



CISS - Centro Internazionale di Studi Sociali

---

*Rapporto al CNEL*

# **La riforma delle Istituzioni e le Politiche europee dopo il Trattato di Lisbona**

*(maggio 2008)*



CISS - Centro Internazionale di Studi Sociali

---

## **Prefazione**

*Il Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 ha messo fine alla situazione di incertezza che gravava sull'Unione europea dopo il rigetto del progetto costituzionale. Il nuovo trattato è stato valutato in modi diversi, ma, pur avendo perduto le caratteristiche del precedente progetto di Costituzione, ne raccoglie alcuni elementi essenziali in grado di rendere più efficace il funzionamento dell'Unione.*

*Tra le innovazioni di maggior rilievo si annovera la nomina del presidente del Consiglio europeo come figura a tempo pieno. Il Trattato non definisce con precisione le caratteristiche del suo ruolo, per cui molto dipenderà dalla personalità che sarà chiamata a esercitarlo, sia a livello interno che internazionale. Sotto questo profilo, vi è un dibattito aperto che s'intreccia col ruolo che, nella nuova fase dell'Unione, giocheranno le diverse tendenze politiche e il rapporto fra grandi e piccoli Stati membri.*

*Tra le novità più rilevanti del Trattato bisogna ricordare che esso conferisce valore legale alla Carta dei Diritti fondamentali che, dopo essere stata istituita col Trattato di Nizza, aveva conservato un valore puramente politico. Si tratta di un fatto che assume anche un forte valore emblematico in questa fase della globalizzazione nella quale intenso è il dibattito sul rapporto fra liberalizzazione economica e valorizzazione dei diritti umani e sociali.*

*E' importante rilevare che le novità di carattere istituzionale s'intrecciano con il dibattito su alcuni temi di fondo che attengono alle politiche dell'Unione. Non a caso, il presidente della Commissione Barroso si era chiaramente espresso in questa direzione, quando ha dichiarato che, avendo trovato l'accordo sulle questioni istituzionali, è giunto il momento per l'Unione di "dedicarsi ai veri problemi che sono quelli delle politiche da mettere in atto". E, non a caso, il Consiglio europeo di Lisbona, ha posto l'accento su alcune questioni di merito: la crisi economica che segna questa fase della globalizzazione, la crisi energetica, i rapporti fra nuovi modelli di lavoro e tutele sociali. →*

### **Redazione del Rapporto**

Hanno collaborato all'elaborazione e alla stesura del Rapporto:

Umberto Romagnoli, ordinario di Diritto del lavoro - Università di Bologna

Ruggero Paladini, ordinario di Scienza delle Finanze - La Sapienza, Roma

Massimiliano Delfino, ricerc. di Diritto del Lavoro - Università di Napoli Federico II

Marcello Colitti, già presidente Enichem

Antonio Lettieri (Presidente Ciss), Matilde Raspini (Coordinatrice Ciss)

**Ciss - 00186 Roma, via Arenula 16 - e-mail: [ciss@ciss.it](mailto:ciss@ciss.it)**

→

*Su questi temi il Rapporto analizza schematicamente le posizioni presenti nel dibattito che coinvolge le istituzioni europee, non essendo suo compito l'approfondimento delle scelte che su ciascuno di essi spettano alle istituzioni nazionali.*

*In linea generale, si può affermare che il confronto sulle politiche assumerà in questa fase un ruolo particolarmente importante nel rapporto fra gli stati membri. Questo vale per il coordinamento delle politiche economiche, sia per la Banca centrale europea che per le politiche di bilancio, temi particolarmente sensibili in relazione al ruolo della presidenza francese dell'Unione nella seconda metà dell'anno.*

*Parimenti rilevante sarà nei prossimi mesi la questione del coordinamento della politica energetica, sulla quale prevale finora una situazione di contrasto fra i principali stati membri. La ricerca di posizioni comuni fa parte di un più ampio discorso politico che investe la sperimentazione di politiche coordinate fra un certo numero di Stati in vista di un possibile rilancio istituzionale delle "Cooperazioni rafforzate".*

*Vale la pena di ricordare a questo proposito che, nel dibattito che ha preceduto e seguito la firma del Trattato, sono riemerse tra i commentatori le ipotesi sul ruolo egemonico assunto da alcuni paesi e sull'implicita formazione di una sorta di Direttorio nella conduzione degli affari europei.*

*In effetti, si tratta di ragionamenti che contrastano con la complessità e le differenti caratteristiche dell'Unione. Da questo punto di vista, il consolidamento istituzionale derivante dal Trattato potrebbe fornire una sponda concreta alla realizzazione di un regime di "Cooperazioni rafforzate" fra un certo numero di paesi – come potrebbero essere quelli aderenti all'euro – decisi a svolgere un ruolo propulsivo nell'integrazione delle politiche europee. Sotto questo profilo, i risultati del Rapporto convergono con le posizioni assunte dal CNEL (settembre 2007), in sintonia, peraltro, con gli orientamenti manifestati dal governo italiano sin dal Trattato di Nizza.*

*Concludendo, corre l'obbligo di precisare che l'analisi del Trattato è condotta come se la sua ratifica fosse acquisita, ma bisogna ricordare che in un paese, l'Irlanda, la ratifica è sottoposta per ragioni costituzionali a referendum popolare, fissato per il 12 giugno, e questo solleva una certa preoccupazione nelle capitali europee: un esito negativo creerebbe nuovi ostacoli, e probabilmente la necessità di reiterare il referendum, come già successo in altre occasioni.*

*In ogni caso, il prossimo semestre connotato dalla presidenza francese dell'Unione si presenta come particolarmente impegnativo sotto i diversi profili che abbiamo ricordato: il completamento del processo di ratifica del Trattato, il confronto su alcune questioni di merito di grande rilievo nei processi economici sociali, la definizione di una nuova leadership dell'Unione europea.*

Roma 20 maggio, 2008

## Sommario

Le Istituzioni dopo il Trattato di Lisbona	pag. 1
Il Trattato e la Carta dei Diritti fondamentali	pag. 21
La politica dell'Unione per l'Energia	pag. 45
Le Istituzioni e il Coordinamento della politica economica	pag. 61
Le Istituzioni europee e il dibattito sulla flexicurity	pag. 77

## **Le Istituzioni dopo il Trattato di Lisbona**

Il Trattato firmato dai capi di stato e di governo dei 27 stati membri dell'Unione sotto la presidenza portoghese nel mese di dicembre del 2007 risolve la crisi istituzionale che aveva bloccato l'Unione per alcuni anni. Una conclusione che, ancora all'inizio del 2007, appariva molto lontana. Si era diffusa, infatti, l'opinione che la presidenza tedesca avrebbe riavviato il dialogo, ma che per la conclusione sarebbe stato necessario attendere la presidenza francese nel secondo semestre del 2008.

### *Le premesse*

L'accelerazione dell'intesa deve essere ascritta all'impegno della Cancelliera tedesca, Angela Merkel. Il maggiore ostacolo era costituito dalla mancanza dell'interlocutore francese che era essenziale considerato che la crisi del Trattato costituzionale era derivata in primo luogo dal rigetto scaturito dal referendum francese. Il presidente Chirac era alla fine del mandato e il nuovo presidente sarebbe stato eletto tra aprile e maggio.

Consapevole di questa difficoltà, Angela Merkel intrattenne sin dai primi mesi della presidenza dell'Unione rapporti informali ma importanti con i candidati francesi alla presidenza, e ciò consentì, una volta eletto il nuovo presidente, di pervenire ad uno schema sufficientemente avanzato di principi e criteri che dovevano consentire alla successiva presidenza portoghese di portare a termine abbastanza facilmente il lavoro.

Il nuovo presidente francese Nicolas Sarkozy si era impegnato in direzione del rilancio dell'Unione.

La sua idea era che il vecchio progetto costituzionale dovesse essere abbandonato a favore di un nuovo progetto definito come un mini-trattato. In sostanza, prescindendo dalle definizioni, un trattato che non avesse l'ambizione di sostituire i precedenti, assumendo le caratteristiche di una Carta costituzionale, ma si limitasse ad emendare i trattati esistenti in alcuni punti con l'obiettivo di fornire alle istituzioni una maggiore efficienza e la capacità di funzionare dopo l'allargamento ai dodici

nuovi stati membri. L'idea del mini-trattato aveva in realtà uno scopo ulteriore: liberare il governo francese dall'obbligo di tornare al referendum, consentendone la ratifica in via parlamentare.

La presidenza tedesca si concluse con un accordo che andava in questa direzione, rimettendo in movimento il motore franco-tedesco che era rimasto in panne dopo la crisi seguita alla crisi del progetto costituzionale. Gli sviluppi successivi sono stati più rapidi di quanto solo alcuni mesi prima non si potesse pronosticare.

Nel mese di ottobre il testo concordato dalla presidenza portoghese dell'Unione sullo schema elaborato dalla presidenza tedesca in accordo con la Francia, fu approvato dai capi di stato e di governo dell'Unione, gettando le basi per la firma nel mese di dicembre.

### *Come valutare il Trattato*

Il passaggio dalla Costituzione ad un Trattato che di proposito ne abbandonava il titolo e assumeva le vesti relativamente modeste di trattato emendativo non poteva non sollevare un dibattito interpretativo e, sia pure meno esplicitamente, politico. Quale rapporto si doveva istituire fra il risultato di Lisbona e il progetto costituzionale?

Bisogna ricordare che 18 paesi, i due terzi dell'Unione, avevano già ratificato la costituzione e ora si trovavano al cospetto di un trattato che lasciava in vita i precedenti, limitandosi ad effettuare un insieme di modifiche. Per alcuni Stati membri e, in parte, per la stessa Germania, che aveva avuto un ruolo essenziale nella formulazione del compromesso, la soluzione provocava una certa delusione. Il fatto, tuttavia, di poter rimettere in movimento l'Unione, dopo un lungo periodo di paralisi, portava ad un giudizio che privilegiava la sostanza dell'accordo sulla forma istituzionale.

Ci si trova così di fronte ad una doppia interpretazione. In generale i paesi che avevano preso posizione a favore della costituzione, tra i quali l'Italia, pur con elementi di rammarico, sottolineano il fatto che sono stati salvaguardati gli elementi essenziali delle riforme istituzionali, così come è stata valorizzata, attribuendole valore legale, la Carta dei diritti fondamentali approvata a Nizza nel 2000.

Al contrario, la Francia, l'Olanda e, per altri versi, anche i paesi che non si erano ancora pronunciati, come la Danimarca, la Svezia, la Polonia, la Repubblica Ceca erano portati a sottolineare le differenze del nuovo trattato. Se queste differenze non fossero state messe in evidenza sarebbe stata impraticabile la conclusione alla quale erano unanimemente pervenuti, a Lisbona, i governanti europei: vale a dire, il ricorso generalizzato a una ratifica puramente parlamentare, evitando gli scogli pericolosi del ricorso alla procedura referendaria. (L'unico paese che vi è obbligato per una disposizione costituzionale è l'Irlanda). In questo quadro, non c'è da sorprendersi se il confronto fra il nuovo trattato e la costituzione ha dato luogo ad interpretazioni diverse con accenti, posti a seconda dei casi, sulla portata delle innovazioni.

### *La questione britannica*

Il caso più emblematico di questa diversa interpretazione si è riscontrato in Gran Bretagna nel corso di un complesso dibattito politico che ha investito i partiti, i media e, per molte settimane, la Camera dei Comuni. Come è noto, Tony Blair aveva annunciato, durante il suo secondo mandato, che il progetto costituzionale allora ancora in discussione nella Convenzione europea sarebbe stato sottoposto a un referendum popolare. Il referendum, nonostante l'impegno di Blair, era considerato ad alto rischio, se non destinato ad una sicura bocciatura.

Poi l'esito negativo dei referendum francese e olandese aveva fatto allontanare la scadenza, e il rischio implicito nel referendum britannico. Sotto la nuova premiership di Gordon Brown, succeduto a Blair nell'estate del 2007, la questione del referendum si era riproposta. E il governo inglese aveva due carte a disposizione. La prima era che, appunto, non si trattava più di una carta costituzionale europea, ma di modifiche apportate a trattati già operanti. La seconda, ancora più importante, era che la Gran Bretagna, con un negoziato molto duro, aveva ottenuto una serie di "opt out": vale a dire, l'esclusione da alcune nuove regole comunitarie in tema di politica estera e dei diritti sociali derivanti dalla legalizzazione della Carta dei diritti fondamentali.

Ma l'opposizione euroscettica, presente non solo nel partito conservatore, ma anche in vasti strati dell'opinione pubblica e nei media assumeva una posizione rovesciata,

sostenendo, in pratica, che le novità formali del nuovo trattato rispetto al progetto costituzionale non potevano mascherare la sostanziale equivalenza tra i due progetti.

Ne è un esempio l'analisi puntigliosa dell'istituto britannico *Open Europe*. 2008

E' in questo quadro controverso che nella Camera dei Comuni si è svolto un lungo e aspro dibattito che ha occupato i primi mesi del 2008. Alla fine, come si sa, il dibattito si è concluso con una decisione che esclude la necessità del ricorso al referendum, consentendo la ratifica parlamentare.

E' superfluo sottolineare che tutto il gruppo favorevole al trattato - sostanzialmente tutto il gruppo laburista - guidato da Gordon Brown ha fatto valere l'importanza dei cambiamenti presenti nel trattato rispetto al testo costituzionale per il quale era stato promesso dal suo predecessore il referendum e, in aggiunta, l'importanza delle clausole di *opting out* ottenute dalla Gran Bretagna.

Il successo riportato dal governo britannico può essere considerato decisivo ai fini della ratifica del Trattato di Lisbona. Il ricorso al referendum e la probabile sconfitta del governo avrebbe rimesso in causa il nuovo trattato che, per entrare in vigore deve essere ratificato da tutti gli stati membri. La crisi si sarebbe riaperta con una grande incertezza sul "che fare". In linea di principio, infatti, uno Stato può essere escluso dall'Unione (o autoescludersi). Ma, nel caso di uno stato come la Gran Bretagna, si porrebbe una questione tutt'altro che secondaria, trattandosi di un paese da cui dipende la configurazione stessa dell'Unione europea.

Una volta risolta la questione britannica (se non si frapportanno ostacoli imprevisti), il trattato dovrebbe essere ratificato da tutti gli Stati membri con una procedura parlamentare, salvo l'Irlanda che terrà, come si è detto per obbligo costituzionale, un referendum nel mese di giugno. Una volta ratificato, il trattato entrerà in vigore il 1° gennaio 2009, prima dello svolgimento delle elezioni per il Parlamento europeo previste per la primavera.

### ***Le novità del Trattato***

E' probabile che il giudizio sul trattato continuerà ad essere differenziato e, in qualche misura, controverso. Sarà considerato un passo in avanti sulla strada dell'integrazione europea o, viceversa, un compromesso che ne frena le ambizioni



politiche e federaliste che trovavano nella Costituzione il loro compimento più avanzato. Ma, come abbiamo visto, l'interpretazione e il giudizio sono anche condizionati dalla più generale visione dell'Unione. Per una valutazione il più possibile "oggettiva" è, innanzi tutto, importante articolare l'analisi sulla base delle concrete novità che il trattato prevede.

In estrema sintesi le novità "organizzative" riguardano: l'istituzione di un presidente del Consiglio europeo "a pieno tempo" e dell'Alto rappresentante per la politica estera e la sicurezza; nuove regole di voto insieme con un ampliamento delle materie con decisione a maggioranza; l'ampliamento dell'area di codecisione attribuita al parlamento europeo; una nuova composizione della Commissione europea.

Di seguito analizzeremo sinteticamente la portata di questi cambiamenti.

- **IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO EUROPEO**

Il Consiglio europeo, com'è noto, è composto dai Capi di stato e di governo degli stati membri dell'Unione europea, e la sua missione è definire i principali orientamenti strategici dell'Unione. Sulla base dei vecchi trattati, ogni stato membro presiede il consiglio per sei mesi a rotazione. E' chiaro che il progressivo allargamento ha reso questa regola del tutto inefficiente. Non c'è dubbio sul fatto che l'esercizio della presidenza da parte di grandi stati, così come è stato il caso della Germania nel primo semestre del 2007 comportava la possibilità di dare un forte impulso alla direzione politica dell'Unione in ragione dell'autorevolezza e del prestigio che assumeva la presidenza sia all'interno che all'esterno dell'Unione. Ma al tempo stesso, per rimanere sull'esempio tedesco, con 27 paesi che ruotano, quella presidenza si sarebbe ripetuta dopo tredici anni.

Il Trattato di Lisbona innova profondamente questa pratica con la creazione di una presidenza che avrà un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una volta. E' evidente che ciò comporta una stabilità in grado di conferire un ruolo diverso al presidente del Consiglio e al Consiglio stesso che lo nominerà sulla base di una maggioranza qualificata. Il passaggio da un puro automatismo a quella che si configura come una rilevante scelta politica costituisce certamente un'innovazione di grande rilievo.

Conformemente alle norme stabilite da nuovo trattato, il presidente del Consiglio europeo:

- presiede e coordina le attività del Consiglio;
- dà un volto e una voce all'Unione europea;
- rappresenta l'Unione in campo internazionale.

Da un punto di vista sostanziale, la portata di questa innovazione dipenderà anche dal tipo di scelta che sarà operata. E' indubbio, infatti che la personalità del presidente influenzerà anche il suo ruolo, la sua concreta rappresentatività all'interno dell'Unione e nei rapporti internazionali. (E' questo un punto sul quale torneremo più avanti).

### **I poteri del Consiglio europeo**

Tra le decisioni che, dopo Lisbona, il Consiglio europeo potrà adottare a maggioranza qualificata vi sono:

- L'elezione del **Presidente del Consiglio** europeo
- L'adozione della lista di formazione del **Consiglio** dei ministri
- La nomina dell'**Alto Rappresentante**, d'intesa con il Presidente della Commissione
- Misure relative al controllo alle **frontiere** e ad una politica comune dell'**immigrazione** e nel campo della prevenzione del **crimine**.
- Misure relative all'**energia**
- Negoziazione e conclusione di accordi con paesi terzi o organizzazioni internazionali nel campo della **politica commerciale**

La maggioranza qualificata sostituisce, pertanto, l'unanimità in aree politicamente sensibili e che interessano fortemente l'opinione pubblica, come l'adozione di misure relative al controllo delle frontiere, l'asilo, l'immigrazione, la libertà, sicurezza e giustizia.

- **L'ALTO RAPPRESENTANTE DELL'UNIONE**

Il Trattato di Lisbona istituisce una seconda nuova figura di rilievo: l'**Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza**.

Nel progetto costituzionale era stata prevista la figura del ministro degli Affari esteri. Nell'elaborazione del nuovo Trattato si è voluto mutare, da parte di alcuni paesi, la denominazione con l'evidente intento di non creare una sovrapposizione con i ministri degli esteri degli stati membri. Ma al di là della diversa denominazione rimane il fatto che nella nuova figura vengono unificate le funzioni attuali dell'Alto Rappresentante per la politica estera e della sicurezza comune (incarico oggi

ricoperto da Javier Solana) e quelle del Commissario per le Relazioni estere (incarico ricoperto da Benita Ferrero-Waldner). L'unificazione delle funzioni è finalizzata a una maggiore coerenza tra le due missioni con evidente vantaggio sotto il profilo di una maggiore unitarietà ed efficienza all'iniziativa internazionale dell'Unione.

Inoltre, l'Alto rappresentante avrà una doppia rappresentanza, in quanto nominato/a dal Consiglio europeo e, al tempo stesso, membro della Commissione europea e uno dei suoi vicepresidenti. Tra i suoi compiti principali vi sono:

- la rappresentanza dell'Unione europea all'estero;
- la presidenza del Consiglio degli Affari esteri.

Si tratta di un'innovazione che consente, in linea di principio, all'Unione di presentarsi con una voce unica e rafforzata nell'arena internazionale, in una fase nella quale nuove potenze regionali si affacciano sullo scenario della globalizzazione. Naturalmente, la sua autorevolezza dipenderà dalla possibilità di unificare le posizioni dei 27 membri dell'Unione in relazione alle scelte della politica estera e della sicurezza. Una possibilità che dipenderà, nell'area della politica estera, dall'unanimità dei consensi, trattandosi di materia sottratta al voto a maggioranza.

In ogni caso, derivando la sua nomina dal Consiglio europeo ed essendo insieme vice presidente della Commissione, sarà nella condizione di esercitare un ruolo di orientamento e mediazione, in tutte le circostanze che non saranno caratterizzate da insormontabili divergenze, fra le posizioni degli Stati membri. Deve essere notato che, nonostante la clausola dell'unanimità, la Gran Bretagna ha preteso una specifica dichiarazione, nella quale si ribadisce che la nuova posizione non interferirà con la politica estera britannica.

- **IL NUOVO PROCESSO DECISIONALE NEL CONSIGLIO**

Il Consiglio (dei Ministri), che si riunisce in varie formazioni, è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, svolge la funzione legislativa congiuntamente al Parlamento europeo.

Con il Trattato di Lisbona è stato modificato il sistema di voto. Il **sistema di voto** terrà conto del peso specifico di ogni stato in modo che la decisione approvata rifletta

insieme sia la volontà della maggioranza numerica dei cittadini europei sia la realtà del peso degli Stati membri dell'Unione. Si tratta della cosiddetta “**doppia maggioranza**” degli Stati e dei cittadini. Sulla base di questo nuovo criterio una decisione, per essere adottata, deve ottenere il 55 per cento del numero degli stati membri (15 nell'Unione a 27), che rappresentino almeno il 65 per cento della popolazione dell'Unione. Questo sistema, che coniuga la rappresentanza degli Stati con quella della popolazione, può essere considerato un avanzamento in termini di trasparenza ed efficienza rispetto a quello precedentemente in vigore sulla base del trattato di Nizza, fondato sull'attribuzione a ciascuno stato di un certo numero di voti più o meno corrispondente al suo peso demografico.

<b>I SISTEMI DI VOTO</b>			
<b>Secondo il Trattato di Lisbona</b>			
Calcolo della doppia maggioranza con 2 criteri:			
<b>Stato: 55 per cento</b> degli stati dell'Unione (15 nell'UE a 27)			
<b>Popolazione: 65 per cento</b> della popolazione UE.			
La minoranza con possibilità di blocco deve comprendere almeno <b>4 stati membri</b>			
<b>Secondo il Trattato di Nizza</b>			
In base al trattato di Nizza, la maggioranza qualificata è definita sulla base di un complesso sistema di <b>peso dei voti</b> , secondo cui a ogni Stato membro è attribuito un certo numero di voti dipendente, in gran parte, dal suo peso demografico.			
<b>Peso attuale dei voti (Trattato di Nizza)</b>			
<b>Stato</b>	<b>Voti attribuiti</b>	<b>Stato</b>	<b>Voti attribuiti</b>
Germania	29	Bulgaria	
UK	29	Slovacchia	10
Francia	29	Danimarca	7
Italia	29	Finlandia	7
Spagna	27	Irlanda	7
Polonia	27	Lituania	7
Romania	14	Lettonia	7
Olanda	13	Slovenia	4
Grecia	12	Estonia	4
Repubblica Ceca	12	Cipro	4
Belgio	12	Lussemburgo	4
Ungheria	12	Malta	4
Portogallo	12		3
Svezia	10	<b>Totale</b>	<b>345</b>
Austria	10	<b>Magg. Qualificata</b>	<b>255</b>

Ma c'è da osservare che il nuovo sistema di voto, benché oggetto di un lungo dibattito e, alla fine, di un compromesso ragionevole, entrerà in vigore solo a partire dal 2014, salvo un possibile rinvio fino al 2017. La laboriosità dell'accordo e la lunga moratoria esprimono la difficoltà per gli Stati di accettare un processo legislativo di carattere comunitario che, sia pure nelle aree specificamente previste dai Trattati, ne riduce l'autonomia.

Per superare l'opposizione della Polonia su questo punto è stato previsto un dispositivo transitorio (detto "Compromesso di Ioannina"<sup>1</sup>), secondo il quale se gli stati membri che si oppongono a un testo sono un numero significativo ma insufficiente per bloccare la decisione (secondo la normativa vigente: un terzo degli Stati membri o il 25 per cento della popolazione), l'insieme degli stati membri si impegna a ricercare una soluzione per convincere chi si oppone, riservandosi comunque la possibilità di andare in qualsiasi momento al voto.

- **LA COMMISSIONE**

Un dibattito non meno complesso ha riguardato nel corso degli anni che hanno preceduto, prima, il progetto costituzionale e, poi, il nuovo Trattato la composizione della Commissione europea. Essendo attualmente composta da un Commissario per ogni stato membro è chiara la sua difficoltà di funzionamento. Ogni Commissario deve disporre di un portafoglio per giustificare la sua presenza ed essere posto su un piede di pari dignità con gli altri membri della Commissione. Un Gabinetto con una composizione così larga risulterebbe di difficile gestione ed efficacia come governo di un singolo stato. A maggior ragione è fonte di difficoltà in un organo di carattere sovranazionale che, per di più, a differenza di quanto è previsto negli stati nazionali, dispone del monopolio assoluto dell'iniziativa legislativa (essendo esclusa quella normalmente appartenente al Parlamento).

Per superare, o ridurre, questa difficoltà il trattato di Lisbona ha ridotto il numero dei commissari europei, fissandone il limite ai due terzi del numero degli Stati membri.

---

<sup>1</sup> Il "Compromesso di Ioannina" prende il nome da una riunione informale di Ministri degli Esteri che si svolse a Ioannina in Grecia nel 1994. La riunione permise ad un gruppo di stati (vicini alla minoranza con possibilità di blocco senza tuttavia raggiungerla) di chiedere il riesame di una decisione adottata in Consiglio a maggioranza qualificata.

Nell'attuale condizione (27 Stati membri) la Commissione sarà composta di 18 membri . Per evitare l'esclusione permanente di alcuni Stati, sulla base di criteri difficilmente definibili, la partecipazione alla Commissione sarà fondata su un criterio di rotazione per ciascun termine.

La rotazione, tuttavia, mentre da un lato può rafforzare la gestione e l'efficienza della Commissione, dall'altro tende a ridurre la legittimazione. L'esclusione dai lavori della Commissione di un certo numero di Stati e, in particolare, dei più grandi, può essere considerato un handicap da punto di vista della rappresentatività dell'organo che dispone, insieme, sia della funzione di un esecutivo, sia dell'esclusività di promozione dell'iniziativa legislativa.

Considerate queste difficoltà, è stata avanzata la proposta di formare una Commissione comprensiva dei rappresentanti di tutti gli Stati membri, ma articolando la composizione interna con la distinzione fra Commissari con portafoglio e altri senza - junior, secondo l'espressione inglese.

In ogni caso, il problema è stato per il momento accantonato, rinviando l'applicazione della nuova regola prevista dal Trattato a dopo il 2014, quando scadrà il mandato della Commissione che sarà nominata, dopo l'elezione del prossimo Parlamento, per il periodo 2009 - 2014.

- **IL PARLAMENTO EUROPEO**

Con il Trattato di Lisbona, i poteri del Parlamento vengono rafforzati in materia legislativa, finanziaria e anche di controllo politico.

Si amplia l'area delle materie che possono essere decise a maggioranza: in altri termini l'area della procedura di codecisione che il Parlamento condivide con il Consiglio dei ministri. Fra le nuove competenze, è importante segnalare quelle relative al controllo delle frontiere dal punto di vista delle procedure di concessione dell'asilo politico e della lotta all'immigrazione illegale.

Il Parlamento acquista inoltre un pieno diritto d'intervento nelle decisioni relative al bilancio annuale, laddove attualmente le determinazioni finali sulle spese vincolate che costituiscono la maggior parte del bilancio sono attribuite al Consiglio dei ministri.

