva della creazione di una società basata sulla conoscenza nella quale alle già note forme di esclusione sociale, materiale e morale, sono destinate a sommarsi quelle derivanti da un non omogeneo innalzamento dei livelli di sapere e, quindi, di qualificazione professionale della popolazione europea. Fornendo una lettura più articolata e consapevole del fenomeno, la nuova Commissione coglie appieno la natura multidimensionale dello stesso, nella quale rientra, senz'altro, l'accesso al mercato del lavoro, ma anche all'assistenza sanitaria, all'educazione, al sistema giudiziario, ai diritti, ai meccanismi decisionali e di partecipazione. In questa prospettiva nonostante il lavoro debba essere considerata la via principale all'inclusione, il fenomeno dell'esclusione non coincide con quello della disoccupazione e, pertanto,

---

<sup>33</sup> Conclusioni del Consiglio, 17.12.1999, GUCE C 8/7 12.1.2000.

<sup>34</sup> COM(2000) 79 final 1.03.2000.

non può essere affrontato e risolto con il semplice accesso al mercato del lavoro.

Un "adeguato livello di protezione sociale" se vuole essere realmente inclusivo, non può, dunque, essere garantito dalle sole politiche attive dell'occupazione anche se queste, ovviamente, soprattutto laddove offrano occupazione di qualità in linea con le aspirazioni economiche e professionali della persona attivata<sup>35</sup>, possono costituire il primo passo verso l'inclusione.

In una simile prospettiva, la ribadita avversione della Commissione nei confronti di misure passive di redistribuzione del reddito può essere condivisa laddove queste producano l'effetto di perpetuare la posizione di esclusione di coloro che non sono riusciti a stare al passo con il progresso economico e sociale della collettività in cui erano inseriti (*inactivity* o *poverty trap*). A essi è giusto che vengano garantite pari opportunità di (re)inclusione a patto che la qualità di vita nella condizione di inclusione non risulti peggiore di quella in precedenza subita.

Nella Comunicazione del 2000, la Commissione sembra, dunque, suggerire al Consiglio lo sviluppo di un insieme integrato di politiche di inclusione sociale, nell'ambito delle quali l'approccio proattivo adottato nella SEO, per quanto importante, costituisce solo uno degli elementi che concorrono alla modernizzazione dei sistemi di protezione sociale destinati a diventare maggiormente inclusivi. In questa prospettiva di ridimensionamento della primazia delle politiche dell'impiego sulle politiche sociali si colloca anche l'enfatizzazione, da parte della Commissione, del ruolo che il Fondo Sociale Europeo (d'ora in avanti FSE) sarebbe stato chiamato a svolgere nel sostegno complessivo alle politiche di inclusione, ruolo che il regolamento istitutivo dello stesso<sup>36</sup> limitava, allora, alla garanzia, ai soggetti socialmente esclusi, di pari opportunità nell'accesso al mercato del lavoro (art. 2 comma 1 lett. b).

Dal punto di vista della base giuridica e degli strumenti operativi mediante i quali attuare la nuova strategia dell'inclusione sociale la posizione della Commissione è estremamente chiara. Sulla scorta dell'art. 137 comma 2 par. 3 non avrebbe potuto essere adottato altro che un programma pluriennale a supporto della *cooperazione* tra gli Stati Membri

---

<sup>35</sup> Se si vuole, quindi, anche in termini di *capabilities*. Sul punto cfr., per tutti, B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione del mercato del lavoro*, in [www.aidlass.org/attivita/2006/Relazione\\_Caruso.pdf](http://www.aidlass.org/attivita/2006/Relazione_Caruso.pdf).

<sup>36</sup> Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 1784/1999/CE, 12.07.1999, GUCE L 213/5, 13.08.1999 il quale sostituisce il testo originario della disciplina adottato con il Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 1262/1999/CE, 21.06.1999, GUCE L 161/48, 26.06.1999, su cui cfr. M. NAPOLI, *La riforma del Fondo Sociale Europeo*, in *RGL*, 2000, I, p. 899.

in materia di lotta all'esclusione sociale<sup>37</sup> e non certo uno strumento di coordinamento; in forza di quanto previsto dall'art. 137 comma 1 alinea 4 ("integrazione delle persone escluse nel mercato del lavoro") avrebbe potuto, invece, essere adottata una direttiva quadro (*framework instrument*) contenente prescrizioni minime il cui contenuto avrebbe dovuto ricalcare quello della già citata Raccomandazione del Consiglio n. 441/1992/CE in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale.

La linea di tendenza inaugurata dalla Comunicazione del 2000 avrebbe potuto trovare immediato riscontro negli orientamenti per l'occupazione per lo stesso anno<sup>38</sup> nei quali, invece, non ne risuona che una lontana eco relativa alla necessità di adottare un coerente insieme di politiche volte a promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro di individui appartenenti a gruppi svantaggiati.

Atteggiamento appena meno distaccato nei confronti della richiamata tendenza dimostra il Consiglio Europeo di Lisbona il quale, se ignora totalmente la proposta di direttiva quadro, vara, in sua vece, senza peraltro indicarne la base giuridica, il MAC inclusione sociale. Evento questo da considerarsi necessariamente positivo in termini di affermazione dell'inclusione quale obiettivo dell'agenda sociale europea, ma non altrettanto per ciò che concerne l'approccio alla tematica contenuta nelle stesse Conclusioni del Consiglio. In esse, infatti, si verifica un singolare fenomeno di sdoppiamento che vede la strategia dell'inclusione (punti 32 – 34 delle Conclusioni) staccarsi dalla "modernizzazione dei sistemi di protezione sociale" (punto 31) per la quale avrebbe dovuto rappresentare, almeno nei desiderata della Commissione, l'obiettivo di sintesi da perseguire.

Le conseguenze negative di questo fenomeno si palesano nel ritorno in auge, per ciò che concerne i principi ispiratori della modernizzazione, della necessità di adattamento dei sistemi di protezione sociale al "contesto di uno Stato sociale attivo" nell'ambito del quale è dimostrato che "il lavoro paga", e in cui la promozione dell'inclusione sociale degrada da obiettivo di sintesi a obiettivo tra i tanti (sostenibilità dei sistemi pensionistici, parità di genere, servizi sanitari di qualità).

Che la prospettiva dell'inclusione sociale quale obiettivo di sintesi della modernizzazione dei sistemi di protezione sociale abbia perso lo slancio che sembrava aver trovato nella Comunicazione del 2000, è anche testimoniato dalla contraddittorietà delle dichiarazioni dedicate dalle

---

<sup>37</sup> Il programma sarà varato il 7 dicembre 2001 con la Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 50/2002/CE, GUCE L10/1, 12.01.2002 con un finanziamento di 75 milioni di euro.

<sup>38</sup> Decisione del Consiglio n. 2000/228/EC, 13.03.2000, GUCE L 72/15, 21.03.2000.

Conclusioni alla nuova strategia dell'inclusione. Se, da un lato, infatti, ci si affretta ad affermare che "il lavoro costituisce la migliore salvaguardia contro l'esclusione sociale", dall'altro si cerca di correggere il tiro, auspicando una sorta di *mainstreaming* ovvero "la promozione dell'inclusione nelle politiche degli Stati membri in materia di occupazione, istruzione e formazione, sanità e edilizia abitativa" che pare richiamare la prospettiva sopra evocata.

