

PATRIZIA GIORGINI

*LE POLITICHE OCCUPAZIONALI EUROPEE
TRA COORDINAMENTO E CONVERGENZA*

SOMMARIO

1) *Introduzione: politica comunitaria in tema di occupazione*; 2) *L'evoluzione della politica sociale ed occupazionale comunitaria attraverso i documenti ufficiale*; 3) *L'integrazione delle politiche dell'occupazione nell'Unione europea*; 4) *Brevi conclusioni*.

1. *Introduzione: politica comunitaria in tema di occupazione*

La politica comunitaria per l'occupazione, muove da due assunti principali, e cioè che, innanzi tutto, la disoccupazione degli Stati europei ha aspetti che possono trovare soluzione solo a livello sovranazionale e accoglienza nei principi posti nei Trattati e nel complessivo diritto dell'Unione; l'altra considerazione di ordine generale a base dell'intervento della Comunità, è che, la tematica dell'occupazione, investendo interessi e diritti sociali, non può risolversi interamente nello sviluppo economico e anzi spesso può trovarsi in conflitto con le esigenze della produzione.

Partendo da questi presupposti, nel tempo si sono andate elaborando precise indicazioni circa gli impegni degli Stati e delle parti sociali, con la specificazione anche degli strumenti normativi attraverso i quali perseguire l'obiettivo di un elevato livello di occupazione; a questo proposito, è utile ricordare che non esiste in realtà un modello vincolante per gli Stati, al quale conformarsi come ad una norma immediatamente trasportabile nell'ordinamento statale, tuttavia, è anche vero che i Trattati e i principi generali elaborati dalla Corte di Giustizia sono formulati con il preciso scopo di assicurare lo "sviluppo armonioso" del processo d'integrazione, dilungandosi a volte a prevedere tutti i passaggi rilevanti, soprattutto quando i punti di partenza tra gli Stati membri sono distanti, come nel caso dell'occupazione.

Il presente articolo mira ad esaminare, dopo uno schematico riassunto dell'evoluzione delle vicende relative alla politica sociale ed occupazionale europee, un aspetto recente, di indubbia importanza, come la definizione del metodo di coordinamento "aperto", elaborato dal Summit di Lussemburgo.

2. L'evoluzione della politica sociale e occupazionale comunitaria attraverso i documenti ufficiali

Quando, nel 1957, venne stipulato il Trattato di Roma (TCE), l'obiettivo principale era il miglioramento delle condizioni economiche da cui, solo secondariamente, discendeva il miglioramento delle condizioni sociali: questa scelta, e cioè di raggiungere l'integrazione europea passando per la via dell'Unione economica, determinò l'attribuzione alla Comunità di scarse competenze nella politica sociale. In seguito la dimensione sociale cominciò ad assumere un rilievo politico crescente, tendenzialmente pari a quello economico, senza tuttavia possederne uguale base giuridica ed effettività.

I primi anni settanta furono soprannominati "gli anni d'oro dell'armonizzazione" visto il grande numero di direttive adottate nel quadro della politica sociale ed occupazionale.

L'Atto Unico ampliò il raggio delle competenze sociali: con questo documento, per la prima volta, si rese la coesione economica e sociale un obiettivo perseguito dalla Comunità (art.130a TCE). Rilevante peso nella materia sociale ebbero le novità contenute nell'AUE ed in particolare "l'introduzione della maggioranza qualificata, quale meccanismo decisionale di democratizzazione del Trattato ed anche come impulso alla costituzionalizzazione dei diritti sociali"¹.

Un nuovo orizzonte formale per le iniziative degli Stati finalizzate allo sviluppo economico e sociale, è identificato da molti nel Trattato sull'Unione europea (TUE), sottoscritto a Maastricht il 7 Febbraio 1992. In relazione alle politiche sociali, gli Stati membri (ad esclusione della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord) sottoscrissero l'Accordo sulla politica sociale, allegato al Trattato sull'Unione: le novità consistevano nel maggior rilievo dato alla questione dell'occupazione, la valorizzazione più ampia del principio di non discriminazione, il riferimento alle risorse umane ed infine l'esplicitazione della necessità di una protezione sociale "adeguata". Come ricorda D'Antona, le possibilità nel campo dei diritti sociali aperte dal Trattato, ma soprattutto dall'Accordo sulla Politica sociale, si verificarono in coincidenza con la crisi dello Stato sociale europeo, "crisi il cui sintomo più vistoso è

¹ S. SCIARRA, *Diritti sociali fondamentali*, in *Dizionario del Diritto del Lavoro Comunitario*, pag. 76, anno 1996.

proprio l'alta disoccupazione che si registra in Europa più che in ogni altra area del mondo industrializzato"².