In materia più immediatamente politica, il Parlamento elegge il presidente della Commissione su proposta del Consiglio europeo, tenendo conto dei risultati delle elezioni europee e della maggioranza uscita dalle urne. Si tratta di una disposizione di particolare rilievo. Essa implica, in linea di principio, una incisiva politicizzazione delle elezioni europee, dal momento che il voto dei cittadini europei può influenzare la vita politica dell'Unione.

Gli elettori possono, infatti, far pesare il loro orientamento sulla collocazione politica del Presidente della Commissione e della sua squadra; e, in una certa misura, sulle scelte politiche dell'insieme dei Commissari. Si può notare, a questo proposito, che la nuova procedura, da un lato conferisce una maggiore legittimità democratica a un'istituzione spesso percepita dai cittadini come lontana e scollegata dai loro interessi. Dall'altro, in linea di principio, consente una maggiore politicizzazione delle elezioni europee.

In questo quadro, materie che oggi appaiono regolate in uno scenario neutro, lontano dalla dialettica politica, come i temi della concorrenza, del mercato interno, del lavoro potrebbero risentire degli orientamenti politici della Commissione. Questo aspetto può essere apprezzato in vario modo. Le maggioranze del Parlamento europeo e gli orientamenti della Commissione eletta su base quinquennale vedranno mutare la base di riferimento nei singoli Stati membri, a seconda dei mutamenti politico-elettorali in ciascuno di essi.

Questo, per un verso, può essere interpretato come un rafforzamento dell'autonomia e della dimensione sovranazionale delle istituzioni europee, a partire dalla Commissione. Ma, per un altro verso, pone l'esigenza di tener conto della variabile composizione del Consiglio dei ministri che è l'istituzione di riferimento della Commissione nella sua iniziativa legislativa e di controllo, nonché la prima istanza nella procedura di codecisione alla quale partecipa il Parlamento.

Deve essere altresì notato che il rafforzamento del Parlamento europeo si accompagna al rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali nel controllo del rispetto della divisione delle competenze tra l'Unione e gli stati membri grazie all'introduzione di un "**meccanismo di avvertimento**". Questo meccanismo consente a ciascun Parlamento nazionale di verificare, e far presenti, i rischi di violazione del

principio di sussidiarietà da parte delle istituzioni europee. Se un certo numero di Parlamenti nazionali, corrispondente ad almeno un terzo (un quarto in tema di "Giustizia e Affari interni"), solleva un problema in ordine alla legittimità di una determinata proposta, la Commissione deve rivedere la propria posizione. Il ruolo di controllo dei Parlamenti nazionali è ulteriormente rafforzato dalla possibilità, per ogni ramo dei Parlamenti nazionali, di trasmettere alla Corte di Giustizia il ricorso per violazione del principio di sussidiarietà.

Conclusivamente, si può affermare che con il Trattato di Lisbona, il Parlamento europeo, che è l'unica istituzione eletta a suffragio universale diretto, vede accresciuti i suoi poteri e il suo peso politico all'interno del "**triangolo istituzionale**" dell'Unione (Commissione, Consiglio dei Ministri, Parlamento).

In sostanza, la riforma tende a consolidare il ruolo sovranazionale delle politiche dell'Unione, rafforzando, e ulteriormente politicizzando, il ruolo del Parlamento e, in una certa misura, quello della Commissione, in rapporto agli orientamenti degli stati membri. Ma, deve anche osservarsi che non si tratta di passaggi automatici, ma piuttosto di una possibile apertura dialettica fra i diversi livelli istituzionali che convivono nell'Unione.

#### **L'estensione del voto a maggioranza qualificata**

Il voto a maggioranza qualificata viene esteso a **33 nuovi articoli** che, con i 63 per i quali era già previsto, portano a 96 il numero complessivo degli articoli per i quali si applica il voto a maggioranza qualificata.

Si tratta di una innovazione che limita i rischi di blocco delle decisioni collegati al voto all'unanimità. Per aree decisive quali la fiscalità, la sicurezza sociale, la politica estera e la difesa comune resta il voto all'unanimità.

La maggioranza qualificata si applicherà fino al 2014 (estensibile al 2017), quando verrà sostituito dal sistema di voto a doppia maggioranza (stati e cittadini).

La maggioranza qualificata sostituisce dunque l'unanimità in aree che interessano fortemente l'opinione pubblica come l'adozione di misure relative al controllo delle frontiere, l'asilo, l'immigrazione, la libertà, sicurezza e giustizia.

Si deve considerare, infatti, che la geografia politica dell'Unione con 27 e più stati membri è mutevole, e che determinate maggioranze politiche nei diversi paesi potranno essere votate dagli elettori con mandati diversi diretti a spostare l'accento



politico in direzioni opposte. Questa considerazione serve a rafforzare l'idea che l'autorevolezza delle istituzioni centrali e l'efficacia delle politiche dipenderà dal consenso intorno a un modello di politiche economiche e sociali, per rimanere agli esempi citati, fortemente radicati nella coscienza collettiva dell'insieme o, comunque, di una parte significativa dei paesi europei.

Da questo punto di vista prende consistenza la proposta di un modello di **Cooperazione rafforzata** tra paesi che mostrano un orientamento sufficientemente omogeneo su alcuni temi particolarmente sensibili, anche prescindendo dalle diverse congiunture politiche e dai colori dei governi in carica.

- **LA DISTRIBUZIONE DEI POTERI FRA UNIONE E STATI MEMBRI**

Il Trattato di Lisbona chiarisce la divisione dei poteri tra Unione europea e stati membri, rendendo più trasparente la distinzione delle competenze e delle responsabilità ai diversi livelli dei processi decisionali.

Posto che l'Unione esercita i poteri che gli Stati le attribuiscono nel Trattato di Lisbona il "**principio di attribuzione**" garantisce che l'Unione non possa estendere i suoi poteri a danno di quelli propri degli Stati, senza il loro consenso.

In questo quadro, il trattato distingue tre grandi categorie di competenze:

- Le aree di **competenza esclusiva dell'Unione** nei campi nei quali l'Unione legifera da sola.
- Le aree a **competenza condivisa** tra Unione e stati membri (gli stati esercitano i loro poteri nella misura in cui l'Unione non esercita i propri)
- Le aree di **competenza esclusiva degli stati membri** ma nelle quali l'Unione può esercitare azione di sostegno e di coordinamento

Il Trattato di Lisbona non attribuisce nuovi poteri esclusivi all'Unione. Ma le sue competenze si ampliano in relazione ad alcune aree di potere condiviso (come lo spazio e l'energia) e ad altre che configurano azioni di sostegno, di coordinamento o completamento (come la protezione civile, la proprietà intellettuale, la cooperazione amministrativa, lo sport). A queste aree si applicherà la procedura legislativa ordinaria (co-decisione col Parlamento e maggioranza qualificata in Consiglio dei Ministri).

Il Trattato di Lisbona apre alla possibilità di una vera **politica europea dell'energia** dal momento che si prevede che l'Unione possa:

- legiferare per armonizzare il funzionamento del mercato dell'energia
- rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico degli stati membri
- promuovere le economie energetiche e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili.

Inoltre il Trattato di Lisbona rafforza il ruolo dell'Unione in altre aree: in particolare, nel campo della **"libertà, sicurezza e giustizia"**, come in materia di **politica estera e della difesa**.

### *Osservazioni sulla prospettiva del Trattato*

Tra i meriti del trattato di Lisbona vi è certamente quello di avere risolto una crisi che aveva rischiato di paralizzare le istituzioni e l'ulteriore avanzamento dell'Unione europea. La domanda che è stata posta da molti commentatori riguarda il significato del Trattato dal punto di vista delle prospettive politiche dell'Unione.

Come si è detto all'inizio, le interpretazioni si sono divise nel senso di valorizzare, da una parte, il recupero sostanziale delle novità introdotte col progetto costituzionale respinto dai referendum; e, viceversa, dall'altra, le differenze del nuovo Trattato rispetto al progetto costituzionale: in particolare, il fatto che sia stata cancellata la nozione stessa di Costituzione, intesa come un momento di progresso in direzione dell'idea federalista.

La divergenza di valutazioni è indubbiamente legata alle diverse posizioni di partenza degli stati membri.

Come abbiamo notato, i 18 stati che avevano già ratificato la Costituzione hanno, più o meno esplicitamente, espresso riserve e rammarico per l'abbandono del vecchio progetto (compresa la denominazione stessa di Costituzione, che superava la distinzione e la frammentazione dei precedenti trattati, unificandoli in un'unica Carta); per l'altro, sono portati a valorizzare gli elementi di innovazione contenuti nel progetto costituzionale. Il fatto, tuttavia, che altri stati sottolineino con forza la discontinuità, fra il nuovo trattato e il progetto costituzionale, ha di per sé una valenza politica che fa da contesto al Trattato di Lisbona.

**La distribuzione dei poteri**

Le aree di **competenza esclusiva dell'Unione** nei campi nei quali l'Unione legifera da sola:

- a) Unione doganale
- b) Regole di concorrenza relative al funzionamento del mercato interno
- c) Politica monetaria per gli stati membri che hanno adottato l'euro
- d) Politica comune del commercio

2. Le aree a **competenza condivisa** tra Unione e stati membri:

- a) Mercato interno
- b) Politica sociale (per gli aspetti definiti nel Trattato)
- c) Coesione economica, sociale e territoriale
- d) Agricoltura e pesca, (salvo la conservazione delle risorse biologiche del mare)
- e) Ambiente
- f) Protezione dei consumatori
- g) Trasporti
- h) Reti transeuropee
- i) Energia
- j) Spazio di libertà, sicurezza e giustizia
- k) Sicurezza comune in materia di salute pubblica come previsto dal Trattato
- l) Ricerca, sviluppo tecnologico, spazio
- m) Cooperazione allo sviluppo e aiuti umanitari

3. Le aree di **competenza esclusiva degli stati membri** ma nelle quali l'Unione può esercitare azione di sostegno e di coordinamento dal punto di vista europeo:

- a) Protezione e miglioramento della salute
- b) Industria
- c) Cultura
- d) Turismo
- e) Scuola, formazione professionale, giovani e sport
- f) Protezione civile
- g) Cooperazione amministrativa

Vi è, innanzitutto, una differenza di genesi. La Costituzione nasceva dall'elaborazione di una Convenzione, rappresentativa dei governi e dei Parlamenti, oltre che delle istituzioni europee. Il nuovo Trattato è frutto di una conferenza intergovernativa, a testimonianza del ruolo determinante esercitato dagli Stati membri nella sua definizione. E non si tratta di una questione puramente formale. In

effetti, il nuovo Trattato nasce da un compromesso che coinvolge come parti essenziali un certo numero di governi.

In primo luogo, il governo tedesco che, forte del suo prestigio e utilizzando con efficienza la funzione di presidenza semestrale dell'Unione, si è assunto il compito di sbloccare l'impasse politica, nonostante le sue persistenti difficoltà. In secondo luogo, con un ruolo altrettanto determinante, la Francia, coinvolta dalla Germania nella ricerca del compromesso, prima ancora della elezione del nuovo presidente. Di qui l'elaborazione del compromesso, in primo luogo tedesco-francese, posto alla base del nuovo Trattato, nella forma assunta a Lisbona.

Poi, lo schema di compromesso franco-tedesco ha dovuto essere concordato con la Gran Bretagna per un accordo sulle clausole di *opting out* in relazione ad alcune disposizioni relative alla politica estera e alla politica sociale.

In sostanza, il nuovo Trattato, da un lato nasce da una complessa trattativa che coinvolge diversi governi che presentano rivendicazioni più o meno rilevanti (nel caso della Polonia la trattativa con toni duri e, a volte, teatrali si è protratta fino al momento della firma da parte del Consiglio europeo); dall'altro, dalla collaborazione determinante fra tre dei maggiori stati dell'Unione: la Germania, la Francia e la Gran Bretagna.

Il diverso accento che i tre governi porranno nella valutazione del compromesso nel senso della continuità/discontinuità rispetto alla Costituzione trova una spiegazione nei diversi punti di partenza. Ma è probabilmente più importante il fatto che certamente questi tre governi hanno svolto un ruolo determinante nella definizione di un compromesso che, alla vigilia, appariva difficilmente realizzabile nei tempi relativamente rapidi nei quali, alla fine, fu acquisito.

### ***Nuovi sviluppi politici possibili per l'Unione***

Il nuovo trattato è stato un passo avanti o indietro rispetto al rafforzamento delle istituzioni europee? Abbiamo visto che gli stati membri che avevano già ratificato il trattato costituzionale hanno sostenuto la sostanziale convergenza con gli obiettivi che erano al centro del progetto di costituzione europea.

Si tratta di una valutazione in larga misura corrispondente ai fatti. Ma questa è solo una delle interpretazioni. Un'altra rovescia la valutazione. Il trattato di Lisbona non ha niente a che fare con una Costituzione europea limitandosi a introdurre un complesso di emendamenti ai trattati in vigore. E la cancellazione del riferimento alla Costituzione europea e dei suoi emblemi (dalla bandiera all'inno) attesta definitivamente la rinuncia ad un superstato federale, alla costituzione di quegli Stati Uniti d'Europa che, ancora nel 2006, evocava, come una prospettiva concreta, il Primo ministro belga, Guy Verhofstadt<sup>2</sup>.

Il Trattato di Lisbona chiarisce definitivamente il ruolo e i limiti sopranazionali delle istituzioni di Bruxelles. Il dibattito sulla portata, più o meno innovatrice del Trattato di Lisbona non sembra destinato a esaurirsi. In ogni caso, federalisti e *souverainistes* sono lontani dall'auspicare una nuova revisione dei trattati. Si può, comunque, affermare che, potenzialmente, il Trattato rafforza il quadro istituzionale dell'Unione. E' sufficiente considerare le tre modifiche più appariscenti: l'istituzione di un presidente del Consiglio europeo "a tempo pieno", un tempo per una durata di due anni e mezzo raddoppiabili a cinque un tempo, che può rivelarsi più lungo di quello normalmente assegnato ai capi di governo degli stati membri; l'istituzione dell'Alto rappresentante per la politica estera dell'Unione europea (molto simile, anche se non ne ha il titolo, a un ministro degli Esteri); la semplificazione del sistema di voto e l'estensione dell'area del voto a maggioranza qualificata.

Sotto questi profili il passo avanti delle istituzioni è fuori discussione. La domanda è un'altra. Ne uscirà l'Unione effettivamente rafforzata? E questa è una domanda che ha a che fare con la capacità di creare consenso sulle politiche. Per molti versi, le scelte politiche avranno un peso nel definire il significato più o meno innovativo delle riforme introdotte a Lisbona.

Si prenda il caso della nomina di un presidente del Consiglio europeo. E' la novità che più sta appassionando il dibattito europeo. Il Trattato non fornisce una definizione esaustiva del ruolo che dovrà assumere questa nuova figura. Potrebbe trattarsi di un presidente incaricato di presiedere quattro volte l'anno il Consiglio,

---

<sup>2</sup> *Gli Stati Uniti d'Europa* – Manifesto per una nuova Europa (Prefazione di Giuliano Amato e Romano Prodi), Fazi Editore, 2006.

limitandosi ad assegnare la parola e a garantire un ordinato dibattito fra i Capi di stato e di governo che vi partecipano. In questo caso non dovrebbe essere una personalità particolarmente impegnativa, sia pure in grado di riscuotere la fiducia dei suoi colleghi. Ma le proposte circolate dopo la firma del Trattato segnalano anche un'altra possibile direzione.

Una di queste indica la candidatura dell'ex premier Tony Blair. In questo caso è evidente la differenza che sarebbe conferita a questo ruolo. Si è fatto notare che Blair sarebbe in grado di parlare a nome dell'Europa con indiscutibile prestigio personale con qualsiasi capo di stato presente sullo scenario internazionale.

Fin qui si tratta di un modo di esemplificare il diverso ruolo che potrebbe assumere la nuova figura istituzionale in rapporto alla personalità chiamata a esercitarlo. Ma, anche se è evidente la differenza fra il possibile candidato di un piccolo paese e un leader di riconosciuto prestigio internazionale, rimane decisivo il fatto che l'Unione sia in grado di esprimere una posizione comune sui grandi temi di carattere interno e internazionale. Da questo punto di vista, si conferma l'intreccio fra le novità istituzionali del Trattato e la capacità di elaborare politiche capaci di attrarre un vasto consenso da parte degli Stati membri.

L'importanza delle politiche è emersa anche in occasione delle diverse prese di posizione intorno alla candidatura di Blair. Al favore di alcuni (singolarmente si è espressa - con entusiasmo - anche la grande stampa americana) si sono contrapposte le riserve e l'ostilità di altri, pronti a sottolineare le divisioni presenti in diversi campi della politica (la partecipazione all'euro, la guerra in Iraq, la politica sociale).

Tra coloro che militano a favore di una figura forte e altamente rappresentativa è stata anche avanzata l'ipotesi di una candidatura di Angela Merkel. ipotesi piuttosto inverosimile, puntando probabilmente la Cancelliera, a un rinnovo dell'incarico dopo le elezioni tedesche del 2009, ma significativa, dal punto di vista della preferenza per una leadership forte, dotata di sicuro prestigio internazionale. In una prospettiva diversa, più tradizionalista - nel senso che lascerebbe impregiudicati i rapporti fra Il Consiglio europeo e i governi degli stati membri - è circolata con insistenza la candidatura di Jean-Claude Juncker, primo ministro del piccolo Lussemburgo, stimato europeista e conoscitore dei meccanismi politici dell'Unione.

In questa sede non è importante avanzare pronostici, ma è il caso di rilevare come la discussione in corso rifletta linee di sviluppo politico dell'Unione fra di loro diverse. Un presidente dotato di una propria statura internazionale tende a rafforzare l'identità dell'Unione anche in rapporto ai governi degli stati membri. Nell'ipotesi di una rappresentanza "minore", il cambiamento di regime istituzionale risulterebbe meno rilevante.

In ogni caso, tra la fine del 2008 e il 2009 - se non insorgeranno intralci nella ratifica del Trattato - i governi saranno impegnati in scelte che incideranno sul futuro dell'Unione, con l'elezione, oltre che del Presidente del Consiglio, dell'Alto rappresentante per la politica estera e la sicurezza e, dopo le elezioni del Parlamento, del presidente della Commissione europea.

In questi passaggi, il ruolo dei grandi paesi dell'Unione sarà molto rilevante, se non determinante. Abbiamo visto che Germania, Francia e Gran Bretagna hanno avuto un ruolo centrale nel definire il compromesso di Lisbona. Alla vigilia della presidenza francese dell'Unione è stato notato dai commentatori come Francia e Germania abbiano istituito un comune gruppo di esperti per definire l'agenda del semestre della presidenza francese. Che si formino delle intese, anche variabili, fra alcuni grandi paesi dell'Unione è probabilmente nell'ordine delle cose. E non può stupire che periodicamente ritorni l'idea di un Direttorio di fatto, se non formale nella direzione delle grandi scelte dell'Unione.

Ma l'idea del Direttorio (peraltro, d'incerta composizione) non può non suscitare una vasta ostilità fra gli esclusi, a cominciare dai paesi più piccoli. In questo quadro, riemerge, anche alla luce delle disposizioni dei Trattati, la possibilità di istituire un regime di Cooperazioni rafforzate fra un certo numero di paesi, decisi a far progredire l'integrazione sulla base di scelte politiche condivise. Il governo italiano ha in passato, sin dalla firma del Trattato di Nizza, considerato con interesse questa linea di sviluppo dell'integrazione europea, sulla quale il CNEL ha assunto una posizione positiva, esplicita e motivata, col Parere votato dall'Assemblea nel settembre del 2007.

Anche la percorribilità di questa linea dipende dalla capacità di coagulare fra un certo numero di paesi (per esempio, quelli appartenenti all'eurozona) un area di consenso intorno a determinate piattaforme politiche comuni. Anche da questo punto di vista, si conferma l'intreccio fra passaggi istituzionali e scelte politiche che, come vedremo nei prossimi capitoli di questo Rapporto, sono presenti nel dibattito politico e preludono a scelte che saranno per tutti impegnative.

### **Riferimenti bibliografici**

**Consiglio dell'Unione europea** - *Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (Bruxelles, 30 aprile 2008)

**Fondation Robert Schuman**, *Understanding the Lisbon Treaty in 10 information sheets*, 08

**Open Europe** - *A guide to the constitutional treaty*, February 08,  
[www.openeurope.org.uk](http://www.openeurope.org.uk)

The **CER** Guide to the Reform Treaty, October 2007

#### **The Economist**

- The race for the EU presidency - Blair for president?, 17.1.08
- The Lisbon treaty leaves Europe with a plethora of presidents, 13.3. 08
- If the EU wants a big hitter as president, it should go for Tony Blair, 17.4.08

#### **Le Monde**

- Comparatif entre le projet rejeté de Constitution et le mini-traité européen, 16.10.07 |
- Les Irlandais, seuls à voter par référendum, menacent de rejeter le Traité de Lisbonne, 3.4.08
- Le futur Président de l'Europe voit déjà ses pouvoirs rognés, 25.4.08

#### **New York Times**

- Treaty on Running European Union Is Signed, 14.12.07

#### **Financial Times**

- EU emerges from paralysis with breakthrough constitution Treaty, 25.6.07
- Q&A: the Lisbon Reform Treaty, 13.12.07
- Berlin open to idea of Blair as president, 23.4.08

#### **The Guardian**

- Stop Blair: ambition to lead Europe hits fierce opposition, 20.2.08



## **Il Trattato e la Carta dei Diritti fondamentali**

Una delle novità più rilevanti del Trattato di Lisbona è stata la legalizzazione della Carta dei Diritti fondamentali. La Carta era stata deliberata in occasione del Trattato di Nizza alla fine del 2000, ma con la caratteristica di un allegato al trattato, rivestendo un indubbio valore politico e di principio, ma priva di efficacia giuridica. Successivamente, in occasione della elaborazione della Costituzione europea, la questione era stata risolta nei termini più brillanti, avendo assunto il testo di Nizza il ruolo di seconda parte – fra le quattro complessive – del progetto di Costituzione, a testimonianza del rilievo che l'Unione europea intendeva attribuire ai Diritti nel prosieguo del processo di edificazione dell'Unione europea.

Un dato, questo, particolarmente significativo in vista dell'allargamento a nuovi stati membri, la cui integrazione doveva avvenire non solo nell'ambito dell'adozione delle regole di liberalizzazione dei mercati, ma tenendo conto dei valori meta-economici che hanno accompagnato lo sviluppo dell'integrazione europea.

Con la crisi seguita alla mancata ratifica del progetto costituzionale, la Carta dei diritti fondamentali tornò in una sorta di limbo. Da un lato, si insisteva sulla necessità di salvaguardarla nella riformulazione del trattato che doveva sostituire la Costituzione; dall'altro, con la proposta di una semplificazione delle riforme istituzionali che avrebbe cancellato le parti non strettamente riferite alle modifiche istituzionali, fu chiaro che la seconda parte della Costituzione non sarebbe stata inserita in quello che veniva definito, non a caso, un mini-trattato. Al rovesciamento della linea di un'autentica costituzione europea, che per definizione avrebbe inglobato una parte dedicata ai principi fondamentali della civiltà giuridica della nuova entità europea, si aggiungeva l'ostilità di alcuni paesi e, in primo luogo, del Regno Unito, da sempre contrario ai vincoli comunitari di carattere sociale.

Proprio in considerazione di questi ostacoli e del rischio concreto di lasciare la Carta dei diritti nella sua ambigua posizione di protocollo allegato ai trattati, la soluzione trovata col Trattato di Lisbona assume un carattere positivo in grado di risolvere la questione rimasta aperta col trattato di Nizza. Il nuovo trattato stabilisce, infatti,

all'art. 6 comma 1: "L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati".

### *Diritti sociali, Unione europea e globalizzazione*

Prima di analizzare la portata giuridica della Carta, vale la pena di coglierne il significato più generale nell'attuale fase del dibattito che investe il rapporto fra la globalizzazione dei mercati e la carenza di regolazione e di difesa dei diritti umani e sociali. Come scrive M. D'Alberti: "gli equilibri e i disequilibri fra la tutela delle libertà economiche e del mercato, da un lato e, dall'altro, la garanzia... dei valori sociali e dei diritti umani [costituiscono]... uno dei temi fondamentali del dibattito sulla globalizzazione economica e giuridica"<sup>1</sup>.

In effetti, l'asimmetria nel rapporto fra poteri pubblici nella regolazione dei rapporti economici a livello sovranazionale e la carenza di regole poste a presidio dei diritti umani e sociali ha creato problemi di disillusione, quando non di aperta ostilità nei confronti dei processi di globalizzazione.

Le analisi critiche di economisti (Rodrick, Stiglitz, Wade)<sup>2</sup> che hanno analizzato le politiche delle fondamentali istituzioni deputate alla regolazione dei rapporti economici internazionali - il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale, l'Organizzazione mondiale del commercio - hanno messo in evidenza lo sbilanciamento fra l'attività rivolta alla liberalizzazione dei mercati e la carente, quando non inesistente, difesa dei diritti sociali, a cominciare da quelli indicati come fondamentali dall'Organizzazione internazionale del lavoro.

Questo problema non si pone solo a livello della globalizzazione, ma anche all'interno di trattati di carattere regionale, com'è il caso del NAFTA che lega Stati Uniti, Canada e Messico. La carenza di un quadro di diritti sociali tendenzialmente uniforme tra i tre paesi aderenti è all'origine di un dibattito negli Stati Uniti,

---

<sup>1</sup> M. D'Alberti, Poteri pubblici, mercati e globalizzazione, Il Mulino, 2008, p.116.

<sup>2</sup> Dani Rodrik - Has globalization gone too far?, 1997

Joseph Stiglitz - The roaring Nineties, 2003

Robert H. Wade - On the Causes of Increasing World Poverty and Inequality, or Why the Matthew Effect Prevails, New Political Economy, Vol. 9, No. 2, June 2004

diventato particolarmente acuto nella fase più recente segnata da una situazione di crisi economica, al punto che il Partito democratico con i suoi candidati alla presidenza si pone l'obiettivo di rivedere il trattato per verificare la compatibilità fra liberalizzazione dei mercati e carenza delle regole fondamentali di protezione sociale, tra le quali le libertà sindacali e di contrattazione e il divieto del lavoro minorile.

Vale la pena di aver presente la portata di questo dibattito al livello dell'economia globale per collocare in una giusta luce il significato di una Carta dei diritti fondamentali di cui si dota, col trattato di Lisbona, l'Unione europea che è, a suo modo, una parte del generale processo di globalizzazione.

Essa corrisponde, in linea di principio, all'esigenza di realizzare un bilanciamento degli interventi dell'Unione, tesi a regolare la libertà dei mercati, con quelli diretti a creare elementi di equilibrio e compensazione a vantaggio dei cittadini e, in particolare, della parte sociale più debole rappresentata dai lavoratori, nella misura in cui i diritti sociali e di solidarietà sono assimilati ai diritti civili e entrano a far parte pienamente della categoria dei diritti umani.

Anzi, da questo punto di vista, la piena integrazione della tutela dei diritti diventa un punto di riferimento esemplare per i nuovi processi di internazionalizzazione che assumono sempre di più un carattere regionale; e, in quanto tali, esigono processi di bilanciamento più ravvicinati e verificabili, rispetto a quelli in passato affidati alle istituzioni mondiali spesso in contrasto fra di loro, come hanno dimostrato i rapporti fra OMC e OIL.

