

LA POLITICA SOCIALE DELL'UNIONE EUROPEA LE NUOVE SFIDE DI UN'EUROPA CHE CAMBIA

Nel processo di integrazione europea la Politica Sociale è nata dapprima in maniera funzionale all'istaurarsi del mercato unico e alla realizzazione della libera circolazione, per poi diventare una realtà sempre più autonoma, in grado di fornire una risposta alle esigenze sociali dei cittadini europei. Naturalmente si tratta di un'evoluzione lenta e ancora in divenire, che mira non tanto ad un'omogeneizzazione dei sistemi sociali nazionali, piuttosto al raggiungimento di alcuni obiettivi comuni che rafforzino il cosiddetto "modello sociale europeo". Ma quali risposte può dare oggi una politica sociale comune ad una società che negli ultimi anni è profondamente mutata? Molti cittadini europei sono, infatti, critici riguardo la capacità dell'Unione Europea di mettere in campo azioni utili per combattere la crescente povertà e soprattutto le crescenti disuguaglianze di ricchezza, di reddito, generazionali. L'analisi di seguito proposta mira, innanzitutto a ripercorrere le principali tappe dell'evoluzione della Politica Sociale Europea nelle disposizioni dei Trattati, e a valutare poi i limiti e le possibilità di azione attuali dell'Ue, convinti che soltanto attraverso un rafforzamento dei diritti e delle politiche sociali è possibile ritrovare un consenso democratico necessario al proseguimento del processo di integrazione europea.

TRATTATO DI ROMA: UN COMPROMESSO TRA INTEGRAZIONE ECONOMICA E SOVRANITÀ SOCIALI

Al momento dei negoziati del Trattato di Roma, che entrò in vigore nel 1958 e sancì la nascita della Comunità Economica Europea, la necessità o meno di regolare a livello comunitario le politiche sociali occupò gran parte del dibattito politico, economico ed istituzionale dell'epoca. È possibile sostenere che si confrontarono almeno due correnti di pensiero: gli economisti neoliberali che volevano limitare le prescrizioni sociali, in quanto pensavano che garantire maggiore protezione sociale significasse imporre maggiori costi alle aziende e dunque ridurre la loro produttività; e i fautori del welfare state, convinti che fosse necessario mantenere in tutti i Paesi aderenti un'elevata protezione sociale, in modo da evitare distorsioni della competitività e garantire la coesione sociale. Il Trattato di Roma rappresentò, di fatto, un compromesso fra le due visioni.¹ La realizzazione di un mercato unico europeo sarebbe, infatti, dovuta avvenire attraverso un'integrazione delle economie nazionali senza tuttavia compromettere la "sovrànità sociale" degli Stati Membri. Anzi, nell'idea dei padri fondatori della CEE, sarebbe stato proprio il processo di integrazione economica a indurre ad un'armonizzazione verso l'alto, spontanea e progressiva, dei sistemi sociali nazionali. Di conseguenza, gli unici diritti sociali da garantire a livello comunitario furono i diritti legati alla libera circolazione dei lavoratori e ai rischi del *dumping sociale*, in quanto elemento distorsivo della concorrenza del mercato. Pertanto vennero disciplinati: la libera circolazione dei lavoratori (artt. 48-51), la loro sicurezza sociale (artt. 52-58), l'uguaglianza di remunerazione fra lavoratori e lavoratrici (art. 119), la creazione di un fondo sociale europeo diretto a favorire la mobilità dei lavoratori, l'occupazione e l'inserimento lavorativo (art. 123), un ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per garantire una migliore qualità della vita e del lavoro (art.117-118). Alla base della creazione della CEE vi è, quindi, un compromesso fra le istituzioni comunitarie, alle quali era affidato il compito di integrare i mercati e promuovere le libertà economiche, e i governi nazionali che preservavano la propria autonomia in ambito sociale, godendo di risorse maggiori provenienti dai vantaggi dell'integrazione economica stessa. Tale compromesso sembrò inizialmente funzionare: "lungi dall'essere messa in pericolo, la nuova istituzione chiave degli Stati membri, vale a dire lo Stato sociale, fu largamente alimentata dai frutti del commercio intra-Cee".² Lo stesso Atkinson, il grande studioso delle disuguaglianze, ha sostenuto quanto fosse stato decisivo il ruolo dei welfare state europei, nei decenni immediatamente successivi alla Seconda Guerra mondiale, nel ridurre le disuguaglianze.³ Come sostiene Giubboni, dunque, "al momento della nascita della Comunità Economica

¹ W. Nicoll e T.C. Salamoi, *Understanding the European Union*, Pearson Education Limited, Harlow, 2001, pag. 268 cit. in M.P. Colombo Svevo, *Le Politiche sociali dell'Unione Europea*, FrancoAngeli, 2005, pag.19

² M. Ferrera, *Rotta di collisione. Euro contro Welfare*, Laterza & Figli, Bari, 2016, pag. 55

³ A.B. Atkinson, *Disuguaglianza. Cosa si può fare?*, Raffaello Cortina Editore, 2015, pag. 71

Europea si saldarono due processi: la rinascita su basi democratiche dello Stato Nazione come Stato sociale e dall'altro la ricostruzione dell'ordine economico internazionale"⁴.

