

# Un modello sociale europeo?

Itinerari dei diritti di welfare  
tra dimensione europea e nazionale

a cura di

Claudia Golino e Alessandro Martelli

**SDE Lectures**

Collana del Dipartimento di  
Sociologia e Diritto dell'Economia  
Università di Bologna



**FrancoAngeli**

OPEN  ACCESS

COLLANA DEL DIPARTIMENTO  
DI SOCIOLOGIA E DIRITTO DELL'ECONOMIA  
ALMA MATER STUDIORUM – UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Tutti i volumi pubblicati sono sottoposti a un processo  
*double blind peer review* che ne attesta la qualità scientifica



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

**FrancoAngeli Open Access** è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

<https://www.francoangeli.it/autori/21>

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# Un modello sociale europeo?

Itinerari dei diritti di welfare  
tra dimensione europea e nazionale

a cura di  
Claudia Golino e Alessandro Martelli

**SDE Lectures**

Collana del Dipartimento di  
Sociologia e Diritto dell'Economia – SDE  
Università di Bologna

**FrancoAngeli**

OPEN  ACCESS

Claudia Golino, Alessandro Martelli (a cura di), *Un modello sociale europeo? Itinerari dei diritti di welfare tra dimensione europea e nazionale*, Milano: FrancoAngeli, 2023  
Isbn: 9788835151807 (eBook)

La versione digitale del volume è pubblicata in Open Access sul sito  
[www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).

Copyright © 2023 Claudia Golino, Alessandro Martelli. Pubblicato da FrancoAngeli srl, Milano, Italia, con il contributo del Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia dell'Università di Bologna.

L'opera è realizzata con licenza *Creative Commons Attribution 4.0 International license* (CC BY 4.0: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>). Tale licenza consente di condividere ogni parte dell'opera con ogni mezzo di comunicazione, su ogni supporto e in tutti i formati esistenti e sviluppati in futuro.

Consente inoltre di modificare l'opera per qualsiasi scopo, anche commerciale, per tutta la durata della licenza concessa all'autore, purché ogni modifica apportata venga indicata e venga fornito un link alla licenza stessa.

# INDICE

Prefazione. I diritti sociali in Europa. L'evoluzione dell'impatto sociale nella risposta europea alle crisi, di *Antonio Parenti* pag. 11

Introduzione, di *Claudia Golino, Alessandro Martelli* » 15

## PARTE PRIMA

### I DIRITTI SOCIALI IN EUROPA: ASSETTI E PROCESSI EVOLUTIVI

I diritti sociali in Europa: *legal framework* e strumenti di attuazione, di *Claudia Golino* » 19

L'uropeizzazione dei diritti sociali: caratteri e sfide, di *Alessandro Martelli* » 32

## PARTE SECONDA

### LA TUTELA DELLA SALUTE E I DIRITTI UMANI

La strategia dell'Unione europea per i vaccini tra principio di attribuzione e leale collaborazione, di *Giacomo Di Federico* » 49

Big data and Behavior-Based Insurance: what Europe may (not) borrow from the U.S., di *Antonio Maturo, Cameron Beckett* » 57

Verso una nuova sanità europea: reti integrate e livelli assistenziali condivisi?, di *Alceste Santuari, Cristina Ugolini* » 75

Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia, di *Monia Giovannetti* » 95

**PARTE TERZA**  
**IL LAVORO E LA SUA RIPRODUZIONE**

Gli orizzonti dell'*homo faber*. Solidarietà e politica della cura,  
nelle rovine del capitalismo, di *Vando Borghi* pag. 111

Il reddito di base: note teoriche e un breve bilancio  
delle sue prime sperimentazioni, di *Federico Chicchi* » 128

La difficile strada verso uno strumento europeo sul salario minimo,  
di *Emanuele Menegatti* » 140

**PARTE QUARTA**  
**IL MODELLO SOCIALE**  
**ALLA PROVA DELLE DIFFERENZE TERRITORIALI**

L'innovazione sociale tra iniziative "dal basso" e politiche sociali.  
Qualche riflessione critica su un concetto spesso (ab)usato,  
di *Marco Alberio* » 159

I diversi "livelli" di tutela sociale, tra inattuazione del quadro  
costituzionale, spinte ricentralizzatrici e tentativi di differenziazione,  
di *Michele Belletti* » 182

Le disuguaglianze territoriali europee. Criticità e prospettive  
dell'intervento pubblico nei prossimi anni, di *Leonardo Pasqui* » 201

# LA COLLANA

*Ubi societas, ibi jus.* Questo antico adagio romano dimostra oggi tutta la sua validità nell'indicarci quanto sia cruciale, per la scienza e per l'agire pratico, collegare fra loro i cambiamenti sociali studiati dalla sociologia e il diritto che cerca di dare loro una regolazione normativa. I contatti e l'influenza reciproca tra diritto e sociologia stanno crescendo di continuo e i docenti dell'una come dell'altra disciplina sono scientificamente persuasi della loro scelta. L'auspicio è che il dipartimento di sociologia e diritto dell'economia possa esercitare un influsso non trascurabile su alcuni campi della ricerca e della riflessione scientifica di settore, talora soddisfatti del loro status quo (con un atteggiamento spesso isolazionista), talora troppo ancorati alla distinzione tra conoscenza dei principi astratti e conoscenza e fruizione dei fatti e delle pratiche sociali. Già da tempo sono emerse connessioni e mediazioni tra principi e realtà in una proficua reciproca fertilizzazione che è il contrassegno essenziale della posizione culturale del dipartimento; vale a dire una concezione della conoscenza che non è puro e semplice rispecchiamento di una realtà statica fuori e indipendentemente dall'uomo-cittadino ma attività, non solo teorica, essa stessa aspetto della realtà in trasformazione. È così che la conoscenza dei nessi reali, nella dialettica fra le diverse forze umane e le forme di società, assume una sua dignità autonoma, caratteristica del dipartimento. Contro ogni assolutizzazione del metodo di ogni scienza particolare, contro ogni restrizione degli orizzonti e l'impovertimento contenutistico di certa scienza ufficiale. Ciò non toglie che il diritto e la sociologia possano rivendicare la diversità dei metodi di indagine e degli strumenti conoscitivi propri ma al contempo comporta che nella sussidiarietà reciproca possano 'vivere' all'interno dei contesti socio-economici imprimendo il loro rispettivo impulso.

Entrambi possono estroflettere le proprie forze per riconoscere e concorrere a superare le necessità delle collettività e i loro impulsi indifferibili. Si pensi ad esempio alle materie di studio come l'autorità e la famiglia, l'impresa e la società, il lavoro e l'economia, l'imposizione fiscale e la solidarietà sociale, la società attiva e la società acquisite.



scente, l'industria e l'ambiente con i relativi contrasti, il potere della comunità e quello del singolo, il sistema bancario-creditizio e le relative connessioni.