### ***La Carta e gli "opting out" di Gran Bretagna e Polonia***

La valorizzazione della Carta che, col trattato di Lisbona, acquista validità ed efficacia giuridiche non è, tuttavia, priva di elementi controversi che possono incidere sull'ampiezza e l'efficacia della sua portata. Innanzitutto, la Gran Bretagna, ma poi anche la Polonia, hanno preteso e ottenuto un protocollo che ne sancisce l'*opt out*, in sostanza la loro estraneità all'obbligo di conformarsi alle regole fissate dalla Carta.

Il dato, ovviamente, ha un significato più generale, in quanto s'iscrive in una storia di divergenza costante, più o meno accentuata a seconda dei casi, tra la Gran Bretagna e

la Comunità europea. In altri termini, è anche la manifestazione di una visione più generale del processo di integrazione, concepito fundamentalmente come processo economico di liberalizzazione e unificazione del mercato europeo. La Carta, assume un ruolo tanto più importante, quanto più l'Unione tende a dilatare i propri confini. Essa, infatti, fissa un complesso di principi e di regole che dovrebbero definire non solo il carattere democratico e liberale dell'Unione, ma anche il suo **carattere sociale**, a cui pure si fa riferimento quando il Trattato ribadisce il concetto di "economia sociale di mercato".

Una seconda questione riguarda il valore in sé della Carta e il significato che gli va attribuito. Per alcuni interpreti la Carta, infatti, fissa fundamentalmente dei principi diretti a fornire indicazioni per l'elaborazione delle regole concrete che l'Unione o i singoli stati formulano sul terreno dei diritti civili e sociali.

Per un'altra schiera di studiosi la Carta, per quanto attiene agli aspetti che più direttamente si riferiscono ai temi sociali, oggetto di questa parte del Rapporto, fissano non solo principi ma norme che debbono essere osservate, che non possono essere derogate a livello dei singoli stati, e che sono giustiziabili. E' evidente l'importanza di questa diatriba che non ha un valore puramente tecnico ma significative ricadute politico-sociali.

In effetti, l'incidenza e l'efficacia della Carta e la sua interpretazione sono, in larga misura, affidate all'evoluzione di quello che si può definire, con qualche approssimazione, Diritto del lavoro europeo e, fundamentalmente, all'attività giurisprudenziale della **Corte di giustizia europea**.

Per comprendere, e meglio definire le potenzialità della Carta e della sua evoluzione applicativa, vale la pena di procedere a un'analisi, da un lato del percorso che attraverso l'elaborazione comunitaria ha portato ai risultati, prima, della Carta di Nizza, poi, alla sua valorizzazione nel trattato di Lisbona; dall'altro, del ruolo essenziale della giurisprudenza della Corte di giustizia. Infine analizzeremo in che senso le regole della Carta, nel capitolo sociale, influenzano l'evoluzione delle politiche del lavoro.

### *Alle origini della Carta*

Prima di procedere a un'analisi della parte della Carta che fa riferimento ai diritti sociali, è utile volgere lo sguardo al passato, individuando i punti di continuità e di discontinuità dell'intervento comunitario in materia di principi e di diritti fondamentali. Infatti, è questo un ambito nel quale sono più evidenti i cambiamenti intercorsi, ma pure gli elementi di linearità con il passato. Una continuità che merita di essere esplorata nei suoi contenuti perché aiuta a definire e interpretare il quadro di riferimento nel quale si colloca l'interpretazione della Carta.

Sono da questo punto di vista particolarmente illuminanti alcune affermazioni di Federico Mancini (già giudice della Corte di giustizia delle Comunità europee), in parte collegate fra loro. La prima è la consolidata sottolineatura della differente origine delle norme del diritto del lavoro comunitario rispetto a quelle degli ordinamenti nazionali. "Il **diritto del lavoro** tracciato... a Roma e poi sviluppato a Bruxelles non nasce dalla critica di un rapporto diseguale e generatore di grandi conflitti nel cuore del sistema capitalistico ... [poiché] ...il Trattato ... [ha] un solo, vero obiettivo: creare un mercato europeo ..." (Mancini 1989, p. 10).

La conseguenza di questa impostazione è stata (e, in parte, ancora è) che il Trattato e la legislazione comunitaria si sono occupati del lavoro quasi esclusivamente in vista del raggiungimento di quell'obiettivo. Ecco giustificata l'attenzione della Comunità delle origini per la regolamentazione di aspetti strettamente legati alla creazione e al mantenimento di un **mercato comune**: dalla libera circolazione dei lavoratori, alla parità di trattamento retributivo. Se la regolamentazione di tali aspetti rappresenta il requisito minimo in un mercato europeo, perché impedisce la distorsione della concorrenza, non è escluso, però - aggiungeva Mancini - che, incidentalmente ed eventualmente, essa produca anche "effetti socialmente benefici", ma, appunto, si tratta di effetti "preterintenzionali" della legislazione comunitaria. La gran parte delle norme europee, incluse quelle di politica sociale, era quindi considerata, direttamente o indirettamente, funzionale al mercato.

E' in questo contesto che bisogna leggere la lunga storia dell'evoluzione dell'ordinamento giuridico comunitario in tema di diritti sociali. I primi esempi di protezione dei diritti sociali risalgono alla Carta sociale europea del 1961 (riveduta

nel 1996) e alla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, che però presentavano evidenti limiti.

Innanzitutto la Carta sociale europea è un atto di diritto internazionale e non di diritto comunitario, essendo stata adottata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa (che, appunto, non è un'istituzione comunitaria), mentre la Carta del 1989 - adottata dai Capi di Stato e di Governo degli stati membri della allora Comunità economica europea - ha un'efficacia giuridica limitata, essendo sprovvista di diretta applicabilità ed ha natura programmatica, per di più nei confronti della Comunità e non dei singoli Stati. Inoltre, entrambi i documenti riguardano soltanto i diritti sociali e non anche gli altri diritti fondamentali.

L'esigenza di prevedere un **catalogo generale di diritti fondamentali** emerse solo intorno alla metà degli anni 90 del secolo scorso. In quel periodo la Commissione europea nominò due gruppi di esperti, il primo presieduto da Maria Lourdes de Pintasilgo ed il secondo da Spiros Simitis, che produssero due documenti, rispettivamente, nel 1996 e nel 1999.

Il secondo di questi, il c.d. Rapporto Simitis, raccomandava di rafforzare la visibilità e la giustiziabilità dei diritti fondamentali, unificando diritti civili e diritti sociali in un unico catalogo destinato ad essere inserito all'interno del sistema dei Trattati.

Il Consiglio europeo di Colonia del 1999 accoglieva parzialmente questo orientamento, affermando la necessità di elaborare una Carta dei diritti fondamentali che tenesse nel debito conto "i diritti economici e sociali... enunciati nella Carta sociale europea e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori". In quello stesso Consiglio si decise di nominare un organo incaricato di presentare un progetto in tempo utile prima del Consiglio europeo del dicembre dell'anno successivo, progetto nel quale si doveva proporre il testo di una Carta dei diritti fondamentali, ma solo in un secondo momento si sarebbe dovuta "esaminare l'eventualità e le modalità necessarie per integrare la Carta nei Trattati".

Come si può notare, era venuta meno la certezza sull'opportunità di garantire efficacia vincolante al catalogo dei diritti fondamentali. L'organo, che si autodefinì "Convenzione" fu nominato, e Roman Herzog (presidente della Repubblica federale tedesca dal 1994 al 1999) fu chiamato a presiederlo.

A conclusione dei suoi lavori, la “Convenzione” inviò il testo della Carta in tempo per il suo esame al Vertice di Biarritz (13 e 14 ottobre 2000) e la Carta fu proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 dai rappresentanti del Consiglio, della Commissione e del Parlamento europeo, senza che le fosse conferita efficacia vincolante.

### *Il ruolo della Corte di giustizia*

La Corte di giustizia è stata cruciale nel riconoscimento dei principi e diritti di carattere sociale anche prima della loro catalogazione in un unico documento, ovvero la Carta di Nizza. Il ruolo svolto dai giudici di Lussemburgo è stato decisivo nello sviluppo del diritto comunitario che ha la sua fonte primaria in un'unica norma che tutela un principio fondamentale della dimensione sociale, ovvero l'art. 141 sulla parità di trattamento e sul divieto di discriminazione retributiva per ragioni legate al sesso, principio peraltro connesso alle esigenze del mercato.

In altri termini, la Corte ha avuto un ruolo centrale nella “creazione” e nella protezione dei diritti sociali intesi come la garanzia del principio generale di uguaglianza e di non discriminazione ricollegandoli al citato art. 141 (oltre che alle direttive in materia). Proprio con riguardo a questo diritto i giudici comunitari hanno affermato che “secondo una costante giurisprudenza i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali ... dei quali la Corte garantisce l'osservanza” e che “gli obblighi inerenti alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario vincolano parimenti gli Stati membri, quando essi diano esecuzione alle discipline comunitarie”<sup>3</sup>.

La Corte di giustizia, poi, è intervenuta anche su diritti fondamentali differenti rispetto a quelli riconducibili al principio di eguaglianza e di pari trattamento. La direttiva sull'orario di lavoro, la 93/104, prevede l'obbligo di un periodo di ferie retribuito, e la Corte<sup>4</sup> - senza richiamare la Carta di Nizza, al contrario di quanto accaduto nelle conclusioni dell'Avvocato generale nella medesima causa - configura il diritto alle ferie annuali retribuite alla stregua di un diritto sociale fondamentale, “come tale ‘assoluto ed incondizionato’, connesso a fondamentali esigenze di tutela

---

<sup>3</sup> Così Corte di giustizia 12 dicembre 2002, causa C-442/00, Caballero c. Fondo de Garantía; v. anche Corte di giustizia 27 giugno 2006, causa C-540/03, Parlamento europeo c. Consiglio.

<sup>4</sup> Sentenza del 26 giugno 2001, causa C-173/99, Bectu c. Secretary of State for trade and industry

della salute e sicurezza del lavoratore, la cui attuazione da parte degli Stati membri può essere effettuata solo nei limiti esplicitamente indicati dalla direttiva sull'orario di lavoro" (Ricci G. 2003, p. 170).

Per questo i giudici europei hanno censurato la legislazione britannica che prevedeva il riconoscimento di tale diritto solo dopo 13 settimane di lavoro ininterrotto, escludendo illegittimamente dal godimento del diritto alle ferie alcuni lavoratori a termine (Sciarra 2007, p. 105).

In altri termini, la conclusione cui giunge il **giudice europeo** attraverso una serie di rilevanti pronunce è che, seppure una disposizione del Trattato è stata prevista originariamente per realizzare determinati obiettivi e, nello specifico, per tutelare la libera concorrenza, la medesima norma può essere oggetto di "un'interpretazione evolutiva", che tenga conto della "colorazione" sociale pure insita nella stessa previsione e che, anzi, consideri tale "colorazione" prevalente rispetto alla originaria anima "mercantilistica".

Dopo l'approvazione della Carta di Nizza, la Corte di giustizia è stata molto cauta nel riconoscere a quell'atto un'efficacia diversa rispetto a quella di un mero documento politico. Ciò è avvenuto nonostante gli Avvocati generali (membri, con l'incarico di amici curiae, della Corte di Lussemburgo, che non svolgono funzione giudicante, ma che collaborano all'attività dell'organismo, elaborando, sotto forma di conclusioni, una proposta di risoluzione della causa) abbiano mostrato un certo attivismo nel tentativo di legittimare il documento del 2000, come dimostrano le affermazioni contenute in alcune delle loro conclusioni presentate negli ultimi anni<sup>5</sup>.

In particolare, l'Avvocato generale Tizzano, nel confermare la natura di diritto sociale fondamentale del diritto alle ferie, considerava "significativo... che detto diritto trovi oggi una solenne conferma nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" ed anche che se la Carta "non si è vista riconoscere autentica portata normativa... resta il fatto che essa racchiude enunciazioni che appaiono in gran parte ricognitive di diritti già altrove sanciti". Pertanto, "in un giudizio che

---

<sup>5</sup> Conclusioni Avv. Colomer dell'11 febbraio 2003 nella causa C-204/00 Aalborg Portland A/S c. Commissione e del 17 ottobre 2002 nella causa C-338/00, Walkswager c. Commissione, conclusioni Avv. Generale Tizzano dell'8 febbraio 2001, causa C-173/99, Bectu c. Secretary of State for trade and industry.



verte sulla natura e sulla portata di un diritto fondamentale, non si possono dimenticare le pertinenti enunciazioni della Carta” e la sua “vocazione a fungere, quando le sue disposizioni lo consentono, da sostanziale parametro di riferimento per tutti gli attori... della scena comunitaria”.

In questo senso, sempre ad avviso dell’Avvocato Generale Tizzano, la Carta “fornisce [ad esempio] la più qualificata e definitiva conferma della natura di diritto fondamentale che riveste il diritto a ferie annuali retribuite”.

Per converso, solo in alcune sentenze della Corte di giustizia è contenuto un richiamo alla **Carta di Nizza**, peraltro con affermazioni diverse rispetto a quelle contenute nelle conclusioni degli avvocati generali. Nella sentenza del 27 giugno 2006<sup>6</sup>, la Corte afferma, tra l’altro: “L’obiettivo principale della Carta ... è peraltro quello di riaffermare ‘i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla Convenzione (CEDU), dalle carte sociali adottate dall’Unione e dal Consiglio d’Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte (...) e da quella della Corte europea dei diritti dell’uomo”’.

In ogni caso, due recenti pronunce<sup>7</sup>, affrontando per la prima volta la questione del contemperamento del diritto di sciopero e dei principi fondamentali della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi, affermano che “il diritto di intraprendere un’azione collettiva, ivi compreso il diritto di sciopero, deve essere riconosciuto quale diritto fondamentale facente parte integrante dei principi generali del diritto comunitario”. Inoltre, entrambe le sentenze, pur segnalando che l’esercizio di quei diritti può essere sottoposto a talune restrizioni, contengono un richiamo esplicito al documento di Nizza, ricordando, appunto, come tali diritti siano “riaffermati dall’art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea”.

In sostanza si è voluto qui sottolineare il ruolo della giurisprudenza della Corte per due ragioni. La prima è che essa si rivela parte integrante ed essenziale dell’evoluzione del diritto del lavoro comunitario e un elemento fondante dei diritti

---

<sup>6</sup> Causa C-540/03, Parlamento c. Consiglio. Oggetto della causa, la direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare,

<sup>7</sup> La Viking e la Laval del 2007, rispettivamente dell’11 dicembre, causa C-438/05, e del 18 dicembre 2007, causa C-341/05: v. Pallini 2008

sociali compresi della Carta dei diritti fondamentali. La seconda è che l'attività della Corte continuerà a giocare un ruolo probabilmente decisivo nell'interpretazione dei diritti formalizzati nella Carta dopo la formalizzazione avvenuta col Trattato di Lisbona<sup>8</sup>.

### *Il riconoscimento dei diritti sociali*

Al di là degli interventi della Corte di giustizia, occorre chiedersi quale sia stata la posizione delle fonti comunitarie primarie in merito al riconoscimento dei diritti sociali fondamentali. Non va dimenticato che il Trattato istitutivo tuttora vigente, quello del 1957, modificato nel 1986, nel 1992, nel 1997 e nel 2000, all'art. 136, fa esplicito riferimento ai diritti sociali fondamentali riconosciuti dalla Carta sociale europea del 1961 e da quella comunitaria del 1989, che vanno "tenuti presenti" nella realizzazione degli obiettivi sociali dell'Unione europea. Pertanto, le norme che tutelano tali diritti sono programmatiche e, quindi, nonostante non abbiano un'efficacia diretta, devono trovare attuazione nel diritto comunitario derivato, attraverso regolamenti, direttive o decisioni.

Ben diverso sarà il riconoscimento dei diritti sociali all'indomani della ratifica del Trattato di Lisbona. Innanzitutto, per quanto riguarda l'efficacia della Carta, il nuovo art. 6 del Trattato di Lisbona afferma, come abbiamo ricordato, che "l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 che ha lo stesso valore giuridico dei trattati". Pertanto, sembra che le norme in tema di diritti fondamentali ivi contenute avranno un'efficacia diretta e saranno considerate come diritto dell'Unione ad ogni effetto, cosicché sarà possibile la disapplicazione del diritto interno contrastante con il contenuto della Carta medesima.

Le cautele utilizzate dalla nuova previsione comunitaria sono, tuttavia, molteplici. Si afferma che "le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze

---

<sup>8</sup> Bisogna anche ricordare che la versione della Carta di Nizza, alla quale rinvia il nuovo Trattato, non è più quella del 2000, a cominciare dai contenuti. La Convenzione europea del 2002-2003 (che aveva elaborato il Trattato costituzionale europeo, poi naufragato, che era composto di quattro parti, nella seconda delle quali si faceva confluire proprio la Carta dei diritti sociali fondamentali), aveva suggerito tre tipi di modifiche al testo del documento di Nizza, prontamente accolte dalla Costituzione del 2004.

dell'Unione definite nei trattati". Inoltre, i diritti, le libertà ed i principi tutelati da quel documento devono essere interpretati e applicati con tutti gli accorgimenti previsti dal titolo VII della stessa Carta e dalle relative spiegazioni.

Tenuto conto di ciò, un punto fermo in merito all'efficacia della Carta di Nizza potrà essere fissato solo dalla Corte di giustizia, dopo l'entrata in vigore del nuovo Trattato. Tuttavia, è possibile continuare a propendere per la tesi del riconoscimento di un'efficacia vincolante di diritto primario alle norme della Carta di Nizza, rivista nel corso degli anni 2000, almeno per due motivi.

Da un lato, il tenore letterale delle norme prima riportate sembra confermare una simile interpretazione. Dall'altro, esiste *l'opting out* da parte di Regno Unito e Polonia, concretizzatosi nel Protocollo n. 7 allegato al Trattato di Lisbona. L'art. 1, paragrafo 1 di quel Protocollo afferma che "la Carta non estende la competenza della Corte di giustizia o di qualunque altro organo giurisdizionale della Polonia e del Regno Unito a ritenere che le leggi, i regolamenti o le disposizioni, le pratiche o le azioni amministrative..." dei due Paesi "...non siano conformi ai diritti, alle libertà, ai principi fondamentali che essa riafferma".

Poi, con riferimento proprio al titolo della Carta sulla **solidarietà**, che contiene molte delle norme in tema di diritto del lavoro e diritto sindacale, nel paragrafo 2 dell'art. 1, si dice che "nulla contenuto nel titolo IV della Carta crea diritti rivendicabili dinanzi a un organo giurisdizionale applicabili alla Polonia e al Regno Unito salvo nella misura in cui la Polonia e il Regno Unito hanno previsto tali diritti nel diritto interno" . Ci si chiede che senso avrebbero queste previsioni normative, che impediscono la (completa) operatività della Carta in quei due ordinamenti interni, se l'art. 6 del Trattato di Lisbona non riconoscesse un'efficacia vincolante alle disposizioni nella versione rivista del documento di Nizza.

Andando un po' oltre, ci si potrebbe domandare perché la Carta dei diritti fondamentali non è stata inserita a pieno titolo nel Trattato del 2007. La risposta potrebbe essere ravvisata proprio nella presenza del Protocollo che assicura *l'opting out* britannico e polacco, in quanto se due Stati membri rifiutano o, meglio, limitano l'applicazione dei diritti fondamentali tutelati a livello comunitario, sarebbe stato molto strano inserire le norme che prevedono quei diritti (e quei principi) nella

nuova fonte di diritto primario dell'Unione europea. D'altronde, con riferimento al diritto del lavoro, c'è un precedente storico in tal senso. Quando nel 1992 fu firmato il Trattato di Maastricht, le maggiori innovazioni in materia di politica sociale restarono al di fuori del testo del trattato e furono confinate in un documento separato, l'Accordo sulla politica sociale, proprio a causa dell'*opting out*, proveniente, in quella circostanza, dal solo Regno Unito. I due episodi non sono perfettamente coincidenti e le modalità con cui è stato effettuato l'*opting out* sono differenti, tuttavia questa potrebbe essere una delle ragioni che hanno spinto alla scelta di una soluzione di questo genere per quanto riguarda il riconoscimento dei diritti fondamentali.

**CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA**  
**CAPO IV**  
**SOLIDARIETÀ**

**Articolo 27**

*Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa*

Ai lavoratori o ai loro rappresentanti devono essere garantite, ai livelli appropriati, l'informazione e la consultazione in tempo utile nei casi e alle condizioni previsti dal diritto comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali.

**Articolo 28**

*Diritto di negoziazione e di azioni collettive*

I lavoratori e i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni, hanno, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali, il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati, e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero.

**Articolo 29**

*Diritto di accesso ai servizi di collocamento*

Ogni individuo ha il diritto di accedere a un servizio di collocamento gratuito.

**Articolo 30**

*Tutela in caso di licenziamento ingiustificato*

Ogni lavoratore ha il diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali.

**Articolo 31**

*Condizioni di lavoro giuste ed eque*

1. Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose.
2. Ogni lavoratore ha diritto a una limitazione della durata massima del lavoro e a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite.

**Articolo 32**

*Divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro*

Il lavoro minorile è vietato. L'età minima per l'ammissione al lavoro non può essere inferiore all'età in cui termina la scuola dell'obbligo, fatte salve le norme più favorevoli ai giovani ed eccettuate deroghe limitate. I giovani ammessi al lavoro devono beneficiare di condizioni di lavoro appropriate alla loro età ed essere protetti contro lo sfruttamento economico o contro ogni lavoro che possa minarne la sicurezza, la salute, lo sviluppo fisico, mentale, morale o sociale o che possa mettere a rischio la loro istruzione.

**Articolo 33***Vita familiare e vita professionale*

1. È garantita la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale.
2. Al fine di poter conciliare vita familiare e vita professionale, ogni individuo ha il diritto di essere tutelato contro il licenziamento per un motivo legato alla maternità e il diritto a un congedo di maternità retribuito e a un congedo parentale dopo la nascita o l'adozione di un figlio.

**Articolo 34***Sicurezza sociale e assistenza sociale*

1. L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali.
2. Ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali.
3. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali.

**Articolo 35***Protezione della salute*

Ogni individuo ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana.

**Articolo 36***Accesso ai servizi d'interesse economico generale*

Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea.

**Articolo 37***Tutela dell'ambiente*

Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile.

**Articolo 38***Protezione dei consumatori*

Nelle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori.

***L'applicazione della Carta tra principi e diritti***

Una delle innovazioni maggiori del documento di Nizza (già nella sua versione del 2000) è che, per la prima volta, sono posti sul medesimo piano diritti civili e politici, da un lato, e diritti sociali, dall'altro. E non è un fatto di poco conto: "con l'inserimento dei diritti sociali nella categoria dei diritti fondamentali, i diritti

divengono ‘indivisibili’, nel senso che tutti i diritti [ivi] consacrati ... hanno eguale rango” (Ballestrero 2001, p. 559).

Il riconoscimento del rango di diritto primario delle situazioni giuridiche protette deve fare i conti, però anzitutto con l’art. 52, par. 5 della Carta medesima, che prevede la distinzione fra “diritti” e “principi” fondamentali: soltanto i primi sono immediatamente azionabili, mentre i secondi possono essere attuati da atti normativi dell’Unione europea e degli Stati membri qualora diano attuazione al diritto comunitario. In altre parole, mentre i diritti sono immediatamente giustiziabili, i principi sono giustiziabili per il tramite di un intervento legislativo. Diventa perciò cruciale individuare gli indici di “qualificazione”, come diritti o come principi, delle previsioni normative contenute nella Carta, e, a tal proposito, il principale criterio sembrerebbe essere rappresentato dalla formulazione delle norme, nel senso che più sono precise e puntuali, più è probabile contengano la previsione di un diritto.

Pertanto, è quanto mai opportuno analizzare il contenuto delle norme che tutelano i diritti sociali, come, ad esempio:

- la regola di non discriminazione sancita dall’art. 21, che, però, distinta dal principio di eguaglianza formale (art. 20) e declinata al negativo, si applica anche ai rapporti interprivati (Del Punta 2001, p. 335 ss.);
- la parità fra uomini e donne nell’occupazione, nel lavoro e nella retribuzione (art. 23);
- la garanzia di accesso ad un servizio di collocamento gratuito (art. 29);
- il divieto di lavoro minorile (art. 32);
- la tutela contro ogni licenziamento ingiustificato (art. 30);
- la limitazione della durata massima del lavoro e la previsione di periodi di riposo e di ferie retribuite (art. 31);
- la previsione di congedi per maternità e di congedi parentali (art. 33).

Tutte le disposizioni menzionate sono caratterizzate dall’utilizzo di espressioni circostanziate, tali da far ritenere che le situazioni giuridiche cui esse fanno riferimento siano dei veri e propri diritti. Al contrario, sembrano essere enunciazioni di soli principi le disposizioni in tema di sicurezza ed assistenza sociale (art. 34), visto

che utilizzano formulazioni più generiche e sono corredate da importanti rinvii alla legislazione comunitaria e alle normative nazionali.

E' necessario poi evidenziare come altre norme della Carta di Nizza confermano che il Diritto del lavoro europeo, nonostante il ricorso in altri campi a strumenti normativi non vincolanti (v. ad esempio il Metodo Aperto di coordinamento delle politiche occupazionali o di inclusione sociale), continua ad utilizzare tecniche regolative che potremmo definire di *hard law*. In particolare, l'art. 52, par. 1, introduce un meccanismo di derogabilità relativa dei diritti e delle libertà riconosciute nella Carta.

Tale norma prevede che i diritti fondamentali sono inderogabili nel loro "contenuto essenziale", mentre possono essere apportate limitazioni dalla legge, nel rispetto del principio di proporzionalità "solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui".

A parte i numerosi interrogativi sollevati da questa formula<sup>9</sup>, quel che preme rilevare è che la Carta non autorizza, al di fuori di questo, altri meccanismi di derogabilità: cosicché, non solo la legge, molto probabilmente quella nazionale, ma neanche l'ordinamento comunitario non esita ad utilizzare meccanismi cogenti, per di più molto diffusi nei sistemi giuridici interni, come l'inderogabilità, quando è necessario tutelare diritti fondamentali della persona, in generale, e dei lavoratori, in particolare.

Tuttavia, la tecnica dell'**inderogabilità** relativa è riferita esclusivamente ai diritti e quindi la sua operatività è strettamente collegata alla soluzione del problema della distinzione fra diritti e principi, contenuta nell'art. 52, par. 5 della Carta, questione alla quale si è fatto riferimento in precedenza. Dunque quante più previsioni della Carta dei diritti fondamentali si reputa contengano diritti, tanto più sarà operativa la tutela forte fornita dal meccanismo dell'inderogabilità.

---

<sup>9</sup> Alcuni dei quali potrebbero essere: in cosa consiste "l'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui"? Qual è la "legge" che può prevedere deroghe ai diritti? Quella nazionale oppure la "legge europea", ovvero il regolamento o la direttiva? Dove vanno rintracciate queste "finalità di interesse generale" dell'Unione? un atto legislativo (interno o comunitario) potrebbe limitare i diritti dei lavoratori in base alla "necessità di mantenere la competitività dell'economia della Comunità" (Ballestrero M.V. 2001, p. 8), che è senz'altro uno dei valori europei posti a fondamento dell'UE e riconosciuti dal Trattato?

Ed è per questo motivo che l'interpretazione suggerita di far riferimento alla lettera delle norme, individuando i diritti nelle previsioni che contengono espressioni precise e puntuali di tutela della persona o del lavoratore, implica un allargamento della protezione di quei soggetti.

Per quanto riguarda l'influenza del diritto comunitario sul sistema giuridico italiano, dall'analisi della disposizione sull'inderogabilità dei diritti fondamentali si può dedurre una conseguenza importante, e cioè che l'ordinamento nazionale non potrà utilizzare tale previsione per compiere "atti emulativi" nel contesto interno, prevedendo altri meccanismi di derogabilità. Infatti, l'art. 52.1 non fornisce un'autorizzazione in tal senso, perché la norma va letta in armonia con l'art. 53, che ha introdotto una sorta di sussidiarietà al rialzo, prevedendo che "nessuna disposizione della... Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti... dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali... e dalle Costituzioni degli Stati membri".