L'ATTO UNICO EUROPEO E LA CARTA COMUNITARIA DEI DIRITTI SOCIALI FONDAMENTALI DEI LAVORATORI

Le congiunture economiche ed internazionali, in particolar modo la crisi economica causata dagli shock petroliferi degli anni '70, misero in crisi il compromesso originario fra fiducia nel mercato e finalità sociali nazionali. Il mercato, sottoposto a turbolenze, non era più in grado di produrre risorse da redistribuire attraverso i sistemi di welfare nazionali. In tale contesto, divennero sempre più insistenti le critiche neolibériste nei riguardi del cosiddetto welfare state keynesiano, accusato di aver prodotto un eccesso di egualitarismo e di tassazione, con conseguenze dannose in termini di efficienza delle imprese, e soprattutto di aver alimentato una cultura eccessivamente assistenziale attraverso un eccessivo controllo sociale che si traduceva in minore libertà di scelta e minore dinamismo. In quegli anni la protezione sociale era vista essenzialmente come un costo, fiscalmente irresponsabile, per cui era necessario tagliare la spesa pubblica, ridurre i costi e l'ingerenza dello Stato nell'economia. La crisi economica, i dibattiti sulla necessità di un "ridimensionamento dello Stato", insieme all'impatto delle prime fasi di allargamento della CEE, resero evidente, nel dibattito europeo, che la realizzazione di un'integrazione economica non poteva avvenire senza tener conto della dimensione sociale. Nuovo impulso alla politica sociale europea venne data dall'Atto Unico Europeo, entrato in vigore nel 1987. Nel dettaglio, l'Atto Unico Europeo segnò il declino del principio dell'armonizzazione verso l'alto dei sistemi sociali nazionali, e introdusse all'art. 118 il principio delle "prescrizioni minime applicabile progressivamente tenendo conto delle condizioni e delle normative più tecniche esistenti in ciascun Stato Membro"⁵. La Comunità si dotava, così, di una nuova competenza normativa, che le consentiva di fissare standard minimi comuni di tutela dei lavoratori, ai quali gli Stati Membri avrebbero dovuto adeguarsi. Non si trattò, però, della nascita di un vero e proprio nucleo duro dei diritti sociali garantiti a livello comunitario, in quanto tali diritti erano ancora intesi principalmente come strumenti per evitare le distorsioni del mercato, in vista di una completa ed efficiente realizzazione del mercato unico. Il nuovo Trattato ampliava, inoltre, i poteri del Parlamento europeo nel processo decisionale e il campo di applicazione del voto a maggioranza qualificata. Tali novità ebbero conseguenze anche in campo sociale, in quanto permisero l'adozione a maggioranza qualificata di direttive riguardanti la sicurezza e la salute dei lavoratori, promossero il dialogo fra le parti consentendo alle parti sociali di esprimere le proprie posizioni a livello comunitario, e rafforzarono la coesione sociale attraverso l'uso dei fondi strutturali. È, tuttavia, necessario ricordare che, escluse le decisioni relative all'ambiente lavorativo, per tutte le altre questioni di natura sociale rimase il voto all'unanimità.

La necessità di garantire dei diritti minimi ai lavoratori di una Comunità economica sempre più integrata, portò i capi di stato e di governo di 11 Stati membri (tranne Regno Unito) ad approvare, al Consiglio Europeo di Strasburgo del 1989, la Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori. La Carta, approvata sotto forma di dichiarazione, fissava i principi fondamentali nell'ambito del mercato del lavoro, delle pari opportunità, della salute dei lavoratori e sicurezza del luogo di lavoro. Era un atto di indirizzo politico, con cui si invitava la Commissione ad elaborare proposte legislative concrete, e gli Stati membri ad attuarle. Tale dichiarazione ebbe una grande risonanza nel dibattito pubblico europeo, in quanto sottolineò la necessità di affermare alcuni diritti sociali fondamentali, senza i quali non poteva concretizzarsi l'idea di un mercato unico europeo. Tuttavia, la Carta non ebbe un effetto diretto e immediato sulle politiche sociali comunitarie, in quanto non era giuridicamente vincolante, né modificava le competenze della CEE in ambito sociale.

IL TRATTATO DI MAASTRICHT: FRA RIGORE FISCALE E L'ACCORDO SULLA POLITICA SOCIALE

Il trattato di Maastricht, firmato nel 1992, sancì la nascita dell'Unione Europea, fondata su tre pilastri: Comunità Europea, PESC e GAI. Fra questi, solo il primo pilastro, quello economico, era di competenza delle istituzioni comunitarie, mentre il secondo e il terzo, relativi alla politica estera e sicurezza comune e alla giustizia e affari interni, rimanevano di competenza nazionale e da realizzare tramite accordi intergovernativi.

⁴ S. Giubboni, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003 cit. in M.P. Colombo Svevo, *Le Politiche sociali dell'Unione Europea*, 2005, pag.19

⁵ M.P. Colombo Svevo, *ivi*, pag.25

Il nuovo assetto istituzionale era funzionale per il perseguimento dei seguenti obiettivi: promuovere un progresso economico e sociale equilibrato all'interno uno spazio senza frontiere, portare a compimento la realizzazione di un mercato unico e di una moneta unica entro il 1999, dotare l'Unione di una politica estera e di sicurezza comune da attuare nello scenario internazionale, istituire una cittadinanza europea per la tutela dei diritti dei cittadini europei. In particolare, la cittadinanza europea rappresentò un "primordiale contenitore di diritti sociali",⁶ in quanto attraverso lo status di cittadino europeo veniva ora garantito l'accesso ai servizi di welfare, non più collegato solo al principio di libertà di circolazione. Più in dettaglio, per quanto riguarda la politica sociale europea il Trattato di Maastricht è stato determinante in quanto ha esplicitamente affermato e rafforzato gli obiettivi sociali dell'Unione, attraverso l'articolo 2, così riformulato: "La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 3A, uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri." Non è un caso che nel Trattato venne utilizzata la definizione Comunità europea privata dell'aggettivo "economica", con l'intento di rimarcare simbolicamente una nuova dimensione sociale raggiunta.⁷ In effetti in quegli anni, a seguito della caduta del muro di Berlino e in vista dell'allargamento ai paesi dell'Europa Centro Orientale, divenne sempre più sentita la necessità di avviare un nuovo discorso sulla dimensione sociale del processo di integrazione. Tale discorso culminò con l'adozione del cosiddetto *Protocollo Sociale* allegato al Trattato di Maastricht. Si trattò di un vero e proprio accordo sulla politica sociale che aggirava le difficoltà e soprattutto le retrosie del Regno Unito di procedere alla costruzione di un'Europa Sociale. Il Protocollo sociale prevedeva, infatti, una modificazione delle regole decisionali su materie di politica sociale, in dettaglio introduceva il voto a maggioranza qualificata in materie non solo relative alla salute e alla sicurezza dei lavoratori, ma più in generale alle condizioni di lavoro, informazione/consultazione, pari trattamento tra uomini e donne, integrazione delle persone escluse dal mondo del lavoro. Restava, tuttavia, la regola dell'unanimità ancora in molti settori, come ad esempio quello relativo alla previdenza e continuava ad essere totalmente esclusa la competenza delle istituzioni europee in materia di retribuzioni. Con il Trattato di Maastricht, ed in particolare con il suo Protocollo Sociale, si abbandona definitivamente l'idea secondo cui l'armonizzazione dei sistemi sociali nazionali potesse avvenire in maniera spontanea e automatica, piuttosto si fissano alcuni obiettivi sociali che l'Unione, nel rispetto dei sistemi di welfare nazionali, deve perseguire. D'altro canto il Trattato ha influenzato le politiche sociali nazionali anche in maniera indiretta. A Maastricht vennero, di fatto, definiti i cosiddetti "criteri di convergenza", ossia dei veri e propri vincoli che gli Stati membri dell'Unione devono rispettare per realizzare l'unione monetaria. Questi vincoli riguardano principalmente i limiti massimi del debito pubblico e del rapporto deficit Pil che ciascun stato non può superare. Imponendo tali limiti l'Unione ha limitato l'autonomia degli Stati Membri nella determinazione delle proprie politiche economiche e sociali; "in breve viene imposta e generalizzata un'austerità costante che costringe a ripensare al welfare, che è una cospicua voce di spesa nel bilancio di ciascun Stato Membro."⁸ Allo stesso tempo però in quegli anni la Commissione, e in particolare il suo presidente Jacques Delors (1985-1995), fece della questione sociale europea il centro delle sue attenzioni. Nel 1993 la Commissione avviò una riflessione sul futuro della politica sociale dell'Unione, pubblicando il Libro Verde intitolato "Che tipo di politica sociale vogliono gli Europei?" Ad essere coinvolti in tale dibattito non furono solo le istituzioni, ma per la prima volta partecipò la società civile, attraverso le associazioni e le organizzazioni non governative. Le conclusioni del Libro Verde condussero al successivo Libro Bianco, pubblicato il 27 luglio 1994, dal titolo "Politica Sociale Europea: una via da seguire per l'Unione"⁹. Il Libro, composto di 10 capitoli, identificava fra le varie priorità dell'Unione: la creazione di occupazione, lo sviluppo dell'uguaglianza di opportunità fra uomini e donne, la necessità di preservare un modello sociale europeo, la promozione del dialogo sociale,