Oggi sembra stiano per cadere o per lo meno oscillano pericolosamente i presupposti di ogni legge eppure la legge risulta una condizione cronica della società contemporanea, dando luogo a situazioni talora paradossali talora sfuggenti all'interno delle quali l'uomo continua a vivere. Sembra essere messo in discussione il legame della legge con il territorio, ma al contempo il legame ritorna quasi in un moto perpetuo sicché il diritto continua a irradiarsi con ordini, condizionamenti, decisioni mentre la società tenderebbe a sottrarsene o a rovesciarli, perché la legge pretende una sorta di eternità dei principi che la sottendono mentre la società non vorrebbe essere sottratta ai flussi del tempo con intenzioni infuturanti progettuali autonome. È questa una delle tipiche occasioni in cui scienze sociologiche e giuridiche consentono di affrontare 'insieme' e contemporaneamente nuovi campi di possibilità costruttive, in una molteplicità ordinata che assicura la non contraddittorietà logica della possibilità della sua costruzione. Il diritto e la sociologia non sono ricavabili uno dall'altra ma possono riscontrarsi coincidenze proficue nell'equilibrio continuo delle procedure di libera scelta, pensando simultaneamente gli apparenti opposti, ordine-arbitrarietà, possibilità-necessità, affermazione-negazione. Costituiscono l'uno l'altrimenti dell'altra e al contempo la prossimità dell'altra al primo, senza mai sentirsi identici, pur integralmente affidati al lavoro di restaurazione degli istituti. Dispersioni e disaggregazioni possono assillarli, essendo entrambi essenza di se stessi, ciò che rende raro equivocarli, ma si influenzano reciprocamente nell'esposizione con cui si fanno conoscere e con cui sono stati.

Entrambi superano l'astratta separazione tra tempo vero e tempo apparente e sono dediti al presente per comprenderlo e sostanziarlo, abbracciando la vita in sé con la chiarezza che ne divide e ne rapporta le diverse dimensioni.

Sono discipline che realizzano 'il possibile', oltre ogni errante radice, nell'idea del dover essere della pienezza del presente e quindi entrambe contengono principi universali disincarnati da ogni terra e da ogni luogo, liberi dalla crescente instabilità del termine stesso di Stato.

Gli studiosi del dipartimento conoscono la necessità delle domande e la difficoltà frequente delle risposte, ma il domandare e il rispondere sono per loro elementi di una stessa dimensione e quotidiana abitudine di assumerli come un unico contesto.

Domanda e risposta sono due termini incommensurabili, e gli studiosi del dipartimento lo sanno, perciò sono attenti a non sprofondare nella dimensione della domanda, quando è riconosciuta priva di scopo e perciò inutile, avendo come fine la verità in quanto *probléma*. Così non percorrono vie di fuga, auspicando che la verità prenda forma, se non oggi, un'altra volta, con la pazienza di ottenerla.

È così che il dipartimento di sociologia e diritto dell'economia può essere inteso come labirinto protettivo degli studiosi rivolti al possibile delle risposte, anche se spesso si celano.

Nella fondamentale proposizione di far coincidere esistenza e costruibilità di cose nuove, con approfondito vaglio critico, nell'equilibrio delle due discipline, aperte una all'altra con lucidità.

Il dipartimento è dunque la forma di accoglienza che facilita e nutre il successo della ricerca, attività istintiva e fertile dei suoi componenti che insieme reagiscono al controllo esercitato sulle questioni dall'abitudine; con le loro narrazioni plurali tra il caos dei diritti, le istituzioni, le tradizioni giuridiche e sociali, i soggetti politici in cerca di legittimazione, i poteri nascosti che così tanto ricordano la crisi attuale, le nuove patrie, le tendenze isolazioniste, l'essere in relazione.

Ed è il luogo dell'ascesa di giovani intraprendenti che con le loro intuizioni creano una grande realtà, né impaludata né burocratica, vero riferimento in una globalità sempre più frammentata, in attesa del futuro, con coraggio morale in tempi squilibrati e storti di società subalterne e dilatate.

Sociologia e diritto dell'economia si sono accostate l'una all'altro nell'ambito di un nuovo dipartimento per la specifica funzione morale e sociale delle discipline e del ruolo dei loro studiosi. L'idea del 'compito' delle due discipline è stata centrale per il loro accostamento; tanto da sembrare strettamente legata e finanche suggerita da un'idea morale della società e del sistema giuridico. A questa idea si è affiancata poi la volontà di una intensa attività pubblica e di una altrettanto viva produzione scientifica.

La prossimità tra sociologi e giuristi ha messo in luce il valore politico delle norme e definita la loro funzione in relazione al sistema sociale ed economico e ha sottolineato il differente grado di adeguatezza pubblico-politica in vista della loro applicazione. Si sono trovati così a lavorar gomito a gomito numerosi intellettuali, in una schiera che ha riunito nella figura dello studioso attitudini di vita e vocazioni in una misura in parte anche lontana dalla tradizione accademica. Le due discipline hanno una propria unità intrinseca, guidate da propri principi originali ma le accomuna uno spirito che è lo sforzo di contrastare con puntuali riferimenti e analisi ogni decadenza, ogni sincretismo sui tempi attuali, articolando un senso nuovo dell'uomo in sé, del mondo, del dualismo tra l'uno e l'altro, del dinamismo societario, della conoscenza della verità sulla condizione umana individuale e collettiva.

L'accostamento delle due discipline può rappresentare l'opportunità di possibili novità nel metodo o nella attualità delle ricerche che sono gli elementi che intendono caratterizzare la Collana, aperta ai lavori anche di sperimentazione, o nella messa a fuoco del *proprium* di ogni disciplina, tutti considerati come compito e come responsabilità di ogni studioso. È questa la risposta a studi mistificatori e sedicenti scientifici di alcuni anni passati che enunciavano il crollo di tutti i principi e di tutte le regole. Questa Collana ha una funzione ordinante, regolatrice e costruttiva nel nostro sistema sociale, economico e giuridico, e vuole essere espressione di un sistema di valori economici, giuridici e sociali subito associati al concetto di persona umana senza restringere l'orizzonte scientifico a una sola epoca storica. È così che le cose possono 'svelare' la

loro esistenza a chi le interroga seriamente, visitandole più volte, senza tuttavia svelare del tutto da dove vengono.

Risulta chiaro che la Collana contiene due punti di vista, entrambi necessari, nella comprensione della realtà, ma differenti e vuole superare le difficoltà o le perplessità che un loro avvicinamento ha più volte suscitato, soprattutto per la diffidenza di alcuni studiosi, nonostante siano coscienti della ormai imprescindibile natura interdisciplinare della ricerca, che si tratti di interdisciplinarietà interna o esterna; anche perché soltanto così si evita sicuramente che ogni scienza rifletta esclusivamente su se stessa e sul proprio ruolo e non prenda in considerazione riflessi, relazioni, interferenze che non possono non stimolare.

La Collana del dipartimento costituisce perciò il punto d'incontro speculativo tra le culture degli studiosi afferenti alla struttura e ha l'ambizione di avvalorare i loro apporti dediti al ritrovamento del senso vero della realtà; così ad esempio il giurista va oltre i classici confini dell'interpretazione della legge che non ne esauriscono obbligatoriamente il compito scientifico e il sociologo va oltre i confini delle regole sociali vigenti in una certa collettività, analizzandone il senso, le funzioni e le finalità di cambiamento della collettività stessa.

Risulta così che le due discipline, diritto e sociologia, possono affrontare nuovi argomenti tra scienza e politica, sottolineando la centralità del concreto rispetto all'astratto in una conclusione armoniosa.