Se ne deduce che l'inderogabilità relativa dei diritti fondamentali è rafforzata e giustificata dalla previsione di uno "zoccolo minimo di diritti", riconosciuto da fonti di pari rango assicurato nell'ordinamento comunitario dal meccanismo della sussidiarietà, espediente che è assente nei contesti interni. I diritti sociali tutelati a livello europeo, nelle fonti primarie, non possono prescindere, quindi, da quelli già riconosciuti dalla **Costituzione italiana** e, nel caso in cui un diritto sia tutelato da entrambe le fonti, europea e interna, non potrà che applicarsi la disposizione che prevede il maggiore livello di protezione per il titolare di quel diritto.

Pertanto, quando entrerà in vigore il Trattato di Lisbona, sarà necessario il confronto fra i diritti sociali fondamentali riconosciuti dai due ordinamenti, perciò il diritto comunitario in questo ambito svolgerà un ruolo di integrazione delle situazioni giuridiche protette dal sistema nazionale e non comporterà una riduzione della soglia di protezione dei diritti sociali fondamentali.



### *Il campo di applicazione dei diritti sociali fondamentali*

In questa situazione, interessa fermare l'attenzione sui diritti definiti "particolarmente situati", per tornare a riflettere sulla questione del loro ambito di applicazione soggettivo. Infatti, pur ritenendo che tali situazioni giuridiche siano riferibili ai soli lavoratori dipendenti, è necessario, interpretare la subordinazione sul piano comunitario e non a livello degli ordinamenti interni.

E' questo un passaggio basilare senza il quale si rischia di depotenziare la previsione dei diritti fondamentali, che saranno inseriti nel Trattato di Lisbona. Occorrerebbe in proposito un intervento ad hoc del legislatore comunitario che individuasse i "connotati" del lavoratore subordinato ma, in assenza di questo, un'operazione di tal genere potrebbe essere realizzata dalla Corte di giustizia, chiamata a confermare la necessità di un'applicazione uniforme dei principi e dei diritti fondamentali, anche di natura sociale.

Non ci sono ragioni valide per le quali i giudici di Lussemburgo non dovrebbero proporre una definizione di lavoratore dipendente, fondata su criteri diversi da quelli tradizionalmente utilizzati negli ordinamenti nazionali, attraendo in tal modo nel campo di applicazione dei diritti fondamentali "particolarmente situati" anche i prestatori di lavoro, che, secondo i sistemi nazionali, non sarebbero qualificati come lavoratori dipendenti ed in particolare coloro che svolgono la loro prestazione nell'ambito di un rapporto di lavoro collocabile ai confini della subordinazione.

In altre parole è un caso, questo, in cui la regolamentazione e l'interpretazione giurisprudenziale delle norme europee, pur se legate a filo doppio alle esigenze del libero mercato, possono essere adoperate per estendere il campo di applicazione dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, agendo sulla nozione comunitaria di lavoratore subordinato.

Se non esistesse una nozione europea di lavoratore subordinato, utilizzabile a questi fini, sarebbe lasciata ai singoli Stati la possibilità di scegliere l'estensione dell'applicazione di alcuni dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, verificandosi in tal modo un'indebita disparità fra i diversi sistemi nazionali, con possibili violazioni della libera concorrenza fra le imprese e rischi di dumping sociale.

Insomma, pure nel caso dei diritti fondamentali di nuova generazione (o, meglio, di nuova sistemazione), impiegando motivazioni di tipo squisitamente economico, oltre che di coerenza con gli orientamenti giurisprudenziali europei precedenti, e salvaguardando un principio-cardine dell'Unione, quale quello della libera concorrenza, si dovrebbe arrivare al risultato di un'interpretazione estensiva dell'applicazione dei diritti fondamentali dei lavoratori, continuando a ricorrere alla nozione europea di **lavoratore subordinato** delineata con riferimento al principio fondamentale di libertà di circolazione<sup>10</sup>.

Al contrario, una conclusione diversa imporrebbe di rivedere l'interpretazione del campo di applicazione dei diritti fondamentali di vecchia concezione e di riformare gli ormai consolidati orientamenti in materia della Corte di giustizia.

Un'impostazione di questo tipo si consoliderà con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Solo con la nuova fonte primaria, infatti, è confermata definitivamente la pari dignità dei diritti e delle libertà fondamentali di vecchia generazione, vale a dire quelli esistenti dalle origini della Comunità, e dei diritti tutelati più recentemente dall'ordinamento europeo, come la gran parte dei diritti sociali. Tutte queste situazioni giuridiche saranno collocate, anche formalmente, sullo stesso piano giuridico, dal momento che nel nuovo Trattato confluirà il vecchio Trattato istitutivo e la Carta di Nizza si eleverà al rango di documento vincolante.

La nuova fonte primaria dell'Unione sancisce definitivamente l'esistenza di una trama più ampia di diritti fondamentali, dando in questo modo conferma alla tesi della possibilità di adoperare le esegesi legate ai principi fondamentali già da tempo riconosciuti a livello comunitario, come, ad esempio, proprio la libertà di circolazione, anche alle nuove situazioni giuridiche tutelate.

### ***Il rapporto di lavoro subordinato***

Non si propone l'automatica estensione dei diritti sociali a tutti i lavoratori, né si suggerisce di "esautorare" i legislatori nazionali dal compito di qualificare il

---

<sup>10</sup> D'altronde, la necessità di estendere i diritti sociali oltre lo *status* di lavoratore tipico è stata messa in evidenza in dottrina: v. Treu 2000, il quale sottolinea "l'esigenza di superare la configurazione tradizionale dei diritti sociali, che li riferisce esclusivamente al lavoro subordinato, per allargarne l'ambito verso altri soggetti socialmente deboli (quali disoccupati, giovani, anziani, e anche lavoratori atipici" (sp. p. 436).

rapporto di lavoro subordinato. Ciò che invece si auspica è che, quando il Trattato di Lisbona entrerà in vigore, la Corte di giustizia predisponga una nozione di subordinazione ai fini dell'applicazione dei diritti sociali sulla falsariga della libertà di circolazione, lasciando ai sistemi giuridici degli Stati membri la possibilità di continuare ad elaborare le proprie definizioni. Naturalmente, così facendo, potrebbe accadere che la nozione comunitaria sia differente rispetto ad una delle nozioni interne.

Le conseguenze sarebbero o l'accertamento della compatibilità della definizione nazionale con quella europea - nel senso che, ad una verifica del giudice interno della presenza degli elementi indicati dalla giurisprudenza comunitaria, risulti che quel determinato rapporto di lavoro si configuri come subordinato alla luce sia dell'ordinamento europeo, sia di quello nazionale.

Oppure si potrebbe verificare che una determinata fattispecie sia ricollegabile alla sola nozione di subordinazione elaborata dalla Corte di giustizia, cosicché il giudice comunitario non potrebbe far altro che prendere atto dell'applicazione dei diritti sociali fondamentali al lavoratore titolare di quel rapporto.

In questo secondo caso, si realizzerebbe il riconoscimento di quei diritti a prestatori di lavoro, che, per l'ordinamento interno, non sono qualificabili come dipendenti e, quindi, di fatto, l'estensione a quei lavoratori, subordinati solo secondo l'ordinamento comunitario, delle garanzie riconosciute dal Trattato di Lisbona.

Fra tali lavoratori rientrerebbero i prestatori di lavoro che in Italia si collocano ai margini dell'area della subordinazione. Infatti, la tendenza ad estendere l'applicazione dei diritti fondamentali è confermata da vari interventi del legislatore italiano, la cui attitudine è quella di moltiplicare le forme di lavoro anche all'esterno dell'area della subordinazione (attraverso, ad esempio, la regolamentazione del lavoro a progetto), riconoscendo a questi lavoratori alcuni dei diritti tutelati a livello europeo.

Nella normativa italiana, soprattutto in quella più recente, si va dal divieto di estinzione del rapporto contrattuale in caso di gravidanza della lavoratrice a progetto, riconducibile al diritto di essere tutelato contro il licenziamento per un motivo legato alla maternità di cui all'art. 33, par. 2 della Carta di Nizza,

all'applicazione delle norme sulla sicurezza e igiene del lavoro ricollegabile al diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose (art. 31, par. 1 della Carta).

Che il riconoscimento comunitario dei diritti sociali non è completo è testimoniato dal fatto che nel primo caso, è riconosciuta soltanto la tutela nell'ipotesi di licenziamento della lavoratrice in gravidanza, mentre non è prevista una forma di protezione generale per la cessazione del rapporto del lavoratore a progetto, mancando una norma ricollegabile all'art. 30 della Carta, che garantisce il diritto di tutti i lavoratori alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato. Al contrario, nel secondo esempio, la scelta del legislatore italiano è stata nel senso della completa applicazione della disciplina in tema di sicurezza sui luoghi di lavoro.

Si può quindi dire che la strada del riconoscimento di tutti i diritti sociali tutelati dal nuovo Trattato a quei lavoratori che svolgono la propria prestazione nell'ambito di un rapporto di lavoro che, secondo **l'ordinamento europeo**, sarebbe qualificato come subordinato è ancora lunga e i recenti interventi legislativi rappresentano solo un primo passo in quella direzione. E' bene ricordare, poi, che l'ampliamento dei diritti sociali fondamentali non implicherebbe il riconoscimento della medesima tutela prevista per i lavoratori dipendenti secondo l'ordinamento nazionale: è possibile, infatti, pur riconoscendo gli stessi diritti, differenziare il livello di protezione dei lavoratori.

Più in generale, la ratifica del trattato di Lisbona dovrebbe diventare l'occasione per una riflessione più ampia e penetrante sul rapporto fra la Carta e gli orientamenti di politica del lavoro elaborati a livello europeo, com'è il caso degli orientamenti relativi alla Flexicurity, oggetto di una complessa elaborazione a livello comunitario su cui questo Rapporto discute in un apposito capitolo.

### *Flexicurity e Carta dei diritti*

Ma qui dobbiamo rilevare che le conclusioni alle quali è pervenuto il dibattito che ha investito tutte le istituzioni europee, non hanno tenuto sufficientemente conto delle posizioni desumibili dalla Carta in tema di diritti sociali.

Il paradigma della flessicurezza è, infatti, rimasto, per molti aspetti, indicativo dell'atteggiamento dell'Unione europea in materia sociale, volto a favorire

**l'adattabilità dei lavoratori** come leva fondamentale del mercato del lavoro, anche se la posizione comunitaria non appare univoca e il dibattito sulla flexicurity registra voci dissonanti, come hanno dimostrato le posizioni più o meno esplicitamente divergenti fra la Commissione, il Parlamento europeo e, all'esterno, alcuni Paesi membri, le parti sociali europee e alcuni attori non istituzionali.

Un tratto comune di queste posizioni va individuato proprio nella sottolineatura della mancanza di qualsiasi riferimento, nei documenti della Commissione, alla Carta di Nizza, quasi come se per la Commissione quel documento non esistesse e non stesse per ottenere un'efficacia vincolante, una volta ratificato il Trattato di Lisbona. Ciò è avvenuto nonostante l'Esecutivo europeo si fosse formalmente impegnato, sin dal 21 marzo 2001, "a tenere in massima considerazione le norme della Carta di Nizza nella propria attività" (Bronzini 2007 p. 513).

Un esempio eloquente di questo atteggiamento è dato dalla materia del **licenziamento**. Infatti, in molti punti dei documenti della Commissione sulla flexicurity è evidenziata, direttamente o indirettamente, la centralità della regolamentazione della risoluzione del rapporto di lavoro nella disciplina del mercato del lavoro comunitario e di quelli nazionali, ma in nessuna delle ipotesi è ricordata l'esistenza dell'art. 30 della Carta di Nizza, secondo il quale "ogni lavoratore ha diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali".

Il Parlamento europeo, invece, non sottovaluta la presenza del catalogo dei diritti fondamentali in nessuna delle due risoluzioni emanate in materia di flexicurity. Nella prima, del luglio 2007, "ritiene che il miglioramento del diritto del lavoro debba essere coerente con i principi della Carta dei diritti fondamentali, con particolare riferimento al titolo IV, e debba rispettare e salvaguardare i valori del modello sociale europeo e i diritti sociali consolidati" (lett. V, punto 3).

Nella seconda, del novembre 2007, inserisce nel preambolo un riferimento agli artt. 15 e 20 e da 27 a 38 della Carta (sempre quelli in tema di solidarietà) e "in particolare [a]i diritti alla protezione in caso di licenziamento ingiustificato e a condizioni di lavoro corrette ed eque".

Inoltre - come si evince dalla Comunicazione della Commissione dell'ottobre 2007, nella quale si dà semplicemente conto dei risultati della consultazione pubblica avviata dal **Libro Verde** - molti attori interessati (Stati membri, sindacati, accademici) hanno avanzato critiche alla sottovalutazione del tema dei diritti fondamentali, affermando che "la riforma del diritto del lavoro dovrebbe essere inserita fin dall'inizio nel quadro rappresentato dai diritti fondamentali, in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea".

Ciononostante, le istituzioni comunitarie, con l'eccezione del Parlamento europeo, continuano ad essere sorde a questi richiami, richiami fondati sulla constatazione che non si può procedere alla modernizzazione del diritto del lavoro europeo, auspicata dal Libro Verde, senza prevedere il riconoscimento, a quel livello, di una base di diritti della persona e del lavoratore.

Il **Parlamento europeo** evidenzia questo elemento nella seconda delle sue risoluzioni sulla flexicurity, ove "sottolinea che la lotta contro la segmentazione del mercato del lavoro includerà la garanzia dei diritti fondamentali per tutti i lavoratori, a prescindere dal loro status specifico", indicando espressamente una serie di diritti che corrispondono a quelli della Carta di Nizza (punto 28, Risoluzione del 29 novembre 2007). Nel medesimo atto si ricorda che "i diritti fondamentali e il diritto del lavoro contribuiscono a fornire condizioni di vita e di lavoro dignitose, una retribuzione adeguata, nonché una protezione sociale che comportano la garanzia delle condizioni minime per una vita dignitosa" (sempre punto 28).

D'altronde, l'esperienza dimostra che solo laddove i diritti della Carta di Nizza sono stati presi sul serio, ovvero, ad esempio, nei paesi che applicano il modello scandinavo, "sono divenuti le vere risorse per una imponente e partecipata trasformazione sociale che ha consentito di coniugare nei fatti flessibilità e sicurezza" (Bronzini 2007 p. 522).

Per questi motivi, i "Principi comuni di flessicurezza", presentati al Consiglio europeo di Bruxelles del 6 dicembre 2007 e che costituiscono l'ultimo atto del percorso verso la flexicurity, sono assolutamente insufficienti nella prospettiva della protezione dei diritti fondamentali.

In quei principi non si fa alcun cenno alla Carta dei diritti fondamentali e gli unici rinvii ai diritti ivi tutelati o sono abbastanza vaghi, come nell'affermazione secondo la quale "la flessicurezza implica un equilibrio tra diritti e responsabilità di tutti gli interessati" (principio n. 3), oppure sono soltanto indiretti, come nell'affermazione secondo la quale "la flessicurezza dovrebbe supportare la parità di genere promuovendo un accesso equo ad un'occupazione di qualità per le donne e gli uomini e offrendo misure per conciliare il lavoro, la famiglia e la vita privata" (così il principio n. 6, che richiama implicitamente gli artt. 23, sulla parità tra donne e uomini e 33 sulla vita familiare e professionale, della Carta di Nizza: sulla conciliazione tempi di vita/tempi di lavoro).

### ***Conclusione***

Concludendo brevemente, ci sembra di poter affermare che il tema dei diritti compie con il Trattato di Lisbona un importante passo avanti. La tensione, tuttavia, tra una concezione "economicistica" della costruzione europea e la vocazione a una dimensione sociale in grado di raccogliere e rilanciare le conquiste realizzate lungo diversi percorsi negli Stati membri si sposta in avanti. Come abbiamo visto, il Regno Unito col tenace ribadimento della sua posizione di estraneità (estesa ora alla Polonia) testimonia che la partita dei diritti sociali rimane un tema centrale nella dialettica politica dell'Unione.

In ogni caso, abbiamo detto all'inizio di questo capitolo, il dibattito e le scelte politiche che, nel campo del lavoro, faranno seguito all'applicazione del Trattato di Lisbona saranno un segnale importante del ruolo che l'Unione europea sarà in grado di giocare nel dibattito e nelle scelte che riguardano, nelle diverse regioni del mondo, la connotazione sociale della del futuro della globalizzazione.

### **Riferimenti bibliografici**

- Ales E. (2007), *Modello sociale europeo e flexicurity: una sorta di "patto leonino" per la modernizzazione*, in *Dir. lav. merc.*, p. 523 ss.
- Ballestrero M.V. (2001), *Brevi osservazioni su costituzione europea e diritto del lavoro italiano*, in *Lav. dir.*, p. 559.

- Bisogni G., Bronzini G., Piccone V. (a cura di) (2006), *I giudici e la Carta dei diritti dell'Unione europea*, Chimienti.
- Bronzini G. (2007), *Flexicurity e "nuovi" diritti sociali*, in *Dir. lav. merc.*, p. 509 ss.
- Caruso B., Massimiani C. (2007), *Prove di democrazia in Europa: la "flessicurezza" nel lessico ufficiale e nella pubblica opinione*, in *Dir. lav. merc.*, p. 457 ss.
- D'Antona M. (1992), *Mercato unico europeo ed aree regionali deboli: le conseguenze giuridiche*, in *Lav. dir.*, p. 49
- Del Punta R. (2001), *I diritti sociali come diritti fondamentali: riflessioni sulla Carta di Nizza*, in *Dir. rel. ind.*, p. 335 ss.
- Delfino M. (2007), *Flexicurity, fonti del diritto del lavoro e rapporto fra ordinamenti*, in *Dir. lav. merc.*, p. 487 ss.
- di Majò F.M. (2001), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: aspetti giuridici e politici*, in *Eur. dir. priv.*, p. 56 ss.
- Ferraro G. (2007), *Prospettive di attuazione del Libro Verde della Commissione europea*, in *Dir. rel. ind.*, p. 1013 ss.
- Ghera E. (2007), *Alcune osservazioni sul Libro Verde*, in *Dir. rel. ind.*, p. 1006 ss.
- Grandi M. (2007), *Il diritto del lavoro europeo. Le sfide del XXI secolo*, in *Dir. rel. ind.*, p. 1022 ss.
- Greco S. (2001), *I diritti fondamentali nella costituzione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001.
- Mancini F. (1989), *L'incidenza del diritto comunitario sul diritto del lavoro degli Stati membri*, in *Riv. dir. eur.*, p. 9 ss.
- Maretti S. (2003), *L'incorporazione del diritto comunitario del lavoro. Le nozioni di datore di lavoro, lavoratore e rappresentanze dei lavoratori*, Giappichelli.
- Mariucci L. (2007), *La modernità del diritto del lavoro*, in *Dir. rel. ind.*, p. 979 ss.
- Ricci G., *Tempi di lavoro e tempi sociali*, Giuffrè, 2003.
- Rusciano M. (2006), *Il diritto del lavoro di fronte alla Costituzione europea*, in *Riv. giur. lav.*, I, p. 891 ss.
- Santucci R. (2007), *Flexicurity e conciliazione fra tempi di vita e tempi di lavoro*, in *Dir. lav. merc.*, p. 581 ss.
- Sciarrà S. (2007), *Diritti fondamentali e principi generali di diritto europeo*, in Bronzini G., Piccone V. (a cura di), *La Carta e le Corti*, Chimienti, p. 105.
- Treu T. (2000), *Diritti sociali europei: dove siamo*, in *Lav. dir.*, p. 429 ss.
- Veneziani B. (2006), *La Costituzione europea, il diritto del lavoro e le icone della solidarietà*, in Ferrara G., Pallini M. Veneziani B., *Costituzione europea: quale futuro?*, Ediesse, p. 9 ss.
- Ziller J. (2007), *Il nuovo Trattato europeo*, il Mulino.
- Zoppoli L. (2006), *Lavoro, impresa e Unione europea*, Franco Angeli.
- Zoppoli L., Delfino M. (a cura di) (2008), *Flexicurity e tutele. Il lavoro tipico e atipico in Italia e in Germania*, Ediesse.

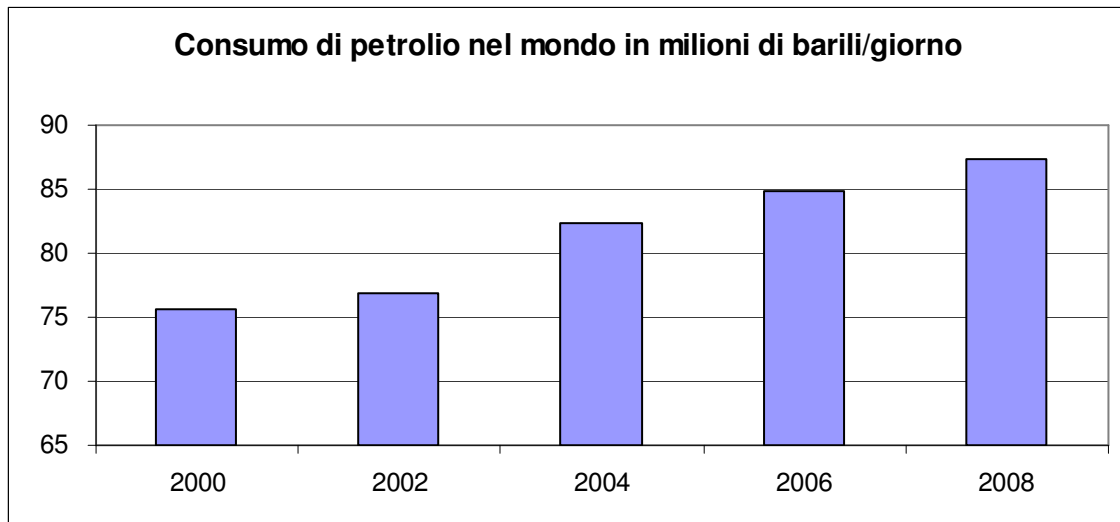


## La politica dell'Unione per l'energia

### *Il contesto*

Il 2007 è stato un anno di forte impegno dell'Unione europea in relazione ai temi dell'energia. La questione non era nuova, ma le condizioni globali dell'approvvigionamento e dei prezzi si erano fortemente aggravate negli ultimi anni. Basti considerare che tra la fine del 2005 e l'estate del 2006 i prezzi del greggio erano triplicati, passando da 25 a 75 dollari il barile. Inoltre, nel 2007, le preoccupazioni venivano confermate sia dal punto di vista dell'andamento dei prezzi che del sistema di approvvigionamento per la persistenza e la dilatazione di problemi geopolitici: la guerra in Iraq, le nazionalizzazioni in Venezuela e Bolivia, la turbolenza nel Delta del Niger, le crescenti tensioni tra l'Iran e la comunità internazionale.

A fianco delle incertezze generate dal quadro geopolitico, si rafforzavano i fattori di carattere strutturale che hanno cambiato i vecchi equilibri tra domanda e offerta. La crescita della domanda ha riguardato soprattutto l'area dei paesi in via di sviluppo come la Cina e l'India, sia per gli elevatissimi ritmi di crescita, sia per il progressivo mutamento dei consumi connessi ai mutamenti sociali soprattutto nelle aree urbane. Al tempo stesso, si è assistito a un progressivo cambiamento della struttura dell'offerta per la riduzione della produzione dei giacimenti del Mare del Nord, il contenimento della produzione nel Medio Oriente, la necessità di nuovi forti investimenti nei giacimenti russi e dell'Asia centrale. E' in questo quadro che si è innestato, insieme col deprezzamento del dollaro, un processo speculativo nei mercati finanziari (le transazioni sui derivati superano di molte volte quelle reali), spingendo il prezzo del barile al di sopra di 120 nella primavera del 2008, quando il fabbisogno ha raggiunto, secondo le stime dell'AIE (Agenzia internazionale per l'energia), la cifra record di 87,5 milioni di barile/giorno (il consumo che nel 2000 era di 75,60 barili al giorno è aumentato in 8 anni del 13 per cento).



Fonte: International Energy Agency, *Annual Statistical Supplement*, 2007

L'andamento del prezzo del gas naturale ha risentito di questo contesto di una forte oscillazione in aumento del greggio, e questo aspetto è, come vedremo, al centro dell'attenzione e dei problemi che si pongono nell'Unione europea, sia dal punto di vista della sicurezza dell'approvvigionamento che dell'apertura del mercato interno. Bisogna aver presente che il gas assume un ruolo sempre più rilevante per l'estensione del suo uso nella produzione di energia elettrica e per gli usi industriali e domestici. Considerato che la domanda mondiale cresce con ritmi intensi per l'aumento del fabbisogno dei paesi in via di sviluppo, si propone in termini sempre più stringenti per l'Unione europea, anche per il gas naturale, il problema della sicurezza dell'approvvigionamento nei prossimi decenni.

L'approvvigionamento di gas pone inoltre all'UE importanti problemi geopolitici: da un lato, con la Russia e, alle sue spalle, l'Asia centrale e, dall'altro, il Mediterraneo, dall'Africa del Nord al Medio Oriente. In altri termini, vi è una forte relazione fra politica internazionale e sicurezza energetica. A fianco dei problemi di carattere geopolitico si pongono quelli del trasporto del gas, sia via metanodotti, che richiedono investimenti molto elevati; sia via mare tramite il gas naturale liquefatto (GNL) che implica una vasta rete di impianti di rigassificazione.

Si tratta di problemi ai quali i paesi dell'Unione hanno risposto in passato con modelli diversi che ne condizionano anche le scelte future (l'uso del nucleare, soprattutto in Francia e, più o meno diffuso, il carbone). Esiste, tuttavia, in termini sempre più

evidenti, la necessità di un quadro di riferimento comune che riguarda l'insieme delle politiche dell'Unione europea. Basti considerare la complessità delle relazioni internazionali, alle quali si è fatto cenno, le impegnative scelte nel trasporto (metanodotti sottomarini con percorrenze di migliaia di chilometri), il relativo coordinamento degli investimenti e, *last but not least*, la questione ambientale.

La necessità di pervenire a una comune posizione nell'ambito dell'Unione europea è rafforzata non solo dall'evidente difficoltà ad affrontare in ordine sparso le questioni a cui abbiamo accennato, ma anche dal fatto che il mercato internazionale continua a essere essenzialmente segmentato in aree regionali che si distinguono sia per la forma prevalente di approvvigionamento (domestica o via metanodotti), sia per la forma di mercato e per le politiche di formazione del prezzo.

La **dipendenza regionale** dalle importazioni varia da un'area all'altra. Gli Stati Uniti dipendono dalle importazioni per meno del 20 per cento degli approvvigionamenti, e il mercato è completamente liberalizzato. Al contrario, l'Europa si trova con un mercato parzialmente liberalizzato, ma ancora molto segmentato su linee nazionali, mentre le importazioni coprono oltre il 60% del fabbisogno. La produzione interna si allinea ai prezzi alla frontiera del gas importato. La maggior parte delle importazioni avviene via tubo, mentre le importazioni di GNL rappresentano poco più del 10% delle importazioni totali.

In altri termini, la dimensione globale delle questioni energetiche e ambientali si articola sempre più in termini regionali e, da questo punto di vista, **una politica di coordinamento** all'interno dell'Unione europea acquista un peso, per molti versi, determinante. E' in questo scenario che devono essere collocati gli orientamenti, le scelte e i contrasti che connotano la politica per l'energia dell'Unione europea.