⁶ F.A. Cancilla, *Servizi di welfare e diritti sociali nella prospettiva dell'integrazione europea*, Giuffrè Editore, 2009, pag.111

⁷ G. Strozzi, *Diritto dell'Unione europea, Parte istituzionale, Dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 12-17.

⁸ F. A. Cancilla, *Ivi*, pag.38

⁹ Documento COM (94)333

l'uguaglianza di opportunità nella protezione sociale. A seguito del Libro Bianco della Commissione, venne avviato il programma di azione sociale della Commissione dal 1995 al 1997, fu approvata la modifica del Regolamento 1408/71 riguardante la sicurezza sociale dei lavoratori emigranti, la direttiva sui congedi parentali (1996), la direttiva sul lavoro a tempo parziale (1997) e quella sulla salvaguardia dei diritti complementari alla pensione (1998). La Commissione ha continuato negli anni la sua riflessione sulla dimensione sociale pubblicando altri documenti di particolare rilevanza, fra cui la Comunicazione del 12 marzo 1997 "Modernizzare e migliorare la protezione sociale nell'Unione Europea".¹⁰

Di fatto, nel corso degli anni Novanta si realizzò un cambiamento ideologico relativo alle politiche di welfare. Se da un lato le politiche di welfare rappresentavano un costo eccessivo da ridimensionare per i bilanci nazionali che dovevano rispettare i parametri di Maastricht, dall'altro il welfare non poteva più essere considerato meramente un costo, ma doveva essere concepito come un fattore produttivo, purché riformato e modernizzato.

IL TRATTATO DI AMSTERDAM

Il Trattato di Amsterdam del 1997 si iscrive esattamente in questo nuovo clima ideologico europeo secondo cui la riforma del welfare non doveva essere unicamente ispirata ai criteri di efficienza e di contenimento dei costi, ma anche a criteri di equità, inclusione e coesione sociale.¹¹ È evidente, infatti, nel trattato la volontà di favorire a livello comunitario i necessari processi di ristrutturazione dei sistemi sociali nazionali, attraverso un nuovo equilibrio fra competitività economica e politica sociale.

Il primo grande successo del Trattato di Amsterdam per la politica sociale ha riguardato l'inserimento nel trattato della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei Lavoratori del 1989, che fu infine sottoscritta anche dal Regno Unito, oltre che della Carta dei diritti sociali del 1961¹². All'art. 136 (ex articolo 117) si legge infatti: "La Comunità e gli stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione. A tal fine, la Comunità e gli Stati Membri mettono in atto misure che tengono conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e dalla necessità di mantenere la competitività dell'economia della Comunità. Essi ritengono che una tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato comune che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia delle procedure previste dal presente trattato e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative."

Un'altra importante novità apportata dal Trattato di Amsterdam ha riguardato l'inserimento del nuovo Titolo VIII sull'occupazione (artt. 125-130 TCE) con cui si decreta che gli Stati membri e la Comunità si adoperano per lo sviluppo di una strategia coordinata che favorisca il raggiungimento di un elevato livello di occupazione, e in particolare la creazione di forza lavoro competente e qualificata. Inoltre, il Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo, istituisce un comitato per l'occupazione a carattere consultivo al fine di promuovere il coordinamento tra gli Stati Membri per quanto riguarda le politiche in materia di occupazione e di mercato del lavoro. Viene, dunque, istituita la cosiddetta "strategia coordinata per l'occupazione", attraverso la quale l'Unione elabora delle linee guida comuni, mentre gli Stati membri si impegnano non solo a rispettarle ma a conferire in rapporti annuali circa l'attuazione di queste linee.