PREFAZIONE

I DIRITTI SOCIALI IN EUROPA.  
L'EVOLUZIONE DELL'IMPATTO SOCIALE  
NELLA RISPOSTA EUROPEA ALLE CRISI

ANTONIO PARENTI<sup>1</sup>

Gli ultimi dieci anni hanno rappresentato per l'Europa un importante e a volte difficilissimo banco di prova per la sua tenuta politica ma soprattutto sociale. Questi dieci anni sono infatti stati caratterizzati prima dalla crisi del debito pubblico, che si scatena a seguito della grande crisi della finanza americana, e poi dalla pandemia, che nasce in Cina per poi espandersi in tutto il mondo. Sono due crisi esogene con effetti generalmente asimmetrici, a cui l'Europa ha dato risposte nettamente differenti.

Nel primo caso, con una crisi che colpisce in modo diverso i vari paesi europei, si adotta una risposta prevalentemente macroeconomica di tipo restrittivo, con limitati aggiustamenti e interventi sui diritti e le politiche sociali. L'Europa non si chiama fuori dalla crisi, ma la sua risposta è sostanzialmente tecnica e rivolta prevalentemente al settore bancario, con decisioni che poi si riveleranno molto importanti nell'assicurare la stabilità del sistema finanziario europeo nella crisi successiva. Non c'è però un'attenzione reale alle problematiche sociali, materia che per onestà intellettuale bisogna riconoscere essere fondamentalmente di competenza nazionale. Sono dunque i singoli stati membri che dovranno fare fronte ai costi sociale dell'austerità che prevale in Europa, con la conseguenza che quei paesi che avevano sprecato un decennio di bassi tassi d'interesse conseguenti all'introduzione dell'euro e di crescita economica per mettere ordine nei propri conti pubblici si trovarono in una situazione di oggettiva difficoltà.

I risultati del decennio passato e delle politiche adottate a livello nazionale ed europeo furono particolarmente negativi. Non solo alcuni paesi non riuscirono a recuperare i livelli di benessere del decennio precedente, ma in quasi tutti i paesi europei crebbe esponenzialmente il sentimento anti europeo tra la popolazione e la retorica anti europea di molte formazioni politiche. Altri fat-

1. Direttore della Rappresentanza della Commissione Europea in Italia.

tori hanno sicuramente influito in questa evoluzione, primo fra tutti l'impatto delle migrazioni e la mancanza di una risposta europea al riguardo, ma è evidente come le limitate politiche sociali che hanno caratterizzato quel decennio abbiano acuito il problema.

Come si notava in precedenza, le politiche sociali sono e rimangono di fondamentale competenza nazionale e tra i più attivi oppositori di una vera e propria politica sociale a livello europeo vi è sempre stato il Regno Unito. Non è un caso che proprio l'uscita del Regno Unito ha consentito un primo rilancio della politica sociale europea avvenuta con la comunicazione della Commissione europea del 2017 sul pilastro europeo dei diritti sociali<sup>2</sup>. La comunicazione prevede venti principi e diritti fondamentali che si articolano nelle tre categorie della parità di opportunità e accesso al mercato del lavoro, di condizioni di lavoro eque e della protezione e inclusione sociale.

Sarà però lo scoppio della pandemia nel 2020 e la risposta europea a questa crisi a dare un nuovo impulso al discorso sociale a livello europeo. Di fronte a una crisi che colpisce progressivamente tutti gli Stati membri e che li obbliga a fermare per tempi lunghi le attività produttive, con conseguenze devastanti non solo sull'economia dei singoli paesi ma anche e soprattutto su quella delle singole famiglie, l'Europa, dopo alcuni tentennamenti iniziali, sceglie una forte risposta unitaria. Lo fa innanzitutto ripudiando l'austerità che aveva caratterizzato il decennio precedente e decidendo per la prima volta nella sua storia di ricorrere, con il Next Generation EU, a un importante piano di emissione di debito comune, pari a quasi l'1% del Pil europeo. Siamo ancora lontani anni luce dal livello del debito federale americano, che corrisponde a circa il 24% del Pil USA, ma il circa 2% del bilancio europeo complessivo (bilancio pluriennale più il NextGenEU), si dimostrerà un incredibile strumento di rilancio dell'economia europea che in un solo anno riesce a recuperare quasi integralmente le perdite economiche inflitte dalla pandemia.

Ancora prima di lanciare però il NextGenEU, e anzi proprio tra i primi provvedimenti presi per contrastare la pandemia, la Commissione europea aveva lanciato SURE<sup>3</sup> per finanziare su scala europea il mantenimento dei contratti di lavoro che rischiavano di essere cancellati a causa del rapido rallentamento dell'economia. Il modello di riferimento era quello della Cassa integrazione italiana e l'analogo programma tedesco. I titoli emessi per finanziare SURE,

2. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali. COM(2017)250 final.

3. Regolamento del Consiglio (UE) 2020/672 del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19. ST/7917/2020/INIT.

quasi 100 miliardi di euro, hanno avuto un importante successo nei mercati finanziari, dimostrando ampiamente che esiste per la Ue uno spazio fiscale percorribile per sostenere alcune politiche sociali in Europa. Inoltre lo scopo di ridurre il più possibile i licenziamenti nel periodo della pandemia per fare sì che una volta che questa fosse stata controllata o superata si potesse ripartire velocemente senza i colli di bottiglia della ricerca di nuovo personale è stato ampiamente raggiunto, anche se non si è potuto evidentemente annullare le difficoltà dovute ai rallentamenti delle catene del valore a livello globale. Questi risultati sono tanto più rilevanti quando confrontati con le massicce perdite di lavoro che si sono verificate nello stesso periodo negli Stati Uniti, dove non esistono sistemi simili di tutela sociale.

Una finalità sociale esiste anche per lo stesso NextGenEU. Se i suoi obiettivi principali sono quelli relativi a facilitare la transizione ecologica e digitale, ai quali vengono dedicati il 37 e 20 per cento rispettivamente dei fondi previsti, il restante 43% deve essere utilizzato a discrezione degli Stati Membri ma naturalmente tenendo conto delle indicazioni della Commissione europea deliberate negli anni precedenti. È in linea con queste indicazioni che una parte importante di questi fondi sono dedicati, nel nostro paese, a spese che hanno un importante impatto sociale, come la parità di genere, la costruzione di asili o di nuova ospitalità per gli studenti universitari fuori sede o il miglioramento delle prestazioni sanitarie a livello locale.

Gli investimenti che inoltre si metteranno in essere in tema di transizione ecologica e digitale comprendono anche la possibilità di preparare le generazioni future per le nuove professioni che emergeranno a livello europeo e non solo, permettendo ai giovani europei di essere competitivi in un momento di importante cambiamento del mondo del lavoro.

Oggi possiamo dire che si è aperta in Europa una nuova stagione per discutere finalmente di temi come quelli sociali a lungo difficili da affrontare in modo comune. L'attuale discussione interistituzionale in vista dell'adozione di una direttiva sul salario minimo in Europa<sup>4</sup> è forse uno degli esempi più importanti in questo senso. Questo ciclo di seminari e il volume che raccoglie i relativi contributi sono dunque non soltanto puntuali rispetto all'evoluzione del dibattito in Europa, ma soprattutto un necessario contributo a questo dibattito anche nell'ottica di una futura riforma dell'Europa stessa che la pandemia prima e l'assurda invasione dell'Ucraina poi rendono oggi più che mai indifferibile.

4. Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea. COM/2020/682 final.