In questo capitolo del Rapporto si farà riferimento alle proposte politiche dell'Unione europea e al relativo dibattito tra gli stati membri, mentre spetta ad altre sedi di ricerca un'analisi delle politiche specificamente adottate nei singoli paesi e, segnatamente, in Italia.

### *Le proposte dell'Unione europea*

La Commissione europea, con un'intensa attività culminata in due proposte di direttiva (settembre 2007 e gennaio 2008, rispettivamente in tema di energia e ambiente), ha delineato tre aree interconnesse di sfide alle quali dare risposte adeguate:

- la sicurezza degli approvvigionamenti di energia;
- l'unificazione del mercato interno dell'energia;
- la sostenibilità ambientale delle scelte energetiche.

Sul primo problema la Commissione persegue da tempo il suo obiettivo strategico, che è quello di aumentare la concorrenza nel mercato del gas per ridurre i costi al consumo, considerata l'incidenza dei fattori energetici sulla competitività dell'Unione verso il resto del mondo. Lo strumento proposto dalla Commissione Europea con la direttiva di settembre 2007 è quello della divisione della produzione dalle reti di trasporto: obiettivo che implica la divisione proprietaria (*ownership unbundling*) delle imprese verticalmente integrate.

Questa proposta, per un verso, riflette la scelta di realizzare un mercato unico dell'energia a livello europeo, incentivando le reti transfrontaliere e il loro libero accesso da parte dei diversi produttori; dall'altro, l'intenzione di impedire che grandi imprese integrate, come è il caso del monopolio russo Gazprom, possano assumere una posizione dominante nel mercato dell'Unione. Come vedremo, la proposta ha suscitato un vasto dibattito e posizioni controverse fra i diversi paesi dell'Unione.

L'altra proposta di direttiva formalizzata a gennaio del 2008 è riferita in particolare agli obiettivi ambientali con la fissazione di un triplice obiettivo entro l'orizzonte del 2020:

- il risparmio dei consumi energetici del 20% rispetto alla crescita tendenziale;
- portare al 20 per cento la quota delle fonti rinnovabili sul totale dei consumi energetici. E, questo ambito, un utilizzo minimo del 10% di biocarburanti per autotrazione in ciascuno dei paesi membri;
- la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 20% rispetto al 1990.

Si aggiunge che questo ultimo obiettivo potrà essere elevato al 30 per cento, se vi sarà un accordo globale per il periodo successivo al 2012, a condizione che altri paesi sviluppati si impegnino ad analoghe riduzioni delle emissioni, e i paesi in via di sviluppo economicamente più avanzati si impegnino a contribuire adeguatamente, sulla base delle loro responsabilità e rispettive capacità.

La riduzione di emissioni di gas serra dell'Unione europea di oltre il 20% rispetto ai valori del 1990, con il calo di circa 1.400 milioni di tonnellate equivalenti di CO<sub>2</sub>, corrisponde al 16% circa dell'aumento delle emissioni mondiali nel periodo 2005-2020. Pur in presenza di queste misure, si calcola che le emissioni di gas serra a livello mondiale aumenterebbero del 28 per cento a causa dell'aumento delle emissioni dei paesi in via di sviluppo.

Con riferimento all'obiettivo del raggiungimento del 20 per cento di **fonti rinnovabili** sul totale dei consumi energetici, bisogna osservare che si tratta di un obiettivo molto ambizioso, visto che solo l'8,5 per cento dell'energia proviene da fonti rinnovabili (dato 2005).

Dal punto di vista degli obiettivi della politica energetica di cui specificamente ci occupiamo in questa sede, si pongono, da un lato il tema della sicurezza degli approvvigionamenti; dall'altro quello della piena liberalizzazione della concorrenza in un mercato unificato dell'energia. Ora, mentre non vi sono dubbi sulla necessità di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti nel lungo periodo, i problemi si pongono in relazione ai modi di garantire la concorrenza interna al mercato europeo.

In sostanza, la Commissione "per favorire la liberalizzazione del mercato dell'energia e i conseguenti benefici per i consumatori, si propone un **pacchetto** di interventi sul terreno legislativo che punta in primo luogo alla effettiva separazione fra rete distributiva e aziende di approvvigionamento".

Secondo la Commissaria europea alla concorrenza, Neelie Kroes, la Direttiva ha l'obiettivo di risolvere i problemi relativi all'alta concentrazione del mercato che si accompagna all'integrazione verticale nelle mani di pochi soggetti della produzione e della rete di distribuzione, con la conseguente limitazione della concorrenza e mancanza di trasparenza nel meccanismo di formazione dei prezzi. La Commissaria,

nell'illustrare la direttiva (gennaio 2008) segnalava anche come la separazione sia già avvenuta in 13 stati per il settore elettrico e in 7 per quello del gas.

### *Il tema della concorrenza*

Le proposte contenute nella Direttiva di settembre 2007 possono essere schematizzate nei seguenti punti essenziali.

- L'effettiva **separazione** tra proprietà della produzione e rete di distribuzione: in sostanza, l'obbligo della separazione proprietaria a carico delle imprese verticalmente integrate che obbliga le compagnie interessate a vendere parte del loro patrimonio. Ma, pur essendo questa l'opzione principale, la Commissione, posta di fronte all'opposizione di un certo numero di Stati membri, tra i quali Francia e Germania, avanza una seconda opzione, in virtù della quale le compagnie energetiche a cui è stato concesso di mantenere la loro rete distributiva, debbano affidare il controllo delle operazioni commerciali e degli investimenti nelle reti distributive ad un Sistema Operativo indipendente (ISO) nominato dai governi nazionali;
- la creazione di un' **Agenzia europea** con il compito di coordinare lo sviluppo della cooperazione nella distribuzione di elettricità e gas tra stati confinanti, e di intervenire nei casi in cui le transazioni transfrontaliere violino le regole della concorrenza, o nei casi in cui i regolamenti nazionali non consentano di cooperare con efficacia.

Per quanto riguarda questo secondo punto, l'obiettivo dell'Agenzia sarebbe quello di interconnettere una rete unica europea. Ma la Commissione ammette che la creazione di un regolatore unico a livello europeo sarebbe prematura e incontrerebbe la resistenza di un certo numero di stati membri.

E, d'altra parte, alcuni esperti di diritto comunitario fanno valere che i trattati europei non consentono alla Commissione di accordare poteri di controllo a un agenzia che si colloca al di fuori della sfera istituzionale dell'Unione. In sostanza, appare difficile formalizzare la cooperazione che attualmente esiste a livello volontario fra gli operatori dei sistemi di trasporto (TSO) nazionali relativi al gas e all'elettricità.

Se l'ipotesi di un'**Agenzia** per la liberalizzazione e la regolazione dei traffici transfrontalieri solleva problemi politici e istituzionali, la questione più complessa e controversa riguarda il tema della concorrenza in un auspicato mercato unico dell'energia. Su questo punto, il dibattito si è concentrato sul tema della divisione delle imprese verticalmente integrate che operano nel settore elettrico e in quello del gas. La separazione è respinta da un certo numero di paesi nella sua versione di vendita forzata di una parte dell'asset patrimoniale delle imprese interessate.

La Commissione, prendendone atto ha avanzato, come abbiamo visto, un'opzione alternativa, sia pure considerata non ottimale, che consentirebbe alle imprese di mantenere la proprietà dei loro asset, ma con la rinuncia a intervenire nelle scelte d'investimento e commerciali che sarebbero trasferite a un'impresa o a un organismo completamente indipendente.

La **separazione** proposta dalla Commissione già esiste in Gran Bretagna e Svezia e in altri stati membri, ma i paesi dove prevalgono operatori verticalmente integrati, com'è il caso di Francia e Germania, sono nettamente contrari. L'ostilità di questi paesi riflette la posizione delle imprese direttamente interessate. Si tratta, infatti, di imprese impegnate in grossi investimenti nel trasporto del gas attraverso le reti esistenti e quelle progettate. Esse temono che la loro divisione le indebolisca sul piano operativo e finanziario. La questione è particolarmente rilevante per il gas. Non a caso, la separazione proprietaria si riscontra maggiormente nel campo elettrico, mentre è scarsamente praticata in quello del gas.

L'argomento delle imprese interessate è che i grandi investimenti nei metanodotti internazionali devono essere ripagati, ed è difficile decidere di assumere carichi finanziari così pesanti a monte, se non si è ragionevolmente sicuri del guadagno realizzabile a valle, nella fase del trasporto e della distribuzione. In più, esse ritengono che, provenendo il gas all'Europa da paesi che praticano una politica dei prezzi sulla base di accordi trentennali, ed essendo il costo del trasporto definito in sede di ammortamento del costo del metanodotto, l'area di oscillazione del prezzo al consumo è molto ridotta, riguardando una percentuale molto bassa del valore del prodotto.

D'altra parte, si fa osservare che, essendo i prezzi fissati a livello internazionale, la concorrenza non c'è nemmeno nella distribuzione dei prodotti petroliferi, dove i prezzi al consumo differiscono di pochi centesimi fra le varie marche; e dove, da sempre, vige un'integrazione verticale mai seriamente messa in discussione. Bisogna anche aggiungere che, essendo le quantità importate dalle grandi imprese definite da contratti a lungo termine, le imprese, indipendentemente dal possesso delle reti di trasporto, non hanno interesse a ridurre i prezzi per aumentare la domanda al consumo.

E' in questo contesto che con una **lettera** del 29 gennaio 2008, indirizzata alla Commissione europea, otto stati membri, fra i quali Francia e Germania, hanno proposto una "terza via" alternativa ai due metodi proposti dalla Commissione. (*Energie: Huit Etats soutiennent l'alternative à la séparation patrimoniale*, EuroActiv, 6.02.08).

In sostanza, Francia e Germania, insieme con gli altri stati firmatari (Austria, Bulgaria, Grecia, Lussemburgo, Lituania e Repubblica Ceca), propongono di trasformare le imprese verticalmente integrate in Società per azioni, all'interno delle quali, senza una divisione proprietaria, sarebbero creati una gestione e un Consiglio di amministrazione separati per le reti, in questo modo limitando l'interferenza della società madre.

La questione rimane irrisolta, e il Consiglio dei ministri dell'energia del 28 febbraio 2008 non ha raggiunto un accordo. Intanto, bisogna notare che la Commissione europea non ha una competenza specifica in materia di politica energetica, ma può intervenire dal lato della liberalizzazione del mercato e della concorrenza.

Ed è questo lo strumento su cui si basa la Commissione europea, quando afferma con il presidente, José Manuel Barroso: "l'Europa non potrà misurarsi con le sfide del cambiamento climatico, della dipendenza crescente dalle importazioni e dalla competitività a scala mondiale che a condizione di dotarsi di un mercato interno dell'energia aperto e equo". L'obiettivo, come spiega la Commissaria alla concorrenza, è un mercato dell'energia pienamente aperto alla competizione all'interno dell'Unione.



Le grandi imprese energetiche contestano queste posizioni. In Francia, l'EDF sostiene che la **dissociazione patrimoniale** "se applicata in modo sistematico ai 27 paesi membri è una cattiva idea".

Ancora più perentorio è il giudizio del vertice di GDF (la società francese del gas), secondo il quale la separazione patrimoniale riflette una visione "ideologica" della Commissione europea. Dopo l'apertura dei mercati - è la tesi - "i tubi di GDF possono essere utilizzati dai concorrenti alle stesse tariffe del proprietario" (Jean-François Cirelli, presidente e AD di Gaz de France). In questo caso, la liberalizzazione del trasporto del gas corrisponde al concetto di "Common carrier" praticato negli USA, in base al quale ogni metanodotto deve essere aperto, entro limiti compatibili, al trasporto di gas di altri produttori che non dispongano di proprie strutture di trasporto. La posizione francese, con particolare riferimento al tema del gas, è la stessa dei grandi gruppi tedeschi e dell'ENI, per quanto concerne l'Italia.

D'altra parte, il tema della concorrenza chiama in causa la struttura stessa del mercato del gas e dei suoi metodi di approvvigionamento. Gli esperti sostengono, infatti, che la concorrenza è più facilmente attuabile in un regime che preveda sistemi di approvvigionamento diversi dalla dipendenza di infrastrutture fisse come i gasdotti, generalmente appartenenti a società che forniscono gas sulla base di contratti a lungo e lunghissimo termine.

Il quadro potrebbe mutare con una vasta utilizzazione di **gas naturale** portato allo stato liquido e trasportato via mare per essere rigassificato nei paesi acquirenti sulla base della domanda. Scelta, questa, che implica importanti investimenti negli impianti di rigassificazione. In questo quadro - si sostiene - il sistema di approvvigionamento diventerebbe di per sé più concorrenziale, e il distacco fra produzione, trasporto e distribuzione sarebbe, in una certa misura, una conseguenza naturale.

Intanto, permanendo fra gli Stati membri, le divergenze sull'obiettivo e gli strumenti della concorrenza soprattutto nel settore del gas, dopo l'ultima riunione dei ministri europei dell'energia, la Slovenia che presiede il Consiglio nel primo semestre del 2008, ha dichiarato che gli esperti riprenderanno l'esame dell'insieme delle proposte presentate, nella speranza di poter giungere a un accordo politico nella riunione del 6

giugno, dal momento, come ha dichiarato il ministro sloveno dell'Economia Andrej Vizjak, che è impossibile ignorare le riserve adottate dagli stati membri.

### *Gli accordi bilaterali*

In effetti, mentre il dibattito sulla concorrenza interna fondata sulla separazione delle reti blocca l'apertura di una nuova fase nella politica energetica dell'Unione, gli accordi procedono bilateralmente sia a livello degli Stati che delle grandi compagnie. La Germania ha realizzato un accordo importante con la Russia per la costruzione di un gasdotto che connette direttamente i giacimenti russi con la Germania passando sotto il Mar Baltico; e, di recente, l'Olanda si è associata al finanziamento del progetto. La costruzione di questo tubo sotto il mar Baltico consente di evitare la rete che attraversa i paesi intermedi come l'Ucraina, la Polonia. Il progetto, guidato da Gazprom, consente alla Germania di garantirsi l'approvvigionamento diretto di gas russo. Gazprom, a sua volta, si garantisce un accesso importante nell'Europa centrale, mentre in futuro potrà fruire del passaggio attraverso la rete olandese per arrivare in Gran Bretagna. L'accordo di base tedesco-russo ha innanzitutto una valenza politica. Ma, al tempo stesso, comprende accordi fra Gazprom e due grandi gruppi tedeschi, EON e Wintershall (a sua volta partecipata da Gazprom).

Mentre avanza il progetto del gasdotto del Nord russo-tedesco, l'Unione europea sostiene il progetto Nabucco, come punta di diamante dell'obiettivo di riduzione della dipendenza dalle forniture di gas russo. Il progetto prevede un gasdotto dall'Azerbaijan fino all'Austria con un tragitto che attraversa la Georgia, la Turchia e i Balcani sud-occidentali. Ma il progetto, che ha l'obiettivo di aggirare la Russia e attingere alle fonti di gas dell'Asia centrale, con un costo di oltre cinque miliardi di euro, incontra problemi di finanziamento.

Nel frattempo avanza, con la partecipazione di Gazprom e ENI, un altro progetto diretto a realizzare un gasdotto che, passando sotto il Mar nero e attraversando Bulgaria e Romania, si dirama verso l'Ungheria e l'Austria, da un lato, la Grecia e l'Italia, dall'altro. Questo secondo progetto, che fa da riscontro a sud, *South Stream*, al progetto del nord sotto il Baltico, *North Stream*, potrebbe entrare in concorrenza col Nabucco. In ogni caso, appare evidente l'importanza essenziale che ricopre la rete

delle grandi infrastrutture di trasporto del gas in un contesto sostanzialmente privo di un coordinamento a livello europeo.

Gli **accordi bi/multilaterali** non riguardano solo i grandi corridoi di trasmissione, ma anche la fornitura di gas a lungo termine, da 25 a 35 anni, fra le grandi compagnie europee e Gazprom. Accordi separati con il gigante russo riguardano non solo l'Italia, ma la Germania, la Francia, l'Austria, la Repubblica Ceca, la Finlandia. La dipendenza dell'Europa per le forniture di gas dalla Russia, che ha le più importanti riserve a livello mondiale, è nell'ordine delle cose.

Il consumo europeo di gas dovrebbe aumentare, secondo le previsioni, di 200 miliardi di metri cubi contro i 560 miliardi consumati nel 2006. E le forniture via tubo dipenderanno fondamentalmente dalla Russia e dall'Asia centrale e, in parte, dal Mediterraneo (Algeria, Egitto e Libia). Ma anche nel Nord Africa la Russia stipula accordi con le compagnie di Stato, ed è recente l'annuncio di un accordo tra Russia e Libia che prevede la partecipazione congiunta di Gazprom e ENI per l'esplorazione, lo sfruttamento e il trasporto del gas (in questo caso, verso la Sicilia, ammodernando le infrastrutture già esistenti o installando una nuova pipeline).

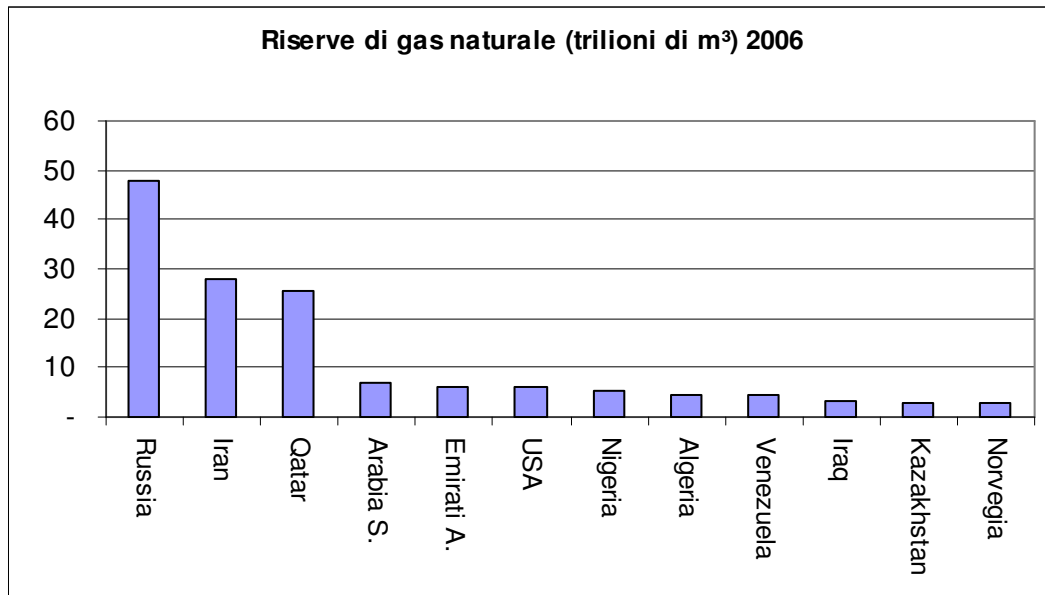
Per quanto riguarda il gas del Medio Oriente, le maggiori riserve sono in Iran e Qatar. Mentre per le prime i problemi sono fondamentalmente di carattere politico, per il Qatar, che si colloca al terzo posto per riserve di gas nel mondo, l'importazione potrebbe essere realizzata per via marittima sotto forma di gas liquido, a condizione che via sia una rete sufficientemente estesa di impianti di rigassificazione.

Più in generale, rimane il fatto che il mezzo più efficiente, anche se con alti costi iniziali, sarebbe quello di un gasdotto in grado di collegarsi alle ricche fonti del Medio Oriente.

In questa prospettiva, sarebbe effettivamente ridotta la dipendenza dal gas russo e del Nord Africa, sempre più collegati in quella che potrebbe diventare una virtuale, sia pure parziale, OPEC del gas.

Ma, come si è accennato, si tratta di progetti con una forte valenza di politica internazionale e non facilmente finanziabili sui mercati finanziari. Si tratta, in ogni caso, di problemi che meritano una particolare attenzione per evitare di essere

scavalcati da scelte importanti, effettuate dai grandi paesi dell'Estremo oriente interessati al gas iraniano e del Golfo.



Fonte: EU - Directorate-General for Energy and Transport e EUROSTAT, 2007

In sostanza, vi è il rischio che il confronto-scontro sulle politiche di concorrenza all'interno del mercato europeo allontani o ritardi un effettivo coordinamento delle politiche energetiche. Politiche che, come abbiamo visto, esigerebbero un impegno concorde dal punto di vista delle relazioni internazionali, degli aspetti economico-finanziari, degli investimenti infrastrutturali e dello sviluppo delle tecnologie.

In questa prospettiva, il coordinamento e la promozione di una coerente politica energetica a livello europeo, per i prossimi decenni, dovrebbero essere considerati, insieme, una necessità e un'opportunità per affermare il ruolo positivo dell'Unione europea rispetto a una delle grandi questioni con le quali dovrà misurarsi uno sviluppo compatibile nell'epoca della globalizzazione.

### ***L'altra faccia della politica energetica: le fonti rinnovabili***

Oggi l'Unione europea importa oltre il 50% dell'energia primaria (non rinnovabile) che utilizza (l'Italia oltre l'80%), il che rende conto della vulnerabilità del sistema in un quadro destinato a peggiorare senza un cambiamento del trend. Di qui l'importanza per l'Unione di procurarsi, oltre all'energia *primaria* disponibile in

natura, *non rinnovabile*, inserita nei circuiti commerciali (combustibili fossili o nucleari), energia rinnovabile direttamente disponibile (sole, vento, biomasse, geotermia, idraulica, etc.).

L'Unione presenta in questo campo grandi differenze interne. La Germania ha raggiunto un livello di eccellenza nel campo della **filiera eolica**, diventando la principale produttrice (ed esportatrice) mondiale di impianti eolici. In 10 anni la sua industria eolica ha installato in patria o esportato impianti per una potenza elettrica superiore a 1/3 dell'intero parco elettrogeneratore italiano; ha 70-80 mila addetti, compreso tutto l'indotto, e un fatturato di 4 miliardi di euro. In Europa sono installati 40.000 MW di eolico; di questi 18.000 in Germania, 10.000 in Spagna; con al terzo posto la Danimarca. Considerato che in tutto il mondo sono installati 58.000 MW, tre quarti del totale è in Europa, a dimostrazione del fatto che il vento è già una filiera europea con un giro d'affari stimato in 10 miliardi di euro all'anno (Vincenzo Naso, EL).

La Germania occupa anche un posto rilevante - in questo caso, insieme all'Austria e alla Grecia - nella **filiera solare**, a sua volta molto sviluppata in Giappone e Stati Uniti.

Vi è poi, in tutto il mondo, un grande impegno di ricerca diretta all'utilizzazione dell'**idrogeno** con l'obiettivo di pervenire, in termini rilevanti, alla sua produzione, utilizzando non risorse di origine fossile ma fonti rinnovabili. Si tratta di terreni di ricerca e di applicazione nei quali il coordinamento della ricerca e lo sviluppo di tecnologie avanzate potrebbero avere un grande rilievo nello sviluppo delle politiche energetiche europee.

Dal punto di vista delle fonti rinnovabili, si è creata una situazione nuova in relazione ai **biocarburanti**. Il repentino e forte aumento dei prezzi dei prodotti agricoli ha posto problemi di compatibilità tra la necessità di beni alimentari e la trasformazione di alcuni prodotti agricoli in energia utile per l'autotrasporto.

L'aumento dei prezzi dei beni alimentari in parte derivante da fenomeni naturali, come la grande siccità in Australia, in parte da fenomeni strutturali come il cambiamento delle abitudini alimentari da parte delle popolazioni urbanizzate nei paesi emergenti (Cina, India), in parte dalla speculazione finanziaria, sta creando

problemi drammatici per le fasce più povere della popolazione del pianeta con possibili gravi conseguenze sociali e politiche.

Il Fondo monetario internazionale denuncia il "rischio di destabilizzazione economica a livello mondiale", mentre Ban Ki-moon, segretario generale dell'ONU, teme "una cascata di crisi multiple, che possono incidere sulla crescita economica, il progresso sociale e anche la sicurezza politica a livello mondiale".

La questione è stata posta all'ordine del giorno del Vertice del G8 del prossimo luglio in Giappone. Intanto, il premier britannico, Gordon Brown, chiede un cambiamento del target dell'UE, mirante ad accrescere la proporzione di biocarburanti al 10 per cento dei consumi energetici per trasporto stradale nel 2020. E M. Wicks, ministro britannico per l'Energia, afferma: "sarebbe ridicolo se riempiamo le nostre auto col 5-10 per cento di biocarburanti, se le conseguenze sono che alcune popolazioni da qualche parte nel mondo non hanno da mangiare" (*Financial Times*, 23.4.08).

Indubbiamente, la questione dei biocarburanti, collocandosi all'interno del problema più generale della produzione agricola in relazione ai bisogni della popolazione mondiale, non potrà essere regolata a livello europeo, prescindendo dalle linee d'azione che saranno studiate e adottate a livello internazionale.

Da questo punto di vista, bisogna anche tener conto di molte variabili. Per esempio, l'aumento del prezzo del riso che crea situazioni drammatiche in alcuni paesi asiatici e africani per le popolazioni più povere non è connesso con l'utilizzo di biocarburanti. E l'utilizzo di etanolo tratto dalla canna da zucchero in Brasile si rivela un importante sostituto dei carburanti di origine fossile, senza incidere sui beni alimentari essenziali. E senza nemmeno incidere sull'ambiente se, conformemente alla rigorosa politica del governo brasiliano in materia, sarà salvaguardata la foresta amazzonica.

### ***Conclusione***

Posto che nel campo dei rapporti fra agricoltura e energia, l'Unione europea non potrà non tener conto delle scelte operate dalle istituzioni internazionali a livello globale (oltre ad una nuova riflessione sulla Politica agricola comune), diversa è la questione che attiene alla sicurezza energetica a lungo termine. Come abbiamo visto, siamo di fronte a una situazione che potremmo definire per molti versi contraddittoria.

Da un lato, la Commissione europea pone l'accento sulla concorrenza interna basata sul criterio della de-verticalizzazione delle grandi imprese. Dall'altro, gli stati e le grandi compagnie compiono scelte proprie e divergenti. In Italia, abbiamo l'esempio dell'ENEL che ha già rinunciato alla rete elettrica, controllata da Terna, alla quale l'ENEL si accinge a vendere ulteriori segmenti residui della rete, avendo bisogno di risorse finanziarie per sviluppare la propria attività a livello internazionale. E una scelta analoga è stata compiuta recentemente da EON, uno dei grandi gruppi energetici tedeschi.

Ma, con un approccio contrario, altri grandi gruppi, soprattutto nel settore del gas, per un verso, respingono la "separazione"; per l'altro, stipulano grandi accordi a lunga scadenza sia per l'acquisto di gas, che per la costruzione di importanti reti transnazionali. L'ENI rientra in questo secondo gruppo insieme con le grandi imprese del settore tedesche e francesi. Benché l'Italia abbia accettato in linea di principio gli orientamenti della Direttiva europea in materia, dovrà misurarsi con la necessità di individuare nuove soluzioni a livello comunitario.

In ogni caso, la politica energetica della quale si occuperà il Consiglio europeo del prossimo giugno e, nell'eventuale assenza di una soluzione condivisa, la prossima presidenza francese dell'Unione, si pone come un terreno fortemente emblematico per dimostrare la capacità dell'Unione europea di concepire e coordinare, con gli Stati membri interessati, politiche di merito in grado di rilanciarne il ruolo all'interno e rispetto al resto del mondo.