Agli inizi degli anni Novanta, la Commissione europea tentò di individuare una strategia comune per combattere la recessione e la disoccupazione e rilanciare le economie della Comunità. Nel Libro Bianco "Crescita, competitività e occupazione", J. Delors suggeriva un nuovo approccio per poter combattere in modo più efficace la disoccupazione: essenzialmente occorre avviare nuove iniziative nel settore dei lavori pubblici e sviluppare i grandi progetti infrastrutturali in aree quali il trasporto, l'energia e l'informatica. Il risultato più concreto del Libro Bianco è stato, tuttavia, l'incarico dato ad alcuni gruppi di lavoro di formulare proposte da sottoporre al Consiglio di Essen nel Dicembre 1994; la nuova strategia adottata in questo ultimo Consiglio si basava su cinque punti: promuovere investimenti nel campo dell'istruzione professionale; migliorare il livello di crescita occupazionale; ridurre i costi non legati al salario; migliorare l'efficacia delle politiche per l'occupazione; incentivare le misure volte a sostenere i gruppi sociali particolarmente colpiti dalla disoccupazione.

Il 17 Giugno 1997 ad Amsterdam, i capi di Stato e di Governo dell'Unione europea, raggiunsero un accordo politico su un nuovo Trattato per l'Europa. Il Trattato di Amsterdam segnò una svolta decisiva soprattutto per l'occupazione, che, per la prima volta, trovò una base giuridica nel nuovo testo con l'inserimento di un capitolo specifico (titolo VIII). Ciascuno Stato membro, secondo l'art. 109, è responsabile della propria politica in campo occupazionale, tuttavia ha il compito di adottare Piani Occupazionali Nazionali, concordati a livello comunitario. Tale coordinamento si ispirava direttamente all'esperienza acquisita nelle politiche economiche, riguardanti la sorveglianza da parte del Consiglio dell'evoluzione economica in ciascuno Stato membro e nella Comunità, nonché la coerenza delle politiche economiche con indirizzi di massima stabiliti a priori. La gestione della strategia occupazionale è attribuita, congiuntamente, alla Comunità e agli Stati membri, secondo una prospettiva di applicazione del principio di sussidiarietà, per cui la Comunità è soggetto propulsivo e gli Stati sono direttamente responsabili dell'applicazione concreta delle azioni

² M. D'ANTONA, *Sistema giuridico comunitario*, in *Dizionario del Diritto del Lavoro Comunitario*, pag. 25, anno 1996.

in materia sociale³. Una disposizione assai significativa è poi l'art.128, che prevede l'adozione annuale degli orientamenti "di cui devono tenere conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in tema di occupazione"⁴. Questa norma fissa il metodo di lavoro che verrà successivamente puntualizzato al vertice di Lussemburgo.

Il Trattato di Amsterdam costituisce un momento importante quanto alla definizione puntuale delle responsabilità della Comunità da un lato e degli Stati Membri dall'altro; tuttavia, si può concludere, che la Comunità conservava lo stesso invariato ruolo di coordinamento che aveva sin dagli anni settanta. Partendo da queste considerazioni, si è riunito il summit speciale sull'occupazione a Lussemburgo, il 20 e 21 Novembre 1997. Il Consiglio europeo ha deciso che, le disposizioni relative al coordinamento delle politiche degli Stati membri in tema di occupazione contenute nel Trattato di Amsterdam, sarebbero state immediatamente applicabili a decorrere dal 1998, appoggiando la strategia integrata su quattro priorità: migliorare l'occupabilità, sviluppare l'imprenditorialità, incoraggiare l'adattabilità delle imprese e dei loro lavoratori, infine rafforzare le politiche in materia di pari opportunità di occupazione. Queste linee guida, per la cui adozione si richiedeva solamente la maggioranza qualificata, erano volte alla responsabilizzazione dei singoli Stati, che, annualmente, dovevano elaborare le misure adottate in tema di occupazione. Nonostante, come sostenuto anche da una autorevole dottrina⁵, il potere del Consiglio di fare Raccomandazioni può provocare una consistente pressione politica verso lo Stato membro destinatario, sarebbe stato più efficace una quantificazione in numeri o percentuali degli obiettivi da raggiungere⁶. Soffermandoci brevemente sulle fasi della procedura puntualizzata a Lussemburgo, viene prevista, innanzitutto, una relazione annuale comune del Consiglio e della Commissione, in base alla quale il Consiglio europeo esamina la situazione e adotta delle conclusioni; successivamente, è il Consiglio con una deliberazione a maggioranza qualificata, su proposta

³ C. LA MACCHIA, *Profili della politica comunitaria in tema di occupazione*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, pag. 918, num.1, anno 2000.