# INTRODUZIONE

CLAUDIA GOLINO, ALESSANDRO MARTELLI

In un suo celebre discorso del gennaio 1989 al Parlamento Europeo, l'allora Presidente della Commissione Europea Jacques Delors disse che non ci si può innamorare del mercato unico<sup>1</sup>. Si trattava di una comunità europea ancora con 12 Stati membri, che Delors vedeva “sulla via” di diventare un'unione politica che abbracciava sia una dimensione economica sia una sociale. Gli anni successivi, testimoni di una consistente evoluzione, densa di difficoltà e di rallentamenti, ma anche di grandi traguardi raggiunti, hanno mostrato tuttavia quanto sia stata – e in parte sia ancora – lunga e tortuosa la strada verso l'Europa sociale<sup>2</sup>.

Se si guarda al cammino europeo sotto una prospettiva politico-sociale, infatti, le criticità sono ancora numerose e raccontano del complicato bilanciamento fra obiettivi di cooperazione economica e tessitura di una cittadinanza sociopolitica, fra libera circolazione di merci e persone e costruzione di una piena competenza e capacità d'iniziativa comunitaria anche in campo sociale e politico.

La crisi prodotta dalla pandemia di Covid-19, prima di ordine medico-sanitario e poi, presto, di tipo socioeconomico, sembra aver prodotto un'accelerazione in tale cammino, nel solco della nota previsione di Jean Monnet secondo la quale la fisionomia dell'Europa prende forma nelle crisi e corrisponde alla somma delle soluzioni adottate per superare tali crisi<sup>3</sup>. La ripresa del progetto di un'Unione europea sociale che ha trovato espressione nell'approvazione del Pilastro europeo dei diritti sociali nel 2017, dopo la reazione improntata all'au-

1. J. Delors, *Statement on the broad lines of Commission policy*, Strasbourg, 17-18 gennaio 1989, p. 6.

2. B. Vanhercke, D. Ghailani, S. Spasova, P. Pochet (eds.), *Social policy in the European Union 1999-2019: the long and winding road*, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), Brussels, 2020.

3. J. Monnet, *Cittadino d'Europa. 75 anni di storia mondiale*, Rusconi, Milano, 1978.



sterity seguita alla crisi economico-finanziaria del 2007/08, sembra infatti aver trovato ulteriore e forte impulso proprio nell'approccio più esplicitamente e operativamente solidale che ha condotto all'adozione del programma Next Generation EU. Si tratta di una sorta di "momento Hamilton" che potrà incidere sul percorso comunitario nel senso di un suo più nitido e persistente volto sociale e anche politico? Le recenti, drammatiche vicende dell'aggressione russa all'Ucraina hanno ulteriormente acceso il dibattito relativo a un'Unione Europea dotata di competenze, risorse e dispositivi più vasti di quelli riferiti alla sua radice ispirata al potere pacificatore dei legami economico-commerciali.

Nelle pagine di questo testo si trovano alcune delle riflessioni condotte nell'ambito di un ciclo seminariale che ha inteso porre attenzione all'evoluzione e ai possibili scenari prospettivi relativi ai diritti sociali in Europa tra cornice comunitaria e perimetro nazionale. Il seminario, intitolato "Un modello sociale europeo? Itinerari dei diritti di Welfare tra dimensione europea e nazionale", si è articolato in diversi appuntamenti tra l'aprile e il dicembre 2021 e si è rivolto innanzitutto a dottorande e dottorandi dei Corsi di Dottorato in Sociologia e ricerca sociale e in Diritto europeo dell'Università di Bologna. L'approccio, riflettendo la vocazione del Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia, è stato di natura interdisciplinare (economico, giuridico, sociologico) e ha proposto un confronto a più voci interne ed esterne all'Ateneo bolognese.

Il volume, che gode della prefazione di Antonio Parenti, Direttore della Rappresentanza in Italia della Commissione Europea, si organizza intorno a quattro tematiche principali: i diritti sociali in Europa: assetti e processi evolutivi; la tutela della salute e i diritti umani; il lavoro e la sua riproduzione; il modello sociale alla prova delle differenze territoriali.

PARTE PRIMA

I DIRITTI SOCIALI IN EUROPA:  
ASSETTI E PROCESSI EVOLUTIVI



# I DIRITTI SOCIALI IN EUROPA: *LEGAL FRAMEWORK* E STRUMENTI DI ATTUAZIONE

CLAUDIA GOLINO

SOMMARIO: 1. L'Unione sociale europea oltre le crisi del XXI secolo – 2. La dimensione sociale dei diritti nel processo di integrazione europea – 3. Il quadro degli strumenti europei per l'implementazione dei diritti sociali – 4. Osservazioni conclusive.

## 1. L'Unione sociale europea oltre le crisi del XXI secolo

È da tempo che il dibattito sul futuro dell'Unione europea pone al centro il rilancio dei diritti sociali a un livello sovranazionale, evidenziandone il loro difficile inquadramento giuridico, anche in relazione agli strumenti che sono stati disegnati per la loro possibile esigibilità<sup>1</sup>.

Il punto di partenza nella riflessione su questa importante tematica, è quello di non escludere pregiudizialmente l'esistenza di una dimensione dei diritti sociali oltre lo Stato nazionale all'interno del diritto europeo; infatti ci si domanda qui sulla possibilità di isolare uno spazio che, fuori dal recinto della sovranità statale, i diritti sociali dovrebbero effettivamente occupare, anche in risposta agli effetti delle recenti crisi<sup>2</sup> che gravano (e graveranno) su intere politiche di *Welfare* del Continente europeo<sup>3</sup>.

1. Si vedano, tra gli altri, H. Wallace., M.A. Pollack, C. Roederer-Rynning, A.R. Young, *Policy-making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2020, P. Bilancia (a cura di), *La dimensione europea dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2019; M. D'Amico, F. Biondi (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, FrancoAngeli, Milano, 2017; M. Luciani, *Diritti sociali e integrazione europea*, in «Politica del diritto», n. 3, 2000, p. 367 ss.

2. M. Picchi, *Le prospettive post emergenza dell'Unione europea: tutela della salute e Welfare quali possibili motori di sviluppo dell'economia e del sistema produttivo*, in «Diritto Pubblico Europeo. Rassegna on line», n. 2, 2020.

3. L'importanza di una risposta europea alle crisi che si sono succedute nell'ultimo decennio è sottolineata con vigore dalle parole della Presidente della Commissione UE Ursula Von Der Leyen nel Discorso sullo stato dell'Unione il 6 maggio del 2021, quando ha affermato che

Infatti, l'emergenza determinata dalla crisi sanitaria degli ultimi due anni ha messo in luce i numerosi limiti dell'Unione europea che già si erano manifestati durante la crisi economico-finanziaria che ha battuto alle sue porte con forza a partire dal 2011.

La debolezza dell'Unione europea mostrata in questi frangenti ha sicuramente avuto ripercussioni rilevanti sul processo di integrazione europea sia da un punto di vista politico, ma anche sociale<sup>4</sup>.

In questo difficile contesto, è emerso come la sostenibilità dei diritti, e non solo quelli di matrice sociale, presupponga un'economia che funzioni e che sappia reagire a situazioni di emergenza<sup>5</sup>.