Inoltre, l'Accordo sociale, precedentemente allegato al Trattato di Maastricht, viene ora integrato nel Trattato di Amsterdam ed esteso a 15 paesi (Titolo XI artt. 136-145 TCE). Sebbene rimanga invariata la ripartizione fra le materie soggette all'unanimità e quelle soggette alla maggioranza qualificata, rappresenta chiaramente una novità la creazione di una base giudica relativa all'uguaglianza tra donne e uomini (art. 141 TCE) e l'introduzione del voto a maggioranza qualificata in materia di lotta all'esclusione sociale. Con l'inserimento del Titolo IV, relativo alle politiche di immigrazione e di asilo, la competenza in queste materie

¹⁰ Documento COM (97)102

¹¹ M.Ferrera, *Ivi*, pag. 55

¹² La Carta sociale europea fu firmata da tredici Stati membri del Consiglio d'Europa a Torino il 18 ottobre 1961 ed entrò in vigore il 26 febbraio 1965.

viene comunitarizzata e quindi non più riservate ad un accordo intergovernativo. Infine, il nuovo articolo 13 TCE (ex articolo 6A) garantisce una maggiore tutela contro ogni forma di discriminazione, autorizzando il Consiglio a prendere i necessari provvedimenti, deliberando all'unanimità, per combatterla.

IL TRATTATO DI NIZZA, L'AGENDA SOCIALE E LA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

In vista del rilevante allargamento ad Est, l'assetto istituzionale dell'Unione Europea rischiava di risultare inadeguato. Il Trattato di Nizza, entrato in vigore nel febbraio del 2003, ha apportato principalmente modifiche relative alla composizione della Commissione e al sistema della ponderazione dei voti in Consiglio, ha esteso il voto a maggioranza qualificata ed introdotto le cooperazioni rafforzate fra gli Stati Membri. Nell'ambito della politica sociale, considerati i differenziali di sviluppo economico e i diversi standard di protezione sociale tra i vecchi e i futuri nuovi membri dell'Unione europea, il Trattato di Nizza ha riformulato l'articolo 137 TCE, in cui vengono elencati campi di azione più specifici in cui la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati Membri: a) miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori, b) condizioni di lavoro, c) sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori, d) protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro, e) informazione e consultazione dei lavoratori, f) rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione, fatto salvo il paragrafo 5, g) condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio della Comunità, h) integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, fatto salvo l'articolo 150, i) parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro, j) lotta contro l'esclusione sociale, k) modernizzazione dei regimi di protezione sociale, fatto salvo il disposto della lettera c)". Secondo la nuova disposizione, il Consiglio può adottare misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri attraverso iniziative volte a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni e di migliori prassi e a valutare le esperienze fatte. Inoltre, in tutti i settori esplicitati, ad esclusione di quello relativo alla lotta all'esclusione e alla modernizzazione dei regimi di protezione sociale, il Consiglio può adottare mediante direttive, le prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato Membro. Il Consiglio delibera secondo la procedura di codecisione (art. 251) previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, tranne che nei settori della sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori; protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro; rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro; condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio della Comunità, per i quali il Consiglio delibera all'unanimità. Viene altresì specificato che tali disposizioni "non compromettono la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e non devono incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dello stesso", e che "le disposizioni del presente articolo non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero né al diritto di serrata".

Durante il Consiglio di Nizza, tuttavia, la conquista più importante in campo sociale è stata la proclamazione della *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione*. Lo scopo principale di tale Carta è quello di affermare i valori fondanti dell'Unione europea quali "i principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo." La Carta di Nizza opera un aggiornamento e una codificazione dei diritti civili, politici, economici, sociali e di cittadinanza e li suddivide in sei capitoli relativi ai valori di dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia. Nel dettaglio, fra i principali diritti riconducibili alla sfera sociale vi sono: l'art.14 sul diritto all'istruzione, l'art. 15 sul diritto al lavoro, l'art. 21 sulla non discriminazione, l'art.23 sulla parità fra uomini e donne, l'art. 24 sui diritti dei bambini. Nel Capo IV intitolato "Solidarietà" vi è l'art. 27 sul diritto dei lavoratori alla consultazione nell'ambito dell'impresa, l'art.28 sulla contrattazione collettiva, gli articoli 30 e 31 sulle condizioni di lavoro, l'art. 35 sul diritto alla salute. La grande novità apportata dalla Carta di Nizza sta nell'aver introdotto per la prima volta a livello europeo "il concetto di indivisibilità, interdipendenza e complementarità dei diritti ed in particolare dei diritti sociali con i diritti civili, politici e economici".¹³ In effetti, se nelle fasi iniziali del processo di integrazione europea vi era un chiaro sbilanciamento fra le libertà economiche, garantite a livello comunitario, e la protezione dei diritti sociali, garantita dai governi nazionali,

¹³ M.P. Colombo, *Ivi*, pag. 38

con la Carta di Nizza si attribuisce ai diritti sociali un rango paritario rispetto agli altri diritti. La Carta dei Diritti Fondamentali, così come approvata in occasione del Consiglio di Nizza, non aveva nessun valore giuridicamente vincolante, anche se alcuni studiosi hanno affermato la piena e immediata efficacia giuridica della Carta, indipendentemente dal profilo formale.¹⁴

Infine, durante il Consiglio di Nizza è stata approvata la cosiddetta *Agenda per la politica sociale*, contenuta nella Comunicazione della Commissione europea.¹⁵ Ripartendo dalle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona, l'Agenda Sociale indica una gamma di azioni da attuare per poter affrontare le nuove sfide dell'Europa e raggiungere lo scopo di "una crescita economica duratura accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione e da una maggiore coesione sociale."¹⁶ Accanto a tale obiettivo viene, inoltre, rimarcata l'esigenza di un "rafforzamento dei diritti fondamentali e della lotta alla discriminazione", in quanto "lo sviluppo e il rispetto dei diritti sociali fondamentali [sono] un elemento chiave di una società equa e del rispetto della dignità umana"¹⁷. Il raggiungimento di tali obiettivi deve avvenire attraverso un necessario ammodernamento del modello sociale europeo, che deve essere in grado di affrontare le trasformazioni in corso dell'economia della conoscenza, e che diventa contemporaneamente fattore di competitività e tutela dei diritti.¹⁸ Il principale strumento di azione in materia sociale diventa il metodo aperto di coordinamento, che sostituisce il modello dell'armonizzazione delle politiche sociali per affermarsi quale "metodo generale di *governance* sociale in Europa".¹⁹ Nell'Agenda ritorna, inoltre, l'idea che il sistema di welfare, opportunamente rinnovato, può essere inteso come un fattore produttivo. Nel documento, infatti, si legge: "la maggior parte della spesa sociale per la salute e l'istruzione rappresenta un investimento nelle risorse umane con effetti economici positivi. Di conseguenza, può esistere una correlazione virtuosa tra la portata di tale spesa e il livello di produttività nei paesi interessati. I trasferimenti sociali che coprono le pensioni e la sicurezza sociale non si limitano a riequilibrare e redistribuire i redditi lungo l'arco della vita da un gruppo sociale all'altro, ma servono anche a sostenere un miglioramento qualitativo dell'occupazione, con conseguenti benefici economici." Con l'Agenda per la politica sociale si è, dunque, affermata l'idea di un "modello sociale europeo caratterizzato da un elevato livello dell'occupazione, una diffusa prosperità, una buona qualità della vita oltre che da una significativa solidarietà rivolta soprattutto a favorire l'inclusione e l'integrazione sociale."²⁰ Un modello, quindi, che coniugherebbe sviluppo economico, solidarietà e giustizia sociale. Sulla scia dell'Agenda sociale successivamente sono stati elaborati numerosi documenti e atti con cui l'Unione ha sollecitato i governi nazionali a riformare i propri sistemi di welfare rendendoli adatti per il raggiungimento di prefissati obiettivi sociali; si tratta, però, di atti ascrivibili all'ambito del cosiddetto *soft law*, che non creano, dunque, vincoli a carico dei governi stessi né estendono il campo di applicazione delle norme europee.