Posto che la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale risulta essere un obiettivo condiviso da tutti gli organismi comunitari e, quindi, anche dagli Stati Membri, resta da chiarire, e questo sembra essere l'oggetto di una contesa che vede contrapposti, al meno all'inizio del secolo, Commissione e Consiglio (Europeo), se debba prevalere la logica fondata sulla modernizzazione attraverso il ridimensionamento/eliminazione delle prestazioni redistributive e la trasformazione delle politiche sociali in politiche attive dell'occupazione (*make work pay*) oppure la logica che vede nella realizzazione di un sistema di protezione sociale inclusivo la cifra della modernizzazione.

Nella Comunicazione che contiene la proposta al Consiglio Europeo di Nizza dell'Agenda sulla Politica Sociale Europea 2000 – 2005<sup>39</sup>, la Commissione rilancia la prospettiva sintetica cercando, però, di adattare la propria posizione al rifiuto opposto dagli Stati Membri nel Consiglio Europeo di Lisbona di porre al vertice di tale prospettiva l'inclusione sociale. Il risultato è uno spostamento di fuoco sullo sviluppo di una *politica sociale di qualità*, autonoma, che tenda all'obiettivo della *coesione sociale* (artt. 158 e ss. TCE anche se non espressamente richiamati dalla Comunicazione), in coordinamento con la politica economica (competitività) e con la SEO (pieno impiego)<sup>40</sup>. In quest'ottica, la dimensione occupazionale, per divenire fattore di integrazione, deve essere caratterizzata, secondo la Commissione, dalla qualità del lavoro e non soltanto da un aumento quantitativo dell'impiego (*more and better jobs*). La stessa politica delle pari opportunità di genere assume un respiro più ampio, uscendo dall'asfittica dimensione dell'integrazione quantitativa nel mercato del lavoro per assurgere a piena partecipazione delle donne alla vita economica, scientifica, sociale e politica quale elemento chiave di una democrazia realmente compiuta.

Non è un caso, quindi, che nell'Agenda vengano chiaramente distinti gli obiettivi della SEO (pieno impiego e lavoro di qualità) da quelli della Politica Sociale (lotta all'esclusione sociale e promozione di maggiori e migliori opportunità d'impiego per i gruppi svantaggiati), e venga

---

<sup>39</sup> Social Policy Agenda 2000 – 2005 COM(2000) 379 final 28.06.2000.

<sup>40</sup> COM(2000) 379 final, p. 6.

chiarito anche come la prima debba avvalersi degli strumenti posti a disposizione dal Titolo VIII (Occupazione) TCE e la seconda di quelli contenuti nel Titolo XI (Politica sociale).

Ciononostante, sempre dal punto di vista degli strumenti d'azione, la Commissione non può far altro che prendere atto dell'implicita bocciatura, da parte del Consiglio Europeo di Lisbona, della proposta di direttiva quadro sull'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro la quale, nell'Agenda, si trasforma in una proposta di *consultazione* di tutti gli attori rilevanti per definire le migliori modalità di integrazione degli esclusi. Allo stesso modo la Commissione prende atto dell'avvenuta equiparazione del MAC inclusione al coordinamento delle politiche dell'occupazione, pur in assenza di una base giuridica che esplicitamente la consenta.

Pur approvata dal Consiglio Europeo di Nizza (7-9.12.2000, punto 15 delle Conclusioni), l'Agenda produce solo in parte gli effetti sperati dalla Commissione. Se da un lato, infatti, gli Orientamenti per l'occupazione 2001 vedono comparire al loro interno, quale impegno alquanto generico, l'innalzamento della qualità del lavoro (Obiettivo orizzontale A), dall'altro (Considerando 6), essi richiamano i principi di Lisbona circa una modernizzazione dei sistemi di protezione sociale che assicuri la maggiore appetibilità del lavoro rispetto alle prestazioni di sicurezza sociale (*make work pay*) e spingono per la riforma dei sistemi di protezione sociale al fine di evitare che questi creino fenomeni di segregazione nella povertà (*poverty trap*).

Ugualmente e internamente contraddittorio, si configura il riferimento operato alla lotta alle discriminazioni e alla promozione dell'inclusione sociale attraverso il lavoro, in quanto a un condivisibile richiamo a percorsi individuali consistenti in politiche attive e preventive di inserimento nel mercato del lavoro al fine di evitare la marginalizzazione, la condizione di povertà nel lavoro (*working poors*) e l'esclusione della persona, si contrappone una limitazione di tali misure ai soli individui appartenenti a gruppi svantaggiati<sup>41</sup>, con il rischio di creare segmentazioni del mercato del lavoro e politiche dell'impiego a due velocità.

Infine, gli Orientamenti 2001 contengono un'ulteriore carica eversiva nei confronti dei sistemi di protezione sociale, laddove, tra gli elementi che influenzano negativamente il tasso di partecipazione delle donne al mercato del lavoro, collocano, in maniera del tutto generica, le

---

<sup>41</sup> Sul punto cfr., per tutti, i contributi raccolti nel volume curato da M. CFR. BALLESTRERO e G. G. BALANDI, *I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, Bologna, Il Mulino, 2005.

prestazioni di sicurezza sociale. Il rischio, anche in questo caso, è che, in nome di un indiscriminato incremento quantitativo del tasso di occupazione femminile, si vada a incidere su prestazioni pensate per consentire a donne componenti di nuclei familiari monoparentali di poter svolgere, ove lo desiderino, l'attività di cura della prole senza doversi sobbarcare un'altra attività lavorativa (sul mercato), magari di basso contenuto professionale e retributivo<sup>42</sup>.

Volendo sintetizzare gli esiti degli sviluppi politici sin qui illustrati si può affermare che, nonostante i tentativi della Commissione Prodi, è prevalso, all'interno del Consiglio e del Consiglio Europeo, un orientamento contrario a porre in essere una politica di protezione sociale comunitaria autonoma dalla politica per l'occupazione, fondata sui pur deboli referenti normativi contenuti nel Titolo XI TCE e volta, dunque, a creare un sistema europeo di prestazioni di sicurezza sociale a seguito di un'assunzione esplicita di responsabilità politica e giuridica da parte degli Stati Membri in tal senso.

Allo stesso modo, si è rinunciato allo sviluppo di una politica sociale che riconoscesse nell'inclusione sociale l'obiettivo di sintesi verso il quale indirizzare la modernizzazione dei sistemi nazionali di protezione sociale. Il varo del MAC inclusione sociale, infatti, se da un lato ha consentito un recupero formale di quest'ultima dimensione, dall'altro ne ha determinato il tramonto quale elemento caratterizzante la politica sociale comunitaria, dal momento che ne ha sancito la definitiva separazione dall'obiettivo della modernizzazione.

La vera politica sociale comunitaria è, dunque, sempre più affidata a un progressivo rafforzamento del rapporto tra politiche attive dell'occupazione (SEO) e modernizzazione dei sistemi di protezione sociale in termini di rivisitazione di questi ultimi al fine di renderli maggiormente favorevoli all'occupazione (*employment friendly*) e di far sì che una qualsiasi occupazione diventi più appetibile delle prestazioni sostitutive del reddito (*make work pay*).

Se non che, mentre la *pars destruens* di una simile strategia di modernizzazione risulta facilmente perseguibile in considerazione dell'estrema debolezza politica degli attuali e potenziali titolari delle prestazioni destinate a scomparire o a essere ridimensionate, la *pars construens* della medesima pare molto più difficile da realizzare sia per le ben maggiori resistenze politiche che possono essere frapposte da gruppi decisamente più forti dei socialmente esclusi sia per le difficoltà di

---

<sup>42</sup> Cfr. A. GRAY, 'Making Work Pay' – Devising the Best Strategy for Lone Parents in Britain, in *JSP*, 2001, p. 189.