### **Riferimenti bibliografici**

IEA - International Energy Agency, *Annual Statistical Supplement*, 2006

EU - Directorate-General for Energy and Transport, *Statistical pocketbook*, 2007

Eurostat, 2007

#### **Commissione europea**

•Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo su *Prospettive del mercato interno del gas e dell'elettricità*, 10.1.2007

•Directive of the European Parliament and of the Council, *Explanatory Memorandum*, 2007

•Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources, 23.01.2008

• Proposta di Direttiva del parlamento europeo e del consiglio che modifica la Direttiva 2003/55/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, 19.9.2007

### **European Energy Institute**

Neelie Kroes, European Commissioner for Competition Policy, *More competitive energy markets: building on the findings of the sector inquiry to shape the right policy solutions* (Speech), Brussels, 19.9.07

### **Financial Times**

- Egyptian boost for Enel energy, 10.4.08
- Food cost may force rethink on biofuel, 23.4.08
- G8 summit to discuss global food price rises, 22.4.08
- EU eyes stricter standards for biofuel imports, 28.4.08

### **EuroActiv.com**

- France Inter, Gaz et concurrence intervista a Jean François Cirelli, 19.9.07
- Troisième paquet énergie, 24.9.07
- Italy welcomes EC energy unbundling proposals but wants network guarantees; doubts on separation of electricity and gas grids, 24.9. 007
- Jeremy Rifkin, L'Europe peut faire la troisième révolution industrielle, 31.1.08
- Energie: Huit Etats soutiennent l'alternative à la séparation patrimoniale, 6.2.08

### **Le Monde**

- La libéralisation du marché de l'énergie défendue par Bruxelles divise les Européens 19.9.07
- Bruxelles présente son projet controversé de libéralisation du marché de l'énergie 20.9.07
- Le patron de l'OMC veut « déjouer le nationalisme énergétique », 17.11.07
- Avec son ambitieux plan climat, Bruxelles veut montrer l'exemple, 25.1.08

### **Wall Street Journal**

- ENI Signs Qatar Deal In Latest Expansion, di Spencer Swartz e Liam Moloney, 21.4.08

Naso, V. - *Energia, una strategia all'idrogeno per l'Europa*, in [www.eguaglianzaeliberta.it](http://www.eguaglianzaeliberta.it), settembre 2007



## Le Istituzioni e il Coordinamento della politica economica

### *Premessa*

A cavallo fra la fine del 2007 e l'inizio del 2008, si è intensificato nell'Unione europea, e particolarmente nell'Eurozona<sup>1</sup>, il dibattito sulla politica economica. Il dibattito si concentra sostanzialmente su tre punti: il ruolo della Banca centrale europea, che è un istituto di chiara impronta federale avendo il pieno controllo della moneta dei 15 paesi che aderiscono all'euro; la funzione del Patto di stabilità e crescita che definisce i criteri che presiedono alle politiche di bilancio dei paesi dell'Unione europea; la politica del cambio, in particolare fra l'euro e il dollaro, la cui responsabilità è attribuita dai Trattati al Consiglio dei ministri dei paesi aderenti all'euro.

Il rapporto fra questi tre momenti si riassume nel problema del coordinamento della politica economica dell'Unione europea e, più specificamente, dell'Eurozona. Il dibattito e le diverse posizioni, talvolta espresse in termini espliciti, più spesso tenute in ombra per non sollevare conflitti di carattere politico fra le posizioni di singoli governi e le istituzioni europee, hanno certamente, un grande rilievo nella prospettiva del dopo-trattato di Lisbona.

L'analisi della corrente politica economica dell'Unione europea non può prescindere dal contesto della crisi finanziaria che, partendo dagli Stati Uniti, si è estesa progressivamente al resto del mondo, toccando inevitabilmente l'Europa. Procederemo, pertanto, a una breve verifica delle posizioni sulle caratteristiche della crisi in corso; passeremo poi a un confronto comparativo tra i diversi modi di reagire dell'Unione europea e degli Stati Uniti; vedremo conclusivamente, in che senso si pone il problema del coordinamento della politica economica europea, anche sulla base delle riforme istituzionali derivanti dal nuovo trattato di Lisbona.

---

<sup>1</sup> L'Eurozona è composta attualmente da 15 paesi: Belgio, Germania, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Cipro, Lussemburgo, Malta, Olanda, Austria, Portogallo, Slovenia e Finlandia.

### *La dimensione della crisi finanziaria*

Inizialmente, la crisi scaturita dai mutui ipotecari negli Stati Uniti, ma rapidamente estesa a una vasta area del sistema finanziario, sembrava dovesse colpire con severità l'economia americana, ma con riflessi di scarso rilievo l'Europa e il resto del mondo. Col passare dei mesi si è costatato che la dimensione della crisi, da alcuni considerata la più grave dopo la Grande Depressione degli anni Trenta, non avrebbe risparmiato l'Europa, e avrebbe toccato gli stessi paesi emergenti come la Cina e l'India. Le previsioni di crescita sono state continuamente riviste al ribasso. E le più recenti del Fondo monetario internazionale attestano una riduzione dei tassi di crescita particolarmente rilevante anche per l'Europa, con uno slittamento per l'Eurozona dal 2,6 del 2007 all'1,4 nel 2008. Queste previsioni sono state considerate da alcuni commentatori eccessivamente pessimistiche. Ma, indipendentemente dalla affidabilità dei decimali, la caduta del tasso di crescita è considerata non solo inevitabile, ma destinata a prolungarsi nel tempo, interrompendo il ciclo positivo registrato fra il 2004 e il 2007, e incidendo negativamente sull'occupazione.

<b>PIL tassi di crescita 2004-2009</b>						
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008<sup>(f)</sup></b>	<b>2009<sup>(f)</sup></b>
<b>EU 27</b>	2.5	1.9	3.1	2.9	2.0	1.8
<b>EU 15</b>	2.3	1.7	2.8	2.6	1.7	1.5
<b>Eurozona</b>	2.1	1.6	2.7	2.6	1.7	1.5
<b>Danimarca</b>	2.3	2.5	3.9	1.8	1.3	1.1
<b>Germania</b>	1.1	0.8	2.9	2.5	1.8	1.5
<b>Spagna</b>	3.3	3.6	3.9	3.8	2.2	1.8
<b>Francia</b>	2.5	1.7	2.0	1.9 <sup>(f)</sup>	1.6	1.4
<b>Italia</b>	1.5	0.6	1.8	1.5	0.5	0.8
<b>Olanda</b>	2.2	1.5	3.0	3.5	2.6	1.8
<b>Svezia</b>	4.1	3.3	4.1	2.6	2.2	1.8
<b>UK</b>	3.3	1.8	2.9	3.0	1.7	1.6

Fonte: Eurostat - (f)=forecast

Di fronte alla constatazione che l'Unione europea non poteva rimanere indenne dalla crisi finanziaria americana, si è intensificato tra i governi europei il dibattito sui possibili strumenti di contrasto adottabili da parte delle autorità monetarie e fiscali

dell'Unione. La preoccupazione maggiore riguarda l'andamento del cambio dell'euro rispetto al dollaro, oscillante nel corso della primavera 2008 fra 1,50 e 1,60.

La preoccupazione in materia di cambio è avvertita con diversa sensibilità nei paesi dell'Eurozona. I livelli record registrati negli ultimi mesi, infatti, possono creare difficoltà alle esportazioni non solo verso gli Usa, ma più in generale verso i paesi asiatici le cui valute sono più o meno strettamente ancorate al dollaro. (Per memoria, possiamo ricordare che nel 2000 l'euro valeva 82 centesimi di dollaro e nella primavera del 2008 quasi il doppio).

L'**allarme** è stato manifestato con maggiore vigore dal governo francese e, più in generale dalle organizzazioni imprenditoriali. In contrasto con questo allarme si fa, tuttavia, notare che la maggior parte degli scambi di merci e servizi avviene all'interno dell'Eurozona, e perciò senza risentire dello slittamento del dollaro. Quanto ai rapporti commerciali col resto del mondo, si porta l'esempio della Germania che, nonostante l'elevato apprezzamento dell'euro, mantiene un forte avanzo commerciale anche verso i paesi esterni all'Eurozona.

Nell'insieme, si può affermare che l'esistenza dell'euro ha finora contribuito a difendere il gruppo di paesi che vi aderisce dalle conseguenze più pesanti che la crisi finanziaria americana avrebbe potuto causare sui paesi isolatamente considerati.

E' probabile che senza lo scudo dell'euro alcuni paesi avrebbero subito una forte pressione sul cambio, provocandone la svalutazione. Ed è possibile che fra questi si sarebbero trovati paesi come l'Italia o la Spagna e altri ancora.

La svalutazione avrebbe comportato l'importazione di un più alto grado d'**inflazione** e l'aumento dei tassi d'interesse. E la stessa Germania avrebbe dovuto fare i conti con gli andamenti erratici delle valute all'interno di quella che ora è la zona euro. Si tratta solo di un'ipotesi di scuola, ma dimostra che, da questo punto di vista, l'esistenza della moneta unica costituisce un argine rispetto alle turbolenze dei mercati valutari delle altre aree del mondo.

Una volta registrata la maggiore capacità di resistenza dei paesi dell'euro agli shock esterni di carattere monetario e finanziario, rimane il fatto che l'Unione europea è entrata nel 2008, come abbiamo visto, in una fase di rallentamento della crescita che

assume caratteristiche pesanti in alcuni paesi, fra i quali l'Italia, con una previsione di crescita, compresa fra 0,4 e 0,6 - la più bassa dell'Unione.

In questo quadro, anche il Commissario europeo per gli Affari economici e monetari, Joaquin Almunia, generalmente ottimista, ha gettato l'allarme nel corso della riunione del G7 del 10 aprile scorso, sostenendo, con riferimento al continuo deprezzamento del dollaro, che la prosecuzione del trend registrato negli ultimi mesi "potrebbe provocare un impatto sproporzionato sulla nostra economia", intendendo l'economia dell'insieme dell'Unione.

La preoccupazione del Commissario europeo riflette un allarme più generale a livello dei sette maggiori paesi industriali riuniti nel G7. Non a caso, nella riunione di Washington di aprile si è fatto appello a un maggiore coordinamento tra le banche centrali e, in particolare, fra la Fed e la BCE. Ma l'iniziativa di un possibile coordinamento deve essere assunta a livello politico, oltre che tra i banchieri centrali. Da questo punto di vista, le posizioni del ministro del Tesoro americano, Henry Paulson, e del presidente della Fed, Ben Bernanke, sono state interpretate dagli operatori finanziari come l'annuncio di una concorde volontà d'intervento per contrastare gli effetti della crisi finanziaria e per arrestare l'ulteriore declino del dollaro o, quanto meno, per riportarlo ad un maggiore equilibrio.

### *Il problema del coordinamento a livello internazionale*

L'auspicato coordinamento non appare tuttavia di facile realizzazione. Il sostegno al dollaro - hanno osservato gli analisti finanziari - dovrebbe venire da una riduzione dei tassi da parte della BCE e/o da un aumento dei tassi da parte della Fed. L'una e l'altra iniziativa appaiono, allo stato, improbabili per ragioni diverse. La BCE ha ripetutamente mostrato di non avere intenzione di ridurre i tassi, in considerazione del fatto che il tasso d'inflazione dell'Eurozona ha raggiunto il 3,6 per cento, ben lontano dalla soglia "prossima, ma al di sotto del 2 per cento" che è il target della Banca centrale.

Per converso, la Fed sarà difficilmente indotta ad aumentare i tassi, dal momento che l'economia americana rimane a rischio di una recessione: evenienza che Bernanke ha

mostrato di voler contrastare, anche a costo di subire un'ulteriore lievitazione dell'inflazione, attualmente al disopra del 4 per cento.

Sotto questo profilo, la diversità delle linee di politica monetaria fra la Fed e la BCE è netta: per la seconda l'obiettivo primario è la lotta all'inflazione, per la prima prevale la preoccupazione per il rallentamento dell'economia e le sue conseguenze sull'occupazione, passando in secondo piano l'inflazione. Per inciso, vale la pena di menzionare la tesi di chi sostiene, come Paul Krugman, che una fase d'inflazione relativamente alta può contrastare la caduta dei prezzi nominali delle abitazioni, alleviando per questa via la crisi dei mutui ipotecari e la perdita dell'abitazione per centinaia di migliaia di famiglie.

Un ulteriore strumento per arginare la fluttuazione dei cambi potrebbe essere rappresentato, così come si è verificato in circostanze analoghe, da un intervento concordato delle maggiori banche centrali, sostenute dai rispettivi governi, per l'acquisto di dollari diretto a frenarne il deprezzamento. Ma è una misura che, da un lato, contrasta con la linea ispirata al non intervento sul mercato dei cambi, considerato una fonte di possibile manipolazione delle ragioni di scambio. Dall'altro, difficilmente realizzabile da parte americana, posto che il deprezzamento del dollaro, al di là delle dichiarazioni d'intenzione, è anche lo strumento più immediato per il rilancio delle esportazioni americane, negli ultimi mesi in atto, e per la riduzione del colossale disavanzo commerciale che, a sua volta, influenza il declino del dollaro. "In sostanza - commentava il *Financial Times* (12.4. 08) - non sono stati espressi piani internazionalmente coordinati per fronteggiare la crisi attuale": in altri termini, quali che siano le iniziative da assumere per contrastare la crisi, "la responsabilità delle iniziative continuerà a ricadere sui singoli paesi".

### ***La politica della BCE***

Ma, tra i paesi dell'Unione europea e, in particolare, dell'Eurozona, non vi è unità di vedute sulle conseguenze della crisi finanziaria, sulle possibili ricadute sull'economia reale e, pertanto, sulla necessità di assumere congiuntamente misure adeguate. Il presidente della BCE, Jean-Claude Trichet, ha ammesso che la crisi "può durare più a lungo di quanto previsto inizialmente, e che potrebbe avere un impatto più profondo

sull'economia reale di quanto correntemente atteso" (*Financial Times* 11.4.08). Ma questa previsione non modifica la convinzione della Banca centrale, secondo la quale il rischio maggiore non è il rallentamento della crescita, ma l'inflazione. E' anche chiaro che l'inflazione - ammette Trichet - non ha un'origine interna, ma nell'aumento dei prezzi mondiali del petrolio e dei beni alimentari, ma l'obiettivo della politica monetaria europea rimane quello di ricondurre il tasso d'inflazione entro la soglia del 2 per cento.

Questo obiettivo è, secondo la BCE, raggiungibile entro la fine del 2009, ma a una precisa condizione: che non s'instauri una rincorsa dei salari per il recupero del potere d'acquisto ridotto dall'inflazione. In realtà, una delle ragioni della indisponibilità a ridurre i tassi da parte della BCE è stata proprio la dinamica salariale in Germania, innescata da una vasta campagna rivendicativa tra l'inverno e la primavera del 2008. Gli **accordi sindacali** hanno fatto registrare un'ascesa continua degli aumenti negoziati: dal 5,2 per cento dei siderurgici, all'8 per cento di importanti categorie dei servizi, fino all'11 per cento per alcune categorie del settore delle ferrovie. Trichet è stato molto chiaro nell'avvertire che la BCE non intende allentare i tassi in presenza della minaccia di aumenti salariali estesi ad altri paesi, considerando del tutto particolare la situazione tedesca. (*Financial Times* 5-6 aprile). Su questa base, mentre la BCE mantiene una linea di disponibilità al sostegno della liquidità, nella misura in cui si rivela necessario per il funzionamento del mercato finanziario in presenza di difficoltà delle banche, non ritiene di dover intervenire, come di fatto non è intervenuta, sul livello dei tassi: "Il quattro per cento - ha ribadito Trichet a margine della riunione del G7 - contribuisce alla stabilità dei prezzi a medio termine".

Ma la nettezza di queste posizioni non può oscurare il fatto che all'interno dell'Eurozona la situazione si presenta con caratteristiche diverse. Come abbiamo visto, la **Germania**, fino all'inizio del 2008, ha reagito all'aumento del tasso di cambio dell'euro senza problemi dal lato delle esportazioni. Ma il continuo apprezzamento del cambio, insieme con il rallentamento della crescita mondiale, ha creato maggiori difficoltà negli altri paesi dell'Eurozona: dalla Francia alla Spagna all'Italia. Ma anche la crescita tedesca è a rischio, dal momento che, secondo alcune stime, i due terzi della sua crescita negli ultimi due anni sono dovuti alle esportazioni, e questo la rende

vulnerabile rispetto al rallentamento in atto della domanda globale. Se ne deve dedurre che il sostegno alla crescita nell'Unione europea non potrà provenire dalla domanda esterna, se non in misura ridotta.

### ***BCE e Fed a confronto***

In questo quadro, il dibattito, più che sulle previsioni, si concentra sulle diverse politiche adottate per contrastare la crisi, e il confronto tocca direttamente gli Stati Uniti e l'Unione europea. Negli Stati Uniti, la Federal Reserve e il governo hanno assunto una posizione chiaramente "interventista". Il presidente della Fed, Ben Bernanke che, come economista, è noto per aver studiato a fondo la crisi degli anni Trenta, non ha esitato a intervenire ripetutamente sui tassi d'interesse, riducendoli di trecentoventicinque punti base, vale a dire di oltre il 60 per cento in meno di un anno. Al tempo stesso, ha utilizzato l'autorità della Fed spregiudicatamente per organizzare il salvataggio di una delle più grandi banche d'affari di Wall Street, la Bear Stearns, mettendo a disposizione della JP Morgan una garanzia di 30 miliardi di dollari per favorire l'acquisto della Bear Stearns ed evitarne la definitiva bancarotta.

Insieme con questa politica monetaria "aggressiva", Bernanke ha sollecitato l'amministrazione ad assumere una politica attiva di stimolo fiscale con un intervento di oltre 150 miliardi di dollari, pari a circa l'uno per cento del PIL americano, per rafforzare la domanda interna. Il deprezzamento del dollaro, a sua volta, contribuisce ad accrescere la domanda estera, riducendo il disavanzo commerciale. Queste misure sono dirette, nell'insieme, secondo le dichiarazioni del presidente della Fed, ad evitare o ridurre il rischio di una recessione profonda e prolungata. E si tratta di misure delle quali, secondo i commentatori, dovrebbero beneficiare non solo gli Stati Uniti, ma l'insieme della comunità internazionale.

Il confronto con la politica della Fed mette in evidenza una scelta, come abbiamo visto, molto diversa della BCE. Questa ha ripetutamente aumentato il tasso di sconto tra la fine del 2005 e l'estate del 2007, portandolo dal 2 al 4 per cento. Dall'estate 2007 non è più intervenuta sui tassi, lasciandoli stabili al 4 per cento. La ragione, chiaramente espressa, è la crescita dell'inflazione nell'Euro area che ha raggiunto nella primavera il 3,6 per cento.

Il problema dell'inflazione è effettivo, e tocca tutto il mondo, essendo collegato all'aumento dei prezzi delle materie prime e, in particolare, del petrolio e dei beni alimentari. Ma la diversità dei comportamenti tra le due Banche centrali non è casuale: la Fed deve, per statuto, tener conto non solo dell'inflazione, ma anche dell'andamento della crescita e dell'occupazione, mentre la BCE è tenuta per statuto a garantire la stabilità dei prezzi.

Naturalmente, anche i principi di base sono soggetti all'interpretazione degli organi chiamati ad applicarli. Come abbiamo visto, la soglia tollerabile d'inflazione è stata stabilita dalla BCE in una misura "prossima ma al di sotto del 2 per cento a medio termine".

Altre banche centrali fissano un target diverso (il 2,5 per cento la Banca d'Inghilterra, per esempio). In ogni caso, i banchieri centrali, quando si presentano situazioni di crisi come l'attuale, non possono sfuggire al dilemma relativo al grado di bilanciamento fra l'obiettivo del rientro dell'inflazione e il sostegno all'economia reale. Differentemente dalle altre Banche centrali, la BCE, conformemente al suo statuto, considera primario, più che un bilanciamento fra i due obiettivi, la lotta all'inflazione.

La differenza con gli **Stati Uniti**, evidente sotto il profilo della politica monetaria, si ripropone per la politica fiscale. Com'è noto, il Patto di stabilità e crescita fissa i limiti compatibili del disavanzo pubblico degli Stati dell'Unione entro il tre per cento del PIL. Ma, indipendentemente da questa soglia, l'obiettivo di medio termine è il pareggio del bilancio negli stati membri. In altri termini, ciascun paese deve impegnarsi all'azzeramento del disavanzo di bilancio entro un arco di tempo concordato con le istituzioni europee. Nella situazione attuale la riduzione della crescita sta ponendo ostacoli al raggiungimento degli obiettivi preventivamente fissati.

La **Francia** ha esplicitamente dichiarato di non potersi attenere all'obiettivo del pareggio entro il 2010, e lo ha spostato in avanti intorno al 2012. In effetti, anche questo traguardo appare difficile da raggiungere, dal momento che, secondo un recente rapporto al Senato francese, implicherebbe una manovra di 80 miliardi di euro ottenibili solo con un aumento delle imposte e il taglio della spesa pubblica: misure entrambe di difficile attuazione in una fase di rallentamento della crescita.



Ne è derivata una situazione conflittuale tra il governo francese e la Commissione europea: contrasto che potrebbe riproporsi nei confronti di altri paesi non in grado di attenersi agli impegni assunti in una diversa fase della congiuntura quando, fra il 2005 e il 2007, il tasso di crescita aveva assunto in tutta l'Unione un ritmo relativamente accelerato.

### *Quale coordinamento?*

L'intreccio tra la stabilità dei tassi a un livello comparativamente alto e la rigidità delle politiche di bilancio, in un quadro di accentuato rallentamento della crescita, ha riproposto la questione del coordinamento delle politiche economiche a livello comunitario. Il coordinamento dovrebbe consentire un grado di flessibilità della politica economica in una situazione nella quale l'Unione subisce l'onda d'urto di una crisi che proviene da due fenomeni esterni: la crisi finanziaria americana e l'aumento dei prezzi internazionali delle materie prime.

Gli esperti pongono in sostanza la seguente questione: una situazione di crisi determinata da uno shock esterno deve essere gestita da autorità indipendenti, sulla base di norme convenzionali prefissate e rigide, o dovrebbe essere il frutto di un'elaborazione congiunta con le autorità politiche?

Attualmente, la Banca centrale riferisce al Parlamento europeo, ma si tratta di un'illustrazione delle scelte politiche già assunte e della loro giustificazione sulla base del principio predeterminato della stabilità dei prezzi. Le politiche di bilancio sono oggetto di esame da parte della Commissione europea che sottopone all'ECOFIN (il Consiglio dei ministri finanziari) le sue valutazioni e determinazioni. Ma anche in questo caso prevalgono le regole prefissate dal Patto di stabilità e crescita, per cui di fronte ad una resistenza politica da parte dei governi interessati a conformarsi alle sue "raccomandazioni", la Commissione europea ha il potere di avviare una procedura d'infrazione che può preludere a vere e proprie sanzioni e, in caso di conflitto con ECOFIN, può dar luogo al ricorso alla Corte di giustizia, come è avvenuto per Germania e Francia nel 2003.

Il CEPII (*Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales*) riassume in questi termini la questione: "Tra l'obiettivo principale della stabilità dei prezzi per la

BCE e il vincolo del Patto di stabilità e crescita per i governi, le politiche di stabilizzazione congiunturale hanno un posto nell'Eurozona?" (La Lettre du CEPII, n. 226 - aprile 2007). La risposta a questo interrogativo è articolata. Indubbiamente, la politica macroeconomica s'inquadra nelle regole della BCE e del Patto di stabilità e crescita.

Tuttavia, sostengono gli esperti del CEPII, "le autorità monetarie e finanziarie dispongono di margini di manovra...[posto che] la BCE ha come obiettivo principale la stabilità dei prezzi, obiettivo ben rispettato dopo la creazione dell'euro, l'obiettivo che segue una volta garantita la stabilità, è la crescita" Il riferimento è, evidentemente, all'art.2 comma 1 del Trattato, dove si afferma: "L'Unione si prefigge di promuovere un progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione e pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile".

### *Tra politica monetaria e riforme strutturali*

Si propone a questo punto il rapporto fra l'obiettivo primario e gli altri. Ora è vero che l'obiettivo della stabilità è iscritto nello statuto della BCE, ma questa è solo una parte della spiegazione. Per la BCE, come in generale per le istanze finanziarie internazionali - scrivono gli economisti del CEPII - "la buona gestione dell'economia passa per le riforme strutturali del mercato del lavoro, l'approfondimento della concorrenza e degli scambi nel mercato dei beni e dei servizi e la regolazione prudenziale dei mercati finanziari".

In altri termini, la politica monetaria è considerata uno strumento essenzialmente finalizzato alla stabilità dei prezzi, mentre la questione della crescita e dell'occupazione deve essere rimessa alle riforme strutturali.

Anzi, nella misura in cui il ricorso alla politica monetaria diventa un modo di eludere o rinviare le politiche di riforma strutturale, si riduce il potenziale di crescita dell'economia. In questo modo il cerchio, nella logica della BCE, si chiude, nel senso che la politica monetaria finalizzata alla stabilità è la stessa che, spingendo verso la realizzazione delle riforme di struttura, favorisce a lungo termine la crescita economica e dell'occupazione. E' evidente, sotto questo profilo, che la divergenza tra i sostenitori e i critici della BCE riguarda non solo la definizione istituzionale della

missione della Banca centrale, ma i principi generali su cui si basano i rapporti fra politica monetaria, ciclo economico, sviluppo e occupazione.

### *Tra l'euro e il Patto di stabilità e crescita*

In questo quadro, emerge periodicamente, nel dibattito europeo, la richiesta di una revisione delle attribuzioni e della missione conferite dai trattati alla Banca centrale. Ma questa eventualità è, in effetti, del tutto remota, in quanto la Germania che ha voluto la BCE a immagine della Bundesbank, non ha nessuna disponibilità a una modifica dello statuto della BCE.

“La storia della Bundesbank - afferma Udo Steffens, presidente della Scuola di finanza e management di Francoforte - è una *success story*... ha fatto del deutschemark una delle monete più stabili al mondo. E senza un marco forte non sarebbe mai esistito un euro forte.” (Le Monde, 2.8.07). In effetti, è poco probabile che la strada di una modifica delle attribuzioni della BCE, appare poco percorribile, l'attenzione si concentra, piuttosto, sul funzionamento del Patto di stabilità. Vediamo perché.

Il Patto di stabilità e crescita ha come obiettivo la sostenibilità delle politiche di bilancio, intesa come strumento co-essenziale alla politica di stabilità perseguita dalla Banca centrale. La sua attenzione è centrata sui saldi di bilancio e il debito degli stati membri. Da un punto di vista formale, non è pertanto uno strumento previsto per reagire alle fluttuazioni del ciclo economico. Ma nel corso della sua storia sono state date anche interpretazioni diverse: per esempio, l'esclusione dal calcolo del disavanzo di quella parte della spesa pubblica destinata a investimenti<sup>2</sup>. La proposta non ha avuto successo, anche per il timore che una visione articolata della struttura del bilancio avrebbe finito col rendere più ardua e politicamente controversa la valutazione dei saldi.

Rimane il fatto che il Patto presenta, anche da un punto di vista istituzionale, una procedura valutativa nella quale interviene una pluralità di soggetti, sia tecnici che politici (si veda scheda). E, come abbiamo visto, quando la questione del rispetto della regola di un disavanzo massimo del tre per cento del PIL si è posta per grandi stati come la Germania e la Francia, il contrasto fra la Commissione europea e il Consiglio,

---

<sup>2</sup> M. Monti, *Intervista sull'Italia in Europa*, Laterza, 1998

nel quale si esprimono le posizioni dei governi, è esploso, fino alla denuncia da parte della Commissione alla Corte di giustizia europea di quella che considerava una violazione del Patto. Alla fine, il contrasto si è risolto con una modifica che consente una programmazione di medio termine per il rientro del disavanzo entro le soglie previste dal Patto.