IL TRATTATO DI LISBONA

Ultimo in ordine di tempo il Trattato di Lisbona, che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, è entrato in vigore il 1° dicembre del 2009. Seppur nella forma si distingue nettamente dal progetto della Costituzione Europea (bocciata con i referendum di Francia e Olanda), il Trattato di Lisbona ne recepisce quasi nella totalità i suoi contenuti assumendo dunque una "valenza costituzionale", ma dai toni più leggeri. Per questo motivo il Trattato di Lisbona è stato definito un trattato "decostituzionalizzato".²¹ Le grandi novità apportate dal Trattato riguardano, innanzitutto, la soppressione

¹⁴ Per maggiori approfondimenti si veda fra gli altri L. Azzena, *Prospettive della Carta europea dei diritti e il ruolo della giurisprudenza*, in G.F. Ferrari (a cura di) *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il Costituzionalismo dei diritti*, Milano, 2001

¹⁵ Documento COM (200)379

¹⁶ Agenda Sociale Europea, approvata dal Consiglio Europeo di Nizza nel dicembre 2000 e pubblicata nella GUCE del 30 maggio 2001.

¹⁷ *Ivi*

¹⁸ M. P. Colombo, *Ivi*, pag. 36

¹⁹ S. Giubboni, *Diritti e politiche sociali nella "crisi" europea*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" N. 30/2004 pag.5

²⁰ F. A. Cancilla, *ivi*, pag. 79

²¹ M. Fragola, *Osservazioni sul Trattato di Lisbona tra Costituzione europea e processo "decostituzionale"*, in *Diritto Comunitario e degli scambi Internazionali*, 2008, pag. 205 ss

dei tre pilastri, con la conseguente ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri, il rafforzamento del principio democratico e della tutela dei diritti fondamentali, attraverso l'attribuzione alla Carta di Nizza dello stesso valore giuridico dei trattati.

Sul piano della politica sociale vanno annoverati indubbiamente alcune importanti novità. Innanzitutto l'articolo 3 (ex art.2 del TUE) viene riformulato e per la prima volta vengono annoverati i concetti di "economia sociale di mercato" e di "progresso sociale". Si legge infatti: [l'Unione] si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente." Lo stesso articolo decreta, inoltre, che "l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità fra donne e uomini, la solidarietà fra le generazioni e la tutela dei diritti del minore." Il trattato segna, inoltre, un ulteriore progresso per quanto riguarda la tutela sociale dei cittadini europei in relazione al principio della libertà di circolazione. L'articolo 21 del TFUE stabilisce, infatti, che: "1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi. 2. Quando un'azione dell'Unione risulti necessaria per raggiungere questo obiettivo e salvo che i trattati non abbiano previsto poteri di azione a tal fine, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare disposizioni intese a facilitare l'esercizio dei diritti di cui al paragrafo 1. 3. Agli stessi fini enunciati al paragrafo 1 e salvo che i trattati non abbiano previsto poteri di azione a tale scopo, il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, può adottare misure relative alla sicurezza sociale o alla protezione sociale. Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo." Viene, dunque, introdotta la possibilità per il Consiglio di poter adottare, sia pure all'unanimità, misure riguardanti la sicurezza o la protezione sociale al fine di assicurare il pieno esercizio della libertà di circolazione dei cittadini europei. Un'altra novità importante riguarda l'articolo 48 del TFUE, il quale prevede, in materia di tutela previdenziale e sicurezza sociale dei lavoratori migranti, la procedura legislativa ordinaria e dunque sancisce il superamento dell'unanimità oltre che una maggiore partecipazione del Parlamento nel processo decisionale. Tuttavia, lo stesso articolo 48 del TFUE pone un freno e sancisce che "qualora un membro del Consiglio dichiari che un progetto di atto legislativo di cui al primo comma lede aspetti importanti del suo sistema di sicurezza sociale, in particolare per quanto riguarda il campo di applicazione, i costi o la struttura finanziaria, oppure ne altera l'equilibrio finanziario, può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione. In tal caso la procedura legislativa ordinaria è sospesa. Previa discussione ed entro quattro mesi da tale sospensione, il Consiglio europeo: a) rinvia il progetto al Consiglio, il che pone fine alla sospensione della procedura legislativa ordinaria, oppure b) non agisce o chiede alla Commissione di presentare una nuova proposta; in tal caso l'atto inizialmente proposto si considera non adottato."