*progettazione* e i costi di gestione estremamente più alti che essa comporta.

Il rischio è dunque, che gli Stati Membri si dimostrino estremamente pronti nel rispettare l'impegno politico assunto a livello comunitario per ciò che concerne lo smantellamento o il ridimensionamento drastico delle prestazioni sostitutive del reddito<sup>43</sup>, tanto da farlo assurgere, a uso politico domestico, a vero e proprio obbligo, ma che si limitino soltanto a questo. In ciò facilitati da un mercato del lavoro ormai ricco di "opportunità" occupazionali di scarsa qualità economica che ben si confanno all'altrettanto scarsa od obsoleta professionalità di coloro che da quello stesso mercato erano stati esclusi, scoraggiati o ne avevano tratto "benefici" economici così ridotti da essere dover essere considerati al di sotto della soglia di povertà e, dunque, titolari di prestazioni di sostegno al reddito delle quali vengono ora privati.

#### **1.4 Il quadro normativo all'esito del Trattato di Nizza: materie, finalità e strumenti d'intervento.**

La lunga digressione condotta sul sostrato meta-giuridico del Trattato di Nizza consente ora di cogliere con chiarezza il significato degli sviluppi registrati in materia sociale.

L'aggiunta, nell'art. 137 nuovo testo, tra i settori di possibile intervento del Consiglio, della "lotta contro l'esclusione sociale" (comma 1 lett. k) e della "modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, fatto salvo il disposto della lettera c" quali ambiti distinti, conferma quanto evidenziato in precedenza circa l'emersione di un'esigenza condivisa di riforma dei sistemi di protezione sociale che non coincide, però, con il paradigma dell'inclusione sociale. Questa, proprio nel momento in cui assurge a materia di competenza comunitaria, subisce il declassamento da potenziale obiettivo di sintesi e cifra interpretativa del modello sociale europeo a materia tra le tante, non necessariamente collegata all'istanza di "modernizzazione dei sistemi di protezione sociale".

Quest'ultima, a sua volta, non può però interferire con le competenze riconosciute al Consiglio dalla lettera (c) in materia di "sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori", confermando, così, *a contrario*, l'interpretazione avanzata nei paragrafi precedenti circa la natura di endiadi da riconoscersi a quell'espressione, non riferibile, dunque, agli aspetti universalistici dei sistemi di sicurezza sociale.

---

<sup>43</sup> Lo stesso vale, purtroppo, per l'assetto normativo del rapporto di lavoro, alla cui flessibilizzazione si proceda prima di aver posto mano alla creazione di un sistema adeguato di tutele nel mercato, come avvenuto nel caso italiano.

Tuttavia, l'interpretazione dell'intero impianto di competenze delineato dall'art. 137 comma 1 deve confrontarsi con quanto disposto dal comma 4 par. 1 secondo cui le disposizioni adottate a norma dello stesso "non compromettono la facoltà riconosciuta agli Stati Membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e non devono incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dello stesso"<sup>44</sup>.

La norma si presta a varie considerazioni di carattere generale e particolare. Quanto alle prime, essa fa il paio con la disposizione successiva che, rispetto alle medesime disposizioni adottate a norma dell'art. 137, afferma che esse non "ostano a che uno Stato Membro mantenga o stabilisca misure, compatibili con il presente trattato, che prevedano una maggiore protezione". Si tratta, dunque, di norme poste a tutela della libertà decisionale degli Stati Membri di costruire un sistema di sicurezza sociale diverso da quello eventualmente concordato a livello comunitario, sicuramente nei principi fondamentali, ma anche nei costi, visto che pure il divieto posto al legislatore comunitario di incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario ben può essere vanificato dalla volontà dello Stato Membro di stabilire misure di maggiore protezione. In quanto tali, dette clausole non consentono alcuna possibilità di limitare la volontà politica del singolo governo nazionale nel momento in cui, agendo nel rispetto delle *eventuali* prescrizioni minime dettate dal diritto comunitario, decida di intervenire per ridimensionare i livelli (nazionali) di tutela in precedenza definiti da legislatori più sensibili alle istanze sociali.

Quanto alle considerazioni di carattere particolare ovvero formulate rispetto alle due nuove competenze riconosciute dalle lettere j) e k), il ragionamento non può che muoversi sulla medesima lunghezza d'onda, visto che, secondo la nuova formulazione dell'art. 137 comma 2 lett. a), il Consiglio può adottare rispetto alle stesse soltanto misure volte a incoraggiare la cooperazione, "a esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri". E, dunque, in nessun modo le misure in questione possono portare a una armonizzazione se non realizzata per comportamenti concludenti posti in essere dal singolo Stato membro (quella che abbiamo definito auto-convergenza). Anche in questo caso, quindi, siamo in presenza di disposizioni a tutela non dello *status quo ante* ma della libertà politica dei governi nazionali nel dare forma ai propri sistemi di protezione sociale.

Tuttavia, anche se si volesse attribuire alle norme in questione una funzione difensiva dell'interesse dei cittadini di uno Stato membro a

---

<sup>44</sup> Ciò almeno fintantoché il sistema di sicurezza sociale mantenga quel quoziente di solidarietà ritenuto indispensabile dalla Corte di giustizia per sottrarlo alla sfera di operatività del diritto comunitario della concorrenza. Sul punto cfr. E. ALES, *L'integrazione europea tra diritti sociali e mercato: il caso degli infortuni sul lavoro*, in *RDSS*, 2004, p. 1.

che il *loro* governo non acconsenta all'adozione di norme comunitarie dotate di effetto regressivo rispetto al livello di protezione sociale nazionale, ci si troverebbe costretti a rilevare che, per esplicita volontà del legislatore comunitario, le disposizioni limitative di cui al comma 4 dell'art. 137 operano con esclusivo riferimento a misure comunitarie adottate ai sensi del medesimo articolo e non, dunque, ad esempio, frutto degli orientamenti decisi in sede di SEO.

Emerge ancora una volta confermato l'effetto depotenziante del Titolo Occupazione rispetto al Titolo Politica sociale ed evidenziato il carattere dirimente della scelta del legislatore comunitario di dotare di collocazione e base giuridica diverse aree tematiche le quali, alla luce dei recenti sviluppi in materia di politiche per l'impiego e in una visione del diritto del lavoro come sistema integrato di microsistemi, dovrebbero essere, invece, oggetto, di intervento consapevolmente coordinato, al fine di evitare che l'aspetto maggiormente discutibile e discusso dell'una (ridimensionamento indiscriminato della funzione redistributiva dei sistemi di protezione sociale) diventi la via primaria di sviluppo dell'altra.