Tuttavia, benché gli Stati europei presentino le caratteristiche della forma di Stato sociale, l'Unione europea si discosta da una marcata caratterizzazione sociale, tanto che ha soltanto una politica monetaria comune ma non anche una competenza esclusiva e autonoma in merito alla politica economica e sociale<sup>6</sup>.

Emerge, così, che le ragioni dell'appartenenza all'Unione europea non possano e non debbano concretizzarsi nel solo rispetto dei vincoli di bilancio e nella conservazione della governabilità istituzionale necessaria per la stabilità del mercato, ma debbano procedere nella direzione di combattere l'esclusione sociale, promuovere la giustizia, la coesione economica, sociale e territoriale e superare una volta per tutte la tensione tra mercato e solidarietà.

Questa direzione sembra inevitabile da intraprendere e rafforzare, soprattutto se si osservano gli effetti della crisi economica e finanziaria che hanno investito l'Europa nel decennio scorso, determinando un profondo impatto sul ruolo dello Stato e dell'organizzazione della società<sup>7</sup>.

Infatti, le politiche europee e nazionali di *austerity*, imposte dalla necessità di rientro nei parametri di Maastricht e dai vincoli del Fiscal Compact, ma anche da una scarsità di risorse e dal difficile rilancio della crescita e delle produttività, hanno accentuato le disuguaglianze economiche e sociali e i fenomeni di marginalizzazione, minando in questo modo i pilastri dello Stato sociale. Oltre

*«Europe is a story of new beginnings. After every crisis came a European Renaissance. And this is what Europe needs in our day and age. This is our responsibility: to end the pandemic and to shape a new beginning for Europe. Europe is able to overcome crises and to deliver for the future of its citizens».*

4. Tra gli altri, sul punto A.M. Poggi, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, in «Federalismi.it», n. 1, 2017.

5. Come evidenzia E. Rossi, *La sostenibilità del Welfare al tempo della crisi. Una proposta*, in «Diritto e Società», n. 1, 2014, pp. 1-2.

6. Infatti, il TFUE, agli artt. 2, 5 e 119, prevede che le istituzioni europee devono limitarsi al coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

7. G. Napolitano, *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, il Mulino, Bologna, 2012.

a ciò, e in termini più penetranti, quelle stesse politiche hanno anche determinato una profonda sfiducia nella capacità dell'Unione europea di essere un vero e proprio sistema politico e non soltanto un mercato interno.

Questa visione, resa necessaria dalla contingenza della crisi, ha determinato, di conseguenza, dei percorsi involutivi dei sistemi di *Welfare*, dovuti principalmente, ma non solo, a tagli orizzontali della spesa pubblica. In particolare, ciò è avvenuto riversandosi sulla tutela dei diritti fondamentali, causando diversità sotto il profilo dei livelli di garanzia dei diritti sociali, compromettendo la loro effettività, accentuando di conseguenza ulteriormente il divario sociale.

Infatti, la tradizionale tensione che vede il diritto europeo privilegiare il mercato e la concorrenza, lasciando ai singoli Stati membri l'effettiva garanzia della sicurezza sociale dei propri cittadini, evidenzia la debolezza dell'intero sistema, soprattutto in situazioni di crisi economica. Questo paradigma, infatti, sembra di fatto impedire l'elaborazione di soluzioni comuni per superare il conflitto tra diritti economici e diritti sociali, determinando, da un lato, l'arretramento del modello sociale europeo e, da altro lato, uno svilimento proprio dei diritti sociali riconosciuti nei singoli Stati, vista anche la loro contenuta discrezionalità nelle scelte politiche di bilancio.

In questo contesto, si inserisce l'emergenza sanitaria da Covid-19 del 2020 che ha causato una nuova crisi economica di carattere globale, una crisi rapida e che ha colpito *in primis* i Paesi più industrializzati ed economicamente più avanzati e che ha visto nell'adozione del Next Generation EU<sup>8</sup> un momento di svolta<sup>9</sup> rispetto agli interventi della crisi precedente, anche rispetto all'intero processo di integrazione europea. Non vi è dubbio che gli elementi di novità siano numerosi e sostanziali.

Infatti, il Next Generation EU, oltre a prevedere un intervento di risoluzione di una crisi squisitamente europeo, ha generato la creazione di uno *stock* di debito comune, fino ad arrivare a modalità di erogazione delle risorse, non più soltanto attraverso un sistema di prestiti, ma anche tramite sovvenzioni. Questa decisione, insieme alla sospensione delle regole del Patto di Stabilità e Crescita<sup>10</sup>, ha tradotto in termini concreti e tangibili il concetto di solidarie-

8. Regolamento (UE) 2020/2094 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi Covid-19.

9. In questi termini, F. Costamagna, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, in «I Post di AISDUE», III, aisdue.eu, Sezione Atti convegni AISDUE, n. 3, 15 dicembre 2021, il quale sottolinea che «vi è chi, nell'imminenza della sua adozione, ha parlato di momento Hamiltoniano per il processo di integrazione europea».

10. In particolare, con la COM(2020) 123, 20/03/2020, *Comunicazione della Commissione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, si è deciso

tà interstatale, in un periodo di estrema difficoltà come quello rappresentato dall'emergenza sanitaria, e soprattutto determinando un totale cambio di prospettiva rispetto all'approccio di rigore e *austerità* tenuto durante la crisi economica dei debiti sovrani del 2011 poco incline a porre attenzione alle politiche sociali.

Dunque alla luce di ciò, la crisi pandemica ha confermato la necessità di un capitalismo "dal volto umano", plasmato attraverso un rilancio dell'intervento pubblico nell'economia come motore per orientare i rapporti di mercato verso l'interesse generale<sup>11</sup>, configurando l'azione finalizzata a una crescita sostenibile e incentrata sull'implementazione dei diritti sociali, tradizionalmente di matrice nazionale.

L'obiettivo, pur oggi davvero molto difficile da conseguire, dunque, dovrebbe tendere, proprio attraverso un robusto investimento di risorse su diritti sociali autenticamente europei e quindi su una loro profonda affermazione, a una concreta possibilità di prevedere, entro la cornice del processo di integrazione, una Unione sociale che rappresenti un pilastro imprescindibile al fianco di quelli già saldamente previsti dall'evoluzione dell'ordinamento sovranazionale, capovolgendo la natura complementare dell'azione sociale europea rispetto a quella svolta da parte degli Stati membri nazionali<sup>12</sup>.

## 2. La dimensione sociale dei diritti nel processo di integrazione europea

Per far emergere le complesse problematiche sottese al compimento del processo di integrazione europea in tutte le sue necessarie dimensioni, è importante ripercorrere l'itinerario della costruzione del modello sociale europeo a partire dagli anni '50 del secolo scorso ad oggi, e quali sono gli strumenti che sono stati messi a punto per fondarlo e implementarlo, parallelamente a quelli ideati per far fronte alle crisi economiche.

di congelare la procedura di infrazione per il superamento della soglia percentuale del rapporto deficit/Pil nella valutazione di conformità alle disposizioni dettate dal Patto, con il fine di garantire agli Stati membri spazi di manovra per politiche fiscali espansive e, pertanto, fronteggiare anti-ciclicamente lo *shock* simmetrico causato dalla pandemia. Il tutto è avvenuto mediante l'attivazione, per la prima volta, della clausola di salvaguardia generale (*General Escape Clause*) inserita nel PSC.