Da queste esperienze alcuni economisti traggono la considerazione che nel quadro della globalizzazione, mentre i tassi a lunga sono sempre di più influenzati dall'andamento dei mercati finanziari internazionali, anche indipendentemente dall'andamento dei tassi a breve, con una riduzione del ruolo della politica monetaria, la politica di bilancio, al contrario, dovrebbe assumere un carattere più esplicitamente anticiclico: vale a dire, a sostegno della domanda nelle fasi di rallentamento del ciclo (e l'inverso nel caso opposto).

### *La politica del cambio*

Il dibattito sulla politica economica dell'Unione si è esteso, al di là della politica monetaria e di bilancio, alla politica del cambio. Abbiamo già visto che il continuo apprezzamento dell'euro sul dollaro ha avuto il vantaggio di contenere l'esplosione dei prezzi delle materie prime (in particolare, petrolio e beni alimentari), ma ha anche creato difficoltà crescenti alle imprese che maggiormente esportano nell'area del dollaro e delle valute collegate. Si è osservato, a questo proposito, che le imprese, per reagire a questo squilibrio fra costi della mano d'opera in euro e prezzi sui mercati internazionali in dollari, hanno accelerato i processi di delocalizzazione verso le aree a più basso costo d'insediamento e del lavoro.

Ma, di fronte alle critiche rivolte alla Banca centrale, si è fatto correttamente osservare che la responsabilità della politica del cambio è attribuita dal Trattato di Maastricht al Consiglio dei ministri e non alla BCE. "Qualsiasi cosa se ne dica, la politica del cambio è di spettanza dei governi, non della BCE. La quale non può negoziare col Tesoro americano o il Tesoro giapponese le basi di un'azione concertata sui mercati, la sola efficace. Una tale iniziativa è di carattere eminentemente politico e ricade sotto l'iniziativa e la responsabilità dell'Eurogruppo, ovviamente d'intesa con la BCE"<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Jean- Pierre Patat: *Le mauvais procès fait à la Banque centrale européenne*, Le Monde, 20.6.07

Il presidente francese Sarkozy - accusato di mettere in discussione l'indipendenza della BCE - si è appellato all'art. 111 del Trattato di Maastricht che attribuisce all'autorità politica gli orientamenti generali della politica del cambio per affermare che la discussione (da lui insistentemente propugnata) nelle istituzioni politiche dell'Unione "non mette affatto in causa l'indipendenza della BCE" - indipendenza che, come abbiamo visto, è al centro delle preoccupazioni della Cancelliera tedesca, Angela Merkel.

Allo stato attuale delle cose, si può solo rilevare che il dibattito sul coordinamento della politica economica nell'Unione europea, generalmente tenuto sotto traccia, è stato portato alla luce in termini aperti, tanto più che la crisi finanziaria ha coinvolto nel dibattito anche le istituzioni internazionali.

In altri termini, si è fatta strada la convinzione che la politica di contrasto alla crisi adottata dagli Stati Uniti, sia da parte della Fed che del Tesoro, può arginare la minaccia di recessione a livello internazionale, ma da sola non è sufficiente, e dovrebbe essere inquadrata in una politica di più ampio respiro a livello globale - una politica mirante al sostegno degli investimenti e dei consumi.

E tra gli strumenti privilegiati a questo fine s'individua la politica di bilancio.

Dichiarava a questo proposito Strauss-Kahn, direttore generale del Fondo monetario internazionale: "Una prima linea di difesa è stata messa in campo dalla Federal Reserve americana e dalla BCE: esse hanno concesso liquidità per evitare una crisi [del sistema finanziario]. Io propongo una seconda linea di difesa: i paesi che hanno finanze pubbliche sane potrebbero favorire e decidere la messa in campo di incentivi di bilancio, al momento opportuno e in termini finalizzati e temporanei".

Come ci si può attendere, si tratta di dichiarazioni molto misurate e prudenti, provenendo da un'istituzione come il FMI. Ma, sia pure con tutte le cautele (il significativo riferimento a "finanze pubbliche sane" ne è la testimonianza), è chiaro che il discorso ha a che fare col dibattito in corso nell'Unione europea sulle scelte più idonee a contrastare gli effetti della crisi.

E, non a caso, il direttore del Fondo aggiunge la seguente considerazione: "Il problema dell'euro è che la Banca centrale europea, che fa bene il suo lavoro per

contenere l'inflazione, è *surpuissante* essa non ha contrappesi politici nella persona di un vero ministro europeo delle finanze che sia responsabile della crescita".

Ancora una volta si pone in modo trasparente il problema del rapporto fra ruolo delle istituzioni e definizione delle politiche comunitarie. Nel caso in esame, la questione riguarda il ruolo dell'Eurogruppo, un'istituzione preesistente al nuovo trattato di Lisbona, ma che dal suo funzionamento potrebbe trarre nuova linfa, anche sulla base dello sviluppo di un progetto di "cooperazioni rafforzate" all'interno dell'area dell'euro.

In sostanza, il tema del coordinamento della politica macroeconomica potrebbe essere correttamente affrontato dai paesi dell'euro come un terreno sperimentale di cooperazioni rafforzate, utilizzando in termini più diretti ed espliciti l'Eurogruppo.

### **Le istituzioni del coordinamento macroeconomico**

Le organizzazioni preposte al coordinamento tra le politiche fiscali e monetarie dell'Unione e l'Unione economica e monetaria sono piuttosto complesse. Molte istituzioni partecipano al processo e numerose procedure vengono messe in campo per il raggiungimento di questo obiettivo. Tra queste diverse istituzioni la Commissione europea occupa un posto centrale: partecipa infatti alle riunioni di tutti gli altri organismi, predispone l'agenda per il Consiglio dei ministri dell'Unione e propone le procedure relative alla sostenibilità finanziaria degli Stati membri.

Il Consiglio dei ministri dell'Economia e delle Finanze (ECOFIN) è la sezione del Consiglio dei ministri che analizza il disavanzo, la spesa e la tassazione dei governi. ECOFIN è il centro di coordinamento delle politiche economiche degli stati membri. La Banca centrale europea (BCE) ha il diritto di partecipare alle riunioni dell'ECOFIN per favorire il dialogo tra queste istituzioni sulle politiche economiche. Nello stesso tempo il Presidente dell'ECOFIN partecipa al Consiglio Direttivo della BCE. Non ha diritto di voto, ma in questo organismo può presentare proposte.

Quando la Presidenza del Consiglio dei ministri della UE spetta a uno stato non-euro, la partecipazione passa al Presidente dell'Eurogruppo.

L'Eurogruppo è stato costituito nel 1997 per consentire ai paesi della zona euro di discutere le loro politiche senza la partecipazione degli altri stati membri dell'Unione. Si riunisce ogni mese, prima delle riunioni dell'ECOFIN. La partecipazione è limitata ai ministri dell'Economia e delle Finanze dei paesi-euro, a un membro della Commissione europea e al Presidente della BCE, ciascuno accompagnato da una sola altra persona. L'Eurogruppo non ha l'autorità formale di prendere decisioni che spettano all'ECOFIN. Si limita a fare il punto sulla situazione economica dell'area e a discutere i maggiori temi politici. La mancanza di potere decisionale impedisce all'Eurogruppo di svolgere lo stesso ruolo che l'Eurosystem svolge nei confronti del Sistema Europeo della Banca centrale (ESCB). →

Del resto, come abbiamo visto nella prima parte di questo Rapporto, le modifiche istituzionali al vertice dell'Unione potranno essere anche un incentivo in direzione di nuove convergenze programmatiche e politiche.

In ogni caso, pur rimanendo del tutto aperte le questioni che abbiamo schematicamente esaminato, ciò che si può dire conclusivamente è che la seconda parte del 2008 sarà una fase importante per le prospettive dell'Unione europea, sia per il rilievo che oggettivamente assume la presidenza francese, sia perché in questa fase si andrà delineando la nuova leadership dell'Unione europea.

→ (segue)

Il Comitato Economico e Finanziario (EFC) fu costituito nel 1999 per dotare l'ECOFIN di analisi e indicazioni sui temi economici e finanziari che ECOFIN ha il compito di discutere. E' composto da esperti indicati dalla Commissione europea, dagli stati membri e dalla BCE. Le analisi del EFC vengono utilizzate nelle riunioni dell'ECOFIN e dell'Eurogruppo. La BCE partecipa a questa attività contribuendo alla valutazione delle prospettive economiche dell'Eurozona e del cambio, della sostenibilità finanziaria dei bilanci degli stati membri e degli orientamenti generali delle politiche fiscali nazionali.

Il Comitato di Politica Economica (CPE) ha una composizione simile a quella del CEF. A differenza di quest'ultimo, che analizza le politiche macroeconomiche e finanziarie, il CPE si occupa delle riforme strutturali degli stati membri. Si riunisce una volta all'anno per analizzare le riforme economiche e sociali relative all'invecchiamento della popolazione e all'andamento dei mercati dei beni, dei servizi, dei capitali e del lavoro, e per discutere la possibilità di introdurre forme di coordinamento delle politiche degli stati membri su questi temi.

La precedente descrizione delle istituzioni che partecipano al processo di coordinamento delle politiche monetarie e fiscali evidenzia come gli organismi scelti dall'Unione europea hanno le seguenti caratteristiche:

- Le analisi di cui si fa carico l'attività di coordinamento sono elaborate dall'EFC e dall'EPC, a cui tutte le componenti, inclusa la BCE, partecipano.
- La CE dirige il processo, decidendo l'agenda del Consiglio dei ministri della UE e proponendo e sviluppando le procedure di coordinamento.
- Il Consiglio dei ministri (ECOFIN per le politiche economiche) è l'autorità decisionale formale mentre l'Eurogruppo si occupa di politica economica nell'ambito dell'Eurozona, ma non può assumere decisioni formali.

Fonte: *"Policy Coordination in the Euro Area"* di Carlo Panico e Marta Vázquez Suárez (trad. a cura di CISS)

## Riferimenti bibliografici

**BCE** - *L'attuazione della politica monetaria nell'area dell'euro*, settembre 2006

**CEPII** - Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales

- *Zone euro : les politiques macroéconomiques sous contrainte* di Agnès Bénassy - Quéré e Benjamin Carton, La Lettre du CEPII, aprile 2007
- *Le pacte de stabilité a-t-il renforcé la pro-cyclicité de la politique budgétaire?* di Jacopo Cimadomo, luglio-agosto 2005
- *Comprendre la crise du crédit structuré* di Michel Aglietta, febbraio 2008

**CER** - Centre for European Reform

- *Will the eurozone crack?* di Simon Tilford, sett. 06
- *Politics, Sarkozy and the euro* di Philip Whyte, dicembre 2007/gennaio 2008

**OFCE** - Observatoire français des conjonctures économiques

- *L'Europe a-t-elle besoin d'une politique de change?* février 2007
- *La BCE va-t-elle faire plonger la Zonaeuro?* di Jérôme Creel e Éloi Laurent, febb. 2008

EU-Economic and Financial Affairs, *Spring economic forecasts 2008–2009*, European economy n. 3. 2008

EUROSTAT, Euro-Indicators News Release, 30 aprile 2008

Fitoussi, J-P., *Le Cacheux – Report on the state of the European Union*, vol.2, 2007

Monti, M. - *Intervista sull'Italia in Europa*, Laterza, 1998

Panico C., Vázquez Suárez, M. - *Policy Coordination in the Euro Area*, Paper 2008

### Le Monde

- Jean- Pierre Patat: Le mauvais procès fait à la Banque centrale européenne, 20.6.07
- La Bundesbank, modèle de la BCE, fête ses cinquante ans, 2.8.07
- M. Sarkozy isolé dans ses attaques contre l' « immobilisme européen », 18.9.07
- La BCE est surpuissante et n'a pas de contrepoids politique, 3.3.08

### Financial Times

- ECB determined to hold a steady course. 24.1.08
- Wider events to affect ECB's narrow view on prices, 4.2.08
- Hawkish ECB drives euro to new high, 23.4.08

### The Guardian

- Eurozone rates set to stay at 4%, 10.4.08

### Wall Street Journal

- EU Ministers Will Tackle Growth, Inflation at Meeting, 3.4.08
- EU ministers tell members not to emulate German wage deals, 5.4.08
- Euro hits record, testing \$1.60, 23.4.08



## **Le istituzioni europee e il dibattito sulla flexicurity**

Il tema del lavoro e dell'occupazione ha trovato nelle posizioni dell'Unione europea il suo punto di sintesi nel concetto di Flexicurity (espressione inglese ormai entrata nell'uso comune, al posto di flessicurezza, traduzione in italiano non particolarmente elegante). Il tema è stato solennemente formalizzato nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 14 dicembre 2007.

“Nel settore dell'occupazione e della politica sociale – vi si legge – il Consiglio europeo approva l'accordo sui principi comuni di flessicurezza..... e invita gli Stati membri a prenderne buona nota nella messa a punto e nell'attuazione di politiche nazionali orientate alla flessicurezza”. I principi ai quali si riferisce il Consiglio europeo sono tratti dalla Comunicazione elaborata in proposito dalla Commissione europea. Dunque, per precisare il tema bisogna risalire alle posizioni della Commissione e al complesso dibattito che intorno alle sue proposte si è svolto lungo tutto l'arco del 2007.

### ***Le due flessibilità***

Benché il concetto di flessicurezza si presenti apparentemente chiaro – trattandosi della combinazione di due nozioni di largo uso, come flessibilità del lavoro e tutele a favore dei lavoratori - in effetti, la sua elaborazione è molto più complessa di quanto non appaia. Per rendere più chiaro il tema conviene partire dalla nozione stessa di flessibilità. La Fondazione di Dublino, nel suo più recente Rapporto sulle condizioni di lavoro ne schematizza utilmente le diverse facce.

Vi è, innanzitutto, il versante della flessibilità *interna* che si applica all'organizzazione del lavoro. Essa riguarda i modi della prestazione del lavoro e rappresenta l'alternativa al vecchio modello di un lavoro rigido, sempre uguale a se stesso, in un contesto produttivo che si suole definire “fordista”. Questa flessibilità riguarda, per esempio, l'organizzazione degli orari che da rigidi diventano ampiamente flessibili, con la possibilità di essere calcolati sulla base di una media settimanale,

plurisettimanale o addirittura annuale. Così come si può osservare una vasta gamma di flessibilità funzionale nell'espletamento delle mansioni con diversi gradi di autonomia, complessità e responsabilità.

Questo tipo di flessibilità è essenziale per l'impresa per potersi adeguare ai rapidi cambiamenti tecnologici e alle oscillazioni dei mercati. Ma rappresenta anche una flessibilità che può soddisfare esigenze personali e familiari dei lavoratori. In altri termini la flessibilità interna all'organizzazione del lavoro, se ben calibrata, può combinare gli interessi dell'azienda con i bisogni e, eventualmente, le preferenze dei lavoratori e delle lavoratrici. Si tratta, in questo caso, di una combinazione virtuosa che può anche essere definita come una forma di "flexicurity", benché sia antecedente alla nozione di cui discute la Commissione europea.

Vi è un'altra faccia della flessibilità che non riguarda lo specifico modello dell'organizzazione del lavoro, ma il **mercato del lavoro** e la flessibilità dei modelli contrattuali. In altri termini, la flessibilità intesa come la possibilità dell'impresa di utilizzare una pluralità di tipologie contrattuali (contratti a tempo determinato, a interim, a progetto, a chiamata e così via).

Questo tipo di flessibilità, dal punto di vista del lavoratore, si pone in termini più problematici. In alcuni casi, infatti, il lavoratore può fruire di questa molteplicità di schemi contrattuali, scegliendo quello che ritiene più confacente alle sue esigenze, o anche come mezzo per un primo ingresso nel mercato del lavoro. Ma non è sempre così.

La flessibilità del mercato del lavoro, così come la conosciamo, tende ad assumere caratteristiche diverse, ponendosi, in larga misura, come una scelta obbligata e che si prolunga nel tempo, creando una situazione di insicurezza e di precarietà. Le "**riforme strutturali**" del mercato del lavoro, raccomandate dalle istituzioni internazionali, si misurano nell'ultimo decennio con questo problema: come rendere flessibile il mercato del lavoro, evitando che degeneri in una condizione di precarietà, fonte di malessere sociale, e tale da mettere in discussione il principio stesso della flessibilità.

In breve, si tratta di introdurre elementi di garanzia per i lavoratori all'interno dei rapporti di lavoro atipici, con l'obiettivo di favorirne la stabilizzazione. Valga per

tutti l'esempio dei contratti a termine che, in alcuni paesi, prevedono una specifica giustificazione da parte dell'impresa, un limite di durata e di possibilità di reiterazione. In sostanza, si tende a individuare gli strumenti normativi atti a stabilizzare i rapporti di lavoro che, non corrispondendo a una scelta volontaria, possono generare una situazione di marginalizzazione economica e sociale.

Il problema rimane tuttavia di difficile soluzione e, quando la precarietà si diffonde, il mercato del lavoro assume un carattere duale che viene descritto come divisione fra "insider e outsider". Il contratto standard a tempo indeterminato diventa sinonimo di stabilità (sia pure, sempre relativa), mentre le varie forme di contratti atipici sono per definizione prive di una garanzia di stabilità, dal momento che scaduto il termine previsto, il lavoratore o la lavoratrice possono essere dimessi senza che l'impresa debba sottostare agli aggravii procedurali e di costo che comporta il licenziamento nella forma standard del contratto a tempo indeterminato.

Da questo punto di vista, le diverse tipologie sono la fonte di una **asimmetria**, nel senso che la tipologia atipica crea un vantaggio virtuale per il datore di lavoro e uno svantaggio per il lavoratore. E, contestualmente, si crea un'asimmetria nel mercato del lavoro fra lavoratori con un rapporto di lavoro standard e, in linea di principio, stabile e lavoratori con rapporti di lavoro atipici, generalmente instabili, soggetti a una sorta di "stop and go".

Questo dualismo è al centro del dibattito politico e sindacale. Se l'analisi del *come* si formi questo dualismo è sostanzialmente condivisa, le terapie relative al suo superamento sono profondamente controverse. Schematicamente, si possono individuare due soluzioni, entrambe dirette alla riunificazione del mercato del lavoro.

La prima, mettendo in campo strategie che, con varie modulazioni, puntino a un mercato del lavoro nel quale tutti possano tendenzialmente aspirare a una condizione di stabilità - sia pure, entro i limiti consentiti dalle dinamiche dei sistemi produttivi, in un'epoca di alta variabilità delle tecnologie e turbolenza dei mercati.

La seconda, riconducendo le diverse forme contrattuali a un *unicum*, in sostanza a una forma contrattuale unica, che contenga una clausola di libertà di licenziamento, indipendentemente dalla sua definizione formale - a tempo indeterminato o a

termine. In questo secondo caso, il problema del dualismo è risolto dalla unificazione normativa del rapporto di lavoro con riguardo alla libertà del licenziamento, sia pure nell'ambito di clausole collaterali eventualmente differenziate.

### *La proposta della Commissione europea*

La proposta della flexicurity avanzata dalla Commissione europea, prendendo spunto da queste difficoltà, si sforza di individuare una soluzione ispirata a un principio di ordine generale: principio basato sulla creazione di un bilanciamento fra flessibilità intesa primariamente come esigenza dell'impresa e sicurezza come esigenza dei lavoratori. Il punto di partenza della proposta è dato dalle trasformazioni che hanno investito il mondo delle imprese sotto l'urto della rivoluzione dei computer e della globalizzazione dei mercati.

La Commissione europea, indicando i motivi che impongono quello che definisce in un apposito **Libro verde** (novembre, 2006) la "modernizzazione del Diritto del lavoro" mette l'accento proprio sulle trasformazioni dei mercati e delle tecnologie, deducendone la necessità di "adeguare i contratti di lavoro standard in modo tale da facilitare una maggior flessibilità...per quanto riguarda i termini di preavviso, i costi e le procedure di licenziamento individuale o collettivo o la definizione di licenziamento abusivo".

In effetti, fin qui non si possono notare vere novità né nell'analisi dei mutamenti dei sistemi produttivi, né nelle terapie che dovrebbero "modernizzare" il diritto del lavoro. Si tratta, infatti, di posizione ampiamente discusse nel corso degli ultimi 10-15 anni, a cominciare dal famoso studio dell'OCSE del 1994 (Jobs Study).

Ma dal punto di vista della Strategia europea dell'occupazione, dobbiamo notare che la Commissione europea rende esplicito un passaggio importante nel concetto di flessibilità, introducendo il tema della libertà di licenziamento anche nei "vecchi" rapporti di lavoro standard. Non si tratta più di flessibilità della prestazione di lavoro e dell'introduzione di contratti atipici, ma della flessibilità numerica dell'organico. In sostanza, un'estesa libertà di licenziamento, indipendentemente dalla tipologia contrattuale.

La flessibilità, afferma la Commissione, deve comportare “una maggiore libertà per le imprese di assumere e licenziare”. In questo quadro, il **diritto del lavoro**, di cui la Commissione europea auspicava la “modernizzazione”, compie indubbiamente una svolta rispetto ai paradigmi classici del Novecento.

Il Libro verde, d’altro canto, non ignora che il mercato del lavoro è stato ampiamente riformato con l’introduzione di una vasta gamma di rapporti di lavoro flessibili. Ma osserva la Commissione: “La finalità di queste riforme era di sviluppare una flessibilità *marginale*, vale a dire di instaurare forme di occupazione più flessibili con una minore tutela contro il licenziamento, al fine di facilitare l’accesso di nuovi venuti e di soggetti alla ricerca di un lavoro in posizione di svantaggio nel mercato del lavoro, consentendo a coloro che lo desideravano di avere una maggiore scelta in materia di opportunità di lavoro. I mercati del lavoro sono divenuti di conseguenza sempre più segmentati”.

In altri termini, la flessibilità, nella misura in cui è incompleta, lasciando vivere vecchie forme di tutela, non solo è insufficiente dal punto di vista delle esigenze delle imprese, ma è anche controproducente dal punto di vista della fascia più debole dei lavoratori. Una volta assunta questa analisi, la Commissione ne desume due conclusioni che sono alla base della flexicurity.

La prima è che “le imprese hanno bisogno di una maggiore libertà di assumere e licenziare”; la seconda è che una più ampia libertà di licenziamento supera di fatto la segmentazione dei mercati del lavoro, introducendo un comune principio di flessibilità tanto nei contratti atipici quanto in quelli standard, che godono di specifiche garanzie in tema di salvaguardia del posto di lavoro.

Sviluppando questo argomento diretto ad una **parificazione** delle condizioni d’impiego, nella Comunicazione del 27 giugno 2007 inviata al Parlamento e al Consiglio, la Commissione scrive che “i singoli hanno sempre più bisogno di sicurezza dell’occupazione piuttosto che di sicurezza del posto di lavoro, poiché sono sempre meno coloro che hanno lo stesso impiego per tutta la vita”. In sostanza, il miglioramento del mercato del lavoro impone il superamento di “una rigida legislazione a tutela dell’occupazione che si frappone ai licenziamenti di natura economica”.

**Francia****Flessibilità e tutele: i contratti a termine e il “licenziamento convenzionale”**

In Francia, l'accordo interconfederale del gennaio 2008 offre un esempio di come possano variare le caratteristiche del rapporto fra flessibilità e tutele. Nella fase iniziale del negoziato, si era fatta strada nell'ambito di specialisti del lavoro l'idea di porre la centro del confronto la proposta di un “contratto unico” a tempo indeterminato ma liberato dai vincoli sostanziali e procedurali, in Francia particolarmente intensi e penetranti. Il contratto unico avrebbe eliminato le tipologie di contratto a termine, ma nella sostanza avrebbe generalizzato la flessibilità in uscita attraverso la riconduzione delle diverse forme a quella di contratto unico.

La proposta fu in realtà scartato per ragioni diverse dal tavolo negoziale sia dalle organizzazioni sindacali che vi intravedevano uno strumento di generalizzazione della precarizzazione, sia da parte delle associazioni datoriali (MEDEF) contrarie all'eliminazione di una pluralità di forme contrattuali rispondenti a istanze diverse da parte dell'impresa.

Il negoziato ha portato a un accordo considerato di grande rilievo sotto il profilo delle relazioni industriali (l'accordo è stato firmato da quattro confederazioni sindacali, con l'astensione della sola CGT che ha tuttavia partecipato e contribuito al negoziato).

Esso mantiene in vita i contratti a termine, limitati a una durata i 18 mesi e a determinate categorie di lavoratori, come ingegneri e quadri, ma estensibili ad altri settori previo negoziato e accordo fra le parti.

La parte più innovativa dell'accordo riguarda la possibilità di estinguere il contratto a tempo indeterminato attraverso un “accordo convenzionale”. La risoluzione del rapporto che alcuni definiscono “amichevole” assume le caratteristiche formali del licenziamento per cui il lavoratore, situandosi nella condizione di disoccupazione involontaria, fruisce dell'indennità di licenziamento e dell'indennità di disoccupazione.

Tra le garanzie per il lavoratore vi è una procedura trasparente in relazione alla quale, il lavoratore è assistito da un rappresentante sindacale e la procedura è verificata dall'Ufficio del lavoro. Si tratta, evidentemente, di una forma di tutela, nella misura in cui la risoluzione del rapporto non può manifestarsi per una decisione unilaterale dell'impresa, ma presuppone un atto consensuale, al quale sono associate garanzie aggiuntive attraverso il diritto all'indennità di disoccupazione, pur trattandosi di dimissioni concordate.

---

Si veda: Jacques Freyssinet, *L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail: un avenir incertain*, La Revue de l'IRES, febbraio 2008.

***La sicurezza come contropartita***

Abbiamo fin qui visto come viene riconfigurata la prima componente della nozione di flexicurity, aprendo la strada a una flessibilità non più *marginale*, bensì generalizzata a tutte le forme contrattuali. Ma il concetto di flexicurity comprende un secondo elemento che è essenziale per la sua definizione: vale a dire, il complemento della “sicurezza”. La Commissione riconosce, infatti, che la licenziabilità pone il

problema della mobilità da un posto di lavoro che si perde ad un altro. Senza l'elemento della "sicurezza" la proposta si ridurrebbe ad un semplice processo di deregolazione privo di tutele per i lavoratori.

### *L'indennità di disoccupazione*

#### **Francia**

Il requisito richiesto per il regime di assicurazione obbligatoria è un minimo di 6 mesi (182 giorni) di iscrizione alla assicurazione nel corso dei 22 mesi che precedono la fine del rapporto di lavoro. La **prestazione** dipende dal salario sul quale sono stati versati i contributi. Il salario di riferimento è il reddito degli ultimi 12 mesi; oppure il 75 % della retribuzione giornaliera. L'indennità ammonta al risultato migliore tra il 40,4% del salario giornaliero di riferimento (SJR) + € 10,46 al giorno oppure il 57,4% del SJR, fino ad un massimo del 75% del SJR. L'indennità minima è € 25,51 al giorno.

La durata della prestazione per il regime generale varia in rapporto alla durata dell'iscrizione, alla assicurazione e all'età, e va da un minimo di 7 a un massimo di 36 mesi.

Esiste, inoltre, un sussidio di solidarietà a sostegno dei redditi bassi (inferiori a € 1.105,70 mensili per una persona sola e 1.596 per una coppia) pari a € 14,51 al giorno.