Purtroppo, come avremo modo di vedere nel dettaglio più avanti, questa condizione di subalternità della politica sociale rispetto alla politica dell'occupazione invece di attenuarsi è andata accentuandosi negli anni successivi all'entrata in vigore del Trattato di Nizza, rendendo necessario uno spostamento di prospettiva anche nello svolgimento della ricerca la quale si è dovuta dimostrare sempre più attenta agli sviluppi registrati sul versante occupazione piuttosto che su quello inclusione sociale. Quest'ultimo, infatti, dopo gli effimeri fasti del 2000 – 2001<sup>45</sup> e a seguito della sua separazione dall'obiettivo della modernizzazione dei sistemi di protezione sociale<sup>46</sup>, ha progressivamente perso molto del suo originale fascino e persino rischiato di scomparire nel 2005 come autonoma strategia, venendo, almeno formalmente, recuperato, in parte negli

---

<sup>45</sup> Tanto che si era giustamente parlato di "trionfo del metodo aperto di coordinamento", indicando, però, nell'affermazione di diritti sociali fondamentali a livello europeo, un suo indispensabile referente e limite giuridico: così S. SCIARRA, *La costituzionalizzazione dell'Europa Sociale. Diritti fondamentali e procedure di soft law*, [http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/int/sciarra\\_n16-2003int.pdf](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/int/sciarra_n16-2003int.pdf), p. 5 ss. nonché, EAD., *Fundamental Labour Rights after the Lisbon Agenda*, [http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/int/sciarra\\_n36-2005int.pdf](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/int/sciarra_n36-2005int.pdf), p. 16 ss. Alla stessa fase si riferisce il positivo giudizio di E. ALES, *La modernizzazione ...*, cit. e di S. GIUBBONI, *Social Rights and Market Freedom ...*, cit., p. 124.

<sup>46</sup> L'art. 34 della Carta di Nizza (GUCE C 364/1, 18.12.2000) fornisce, tuttavia, indicazioni che paiono porsi in contraddizione con le tendenze evidenziate nel testo in quanto, dopo aver distinto tra sicurezza sociale (dei lavoratori) al comma 1 e assistenza sociale (degli indigenti) al comma 3, ricollega correttamente quest'ultima alla lotta all'esclusione sociale e alla povertà. Sul punto cfr. E. ALES, *Libertà e "uguaglianza solidale": il nuovo paradigma del lavoro nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, in *DL*, 2001, I, p. 111.

aspetti occupazionali della nuova Strategia di Lisbona, in parte in un nuovo MAC protezione e inclusione sociale nel quale confluiscono riforma dei sistemi pensionistici e tutela della salute.

Nel paragrafo che segue si cercherà di dar conto di una tormentata e complessa stagione di cambiamenti dai quali emerge un approccio alla politica sociale fortemente influenzato dalle dimensioni economica e occupazionale, il non soddisfacente andamento delle quali sembra, però, aver risvegliato l'interesse degli Stati membri e degli organismi comunitari nei confronti di uno degli obiettivi dell'integrazione europea la cui dimensione sociale era stata, sino a quel momento, sottovalutata ovvero il rafforzamento della coesione economica e *sociale* (artt. 158 e ss. TCE).

## **2. La "modernizzazione" dei sistemi di protezione sociale attraverso le politiche dell'occupazione.**

Separata dalla lotta all'esclusione sociale, la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale tende sempre di più a identificarsi con la SEO e, quindi, a dividerne le sorti. Se, però, la separazione ha costituito, a nostro avviso, un fattore inibitore dello sviluppo di una politica sociale autonoma, responsabile ed esplicita a livello comunitario, non vi è dubbio che il nesso tra modernizzazione e SEO ha prodotto una serie di apprezzabili *tentativi* volti a rendere la SEO maggiormente consapevole, se non altro, del fatto che solo un lavoro di qualità può legittimamente aspirare a costituire, in sé, uno strumento di protezione sociale degno di questo nome.

Non è un caso che il primo e forse più importante di questi tentativi si sia prodotto sotto la Presidenza svedese dell'Unione nell'ambito del Consiglio Europeo di Stoccolma (23-24.03.2001). Sotto il titolo "Modernizzazione del modello sociale europeo", infatti, le Conclusioni del Consiglio (punto 26) indicano quale priorità dell'azione comunitaria il raggiungimento della condizione di pieno impiego non solo attraverso un aumento quantitativo dell'occupazione ma, soprattutto, mediante un miglioramento della qualità del lavoro. In una simile prospettiva "sarebbe necessario compiere maggiori sforzi per promuovere un buon ambiente di lavoro per tutti, comprese pari opportunità per i disabili, la parità di genere, un'organizzazione del lavoro efficace e flessibile che consenta di conciliare meglio la vita lavorativa con la vita privata, l'apprendimento lungo l'intero arco della vita, l'igiene e sicurezza sul luogo di lavoro, la partecipazione dei lavoratori e la diversificazione nella vita lavorativa." (punto 26 delle Conclusioni).

Commissione e Consiglio vengono, dunque, invitati a elaborare indicatori sulla qualità del lavoro che saranno approvati dal Consiglio Europeo di Laeken (14-15.12.2001)<sup>47</sup>.

La Commissione, forte di questo mandato e della rinnovata fiducia che il Consiglio Europeo di Stoccolma ripone nell'Agenda per la politica sociale, cerca di riproporre le considerazioni in essa già formulate in materia di collegamento tra politiche sociali e politiche occupazionali di qualità, ricordando, nella sua Comunicazione del 2001<sup>48</sup>, che il perseguimento di più elevati e migliori livelli di impiego e di prestazione economica non può essere disgiunto dalla modernizzazione complessiva del modello di sociale europeo, la quale, a sua volta, consiste nel garantire una società socialmente inclusiva<sup>49</sup>.

Il tentativo della Commissione sembra trovare positivo riscontro negli Orientamenti per l'occupazione per il 2002<sup>50</sup> nei quali, al Considerando 14, si ricorda che il Consiglio Europeo di Lisbona ha lanciato un "processo" di coordinamento aperto in materia di inclusione sociale e che tra questo e la SEO dovrebbero essere garantite interazione e coerenza. Tuttavia, proprio nel recepimento pedissequo degli indicatori di qualità del lavoro elaborati dalla Commissione<sup>51</sup> questa linea di condotta trova una evidente contraddizione nella mancanza, tra le molteplici dimensioni di qualità richiamate<sup>52</sup>, della più importante, almeno nella prospettiva di rendere il lavoro strumento adeguato di protezione sociale, ovvero una retribuzione sufficiente o, se non altro, dignitosa.

---

<sup>47</sup> Per un'accurata analisi critica e ragionata degli indicatori in materia di qualità del lavoro cfr. F. RAVELLI, *Il coordinamento delle politiche comunitarie per l'occupazione e i suoi strumenti*, [http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/int/ravelli\\_n43-2005int.pdf](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/int/ravelli_n43-2005int.pdf), p. 22 ss. Nel medesimo Consiglio Europeo di Laeken verranno approvati anche gli indicatori sull'inclusione sociale come elaborati dal Comitato per la Protezione Sociale. Sul ruolo degli indicatori nel processo di inclusione sociale cfr., per tutti, T. ATKINSON, E. MARLIER, B. NOLAN, *Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union*, in *JCMS*, 2004, p. 47.

<sup>48</sup> *Employment and Social Policies: a Framework for Investing in Quality*, COM(2001) 313 final, 20.6.2001. Corroborata da *Improving Quality in Work: a Review of Recent Progress*, COM(2003) 728 final, 26.11.2003.

<sup>49</sup> COM(2001) 313 final, p. 5.

<sup>50</sup> Decisione del Consiglio n. 2002/177/CE, 18.02.2002, GUCE L 60/60, 1.03.2002.

<sup>51</sup> COM(2001) 313 final.

<sup>52</sup> "I settori da prendere in considerazione dovrebbero includere sia le caratteristiche dell'impiego (ad esempio la qualità intrinseca del posto di lavoro, le competenze, l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e l'evoluzione della carriera), sia il contesto più ampio del mercato del lavoro, che abbraccia parità tra i sessi, salute e sicurezza sul lavoro, flessibilità e certezza dell'impiego, integrazione e accesso al mercato del lavoro, organizzazione del lavoro ed equilibrio lavoro-vita privata, dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori, pluralità e non discriminazione, risultati complessivi dell'attività lavorativa e produttività." (Orientamento orizzontale B).