⁴ Art, 128, comma 2. Trattato di Amsterdam.

⁵ M. WEISS, *Il Trattato di Amsterdam e la politica sociale*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 1, anno 1998.

⁶ Commissione europea, *Joint Report on Employment*, Bruxelles, 1 Ottobre 1997.

della Commissione, a adottare un atto, stavolta, definitivo: prima dell'emanazione, devono essere sentiti il Parlamento europeo, il Comitato delle Regioni, il Comitato economico e sociale e il Comitato per l'occupazione. Sulla base di questo atto, gli Stati elaborano e trasmettono al Consiglio e alla Commissione una relazione annuale (National Action Plan for employment – NAP), in cui espongono le misure adottate. Il Consiglio valuta tali misure alla luce degli orientamenti comunitari e può trasmettere raccomandazioni agli Stati, a maggioranza qualificata e su raccomandazione della Commissione, sentito il Comitato per l'occupazione. I risultati di tale esame formano oggetto di una relazione del Consiglio e della Commissione che viene successivamente presentata al Consiglio europeo.

3. *L'integrazione delle politiche dell'occupazione nell'Unione Europea*

Sarebbe un errore considerare il lungo prologo alle spalle del processo di Lussemburgo come un mero tentativo di affermazione dei diritti sociali: se la Commissione non è stata colta impreparata dall'improvvisa accelerazione impressa all'iniziativa comunitaria dal Consiglio Europeo di Amsterdam e dal Summit di Lussemburgo, è perché, in realtà, una strategia già esisteva⁷. Inoltre, grazie al consenso politico degli Stati membri, costruito durante i lunghi anni precedenti, le nuove procedure e la strategie, seppur in ambiti tradizionalmente di competenza nazionale, non sono state percepite come una violazione del principio di sussidiarietà⁸.

Il nuovo metodo di integrazione non punta più all'armonizzazione dei diritti nazionali ma a quella che viene chiamata *policy transfer*, e cioè allo scambio di informazioni, politiche, prassi, alla sorveglianza multilaterale e a sanzioni di tipo "morale"; la Comunità in sostanza preferirà forme di intervento leggero e solo in via residuale, in caso di

⁷ S. SCIARRA, *The Employment Title in the Amsterdam Treaty. A multi-language legal Discourse*, in *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford, anno 1999.

⁸ S. CAFARO, *Il rapporto tra gli orientamenti in materia di occupazione, introdotti con il Trattato di Amstrdam, e gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri de della Comunità*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, num. 2-3, anno 1998.

inerzia delle parti, si determinerà a procedere con gli interventi di armonizzazione⁹.

Le impressioni che ne hanno tratto i primi commentatori è che la priorità fosse ancora data alle politiche nazionali, le quali avrebbero potuto gradualmente riavvicinarsi grazie all'azione di coordinamento della Comunità e ad eventuali misure di incentivazione. In realtà l'attenzione va rivolta soprattutto alle tendenze di fondo che il processo in atto esprime, alle dinamiche istituzionali ed intergovernative che si sono messe in moto, al formarsi di una prassi in grado di condizionare l'applicazione delle disposizioni del Trattato¹⁰.

I diversi atti formali adottati, le conclusioni della Presidenza, le comunicazioni della Commissione, i comunicati annuali, le stesse linee guida per l'occupazione, non sono altro che metodi di coordinamento della politica comunitaria, in grado di creare l'aspettativa che gli Stati si comportino in conformità, non avendo efficacia giuridica vincolante; tuttavia, i vantaggi di questo tipo di atti, consistono nella flessibilità, che permette alle istituzioni comunitarie di stimolare l'integrazione europea mediante la costruzione e il completamento degli obiettivi del Trattato, senza introdurre nuove norme legali¹¹.

Si tratta insomma di una sorta di diritto informale, basato sulla mutua responsabilità tra gli Stati, i quali possono così progredire nel processo di integrazione e coordinamento anche per periodi significativi di tempo, precedendo eventuali modifiche formali del Trattato con valore legale e prevenendo la nascita di diritti da far valere innanzi all'autorità giurisdizionale interna; si consideri, inoltre, che l'attività comunitaria precedente, nell'area della politica sociale, era solo l'applicazione di imprecisi interventi in questa materia; mentre si può sviluppare, con la c.d. *soft-law*, un vasto consenso sociale da parte della Comunità e degli Stati membri e si riescono a superare le restrizioni istituzionali e i veti politici ad un allargamento delle competenze sociali della Comunità.

Del resto, tutti gli Stati hanno proclamato la propria adesione alle

⁹ J. KENNER, *Il capitolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam e le politiche della terza via: quali prospettive per la soft-law?*, in *Diritto delle relazioni industriali*, pagg. 415 e succ., anno 1999.