#### **Germania**

La legislazione di riferimento per l'indennità di disoccupazione è del 1997; quella per l'indennità assistenziale del 2003. Nel primo caso si tratta di un regime sociale obbligatorio finanziato dai contributi, mentre nel secondo il sistema è finanziato dalle imposte. I **beneficiari** del sistema generale sono tutti i lavoratori dipendenti (compresi i giovani in formazione) rimasti senza lavoro e iscritti al collocamento. Il **requisito** per l'assicurazione generale (dal 2004) è almeno 12 mesi di contributi negli ultimi 2 anni e la prestazione si basa sul salario, sulla categoria fiscale e sui figli a carico (con figli è pari al 67% del salario netto, senza figli al 60%). Il salario di riferimento è la media del salario giornaliero dell'ultimo anno fino a un tetto di € 5.250 mensili nei Länder dell'ovest e € 4.550 nei nuovi. A partire dal 2004 la **durata** della prestazione dipende dai mesi di iscrizione all'assicurazione e dall'età con un'oscillazione da 6 a 18 mesi.

Per l'assegno al minimo è necessario avere tra i 15 e i 64 anni, essere residenti in Germania, indigenti ma in grado di lavorare (almeno 3 ore al giorno), non riuscire a trovare lavoro o avere un lavoro che non soddisfa i bisogni di sussistenza.

La sicurezza che integra il concetto di flexicurity è articolata dalla Commissione in **quattro criteri-guida** illustrati nella Comunicazione al Parlamento e al Consiglio del 27 giugno 2007:

- forme contrattuali flessibili in grado di ricondurre a unità di regole insider e outsider, in altri termini contratti atipici e contratti standard;

- strategie integrate di apprendimento durante tutto l'arco della vita per assicurare l'adattabilità e l'occupabilità dei lavoratori nel passaggio da un posto di lavoro all'altro;
- efficaci politiche attive del mercato del lavoro idonee a ridurre i periodi di disoccupazione, agevolando la transizione verso nuovi posti di lavoro;
- sistemi "moderni" di sicurezza sociale in grado di garantire un adeguato supporto al reddito (in primo luogo, indennità di disoccupazione), agevolando la mobilità sul mercato del lavoro.

Mentre il secondo e il terzo criterio di integrazione della "sicurezza" erano già presenti nella Strategia europea dell'occupazione, il primo e il quarto criterio-guida costituiscono gli elementi che maggiormente qualificano la nozione di flexicurity.

Il primo, infatti, raccomanda la **parificazione** delle diverse forme contrattuali, depurando i contratti standard dalle loro specifiche tutele contro il licenziamento. Il quarto criterio-guida auspica un adeguato sostegno al reddito nelle fasi di transizione da un posto di lavoro all'altro. E' evidente l'importanza di questo ultimo elemento, inteso a bilanciare il primo dei criteri-guida.

Poniamo, a titolo di esempio, che il sistema di **sicurezza sociale** garantisca un sostegno al reddito, per un verso, adeguato ai bisogni della persona (e della famiglia) e, per l'altro, prolungato nel tempo fino all'acquisizione di un nuovo posto di lavoro. Se si tralascia, nell'ambito di questa analisi, il profilo multidimensionale del lavoro, inteso, fra l'altro, come un elemento costitutivo dell'identità personale, il fattore "sicurezza" avrebbe, in questo caso, assolto, sotto lo stretto profilo economico, il suo compito.

Ma la componente "sicurezza" che integra il concetto di flexicurity non può assumere un modello di "welfare" così ampio, tale da bilanciare il costo economico della perdita del posto di lavoro, per due motivi. Il primo è legato alle limitate disponibilità dei bilanci pubblici, per altro vincolati ai criteri di Maastricht. Il secondo motivo riguarda un aspetto che la Commissione collega al funzionamento del mercato del lavoro. In breve - osserva la Commissione - l'entità e la durata del sostegno al reddito debbono essere congegnati in modo da non disincentivare la ricerca del lavoro da parte della persona che ha perduto il posto di lavoro.



“Validi sistemi di indennità di disoccupazione sono necessari per compensare le conseguenze negative sui redditi dovute ai trasferimenti da un lavoro all’altro, ma - mette in guardia la Commissione - possono avere un effetto negativo sull’intensità della ricerca del lavoro e possono ridurre gli incentivi finanziari ad accettare un lavoro”.

### **Germania - Tra “flessibilità” della retribuzione e salario minimo legale**

In Germania, le più recenti innovazioni in tema di rapporti di lavoro si muovono in direzione dell’estensione dell’efficacia dei contratti e dell’istituzione di un salario minimo legale. Questi sviluppi nascono dalla specificità delle relazioni industriali in questo paese, dove le disposizioni contrattuali sono valide per le imprese iscritte alle associazioni datoriali che stipulano il contratto e per i lavoratori che ne dipendono.

Per evitare che fasce più o meno ampie di lavoratori siano escluse dalla tutela contrattuale e, in primo luogo, dai minimi salariali che vi sono stabiliti (una circostanza particolarmente frequente nel caso di lavoratori dipendenti da imprese operanti nel paese ma legalmente stabilite all’estero) la legge ha previsto l’estensione dei minimi salariali all’intero settore interessato: estensione che ingloba tutti gli addetti al settore. In questo caso si è inteso contrastare una pratica di flessibilità salariale a danno di lavoratori con una tutela affievolita nel luogo di lavoro, oltre al rischio di dumping sociale dipendente da salari più bassi coincidenti con quelli pagati da imprese straniere.

Un diverso caso, non meno importante, è quello verificatosi nel settore della distribuzione della corrispondenza. Qui, in conformità alla direttiva dell’Unione europea sulla liberalizzazione del servizio postale, il servizio stesso è stato aperto a imprese concorrenti, sia nazionali che estere, estranee al contratto di settore sostanzialmente risalente a Deutsche Post.

Di fronte alla circostanza di lavoratori, il cui salario sarebbe stato determinato dalle diverse imprese operanti nei nuovi spazi aperti dalla liberalizzazione del settore, si è intervenuti con la fissazione di un salario minimo legale con una procedura in due tempi che ha visto prima la definizione di un accordo fra le parti, e poi un intervento legislativo promosso dal governo che ha recepito il salario minimo orario negoziato fra le parti.

Si tratta di esempi diversi di interventi dell’autonomia contrattuale e di trasposizione legislativa di accordi che hanno come obiettivo il contrasto verso forme di segmentazione del mercato del lavoro, dal punto di vista retributivo.

---

Si veda: Claudia Paul - *Il salario minimo fra legislazione e tribunali Germania*, in [www.eguaglianzaeliberta.it](http://www.eguaglianzaeliberta.it)

Se ne deve dedurre che la “compensazione”, dal lato della sicurezza, evocata nel concetto di flexicurity deve essere accuratamente limitata, dal punto di vista dell’entità e della durata, per non entrare in contraddizione con l’obiettivo di un’offerta di lavoro insieme ampia e flessibile. Sotto questo profilo, la Flexicurity

presenta un'intrinseca asimmetria fra le sue due componenti: nel senso che la flessibilità deve essere liberata dai vincoli che ne limitano il funzionamento; mentre la sicurezza deve sottostare, oltre che ai limiti imposti dalle politiche di bilancio, all'esigenza di non offrire un livello di sostegno che riduca la disponibilità della persona in cerca di lavoro ad adattarsi alle condizioni di mercato, anche con l'accettazione di mansioni e retribuzione ridotte.

Se ne deve dedurre - scrivono Maarten Keune e Maria Jepsen (ETUI, WP 2007.01) - che nella nozione di flexicurity teorizzata dalla Commissione europea "l'accresciuta flessibilità non è bilanciata da una accresciuta sicurezza, ma piuttosto da un cambiamento da "vecchi" a "nuovi" tipi di sicurezza, ovviamente riducendo la portata dei "vecchi". E ciò non appare uno scambio equo, o in cui tutti guadagnano (*win-win*)".

Questa asimmetria è rilevata anche dal **Parlamento europeo** quando nella Risoluzione del luglio 2007 dichiara (punto 11) di non condividere il quadro analitico presentato dalla Commissione, quando, nel menzionato Libro verde, afferma che "il contratto standard a tempo indeterminato è superato e aumenta la segmentazione del mercato del lavoro... per cui deve essere considerato un ostacolo alla crescita dell'occupazione e al miglioramento del dinamismo economico". Aggiungendo (punto 13) che "recenti studi dell'OCSE e di altre organizzazioni hanno dimostrato che non vi sono prove del fatto che, riducendo la protezione contro il licenziamento e indebolendo i contratti di lavoro standard, si possa agevolare la crescita dell'occupazione".

Il complesso dibattito intorno al tema della flexicurity non ha sgombrato il campo dalle preoccupazioni sollevate dal Parlamento europeo che ancora nella Risoluzione del novembre 2007, riferendosi alla Comunicazione conclusiva della Commissione europea, (nel considerando B) annota che "il termine flexicurity suscita forti inquietudini fra alcuni lavoratori europei, i quali temono una maggiore precarietà dell'occupazione". E riferendosi al Consiglio europeo, chiamato ad adottare i principi della flexicurity, sottolinea la necessità di un rafforzamento dei valori del modello sociale europeo; valori tra i quali mette al primo posto "la promozione di rapporti di lavoro stabili e pratiche sostenibili a livello del mercato del lavoro", mentre considera

non in alternativa, ma come parti di un'unica strategia "l'eliminazione della segmentazione del mercato del lavoro promuovendo la sicurezza del posto di lavoro e il migliorando la sicurezza dell'occupazione" (punto 17 della Risoluzione).

### *Il modello danese*

Dobbiamo qui soffermarci sul punto che rende più "suggestiva" la proposta della Commissione, vale a dire il successo di alcune esperienze del "modello nordico" e, segnatamente, del "modello danese", nel quale "libertà di licenziamento" e "sicurezza dell'occupazione" camminano di pari passo. In effetti, quello che viene esaltato come un modello di flexicurity fa parte di una storia secolare di rapporti sociali. Non a caso, il primo patto sociale è fatto risalire alla fine dell'800, successivamente sviluppatosi in direzione di un equilibrato bilanciamento fra poteri dell'impresa e diritti dei lavoratori, nel contesto di una presenza sindacale che copre oltre l'80 per cento della forza lavoro.

<b>Spesa sociale (% sul PIL) e spesa per la disoccupazione (% sulla spesa sociale) - 2005</b>		
	<b>Spesa totale</b>	<b>Disoccupazione</b>
EU 27	27.2	6.1
Euro area	27.8	6.2
Danimarca	30.1	8.6
Germania	29.4	7.3
Francia	31.5	7.5
Italia	26.4	2.0
Olanda	28.2	5.9
Svezia	32.0	6.2
UK	26.8	2.6

Fonte: Eurostat

In effetti, lo stesso patto sociale s'iscrive in un contesto culturale e politico nel quale la socialdemocrazia ha esercitato in tutto il corso del XX secolo un forte ruolo egemonico, alla cui base si trova l'idea di una netta distinzione fra il ruolo esercitato dal sindacato e quello del partito socialdemocratico. Benché saldamente legati, al sindacato spetta, in un libero confronto con la controparte imprenditoriale, la tutela

dei lavoratori all'interno della fabbrica; mentre spetta al potere pubblico, attraverso un congruo prelievo fiscale, la garanzia di un elevato standard di coesione sociale.

In altri termini, una doppia responsabilità nettamente distinta, di carattere microeconomico attribuita alle parti sociali, e di carattere macroeconomico garantita dallo Stato.

In ogni caso, al di là delle radici culturali e politiche, si tratta di un paese con il più alto livello di occupazione del mondo – un tasso di occupazione che supera il 75 per cento della popolazione in età di lavoro (almeno 10 punti in più della media europea) – e con una disoccupazione dell'ordine del 3 per cento – generalmente limitata a una parte di popolazione di recente immigrazione.

In questo contesto, il problema delle imprese non è quello di liberarsi della forza-lavoro con una facilitazione delle procedure e una riduzione dei costi del licenziamento – implicita nella nozione di flexicurity – ma di poter soddisfare il proprio fabbisogno di mano d'opera.

In sostanza, nel tipico modello danese, la flessibilità dei modelli contrattuali è un "privilegio" per i lavoratori e le lavoratrici che dispongono di un'elevata possibilità di scelta, in relazione alle proprie esigenze o preferenze personali e familiari.

Ciò non toglie che, nel quadro di una ampia mobilità, si possano verificare fasi di disoccupazione involontaria, ma questo non crea un problema di continuità del reddito, dal momento che l'indennità di disoccupazione è dell'ordine del 90 per cento del salario per una durata di quattro anni, durante i quali la persona disoccupata è assistita nella ricerca del lavoro e nell'eventuale esigenza di passaggi formativi. Naturalmente, una tutela così elevata esige diverse condizioni, tra le quali una **spesa sociale** del 30 per cento del bilancio pubblico, a sua volta alimentato da una forte imposizione.

Non ci si può stupire del fatto che questa condizione di elevato equilibrio sociale attragga l'attenzione degli economisti e degli scienziati sociali non solo europei, ma di tutti i paesi avanzati. La circostanza non è casuale, dal momento che si è fatta strada un'analisi che considera a rischio il processo di globalizzazione, proprio a causa dell'aggravamento delle diseguaglianze sociali, in larga misura attribuite agli squilibri nel mercato del lavoro.

E' interessante, da questo punto di vista, l'analisi di un economista americano, Robert Kuttner, che in relazione a un libro di prossima pubblicazione dedicato al rapporto fra globalizzazione e welfare, ha indagato in profondità il modello danese. In un saggio pubblicato, all'inizio del 2008, su *Foreign Affairs*, Kuttner spiega come la Danimarca offra l'esempio più straordinario della conciliazione fra una piena immersione nel mercato globale e un elevato livello di coesione sociale.

### *L'indennità di disoccupazione*

#### **Danimarca**

Per aver diritto all'indennità di disoccupazione bisogna essere iscritti a una Cassa assicurativa. Le Casse sono collegate ai sindacati e distinte per categorie. Esistono 37 Casse (35 per i lavoratori dipendenti e due per lavoratori autonomi). L'iscrizione può avvenire su base assicurativa a tempo pieno o parziale.

Per il diritto all'indennità bisogna aver lavorato almeno 52 settimane nel corso degli ultimi 3 anni. L'importo dell'indennità è, in generale, pari al 90 % del salario di riferimento con un limite di € 417 la settimana; per alcune categorie di disoccupati che soddisfano determinati criteri l'indennità può raggiungere l'82 per cento, indipendentemente dal salario di riferimento. Per i giovani che restano disoccupati, dopo un periodo di formazione della durata di 18 mesi o dopo il servizio militare, l'indennità massima ammonta a € 376 a settimana.

L'importo dell'indennità di disoccupazione a favore dei lavoratori autonomi è, di regola, calcolato in base al loro reddito medio annuo durante i due anni migliori degli ultimi cinque, oppure al 70 per cento dell'indennità massima. La durata della prestazione è di 4 anni (estensibile a 5 per i disoccupati che abbiano superato i 55 anni).

#### **Svezia**

Sono previsti due tipi di prestazione: l'indennità proporzionale e un sussidio di base forfettario per i disoccupati che non integrano i requisiti per l'indennità proporzionale.

L'**indennità proporzionale** prevede i seguenti requisiti: essere iscritti a una Cassa di assicurazione contro la disoccupazione da almeno 12 mesi; aver lavorato come lavoratore dipendente o autonomo per almeno sei mesi (due mesi possono essere sostituiti da un congedo parentale retribuito); essere disponibile per un lavoro adeguato di almeno 17 ore la settimana; cooperare con i servizi per l'impiego per la ricerca attiva di un'occupazione.

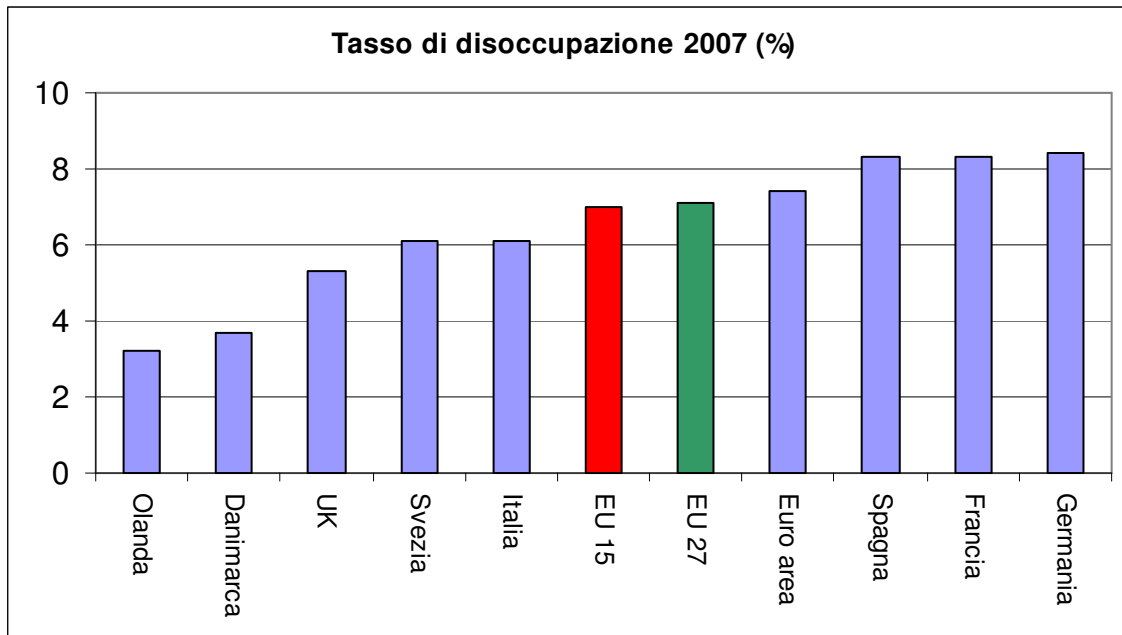
L'importo dell'indennità è pari all'80 % del salario di riferimento per un massimo di € 75 al giorno. Normalmente, la base di calcolo è la media giornaliera del reddito precedente per un periodo di riferimento di 12 mesi. Per i lavoratori autonomi la base di calcolo è il reddito imponibile degli ultimi 3 anni.

La durata della prestazione è di 300 giorni, estensibile a 600 a determinate condizioni.

Per i disoccupati che non integrano i requisiti per l'indennità di disoccupazione - ma alle stesse condizioni di disponibilità al lavoro previste per beneficiare dell'indennità - è previsto un **sussidio di base** forfettario pari a 35 euro al giorno, proporzionalmente ridotto in relazione a un lavoro precedente a part time.

Ma, al tempo stesso, l'autore si pone un doppio interrogativo: "Può un modello come quello danese sopravvivere come un'isola socialdemocratica nelle acque turbolenti

della globalizzazione dove la deregolazione dei mercati tende a sommergere i sistemi di economia mista? Cosa può insegnare la Danimarca al resto del mondo industriale?”.



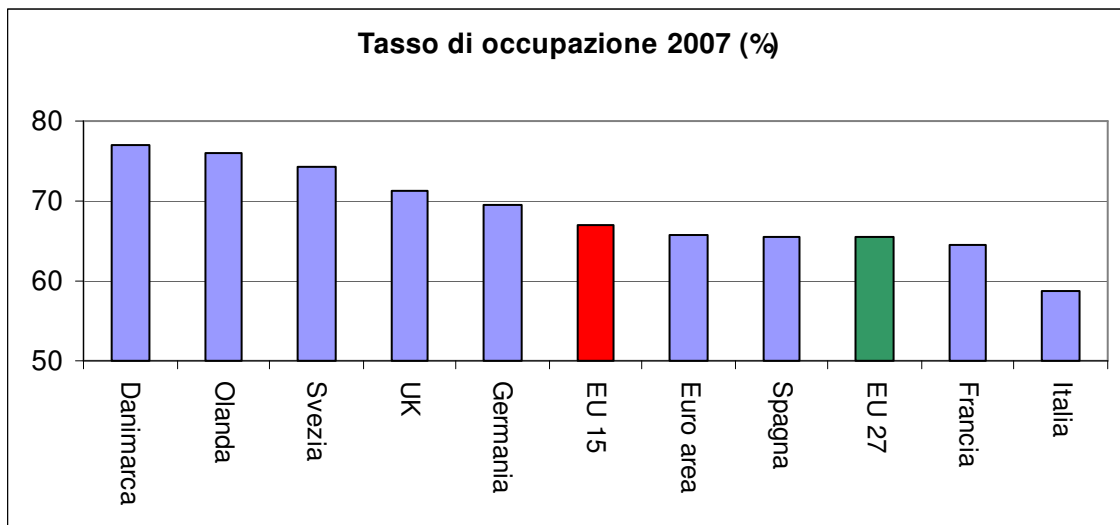
Fonte: Eurostat

La risposta a questi interrogativi parte dalla constatazione che la Danimarca ha, insieme con la Svezia, “il più alto livello di imposizione fiscale al mondo; forti sindacati; una distribuzione del reddito fra le più egualitarie al mondo... indennità di disoccupazione fino al 95 per cento del salario ... il più creativo sistema di formazione dei lavoratori del mondo”.

Ciò detto, Kuttner osserva che i sintomi di una rivolta anti-tasse è sempre più presente anche in Danimarca, dove il PDD (Partito danese del popolo) ha raccolto nelle elezioni dello scorso novembre un imprevisto successo. Ma aggiunge anche che le radici del sistema rimangono molto solide, e l’alternarsi delle maggioranze di governo, nonostante le diversità programmatiche, non incide sugli aspetti essenziali del modello sociale danese.

La conclusione che ne trae l’autore è che i modelli sociali non sono esportabili: “hanno bisogno per crescere nel loro specifico retroterra politico... l’ingegnoso mix di libero mercato e socialdemocrazia... è il prodotto di una cultura di cooperazione che ha un secolo di storia”. Ma, pur non essendo meccanicamente trasferibile, l’esperienza danese - conclude Kuttner - fornisce una lezione importante: nel senso

che un elevato livello di welfare state non solo non contrasta con le dinamiche della globalizzazione, ma può diventarne un sostegno.



Fonte: Eurostat

Secondo questo tipo di analisi, il caso danese mostra, profondamente radicato in uno specifico contesto storico non può essere assunto come la stella polare di quella che la Commissione europea definisce la “modernizzazione” del Diritto del lavoro, nel cui ambito si colloca l’ambigua nozione di flexicurity.

Il problema che si pone in un certo numero di paesi - si legge in un documento elaborato da un gruppo di giuristi in risposta alle domande poste dalla Commissione europea nel citato Libro verde - “non è quella di avallare riduzioni di tutele in cambio di incerte protezioni sul mercato del lavoro, ma di integrare la regolazione del rapporto di lavoro e quella del mercato del lavoro”<sup>1</sup>.

Del resto, ancora una volta, non è distante da queste riserve il Parlamento europeo, quando, nella Risoluzione del 20 novembre 2007 trasmessa al Consiglio europeo, chiede “che tutte le politiche comunitarie dell’occupazione si attengano al modello classico del contratto di lavoro a tempo indeterminato che forma la base dei sistemi di sicurezza sociale negli Stati membri” (punto 29).

E il Consiglio europeo del dicembre 2007 afferma che “le persone inattive, i disoccupati, i lavoratori irregolari, i precari o quanti si trovano ai margini del

<sup>1</sup> *Modernizzare il diritto del Lavoro* - I giuslavoristi e il Libro verde, marzo 2007

mercato del lavoro hanno bisogno di vedersi offrire migliori opportunità, incentivi economici e/o di supporto per essere aiutati a progredire verso un'occupazione stabile e giuridicamente sicura" (Consiglio europeo, allegato dicembre 2007).

Concludendo, sembra che, in ultima analisi, si possa affermare che flessibilità e sicurezza non sono termini da porre in rapporto di scambio. Ciascun paese si è mosso nel corso degli ultimi due decenni in direzione di una efficace flessibilità nel processo di riorganizzazione del lavoro. Più recentemente, soprattutto nel corso dell'ultimo decennio, la **flessibilizzazione** ha inciso nella configurazione del mercato del lavoro, ampliando le tipologie contrattuali dal lato delle assunzioni.

In alcune circostanze, questo secondo tipo di flessibilità si è tradotto in una condizione di precarietà e incertezza sul futuro, soprattutto per i giovani e le donne. Sarebbe un paradosso adottare la nozione, in sé oggettivamente ambigua, della flexicurity come uno strumento risolutivo, deputato a operare attraverso un meccanismo di scambio.

E, del resto, non è un caso che nelle stesse conclusioni del Consiglio europeo di dicembre si affermi che "gli approcci in materia di flessicurezza dovrebbero essere adattati alle circostanze proprie di ciascuno stato membro". Come dire, che l'Unione europea si trova, in tema di politica del lavoro, di fronte a un quadro di riferimento che rimane aperto a molti interrogativi, come si deduce dal dibattito che ha impegnato giuristi ed economisti e le stesse istituzioni europee nel corso degli ultimi due anni.

Un dibattito, a livello comunitario e degli stati membri, sulle irrisolte questioni del lavoro che, probabilmente, risulterà più libero e aperto a possibili soluzioni alternative, una volta risolte, con la ratifica del trattato di Lisbona, le questioni istituzionali.



## Riferimenti bibliografici

### Commissione europea

Libro Verde, *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, Bruxelles, 22/11/2006

Comunicazione - *Verso principi comuni di flessicurezza*, 27/06/2007

Comunicazione - *Risultati della consultazione pubblica sul Libro Verde*, 24/10/2007

Employment in Europe, 2005; 2006

### Parlamento europeo

Risoluzione del Parlamento europeo, *Modernizzare il Diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, 11 luglio 2007

Risoluzione del Parlamento europeo *Principi comuni di flessicurezza* 29 novembre 2007

**Presidenza del Consiglio europeo** del 14 dicembre 2007, *Conclusioni e allegati*

OECD, *The Jobs Study - Facts, Analysis, Strategies* (1994)

**Fondazione di Dublin**, *Approaches to the flexicurity: the EU models*, 2007

Le Monde, *La dimension sociale oubliée*, 14.12.07

Amoroso, B., Schmid, H. - *Nuove povertà e bisogni sociali nei paesi scandinavi*, in *Nuove povertà, nuove priorità. Ripensare l'inclusione sociale*, Annali Fondazione Di Vittorio 2006, Ediesse, 2007, pp. 127-151.

AA.VV. *Modernizzare il diritto del Lavoro, I giuslavoristi e il Libro verde*, marzo 2007, Contributo di un gruppo di esperti italiani alla consultazione pubblica, in *Flexicurity e tutele*, Ediesse 2008

Barnard C., Deakin, S. - *Redefining the Employment Relationship: flexibility or security? The UK Experience in a comparative Perspective*, Paper, University of Cambridge - 2007

Besson, E. - *Flexicurity en Europe - Eléments d'analyse*, Gabinetto del Primo Ministro, Parigi 2008

Dublin Foundation, *Approaches to the flexicurity: the EU models*, 2007)

Freyssinet, J. - *L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail: un avenir incertain*, La revue de l'IRES, Février 2008

Gray, A. - *Labour Regulation, Precarious Work and Income Maintenance in Expanding Europe*, Paper London South Bank University, 2007

Kuttner, R. - *The Copenhagen Consensus. Reading Adam Smith in Denmark* Foreign Affairs , March/ April 2008

Keune M., Jepsen, M. - *Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity*, ETUI-REHS WP 2007.01

Paul C. - *Il salario minimo fra legislazione e tribunali Germania*, in [www.eguaglianzaeliberta.it](http://www.eguaglianzaeliberta.it)

Rodriguez-Piñero, M., Ferrer B. : *Flexicuridad y Derecho del Trabajo* in *Lavoro e diritto*, 2/2008 (in corso di pubblicazione)

Romagnoli, U. - *Leggendo il Libro verde della CE sulla modernizzazione del diritto del lavoro*, ibidem

Schuld, C. - *La flexicurity in Germania* in *Flexicurity e tutele* , Ediesse, 2008

Zoppoli, L., Delfino, M - *Flexicurity e tutele*, Ediesse, Roma 2008