Le motivazioni per le quali i documenti comunitari non contengono alcun riferimento agli aspetti retributivi sono riconducibili sia all'esclusione esplicita dalle competenze del Consiglio della materia salariale (art. 137 comma 5) sia, in misura a nostro avviso decisamente maggiore, alla considerazione che, individuando in una retribuzione sufficiente o dignitosa uno degli indicatori di qualità che l'occupazione offerta alla persona esclusa da integrare nel mercato del lavoro dovrebbe presentare, si vanificherebbe uno degli effetti attesi, ma non pubblicizzati, della strategia fondata sulla maggiore appetibilità del lavoro rispetto alle prestazioni di sicurezza sociale (*make work pay*) ovvero il basso costo della manodopera che, solo, giustificerebbe l'assunzione di un soggetto a suo tempo ritenuto dal mercato stesso privo della qualità professionale necessaria per accedere a lavori dignitosamente remunerati<sup>53</sup>.

In ogni caso un brusco richiamo alla cruda realtà dei fatti viene dal di poco successivo Consiglio Europeo di Barcellona (15-16.03.2002), nelle cui Conclusioni (punto 32), perfettamente in linea con l'approccio scarsamente sensibile alla problematiche sociali dell'ospite di turno, si afferma che "per quanto concerne le politiche dell'occupazione (...) i sistemi di protezione sociale dovrebbero essere adeguati per rendere appetibile il lavoro e incoraggiare la ricerca di posti di lavoro. Gli Stati membri dovrebbero perseguire il riesame di aspetti quali le condizioni di titolarità delle prestazioni, la loro durata, il tasso di sostituzione, la disponibilità di prestazioni di integrazione del reddito da lavoro, il ricorso a crediti di imposta, il rigore dei sistemi di gestione".

Ovviamente, in questa prospettiva, al fine di ottenere un giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza, gli Stati membri sono invitati a riesaminare la normativa sui contratti di lavoro e, ove opportuno, i relativi costi, al fine di promuovere la creazione di più posti di lavoro: la qualità, infatti, permetterà di migliorare i livelli occupazionali *solo se* non creerà nuove *rigidità* nel mercato del lavoro<sup>54</sup>.

In un simile contesto non desta sorpresa l'affermazione secondo la quale "nonostante il carattere multidimensionale del fenomeno (dell'esclusione sociale), il migliore strumento per ottenere l'integrazione è il lavoro, obiettivo per il quale è essenziale la collaborazione tra servizi

---

<sup>53</sup> Gli effetti negativi di questa dinamica si sono dimostrati così evidenti da costringere il Governo Laburista britannico a introdurre un salario minimo legale. Tale dinamica è destinata a produrre conseguenze tanto evidenti quanto devastanti sui sistemi di contrattazione collettiva.

<sup>54</sup> In questo senso appare decisamente ottimistica la posizione di chi non ritiene lo smantellamento dei sistemi di tutela degli *insiders* un portato, sia pure indiretto, della SEO: così S. GIUBBONI, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, [http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/int/giubboni\\_n46-2006int.pdf](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/int/giubboni_n46-2006int.pdf), 2006, p. 18.

dell'occupazione e servizi sociali, in modo che entrambi i meccanismi migliorino l'occupabilità delle persone socialmente escluse. L'occupazione è sempre meglio della disoccupazione, però devono sussistere alcune condizioni minime e le opportunità per progredire sul piano lavorativo.”<sup>55</sup>. Stoccolma è così cancellata.

Emerge tuttavia nelle indicazioni appena citate un interessante richiamo all'interazione tra politiche dell'occupazione e politiche sociali che trova eco e più raffinata sistemazione concettuale nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles (20–21.03.2003). In esse, sotto il titolo “Modernizzazione del modello sociale europeo”, oltre che dell'obiettivo dell'incremento quantitativo e qualitativo dell'occupazione, si parla di solidarietà e inclusione sociale quali strumenti ideali per la promozione di un livello elevato di *coesione sociale* da raggiungere attraverso un consistente e *reciproco* rafforzamento dell'integrazione tra politiche dell'occupazione e politiche sociali.

Colto l'accento posto sull'esigenza di integrazione e coerenza tra le due politiche, si tratta di stabilire se, effettivamente, essa si intenda come *reciproca* e *paritaria* oppure se non nasconda, ancora una volta una logica di subalternità dell'una (politica sociale) rispetto all'altra (occupazione). L'interrogativo è risolto in maniera deludente dalla stessa Commissione la quale, incaricata dal richiamato Consiglio Europeo di Bruxelles di presentare una proposta di miglioramento del quadro complessivo delle politiche di protezione sociale (punto 50 delle Conclusioni), individua, nella funzionalizzazione del MAC Inclusione sociale al rafforzamento della SEO e degli Indirizzi di massima per le politiche economiche (art. 99 TCE), il fine al quale indirizzare la razionalizzazione (*streamlining*) della dimensione sociale della Strategia di Lisbona<sup>56</sup>.

Quel che ne risulta è un affinamento della strategia fondata sulla maggiore appetibilità del lavoro rispetto alle prestazioni di sicurezza sociale (*make work pay*), frutto di fondate preoccupazioni circa l'inadeguatezza di un lavoro “di qualità” privo della qualità principale (retribuzione sufficiente) a costituire un adeguato succedaneo delle

---

<sup>55</sup> Per una lettura condivisibilmente critica di questa impostazione cfr., nella dottrina italiana, A. DURANTE, *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?*, in *RGL*, I, 2006, p. 403 e S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 282 ss., la quale mette in guardia rispetto alla “ammaliante sirena della Sicurezza attiva”.

<sup>56</sup> *Strengthening the Social Dimension of the Lisbon Strategy: Streamlining Open Coordination in the Field of Social Protection*, COM(2003) 261, 27.5.2003. Confermata e attuata da *Working Together, Working Better: A New Framework for the Open Coordination in Social Protection and the Inclusions Policies in the EU*, COM(2005) 706 final, 22.12.2005.

prestazioni sostitutive del reddito e, quindi, ad assumere il ruolo di strumento di protezione sociale *ex se*.

Il nuovo assetto propositivo, formalizzato in un importante documento del Comitato per la Protezione Sociale istituito dal Trattato di Nizza (art. 144 TCE), trova immediata conferma negli Orientamenti per l'occupazione per il 2003<sup>57</sup> (ribaditi, poi, per il 2004<sup>58</sup>), nei quali viene evocata, sia pure con qualche cautela (Orientamento 8), la necessità di una transizione dalle prestazioni sostitutive del reddito da lavoro (*out-of-work benefits*) a quelle integrative del reddito da lavoro (*in-work benefits*), peraltro già ampiamente note nell'esperienza britannica<sup>59</sup>, anche al fine di ridurre il numero dei lavoratori ridotti in condizioni di povertà dall'aver dovuto accettare un'occupazione retribuita al di sotto del livello di sufficienza (*working poors*).

Con l'individuazione nella SEO del motore effettivo della *modernizzazione del modello sociale europeo* si compie il destino delle politiche sociali che avrebbero potuto essere sviluppate *ex art. 137 comma 1 lett. h) e j)*<sup>60</sup>. La preferenza che gli Stati membri sono chiamati ad accordare a prestazioni integrative del reddito rispetto a quelle sostitutive in nome della crescita occupazionale, infatti, ben potrebbe costituire uno dei punti qualificanti di una strategia di riforma dei sistemi di protezione sociale fondata, è opportuno sottolinearlo, sulla de-responsabilizzazione dal lato della domanda di lavoro (imprenditori) e sulla iper-responsabilizzazione della collettività chiamata a sostenere i costi economici e sociali del lavoro di scarsa qualità.