11. Così M. Mazzucato, *Non sprechiamo questa crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2020, p. 6 ss.

12. F. Vandenbroucke, *The Idea of a European Social Union: A Normative Introduction*, in F. Vandenbroucke, C. Barnard, G. De Baere (eds.), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 3 ss.

Il secondo dopoguerra, come noto, ha determinato, attraverso l'approvazione di nuove Costituzioni, il superamento dello Stato liberale così come si era manifestato dal XIX secolo in poi. Il risultato è stato quello che viene definito Stato sociale. Ci si allontana quindi progressivamente da quella che M.S. Giannini definiva come una «nozione inutile»<sup>13</sup>, in quanto mutano profondamente i compiti dello Stato, che comincia a esercitare una serie di azioni positive, al fine di ridurre le disparità sociali, reddituali e anche territoriali.

In questo senso, il principio di uguaglianza trova una nuova dimensione, delineando non solo una parità di condizioni d'accesso, ma ponendo in campo anche piani e programmi dello Stato volti a determinare un'uguaglianza in senso sostanziale.

Tali azioni dello Stato, come sostenuto da noti costituzionalisti

sono naturalmente fondate sulla capacità redistributiva fiscale dello Stato stesso e vanno temperate anche nel quadro costituzionale dei diritti fondamentali relativi ai rapporti economici. Si deve quindi ritenere che ormai la nozione di Stato sociale descriva sotto il profilo giuridico la realtà della forma di Stato europea contemporanea, avendo marcato un profondo distacco dalla forma di Stato liberale che aveva caratterizzato la fase storica precedente<sup>14</sup>.

Si può dunque parlare di una diffusione dei *Welfare States* in Europa nel dopoguerra, anche se è difficile parlare di un modello sociale unico, tanto che il rilievo odierno riconosciuto ai diritti sociali è, come vedremo, frutto di un tortuoso itinerario, che superando ostacoli e passaggi critici di vario genere ha portato a esiti non del tutto scontati. È comunque importante sottolineare, come ci ricorda N. Bobbio, che l'età dei diritti è stata, soprattutto a partire dalla metà degli anni '60 del secolo scorso, la stagione dei diritti sociali, affermata si come vedremo anche nel processo di integrazione europea<sup>15</sup>.

Accanto alle Costituzioni moderne, nel dopoguerra comincia questo percorso che trova nel Trattato di Roma del 1957 una sua prima formulazione. L'obiettivo dichiarato del legislatore europeo, tuttavia, non era quello di un elevato tasso di socialità, bensì si limitava a eliminare le disparità di trattamento che potevano ostacolare l'istituzione e il buon funzionamento del mercato unico. Data, quindi, la differenza tra le Costituzioni nazionali dense di affermazioni di principio e le lacune invece in materia nei Trattati europei, la dottri-

13. M.S. Giannini, *Stato sociale: una nozione inutile*, in «Il Politico», vol. 42, n. 2, 1977, p. 205 ss.

14. P. Bilancia, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in «Federalismi.it», 14 settembre 2018, p. 4.

15. N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990, p. 45.



na ha messo in contrapposizione i diritti sociali protetti dalla dimensione statale e le libertà economiche, evidenziando la matrice originariamente economicistica della dimensione europea<sup>16</sup>, portato anche di quella iniziale divisione di competenze tra ciò che avrebbero dovuto fare le istituzioni comunitarie che si andavano a creare e ciò di cui si dovevano (continuare a) occupare, invece, le Costituzioni nazionali: da un lato, le libertà economiche e il mercato comune, e dall'altro, le politiche di *Welfare* e di protezione sociale, da perseguire all'interno di ogni singolo Stato<sup>17</sup>.

Tuttavia, il silenzio dei Trattati originari in materia di diritti sociali è stato interrotto, a partire dagli anni '70, da una coraggiosa giurisprudenza europea tanto che da lì in avanti si dovette approdare alla previsione di una politica sociale europea e a una presa d'atto dell'esistenza di diritti sociali. Si pensi innanzitutto, all'istituzione dei Fondi Europei, quali veicolo per la coesione sociale e la riduzione delle diseguaglianze territoriali a metà anni degli anni '80 (Atto unico Europeo) e ancora di più agli interventi del Trattato di Maastricht che prevedeva misure per attuare la Carta sociale europea del 1961 e la Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, firmata nel 1989<sup>18</sup>.

La svolta avvenne qualche anno dopo ad Amsterdam con l'inclusione dell'Accordo sulla Politica Sociale al Trattato, grazie anche al rinnovato slancio che il progetto di integrazione europea aveva trovato, avendo in quel momento anche come chiaro obiettivo l'Unione economia e monetaria.

Nel 2000 poi la Carta dei diritti fondamentali firmata a Nizza segna un ulteriore passaggio cruciale nell'affermazione dei diritti in Europa che viene incorporata nel Trattato di Lisbona, all'interno del quale sembra evidente la volontà di superare l'eccessiva fiducia originaria nel benessere garantito dal mercato in luogo della necessità di positivizzare i diritti sociali, anche se i nuovi Trattati registrano sì una previsione dei diritti fondamentali (anche sociali, appunto), ma non corrispondenti a quelli previsti dalle Costituzioni nazionali. Infatti, la previsione e la protezione dei diritti sociali a livello sovranazionale appare "indiretta e puramente eventuale", in quanto i vincoli riconosciuti non sono connessi direttamente alla difesa di alcuni diritti sociali, ma sono giudicati rilevanti nella misura in cui essi siano riconducibili a interessi pubblici collegati all'attuazione di determinate politiche europee.

16. A.M. Poggi, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, cit., p. 12.

17. G. Grasso, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in «Rivista AIC», n. 4, 2016.

18. Sul punto, S. Gambino, *Costituzione, integrazione europea e crisi economica: presente e futuro dei diritti sociali*, in «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», n. 1, 2019, p. 69, il quale evidenzia come «i primi costituenti europei avevano manifestato una fiducia eccessiva sul ruolo autopropulsivo del mercato e sulla relativa capacità di creare condizioni sociali adeguate nella direzione della coesione e della integrazione sociale ed economica».

Ciononostante, il Trattato di Lisbona ha assegnato all'Unione obiettivi chiari e ambiziosi in campo sociale, pur con competenze limitate rispetto a quelle degli Stati membri in questo ambito: la promozione dell'occupazione e di alti livelli di protezione, inclusione e non discriminazione, giustizia sociale, uguaglianza tra donne e uomini, solidarietà tra generazioni e diritti dei bambini (art. 3 TFUE). E ancora, coesione economica, sociale e territoriale e solidarietà tra gli Stati membri sono stati ugualmente indicati in modo esplicito. Il Trattato di Lisbona è stato quindi salutato come il punto più rilevante del lungo processo di apertura reciproca e convergenza tra Stati membri, considerandolo, allo stesso tempo, un possibile trampolino di lancio «*per un ulteriore rafforzamento di questo processo, economicamente vantaggioso, socialmente e politicamente sostenibile*»<sup>19</sup>.

Stante questo quadro, è necessario tuttavia evidenziare come la crisi economica iniziata negli USA nel 2008 e successivamente allargatasi all'Unione europea a partire dal 2011, ha segnato un'altra battuta d'arresto per la costruzione del *modello sociale europeo* a causa dei vincoli di finanza pubblica dell'Unione europea e le misure di *austerità* introdotte in molti paesi dell'Eurozona. Qual è stato il risultato di tutto ciò? Ebbene, è chiaro che quando si tratta di tagliare la spesa i primi terreni che più facilmente e velocemente possono venire incisi sono proprio quelli oggetto di prestazioni e sussidi.