Se da un lato il Trattato di Lisbona approfondisce la questione sociale dell'Unione, dall'altra però il trattato non attribuisce nessuna competenza diretta ed esclusiva alle istituzioni europee in campo sociale. L'ambito della competenza normativa per l'attuazione della politica sociale resta essenzialmente identico. L'art. 153 TFUE prevede che "l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri" negli ambiti sociali delineati e può adottare le "prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro". Resta, inoltre, preservata "la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale", oltre ad essere rimarcato che le disposizioni sociali contenute nel trattato "non devono incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario [degli Stati], non ostano a che uno Stato membro mantenga o stabilisca misure, compatibili con i trattati, che prevedano una maggiore protezione." Anche l'articolo 9 del TFUE, sebbene preveda che "nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana", non attribuisce competenze esclusive o ulteriori all'Unione. Si tratta, piuttosto di una clausola orizzontale, che si limita a chiarire l'impegno dell'Unione di tener conto di una serie di esigenze sociali nell'elaborazione delle diverse politiche. Alla luce di quanto appena asserito, dunque, il sopra menzionato articolo 3 del TUE assume, di

fatto, un valore teleologico e programmatico.²² Appare, infine, evidente che nonostante i progressi qui analizzati, con il Trattato di Lisbona si sia preferito, ancora una volta, in materia di politica sociale un "intervento dal tocco regolativo leggero e il più possibile rispettoso delle differenze nazionali".²³

LE NUOVE SFIDE DELLA POLITICA SOCIALE EUROPEA

Come si è visto, la storia della politica sociale europea è una storia importante e in qualche modo gloriosa. Fin dall'inizio, i Trattati prevedono in modo crescente un impegno europeo per la politica sociale. Nonostante la sua qualificazione iniziale come politica di "accompagnamento", assunse ben prima del Trattato di Maastricht un maggiore rilievo. Fondamentale fu, per esempio, l'attribuzione agli immigrati intraeuropei di una dignità che certamente non era loro attribuita né dai Trattati né, soprattutto, dalle legislazioni nazionali e dai Trattati bilaterali (si pensi al terribile Trattato italo-belga del 1950 sullo "scambio" immigrati italiani contro carbone belga). Oppure, successivamente, è di grande rilievo la relazione del 1981 del Parlamento europeo (la commissione d'inchiesta sui diritti delle donne era presieduta da Yvette Roudy e relatrice fu Johanna Maij-Weggen) che rappresentò al livello europeo una decisa svolta nella normativa europea e nazionale sulla questione dell'eguaglianza dei sessi, fino ad allora addirittura negata dalle stesse norme europee. Di non poca importanza anche, per esempio, la relazione del PE dell'inizio degli anni 90 (ma concepita prima) sulla questione dei congedi di maternità, all'epoca addirittura negati in alcuni Stati membri, che consentì l'adozione di direttive le cui disposizioni costituirono notevoli passi in avanti. La politica sociale europea rappresenta, dunque, un "fiore all'occhiello" della costruzione europea e, al tempo stesso, uno strumento attraverso il quale rilanciare il ruolo e soprattutto la "simpatia" dell'Unione stessa, che oggi più che mai viene messa in discussione dai cittadini europei. Talora, infatti, a partire dagli anni '90, la politica sociale europea viene assimilata ad un sistema per ridurre le protezioni sociali e abbassare i costi del lavoro. Il liberismo imperante in quell'epoca, alcune interpretazioni dei Trattati, la libera circolazione di lavoratori (negli anni 2000) di paesi con sistemi sociali e situazioni economiche molto disparate (che danno luogo a distorsioni quali quelle provocate dal distacco di lavoratori da un paese a salari più bassi ad uno a salari più alti, mantenendo le disposizioni sociali e i salari dei paesi d'origine), l'arrivo sul mercato del lavoro di una forte immigrazione e la sua utilizzazione più o meno legale per ridurre salari e previdenze, le pressioni per rivedere i sistemi pensionistici, fanno effettivamente pensare ad una politica "antisociale", ma sul piano normativo europeo non si riscontra nulla di tutto ciò. Semmai questo si verifica al livello nazionale, allorché alcuni Stati prendono effettivamente misure restrittive dei diritti sociali. Con la crisi economica degli anni 2009-2013 si producono, al livello nazionale, tendenze molto importanti verso la riduzione degli standard sociali, specie nei paesi colpiti dalla crisi del debito. L'Unione europea e, in particolare, alcuni dei suoi Stati membri egemoni in seno al Consiglio europeo, esercitano a tal proposito una forte pressione specie nei confronti degli Stati più colpiti dalla crisi. Il risultato di tali politiche lo vediamo purtroppo al momento attuale nel consolidarsi di movimenti populistici, nazionalisti che spingono al ripiegamento nazionale.

È proprio l'esistenza di un sistema di protezione sociale importante e generalizzato in Europa un elemento fortemente caratterizzante della società e della sua costituzione ed anche, per converso, all'origine della reazione dei cittadini di fronte alla minaccia di riduzione dello stesso: anche l'estensione di questo sistema ai non cittadini residenti fa parte della sensibilità politica e giuridica del nostro continente o, almeno, della parte di esso che ha intrapreso l'esperienza dell'Unione, e al tempo stesso provoca reazioni locali di tipo nazionalista, talvolta con venature razziste, sempre nel timore di vedere un peggioramento della propria situazione. È stata proprio la sensazione di un'assenza di protezione sociale a vantaggio dell'arricchimento di pochi durante la crisi ad allontanare i cittadini dalla politica e dall'Europa. Si badi, in molti casi come in Italia non vi è stata riduzione della spesa sociale, ma essa si è probabilmente rivelata inadeguata rispetto ai drammatici bisogni indotti dalla crisi. In altri casi, come in Grecia, invece, l'Europa si è presentata più come alleata dei grandi creditori di quel paese che come struttura attenta ai problemi dei cittadini. È certo che la vicenda greca è stata una potente causa di scontento e di preoccupazione di tutti gli Europei: l'azione dei governi europei è stata vista piuttosto come una "punizione" per i Greci, rei di essersi indebitati oltre le loro capacità di restituzione, che una procedura per risolvere il problema dell'indebitamento. Questo

²² F. A. Cancilla, *Ivi*, pag. 84

²³ S. Giubboni, *Diritti e politiche sociali nella "crisi" europea*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" N. 30/2004 pag.5

orientamento, sostenuto dai governi, piuttosto che dalle Istituzioni europee sembra non essere sparito in alcuni circoli politico-finanziari.

Fortunatamente il vento pare cambiato e diversi Stati membri sostengono l'esigenza di un più forte impegno di politica sociale, riprendendo anche i suggerimenti delle Istituzioni europee, Parlamento e Commissione.