A nostro avviso, due elementi si sono rivelati decisivi nel determinare la scelta in favore dell'applicazione del coordinamento *ex art. 128 TCE* alla materia della protezione sociale.

In primo luogo, il nesso stringente (coerenza) imposto dall'art. 126 comma 1 tra obiettivi di crescita occupazionale e Indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità adottate a norma dell'art. 99 TCE, nesso che tende a far prevalere la dimensione quantitativa dell'integrazione nel mercato del lavoro, si rivela difficilmente compatibile con politiche sociali che vedano nel lavoro di qualità l'unica alternativa plausibile alle prestazioni sostitutive del reddito, ma

---

<sup>57</sup> Decisione del Consiglio n. 2003/578/CE, 22.07.2003, GUCE L 197/13, 5.08.2003.

<sup>58</sup> Decisione del Consiglio n. 2004/740/CE, 4.10.2004, GUCE L 326/45, 29.10.2004.

<sup>59</sup> Anche in questo caso la letteratura è sconfinata. Cfr., almeno, C. GROVER, J. STEWART, *'Market Workfare': Social Security, Social Regulation and Competitiveness in the 1990s*, in *JSP*, 1999, p. 73; P. TAYLOR-GOOPY, T. LARSEN, J. KANANEN, *Market Means and Welfare Ends: The UK Welfare State Experiment*, in *JSP*, 2004, p. 573.

<sup>60</sup> Sul punto cfr. anche *Modernising Social Protection for More and Better Jobs a comprehensive approach contributing to making work pay*, COM(2003) 842 final, 30.12.2003.

perfettamente in linea con il paradigma di modernizzazione del modello sociale europeo fatto proprio dagli Stati membri nei Consigli Europei.

In secondo luogo, la sua natura di strumento ambigualmente collocato tra *hard* e *soft law* nel senso già in precedenza indicato ovvero non per ciò che concerne l'assunzione di responsabilità sul piano giuridico, evidentemente esclusa, ma per quanto riguarda la possibilità, per il singolo Stato membro di far valere o di disconoscere con altrettanta facilità a livello nazionale la responsabilità assunta all'interno delle istituzioni comunitarie. Rimane, infatti, da verificare la volontà politica del singolo governo nazionale di considerare vincolante l'impegno assunto a livello comunitario anche con riferimento alla *pars construens* del modello sociale europeo "modernizzato" che dovrebbe seguire, quale conseguenza naturale, la ben più semplice ed economicamente vantaggiosa attuazione della *pars destruens* della modernizzazione del sistema di protezione sociale rappresentata dall'eliminazione delle prestazioni sostitutive del reddito.

Così come rimane da vedere quanto un simile disegno possa essere realizzato senza incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario degli Stati membri, visto che pur non potendosi invocare l'art. 137 comma 4 par. 2, la coerenza della SEO con gli Indirizzi di massima delle politiche economiche impone agli stessi il rispetto di stringenti vincoli di bilancio anche con riferimento alle politiche per l'occupazione.

Tuttavia, proprio sul versante dell'allocazione di risorse economiche adeguate per lo sviluppo di politiche nazionali ispirate alle ambiziose linee guida sopra descritte, emerge, dagli Orientamenti per il 2003, un elemento positivo del nesso tra dimensione occupazionale e dimensione economica dell'azione comunitaria, consistente nel collegamento tra SEO e politica di coesione economica e sociale ovvero nella messa a disposizione, per lo sviluppo delle politiche dell'occupazione non solo del FSE (art. 146 TCE), ma anche degli altri Fondi Strutturali (artt. 158 e ss. TCE). Se ciò non rende, ovviamente, meno criticabile, il perdurante prevalere, nei documenti comunitari, della dimensione quantitativa dell'integrazione nel mercato del lavoro, costituisce, però, come vedremo, un incentivo concreto all'attuazione, da parte degli Stati membri, della *pars construens* del modello sociale europeo "modernizzato" attraverso la messa a disposizione di finanziamenti comunitari.

### **3. Dall'inclusione sociale alla coesione sociale: conseguenze e possibili scenari futuri di un circolo virtuoso.**

L'ormai acclarata individuazione nella SEO dello strumento primario di "modernizzazione" del modello sociale europeo, non determina soltanto la totale condivisione del destino della prima da parte della seconda, esito sul quale torneremo più avanti, ma pone anche un pressante interrogativo circa la sorte del MAC Inclusionione sociale. Se, infatti, da parte degli organismi comunitari, il migliore strumento di inclusionione sociale è ritenuto essere l'integrazione nel mercato del lavoro, attuata, però, da sistemi di protezione sociale "modernizzati" secondo i dettami contenuti nella SEO ovvero di fatto votati a un incremento *quantitativo* dell'occupazione, quale ruolo possono svolgere, sempre a livello comunitario, le altre dimensioni dell'inclusionione sociale? O meglio, gli organismi comunitari sono tuttora inclini a impegnarsi nella lotta a manifestazioni dello stato di esclusione sociale diverse dalla condizione di disoccupazione e, quindi, a sviluppare politiche dell'inclusionione sociale diverse dalle politiche dell'occupazione?

La condizione di difficoltà nella quale versava il MAC inclusionione sociale dopo i fasti del 2000-2001 si era già palesata nella richiesta alla Commissione e al Consiglio formulata dal Consiglio Europeo di Bruxelles del 2003 (punto 50 delle Conclusioni) di rivedere il quadro complessivo delle politiche di "protezione sociale", evidentemente altre rispetto a quelle fondate sull'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro. Ne era derivata, da parte della Commissione, una proposta di razionalizzazione (*streamlining*) della dimensione sociale della Strategia di Lisbona, fatta propria dal Consiglio, che molto assomigliava a una campana a morto per il MAC inclusionione, funzionalizzato alla SEO e alla realizzazione degli Indirizzi di massima delle politiche economiche e accorpato alla sostenibilità dei sistemi previdenziali e alla qualità delle prestazioni sanitarie, tanto da essere destinato a trasformarsi in MAC protezione sociale e inclusionione sociale<sup>61</sup>.

Le vicende, apparentemente separate, della SEO e del MAC protezione sociale e inclusionione sociale erano però destinate a intrecciarsi nuovamente, anche se non positivamente, con l'insediamento della Commissione Barroso (fine novembre 2004), portatrice di una visione estremamente riduttiva della dimensione sociale europea, nella convinzione che questa esaurisca le sue funzioni nel favorire una crescita quantitativa dei tassi di attività sul mercato del lavoro, a sua volta generatrice di crescita economica.

---

<sup>61</sup> COM(2003) 261, 27.5.2003.

Nel suo documento programmatico di debutto<sup>62</sup>, volto a dotare di un nuovo inizio la stagnante Strategia di Lisbona, la nuova Commissione sintetizza nel motto "*Growth and Jobs*" la sua missione, sottolineando come "l'incremento dei livelli occupazionali è il mezzo più efficace per generare la crescita economica e per promuovere economie socialmente inclusive.". L'investimento nel capitale umano e la parità nei punti di partenza e non di arrivo costituiscono, però, la chiave di lettura del motto<sup>63</sup>. Anche in questo caso, quindi, l'inclusione sociale si risolve nell'integrazione nel mercato del lavoro<sup>64</sup>.