¹⁰ M. BARBERA, *Strategie per l'occupazione e politiche di sviluppo nell'Unione Europea*, in *Diritto delle Relazioni industriali*, pag. 164, num.2, anno 2000.

¹¹ C. LA MACCHIA, *Profili della politica comunitaria in tema di occupazione* cit., pag. 928.

indicazioni stabilite dalla Commissione, di conseguenza queste stesse assumono un significato politico rilevante, ed eventuali sanzioni, sebbene di carattere "morale", potrebbero essere gravose per gli Stati. Non bisogna quindi pensare che la procedura sia funzionale all'elaborazione di una mera proposta che gli Stati rimangano liberi di accettare o respingere: si ricordi, infatti, che il giudizio della Commissione, i fini di tale procedura, e uno strumentario consistente, trascendono il dato meramente informativo e consultivo costituendo invece forme di effettiva disciplina della materia, prospettando un nuovo modello di ripartizione delle competenze, in termini di allocazione dei poteri decisionali, tra Stati membri e Comunità. Al Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo e nel successivo Consiglio degli Affari Sociali, la Commissione è riuscita ad ottenere il consenso degli Stati sulla proposta di corredare di criteri di convergenza uno dei quattro pilastri sui quali si articolano le linee guida della strategia comunitaria, e cioè quello dell'occupabilità¹²: detti criteri, impegnano gli Stati a raggiungere obiettivi quantitativamente individuati. Successivamente, l'attività della Commissione si è adoperata nel tentativo di raccogliere, innanzitutto, il consenso degli Stati riguardo l'esercizio di monitoraggio dei Piani da parte della Commissione stessa; infine si è raggiunto un accordo sulla potestà della Commissione di suggerire al Consiglio una serie di raccomandazioni che sanzionino le inadempienze e invitino gli Stati a farvi fronte. Insomma il ruolo della Commissione per quanto riguarda l'indirizzo dell'attività di coordinamento è stato trainante, ma non è stato il solo obiettivo perseguito: secondo l'opinione di alcuni¹³, è stata ricercata una convergenza ben oltre il percorso di coordinamento; con la legittimazione del Consiglio, la procedura concordata a Lussemburgo ha creato qualcosa di più di un semplice "Eurowatching", e cioè una mera strategia di osservazione incapace di incidere sulle scelte. Infatti la Commissione esercita un ruolo critico assai penetrante nei confronti degli Stati, rilevando tutte le inadeguatezze delle misure adottate rispetto a quanto concordato in sede comunitaria.

Tuttavia possono nascere delle perplessità sulla funzione, per così

¹² I così detti "quattro pilastri" della strategia comunitaria, come già esposto, sono accrescere l'occupabilità, sviluppare l'imprenditorialità, incoraggiare l'adattabilità delle imprese e dei lavoratori, rafforzare le politiche delle pari opportunità.

¹³ M. BIAGI, *L'applicazione del Trattato di Amsterdam in materia di occupazione: coordinamento o convergenza?*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4, pag. 437, anno 1998.

dire “censoria”, che la Commissione sembra essersi attribuita quando, nell’esercizio di convergenza, determina graduatorie delle capacità di dare applicazione agli orientamenti concordati, funzione che non sarebbe del tutto riconducibile alle previsioni del Trattato di Amsterdam: “tale atteggiamento può anche involontariamente indurre turbative di politica interna a scapito del buon funzionamento dell’esercizio che dovrebbe tradursi in una sorveglianza multilaterale, tra pari, legittimati a monitorare le politiche di altri Stati membri nella loro aderenza ad indirizzi precedentemente concordati”¹⁴.

4. *Brevi conclusioni*

In conclusione, sia l’evoluzione storica dei diritti sociali nel contesto europeo, sia le strategie adottate per dare a questi stessi diritti effettività, dimostrano come la Comunità abbia maturato nel tempo una scelta politica precisa: si è voluto infatti salvaguardare la specificità del modello sociale europeo, che prova a conciliare il raggiungimento di obiettivi di crescita economica con il progresso sociale, tendendo ad una soluzione di equilibrio; la protezione dell’identità europea, come contemperamento di istanze economiche e sociali, già risultante nei Trattati di Maastricht e poi di Amsterdam, viene senza dubbio riproposta nella Carta di Nizza, la quale può essere anche letta come “riaffermazione dell’autonomia della dimensione giuridica, al suo massimo livello che è quello costituente, dalla sfera economica”¹⁵.

¹⁴ M. BIAGI, *op. cit.*

¹⁵ R. DEL PUNTA, *I diritti sociali come diritti fondamentali: riflessioni sulla Carta di Nizza*, in *Diritto delle relazioni industriali*, pag. 336, n. 3, anno 2001.