Gli Stati membri (alcuni) hanno, infatti, preso atto di questa catastrofe, tant'è che al livello europeo si parla di rifondare un "pilastro sociale", eventualmente sotto forma di cooperazione rafforzata, cioè con la partecipazione soltanto di alcuni Stati membri, se gli altri vi si oppongono. Questa prospettiva la vediamo, per esempio nei discorsi del Presidente Macron o nei documenti del Presidente del Consiglio europeo Tusk in vista della riunione del 19 e 20 ottobre 2017. Vedremo.

Quel che ci preme, invece esaminare è se sia possibile giungere in un processo costituzionale e federale dell'Europa ad una politica sociale europea, i cui fondamenti siano iscritti nella Costituzione e quali siano orizzonti e limiti di tale politica. Oggi si parla sempre più di politica sociale europea in rapporto a sfide nuove, come, appunto, quelle legate al sorgere di una nuova struttura delle diseguaglianze ed alla convinzione di molti che il mercato non sarà, di suo, la soluzione di tali problemi. Ma, al livello costituzionale, cosa significa? O meglio, quali sono – possono essere - le vere competenze dell'UE in materia e la ragion d'essere delle stesse? Quali sono i limiti strutturali all'esercizio di tali competenze? Come si concilia una diversa struttura delle società europee con una politica sociale comune? E, infine, come modificare o rafforzare tale politica sociale oggi, allorché le diseguaglianze alle quali voleva porre rimedio la politica sociale europea nelle diverse fasi hanno subito una considerevole evoluzione? La risposta a queste questioni potrebbe favorire scelte di politica sociale, appunto, coerenti e utili e evitare sia di suscitare impossibili aspettative, sia di negare la possibilità di azioni che rafforzino la protezione dei cittadini rispetto ai "fatti della natura" e, soprattutto, a quelli del mercato.

È certo che in Europa esista un concetto generale condiviso (o perlomeno dibattuto intorno ai medesimi temi) di politica sociale, ovvero del fatto che lo Stato deve avere un ruolo importante nella protezione dei cittadini e nella promozione di migliori condizioni di vita e di lavoro, in altre parole l'essenziale del "modello sociale europeo". È anche certo che il relativo "pacchetto" di misure in seno ai vari Stati differisce notevolmente nella distribuzione delle provvidenze garantite. Si parla così di "modello sociale" o di "modelli sociali", contrapponendo, appunto, una comune logica ed una diversa struttura degli interventi. Si badi, tuttavia, a non esagerare queste dicotomie, messe in luce sovente più da aspetti organizzativi che non dai settori d'intervento pubblico. Viene alla mente subito la salute, in vario modo sostenuta con la spesa pubblica in Europa, il che fa una differenza sostanziale col resto del Mondo. Si pensi alla tutela delle condizioni di lavoro o, ancora, all'istruzione, pubblica o privata, ma in gran parte sostenuta dai bilanci pubblici. E ancora: forme di assistenza per i disoccupati, preoccupazione per le persone con handicap, pensioni... Dunque si tratta di sistemi che hanno molto in comune da un punto di vista di obiettivi e materie trattate, appunto un "modello sociale europeo". Ma è pur vero che l'ineguale distribuzione delle provvidenze non è irrilevante e norme comuni non adeguatamente attente a questa realtà possono comportare squilibri dannosi. Nel riflettere su una politica sociale europea questo aspetto non va trascurato. Si ricordi che anche negli Stati federali o regionalizzati vi possono essere differenze anche molto importanti degli interventi sociali: gli USA ne sono un esempio clamoroso. Cioè, perché l'Europa si diriga verso uno Stato federale non è necessaria un'integrazione perfetta e un'omogeneità di provvidenze. Nondimeno, sarebbe inconcepibile un sistema federale o pre-federale che mancasse totalmente di un sistema comune di garanzie sociali elevate, indispensabili per qualificare una cittadinanza.

In effetti, le sfide in materia di politica sociale sembrano determinanti anche per la politica generale dell'Unione: basta prendere in considerazione la libertà di circolazione, la questione del trattamento degli emigranti, il rischio di disoccupazione massiccia e di lunga durata annunciata in relazione all'accelerazione dell'introduzione di nuovi sistemi robotici nella produzione.

L'Unione si trova e si troverà sempre di più, in particolare, davanti a due grandissime sfide sociali certamente interconnesse: il crescere delle diseguaglianze e l'uguale trattamento dei cittadini e dei residenti specialmente dal punto di vista della politica sociale. Sarebbe tragica l'illusione che politiche discriminatorie migliorino la situazione sociale dei cittadini. Certamente la società è "indivisibile". In breve tempo "la moneta cattiva" scaccerà quella buona: il cattivo trattamento dei non cittadini si ripercuoterà sugli stessi cittadini. L'Unione dovrà, in primo luogo, seriamente riflettere sull'incremento delle diseguaglianze d'ogni genere che,

anche in seguito alla crisi economico-finanziaria del periodo che va dal 2009 a oggi, tendono a diventare più profonde e più strutturali, al punto che si avverte un calo radicale anche della mobilità sociale. Si pensi alla disegualianza che rischia di diventare strutturale per un lungo periodo fra occupati e assistiti (molte riflessioni sul “salario di cittadinanza” danno per scontata questa realtà, né tendono a modificarla). Oppure si pensi a quella tradizionale fra ricchi e altri, che oggi assume proporzioni incredibile. O ancora a quella non risolta fra uomini e donne. In altre parole, rischiamo di creare una società non più fondata sull’eguaglianza tendenziale, con lo Stato che fa da catalizzatore, ma strutturata intorno a disegualianze sociali crescenti e, addirittura a “separazioni permanenti” fra cittadini che si ritrovano nell’una o nell’altra categoria.