La Comunicazione della Commissione viene presentata al Consiglio Europeo di Bruxelles del 22-23.03.2005 insieme a una proposta di Agenda sociale<sup>65</sup> perfettamente in linea, nella quale si individuano due aree prioritarie di intervento: il pieno impiego e lo sviluppo di una società più coesa. Il primo, da realizzarsi attraverso una maggiore integrazione tra Orientamenti della SEO e Indirizzi di massima delle politiche economiche, la seconda mediante la garanzia di pari opportunità per tutti che passa, ovviamente, attraverso l'eliminazione delle inefficienze prodotte dalle prestazioni di sostituzione del reddito ancora esistenti.

L'accoglienza entusiasta che il Consiglio Europeo riserva alla Nuova Strategia di Lisbona, così come rivisitata dalla Commissione, conferma l'inclinazione degli Stati membri verso un potenziamento della dimensione economica e occupazionale dell'intervento comunitario, tanto da far sembrare il richiamo alla necessaria natura multidimensionale delle politiche di inclusione sociale una mera clausola di stile (punto 36 delle Conclusioni).

A conferma della correttezza di una simile impressione può essere portata la chiara affermazione contenuta nella emblematica Comunicazione della Commissione "*Working together, working better*"<sup>66</sup> secondo la quale, pur conservando il MAC protezione sociale e inclusione sociale una sua autonoma esistenza, le tematiche di sociali rilevanti per gli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione, appena istituiti dal Consiglio Europeo (punto 39(b) delle Conclusioni), avrebbero potuto essere trattate anche e soprattutto nell'ambito dei neo-istituiti Programmi

<sup>62</sup> *Working Together for Growth and Jobs. A New Start for the Lisbon Strategy*, COM(2005) 24 final, 2.2.2005.

<sup>63</sup> Sulle conseguenze di tale approccio, cfr. le considerazioni di W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e Mercato*, 2000, p. 14 ss.

<sup>64</sup> Sottolinea questo aspetto, così come il ridimensionamento della prospettiva inclusiva, M. DALY, *EU Social Policy after Lisbon*, in *JCMS*, 2006, p. 471 ss.

<sup>65</sup> *Social Agenda 2005 – 2010*, COM(2005) 33 final, 9.2.2005.

<sup>66</sup> *Working Together, Working Better: A New Framework for the Open Coordination in Social Protection and the Inclusions Policies in the EU*, COM(2005) 706, 22.12.2005.

Nazionali di Riforma (punto 39(c)) e, dunque, in una prospettiva di integrazione economica. Allo stesso modo, prosegue la Commissione, nell'ambito della strategia del Consiglio Europeo di creazione della coesione sociale attraverso la crescita e l'occupazione, le politiche (economiche) della nuova Strategia di Lisbona contribuiranno all'inclusione economica, alla coesione e all'inclusione sociale, così che il MAC alimenterà la nuova Strategia e quest'ultima ne beneficerà nel raggiungimento della coesione sociale.

Fatto salvo nella forma (esistenza), il MAC protezione sociale e inclusione sociale pare essere compromesso nella sostanza (ragion d'essere), dal momento che, qualora si ritenga opportuno e, cioè qualora lo decida il Consiglio, le tematiche di sociali, *anche diverse da quelle relative all'integrazione nel mercato del lavoro*, potranno essere assorbite dagli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione.

Questa considerazione rafforza, dunque, la convinzione in precedenza espressa, secondo la quale, per ricostruire gli sviluppi effettivi di quella che vorremmo ancora poter chiamare politica sociale comunitaria, occorre, ora più che mai, far riferimento non alle vicende<sup>67</sup> del MAC protezione sociale e inclusione sociale, ridotto a poco più di un simulacro, ma agli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione<sup>68</sup> e alla politica di coesione.

Nello stesso Consiglio Europeo di Bruxelles del marzo 2005 (punto 6 delle Conclusioni), si sottolinea, infatti, la necessità di mobilitare tutte le risorse disponibili al fine di realizzare le tre dimensioni della Strategia di Lisbona (economica, sociale e ambientale), *ivi compresa la politica di coesione*. In particolare, il rafforzamento della coesione sociale e territoriale costituisce, insieme alla promozione del pieno impiego nonché del lavoro di qualità e di alta produttività, uno dei tre Orientamenti integrati in materia di occupazione che saranno individuati, di lì a poco, dal Consiglio<sup>69</sup>. Emblematica la definizione che in essi viene data del rafforzamento della coesione sociale e territoriale in termini di "rafforzamento dell'inclusione sociale, prevenzione dell'esclusione dal mercato del lavoro e sostegno all'integrazione delle persone svantaggiate

---

<sup>67</sup> Consistenti, fondamentalmente, nell'elaborazione, peraltro non priva di tensioni tra Commissione, Comitato per la Protezione Sociale, Consiglio e Consiglio Europeo, di nuovi obiettivi nel marzo 2006 e di nuove linee guida nello stesso anno, dalle quali sono scaturiti i Rapporti Nazionali sulla Protezione l'Inclusione Sociale.

<sup>68</sup> *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005 – 2008)*, COM(2005) 141 final, 12.4.2005 che, a seguito dell'integrazione funzionale tra SEO e Indirizzi di massima delle politiche economiche, sostituiscono gli Orientamenti per l'occupazione.

<sup>69</sup> Decisione del Consiglio n. 2005/600/CE, 12.07.2005, GUCE L 205/21, 6.08.2005.

e di riduzione delle disparità regionali in termini di occupazione, disoccupazione e produttività del lavoro.”.

Un ulteriore spunto di riflessione è fornito dall’Orientamento generale n. 17 dal quale derivano le concrete priorità di intervento per le politiche degli Stati membri. Tra queste, infatti, è importante sottolineare l’“Inserimento e la permanenza del maggior numero possibile di persone nel mercato del lavoro” alla cui realizzazione concorrono, in ugual misura, sistemi di protezione sociale “modernizzati” e occupazione di qualità, *tale, stavolta, anche sotto il profilo retributivo*.

Il passaggio dal linguaggio dell’*inclusione sociale* a quello della *coesione sociale* è sintomatico del fatto che le nuove sfide poste al modello di integrazione europea dall’allargamento, a quell’altezza cronologica appena realizzato, si caratterizzano per una forte interrelazione tra dimensione economica e dimensione sociale, dovuta soprattutto al basso livello di reddito *pro capite* da lavoro dipendente di molti degli cittadini dei nuovi Stati membri. In questo contesto, la tensione verso il progressivo raggiungimento della coesione economica a livello comunitario necessita dell’azione di tutti gli istituti tipici dei sistemi di protezione sociale tradizionali, ivi compresi le prestazioni di sostituzione del reddito e il lavoro di qualità, tale anche e soprattutto sotto il profilo retributivo.

Che la politica di coesione economica e sociale abbia visto crescere l’enfasi posta sulla propria funzione di inclusione sociale lo si coglie con chiarezza da una ricognizione degli atti normativi di recente adottati dal Consiglio in materia di Fondi strutturali al fine di disegnare la strategia 2007-2013.

A tale proposito è sufficiente sottolineare quanto previsto dall’art. 3 comma 1 par. 2 del nuovo regolamento recante previsioni generali sui fondi strutturali<sup>70</sup> in materia di obiettivi, laddove si afferma che le azioni intraprese sotto l’egida dei fondi dovranno fare proprie, a livello nazionale e regionale, le priorità comunitarie in favore, tra le altre, dell’occupazione e dell’inclusione sociale.