Una prima timida risposta a questo è venuta dall'approvazione nel 2017 del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali<sup>20</sup> volto a rimettere al centro il tema dei diritti sociali stessi, dimostrando che non è più e non solo il mercato il vero *centro* del processo di integrazione europea e determinando il superamento della concezione del cittadino europeo come *homo oeconomicus*<sup>21</sup>.

In questa prospettiva, il Pilastro sociale europeo stabilisce 20 principi e diritti essenziali per mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti nell'Europa del 21° secolo, che insieme al Documento sulla dimensione sociale dell'Europa (redatto nello stesso anno), costituiscono un punto di partenza per una maggiore attenzione al benessere dei cittadini e agli scenari di potenziamento del *modello sociale europeo*<sup>22</sup>.

Esso deve tuttavia essere elaborato e riempito di contenuti, in particolare attraverso lo stanziamento di adeguate risorse di bilancio che possano consentire l'effettivo perseguimento degli obiettivi dichiarati. In questo senso, il Pilastro

19. M. Ferrera, *Si può costruire una Unione sociale europea?*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 2018, p. 567.

20. COM (2017) 250 del 26 aprile 2017, *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*.

21. P. Bilancia, *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit., p. 8.

22. G. Allegri, *Per una European Social Union, Working Paper del Centro Studi Europei*, n. 19, 2019.

sociale, se efficacemente attuato, potrebbe contribuire a “rendere saldo” uno dei tradizionali “zoccoli duri” del processo di integrazione europea.

Tuttavia, è stato fatto notare come anche quest’iniziativa, inizialmente, sia stata priva del coraggio necessario per far fare un salto di qualità all’UE in questo ambito, c’è chi addirittura l’ha definita come un passaggio a ritroso a seguito dell’itinerario tortuoso culminato con il Trattato di Lisbona e con la vincolatività della Carta. Quindi, come criticamente sottolineato, nell’istituire il Pilastro, la Commissione si è affidata essenzialmente a strumenti non vincolanti, i più significativi dei quali sono, da un lato, la raccomandazione 2017/761 e, dall’altro, l’atto di proclamazione inter-istituzionale (congiuntamente a Consiglio e Parlamento europeo), che ha concluso solennemente il vertice sociale di Göteborg del novembre 2017<sup>23</sup>.

Quindi, le due colonne portanti del Pilastro – se è consentito affidarsi a un’altra metafora architettonica – sono due misure di *soft law*: una tipica, ovvero la raccomandazione ai sensi dell’art. 292 del TFUE; l’altra atipica, sebbene certo non sconosciuta al variegato repertorio di forme in cui è storicamente emerso uno specifico sistema di protezione dei diritti (sociali) fondamentali dell’Unione europea.

E non solo: data la natura giuridica del Pilastro i principi e i diritti in cui si sostanzia non sono dunque direttamente applicabili: essi devono essere tradotti in azioni specifiche o in atti normativi distinti al livello appropriato, che è essenzialmente quello degli Stati membri.

Il modello che emerge è dunque quello di un sistema europeo che protegge solo in misura indiretta ed eventuale la sfera sociale dei cittadini, in quanto non dotato di una competenza specifica, ma solo concorrente e di coordinamento. Questo chiaramente accade anche perché, da una parte, la tutela dei diritti sociali prevede un’azione positiva del soggetto pubblico, la quale necessita di una copertura di spesa importante, che è difficile da sostenere per l’Unione Europea, dall’altra (e collegata a questa) c’è la volontà degli Stati membri di mantenere la competenza in capo a tali ambiti anche data la diversità dei propri modelli di riferimento.

Alla luce di questo quadro critico, nonostante la Commissione avesse già iniziato a tradurre nella pratica i principi del Pilastro, proponendo nel 2020 iniziative relative al sostegno all’occupazione giovanile e a salari minimi adeguati, il 4 marzo 2021 ha lanciato il Piano di azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali con l’obiettivo (e il tentativo) di concretizzare, tramite azioni specifiche, la propria ambizione di un’Europa sociale forte, che concentri la propria

23. S. Giubboni, *L’insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in «Politica del diritto», n. 4, 2018, pp. 561-562.

attenzione su obiettivi quali occupazione e competenze per il futuro e apra la strada a una ripresa socioeconomica equa, inclusiva e resiliente da conseguire entro il 2030.

Si tratta dunque di una nuova opportunità per l'Europa di aggiornare il proprio *corpus* di norme sociali, affrontando nel contempo con successo le trasformazioni indotte dai nuovi sviluppi a livello sociale, tecnologico ed economico e dalle conseguenze socioeconomiche della pandemia.

### **3. Il quadro degli strumenti europei per l'implementazione dei diritti sociali**

Alla luce di queste nuove spinte sarebbe impreciso descrivere l'Europa sociale esclusivamente come un sistema *in potenza* e non anche, seppure molto limitatamente, *in atto*.

Volendo seguire la tradizione di Max Weber, la teoria politica considera in generale i diritti come fonti di potere (le cd. *Machtquellen*)<sup>24</sup>. Esistono tre tipi distinti di fonti di potere che sostengono l'effettivo esercizio di qualsiasi diritto. In primo luogo, vi sono fonti normative. In secondo luogo, vi sono fonti coercitive. In terzo luogo, vi sono risorse strumentali, ovvero la disponibilità di condizioni pratiche per un pieno esercizio dei diritti. Mentre è essenzialmente il secondo tipo di fonti (quelle legali-coercitive) a rendere forti i diritti, nelle società liberal-democratiche contemporanee non dobbiamo sottovalutare l'importanza degli altri due tipi: le fonti normative che operano a livello ideale e motivazionale, mentre le fonti strumentali che agevolano l'attuazione e applicazione dei diritti.

Infatti, in questo senso – come abbiamo già notato –, l'Unione dalla metà degli anni '80 esercita funzioni di supporto rispetto agli Stati Membri (nonché agli attori locali) nel perseguire obiettivi di carattere sociale (ma non solo) attraverso l'uso delle risorse dei Fondi europei previsti dai cicli di programmazione finanziaria pluriennali, tra cui rilevanti sono i Fondi volti a un'azione sovranazionale nel campo della protezione sociale: il Fondo Sociale Europeo, il Fondo Europeo per l'adeguamento alla Globalizzazione e il più recente Next Generation EU.

Nel primo caso parliamo di uno strumento, previsto sin dalla firma dei Trattati di Roma del 1957, che ha sempre avuto come punto nevralgico l'occupa-

24. Si veda la sintesi del pensiero weberiano in M. Ferrera, *Teoria empirica della politica e diritti sociali*, in «Ragion pratica», n. 2, 2016, p. 477, nonché Id., *Si può costruire una Unione sociale europea?*, cit., p. 575.

zione, anche se nel corso del tempo ha cambiato più volte principi e obiettivi. Per queste ragioni è stato uno strumento fondamentale nel perseguire gli obiettivi di Europa 2020 volti a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Dal nuovo ciclo di programmazione 2021-2027, però, il FSE ha cambiato denominazione, diventando FSE+<sup>25</sup>. Questa nuova denominazione non ha solo una funzione di *re-branding* dello strumento ma ha comportato importanti novità. In *primis*, è il frutto di un accorpamento di più strumenti (il FSE, Iniziativa per l'occupazione giovanile, il Fondo di aiuti europei agli indigenti, il Programma di occupazione e di innovazione sociale e il Programma europeo per la salute) per rendere possibile promuovere azioni più coordinate e trasversali evitando accavallamenti o sovrapposizioni, semplificando, dunque, anche le procedure e l'accessibilità.