In secondo luogo, l’Unione non potrà dimenticare che vi è un fenomeno migratorio ormai strutturale e destinato a durare per un lungo periodo, ma che oggi è gestito, per certi versi, in modo selvaggio che comporta una limitata integrazione degli immigrati nel sistema dei diritti sociali; anzi, molti datori di lavoro approfittano della debolezza di questi soggetti per imporre condizioni di lavoro nettamente inferiori a quelle assicurate ai cittadini. Le stesse provvidenze a carattere generale si applicano con difficoltà a questa categoria di persone. Addirittura la libertà di circolazione dei lavoratori nell’UE non è la stessa di quella assicurata ai cittadini. A parte l’iniquità di tale trattamento, il rischio evidente è che alla lunga (ma in alcuni casi sembra essere già in atto), questa situazione finisca per abbassare il trattamento sociale anche dei lavoratori cittadini europei, o, comunque, che perpetui una condizione di disegualianza insopportabile. Un sintomo evidente di questo rischio è la polemica aperta da alcuni Stati membri sulla libera circolazione dei cittadini europei provenienti da altri Stati membri, assimilati puramente e semplicemente ai migranti da paesi terzi. L’altro rischio è la concentrazione di tali condizioni in aree geografiche, specie urbane, definite; in questa maniera il disagio sociale si accumula e si creano vere e proprie aree “estrane” alle nostre società e certamente in condizioni sociali molto peggiori (si pensi, per esempio, a certe periferie francesi che accomunano immigrati e cittadini, di solito di origine extraeuropea, in situazioni piuttosto drammatiche).

UNA COSTITUZIONE EUROPEA PER UN’EUROPA (PIÙ) SOCIALE

Di fronte alla realtà appena descritta è indispensabile che un processo costituente (o ri-costituente) europeo prenda fortemente in conto la questione sociale e affidi alle Istituzioni, agli Stati e, sussidiariamente, alla società civile il compito di agire per ridurre e combattere le più significative disegualianze e per sostenere i cittadini ed i residenti in modo non discriminatorio di fronte a difficoltà sociali. In altre parole, una costituzione europea deve proporsi di legarsi in modo sempre più stretto ai cittadini per rafforzare la sua struttura e per realizzare i vantaggi che essa si ripromette per l’Europa.

Vi sono quindi, a mio parere, due schemi normativi da inserire sia in un processo costituente, sia in un processo di semplice riforma dell’Unione. Il primo dovrebbe concernere l’inclusione nei testi fondamentali di alcuni principi di attualità, che tengano conto delle trasformazioni prodottesi e di quelle in corso. Per esempio, si potrebbe dire che l’Unione promuove il superamento o la limitazione delle disegualianze prodotte dal mercato (ove il mercato non è più solo quello europeo, ma, piuttosto quello globale e quello finanziario, in particolare), da distorsioni sociali, pregiudizi, ideologie di divisione delle persone. A tali norme superiori si dovrebbe dare il ruolo di principi che debbono informare la legislazione europea e nazionale e l’azione delle Istituzioni europee. In una certa misura esse dovrebbero essere cogenti e comunque applicabili erga omnes, in quanto principi strutturali.

Il secondo schema normativo dovrebbe stabilire in primo luogo delle regole dei Trattati o della Costituzione direttamente applicabili che definiscono alcune regole sociali, diritti sociali fondamentali ampliati e adattati alle odierne problematiche. Per fare un esempio: tutti hanno diritto al sostegno dello Stato in caso di disoccupazione; oppure, tutte le donne che debbono partorire o che hanno partorito debbono avere un periodo di congedo pagato e provvidenze normative e finanziarie per sostenerle; oppure, ciascuno deve avere il diritto ad una formazione professionale o di altro genere che gli permetta, alle condizioni definite da leggi nazionali o europee, di progredire nelle conoscenze e nella loro utilizzazione per progredire nel lavoro. Si tratterebbe di norme che non hanno un contenuto completo, ma che permettono al cittadino di rivendicare, eventualmente in giustizia, questi diritti e di esigere politicamente norme specifiche in materia. In secondo luogo, vi dovrebbe essere descritta una “politica sociale” da realizzarsi da parte delle Istituzioni europee e da parte degli Stati membri o dalla società civile, inclusi i sindacati. Le tecniche attuali a questo proposito sono assai evolute. Basterebbe ampliare il potere normativo dell’Unione, appunto, alle nuove sfide

e consentire l'intervento dell'Unione in tutti i campi del sociale, lavoro in primis. D'altra parte dovrebbero essere fissati due principi. Il primo riguarda il fatto che le eventuali regole nazionali o contrattuali più vantaggiose (soprattutto per quel che riguarda i diritti immediatamente correlati al lavoro) prevalgono sulle norme comuni, regola che è già largamente applicata. Il secondo dovrebbe essere una sorta di salvaguardia delle diversità di distribuzione nazionale del "pacchetto" d'interventi sociali, proprio per prendere in conto i diversi sistemi sociali esistenti negli Stati membri. L'applicazione dei principi di sussidiarietà in materia s'impone. Ma questo non giustificerebbe certo la definizione di norme "minime" modeste o prive di aspirazioni al progresso o, addirittura, tendenti verso il basso rispetto ai traguardi positivi raggiunti precedentemente al livello europeo o degli Stati membri, altrimenti, invece di rafforzare la protezione sociale, darebbero agli Stati l'opportunità - o addirittura lo stimolo - per ridurre i loro livelli di protezione. L'Unione, in questo caso sarebbe certamente vista come "nemica" dei cittadini.

Non si tratta, dunque, d'inventare "l'acqua calda", poiché le cose dette sono in linea con l'esistente, ma di attribuire alla politica sociale un valore ed un valore europeo che ci pare, oggi non abbia più. È però difficile illudersi che una politica sociale, europea o nazionale, sia in sé buona, portatrice di giustizia e di progresso sociale. Come tutte le azioni politiche e normative degli Stati e delle Istituzioni, i contenuti della politica sociale sono fortemente determinati dalle forze politiche e di governo. Possono, in momenti determinati, essere al potere forze convinte che una politica sociale attiva sia un ostacolo al benessere generale della società. Si veda, per esempio, l'orientamento espresso negli USA dal Presidente Trump; o, ancora, il fatto che in Europa durante tutta la crisi 2009-2013 fossero al potere forze conservatrici nella maggioranza degli Stati. A noi pare, invece, che una politica sociale attiva e di sostanziale progresso nella protezione dei cittadini più deboli e dei lavoratori sia una condizione di sviluppo sostenuto e condiviso della società. Potrebbe essere immaginabile una clausola costituzionale – certo di complicatissima redazione – che escluda o limiti il peggioramento delle condizioni sociali per via normativa o di semplice inazione?

L'essenziale, tuttavia, di una tale riforma, specie se assunta al livello costituzionale, è che il cittadino si senta di nuovo tutelato in particolare dall'Unione europea, in una realtà che cambia.

Andrea Pierucci
Roberta Ferrara