Oppure richiamare quanto disposto dall’art. 9 comma 3 dello stesso regolamento in tema di finalizzazione dell’assistenza finanziata dai fondi alla creazione di posti di lavoro e al perseguimento degli obiettivi indicati negli Orientamenti integrati in materia di occupazione<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> Decisione del Consiglio n. 1083/2006/CE, 11.07.2006, GUCE L210/25, 31.07.2006.

<sup>71</sup> La medesima norma vincola a tale fine l’impiego del 60% delle risorse previste sotto l’obiettivo della Convergenza (art. 3 comma 2 lett. a) e il 75% di quelle stanziare per la Competitività e l’occupazione regionale (art. 3 comma 2 lett. b), somme non indifferenti se si considera che si tratta, rispettivamente, di ammontare totali per 251 e 49 miliardi di euro.

O, infine, sottolineare che nella definizione delle linee strategiche comunitarie sulla coesione, il Consiglio deve garantirne la coerenza rispetto agli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (art. 25 par. 2), così come di fatto avvenuto<sup>72</sup>.

A ciò si aggiunga il compito specifico attribuito al FSE dal suo nuovo regolamento<sup>73</sup> di sostenere le politiche degli Stati membri finalizzate alla realizzazione della piena occupazione caratterizzata da lavori di qualità e produttività, alla promozione dell'inclusione sociale e alla riduzione delle disparità nazionali, regionali e locali in materia di impiego (art. 2 comma 1).

Proprio la centralità assunta dall'allargamento nella prospettiva dell'integrazione europea, ridimensiona l'impatto di quello che in precedenza poteva essere considerato un fattore limitativo della rilevanza complessiva della politica di coesione ovvero la sua dimensione eminentemente territoriale e strutturale, facendo emergere le sue enormi potenzialità in termini di sostegno economico e, quindi, di incentivo, allo sviluppo di politiche nazionali, regionali e locali di integrazione/inclusione sociale, finalmente dotate degli strumenti finanziari necessari a concretizzare quella dimensione *qualitativa* della crescita occupazionale e della coesione sociale altrimenti destinata a dipendere dalla convenienza politica e dalle capacità budgetarie del singolo Stato membro.

Il nesso crescita-occupazione-coesione sociale si rivela sorprendentemente virtuoso, dunque, nella sua capacità di generare una vera e propria *politica economica sociale comunitaria*, gestita congiuntamente dalla Commissione e dagli Stati membri attraverso i Fondi strutturali.

Peraltro, in una prospettiva simile, può essere collocato il recente varo del Programma per l'occupazione la solidarietà sociale<sup>74</sup>, che succede, per ciò che concerne la lotta all'esclusione sociale, al già citato Programma d'azione 2002-2006<sup>75</sup>, nel quale vengono ricondotti a unità i molteplici filoni di intervento in ambito latamente sociale finanziati in maniera non coordinata degli ultimi anni.

L'esigenza e la rinnovata sensibilità al coordinamento delle politiche "sociali" emergono sin dall'utilizzo, per l'adozione del Programma da ultimo citato, di una base giuridica composita, costituita dall'art. 13

---

<sup>72</sup> Decisione del Consiglio n. 2006/702/CE, 6.10.2006, GUCE L291/11, 21.10.2006.

<sup>73</sup> Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 1081/2006/CE, 5.07.2006, GUCE L210/12, 31.07.2006.

<sup>74</sup> Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 1672/2006/CE, 24.10.2006, GUCE L315/1, 15.11.2006.

<sup>75</sup> Peraltro con un *budget* decisamente più elevato, pari a circa 200 milioni di euro per sette anni.

comma 2 (lotta alle discriminazioni), dall'art. 129 (politiche dell'occupazione) e dall'art. 137 comma 2 (a) (cooperazione in materia di politiche sociali). Così come, dall'indicazione dell'ambito di operatività, contenuta nell'art. 1 della decisione istitutiva del Programma, si evince la volontà degli organismi comunitari, ivi compreso il Parlamento Europeo<sup>76</sup>, di creare un pilastro "cognitivo" dell'appena menzionata politica economica sociale che, lasciando ovviamente impregiudicato l'esercizio delle competenze normative e politiche comunitarie nei singoli settori<sup>77</sup>, intervenga a sostegno dell'*attivazione* di tutti i potenziali attori rilevanti, anche diversi dagli Stati membri<sup>78</sup>, in un ambito che viene genericamente definito dell'occupazione e degli affari sociali.

Al termine di questa ulteriore e corposa digressione sui dati meta-giuridici emersi negli ultimi anni, proprio la prepotente entrata in scena della politica di coesione economica e sociale quale strumento di realizzazione della Nuova Strategia di Lisbona, consente di concludere recuperando, almeno *de iure condendo*, la centralità della dimensione giuridica in termini di cornice nella quale potrebbero essere preconizzati ulteriori sviluppi di un modello sociale europeo coesivo e inclusivo.

Come noto, infatti, la competenza comunitaria a sviluppare una politica di coesione trova il suo fondamento nel Titolo XVII TCE, il quale ne afferma la necessità al fine di garantire uno sviluppo armonico della Comunità stessa e di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni (art. 158 TCE). In questa prospettiva, ovviamente, lo strumento di maggiore rilievo è rappresentato dai già citati Fondi strutturali, ivi compreso il FSE (art. 146 TCE).

Tuttavia, soprattutto alla luce delle nuove prospettive integrate di intervento in ambito economico e sociale, occorre non sottovalutare l'importanza del ruolo che potrebbe svolgere l'art. 159 comma 3 il quale afferma che, qualora si renda necessario adottare *azioni specifiche* (volte a sviluppare la coesione economica e sociale) al di fuori dei Fondi, a condizione che queste non rechino pregiudizio all'effettività di misure decise nell'ambito di altre politiche comunitarie, il Consiglio può procedere a norma dell'art. 251 ovvero deliberando a maggioranza qualificata.

Siamo, dunque, in presenza di una competenza del Consiglio che potrebbe essere utilmente esercitata per adottare atti normativi

---

<sup>76</sup> Di recente, il Parlamento Europeo ha presentato un Rapporto – Proposta per un modello sociale europeo del futuro (A6 0238/2006 final, 13.07.2006).

<sup>77</sup> Occupazione, protezione sociale e inclusione, condizioni di lavoro, divieti di discriminazione e diversità, uguaglianza di genere (art. 3).

<sup>78</sup> Di particolare interesse, ai nostri fini, il riferimento operato ai servizi pubblici per l'impiego e alle parti sociali (art. 10).

nell'ambito dei quali definire, in sinergica attuazione dei principi enunciati nell'insieme delle politiche comunitarie sinora richiamate, istituti giuridici *specifici* volti a promuovere la coesione/inclusione sociale. Il riferimento generico alle "azioni", sembra, infatti, legittimare non solo la deliberazione, al di fuori dei fondi, di interventi mirati di sostegno economico, ma anche l'adozione di strumenti giuridici che servano a promuovere concretamente la coesione e l'inclusione sociale come, ad esempio, il diritto del cittadino alla formazione professionale continua e a prestazioni sostitutive del reddito nella transizione da un impiego a un altro. Il loro finanziamento potrebbe gravare, per la parte relativa ai soggetti operanti nelle aree obiettivo, sui fondi strutturali, facilitando, così, la realizzazione complessiva di politiche attive dell'occupazione "socialmente responsabili" quali dovrebbero essere quelle adottate da sistemi di protezione sociale effettivamente "modernizzati".