Inoltre, per il bilancio 2021-2027, nonostante le previsioni non ottimistiche durante il periodo di negoziazione, la quota di rilevanza del FSE+ rispetto alla generale Politica di Coesione sale dal 23% al 27%, avendo a disposizione circa 99 miliardi di euro. Obiettivo principale del FSE+ sarà l'implementazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, citato in precedenza<sup>26</sup>, mostrando come il collegamento tra il primo e il secondo sia particolarmente stringente, sia su un piano concettuale che di effettiva messa a terra.

In questa cornice, si collocheranno gli Stati membri per vedere come tali macro aree di intervento potranno declinarsi e trovare effetti di massima efficacia. Infatti, la quasi totalità dei Fondi verrà utilizzata tramite una gestione concorrente secondo la quale i singoli Stati membri attueranno i programmi e i progetti previsti dal FSE+ in accordo e coordinamento con la Commissione Europea.

Chiaramente il FSE+ continuerà a interfacciarsi con gli altri fondi e strumenti di finanziamento sovranazionali; in particolare manterrà la forte relazione con il Fondo Europeo per l'Adeguamento alla Globalizzazione, oggi denominato Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per i lavoratori in esubero (FEG), istituito col Regolamento 1927/2006 con l'obiettivo di supportare i lavoratori che hanno perso la propria occupazione per motivi ricon-

25. Sul punto si veda il Regolamento (Ue) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante *Disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti*.

26. Cfr. G. Centurelli, «Next Generation Eu» e fondi strutturali. *L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo ed elementi di semplificazione nel periodo 2021-2027*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 1, 2022, p. 40.

ducibili alla globalizzazione, attraverso iniziative di formazione e reinserimento lavorativo.

Il FEG si caratterizza per la flessibilità nella risposta e nella capacità di adattamento ai contesti in cui si cala, spesso riuscendo a ricollocare i lavoratori, grazie alla nuova formazione degli stessi, adatta ai nuovi contesti locali-globali. La capacità di adattamento e di modellazione sul caso specifico è sicuramente la cifra distintiva di questo strumento, che ha permesso alle istituzioni degli Stati membri di creare pacchetti formativi

adattati alle necessità e alle aspettative dei lavoratori tenendo conto nel contempo delle esigenze professionali degli stessi, delle condizioni dei mercati del lavoro locali o regionali e del potenziale di riassorbimento dei settori considerati nonché dalla strumentazione di servizi e misure a disposizione a livello di singolo Stato Membro<sup>27</sup>.

Visti gli ottimi risultati ottenuti, per il periodo 2021-2027 il FEG ha una portata più generale, permettendo soprattutto di intervenire in caso di *shock* derivanti dalla transizione digitale e dall'automazione<sup>28</sup>, che potrebbe determinare un forte mutamento dei sistemi economico-sociali nei prossimi anni.

È poi da considerare, seppur brevemente, il ruolo giocato da Next GenerationEU, strumento che, come ricordato, è stato istituito per rispondere agli effetti della crisi pandemica, portando le risorse stanziati nel bilancio EU da 1000 a 1800 miliardi. È da notare come l'istituzione del Next Generation EU è stato possibile anche grazie al fatto che l'Unione Europea per la prima volta andrà direttamente sul mercato producendo debito europeo<sup>29</sup>.

Questo permetterà di sostenere gli Stati membri attraverso una parte di prestiti e una parte di sussidi, garantendo da un lato una maggiore stabilità economica e dall'altro supportando gli Stati gravati da un alto debito pubblico.

Per quanto riguarda la politica sociale, è interessante notare come una parte del Next Generation EU sia proprio dedicata alle misure di risposta sociale alla crisi che stiamo attraversando. In particolare, si fa qui riferimento al programma React-EU (50,6 miliardi di euro stanziati)<sup>30</sup> che ha l'obiettivo di perseguire

27. G. Giardinieri, *Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione come strumento solidaristico dell'Unione*, in «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», n. 3, 2016, p. 544.

28. L. Pasqui, *Employment Crises, Digital Transition and Territorial Context: The Case of the European Globalisation Adjustment Fund for Displaced Workers (EGF)*, in «Italian Labour Law E-Journal», vol. 15, n. 2, 2022, pp.157-71.

29. Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

30. Regolamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il supera-

una crescita verde, digitale e resiliente. I suoi fondi saranno quindi ripartiti tra il FESR (Fondo europeo per lo sviluppo regionale), il FEAD (Fondo di aiuti europei agli indigenti) e, il già citato FSE+ nella misura, quindi, di risorse aggiuntive ed erogate nel biennio 2021-2022.

Queste ultime si pongono l'obiettivo principale di preservare posti di lavoro tramite regimi di riduzione dell'orario, il sostegno alle categorie considerate più fragili come giovani e persone vulnerabili, nonché investimenti a favore della crescita e sviluppo delle competenze.

Infine, anche rispetto al programma Next Generation EU è significativo considerare come i prestiti e le sovvenzioni concessi agli Stati membri siano stati declinati in Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR), i quali, sono stati evidentemente influenzati dai 5 ambiti indicati a livello europeo, *Un futuro più verde, Un futuro più digitale, Un futuro più sano, Un futuro più forte, Un futuro più uguale*<sup>31</sup>.

Ancora una volta, dunque, diventa sempre più complesso discernere in maniera chiara le politiche sociali di stampo esclusivamente nazionale da quelle di matrice europea, mostrando, d'altra parte, un diverso rapporto tra Unione Europea e Stati membri in riferimento alle normative di finanza pubblica.

Infatti, vale la pena sottolineare la distanza tra l'intervento dell'Unione europea negli anni successivi alla crisi del 2008, da quello, invece, degli anni della crisi pandemica. Se, nel primo caso, l'orientamento è stato quello di limitare la libertà in campo di finanza pubblica ai singoli governi nazionali<sup>32</sup> con inevitabili ricadute sul piano della protezione e garanzia dei diritti sociali, nel secondo, invece, sono state impiegate una serie di misure volte al contenimento degli effetti sociali più negativi: si pensi alla sospensione del Patto di Stabilità e Crescita<sup>33</sup>, al Quadro Temporaneo in materia di aiuti di Stato<sup>34</sup>, così come al programma SURE<sup>35</sup>, volto al sostegno dei lavoratori che hanno subito gli effetti delle chiusure (in Italia si è tradotto in un supporto finanziario per la Cassa Integrazione).

mento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di Covid-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU).

31. Nel caso del PNRR italiano le 6 missioni sono state definite come segue: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca; Inclusione e coesione; Salute.

32. Sia permesso qui il rinvio a C. Golino, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, Cedam, Padova, 2013.

33. Si veda *supra* nota 10.

34. COM (2020)1863, *Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19*.

35. Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, *che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19*.