

Edoardo Ales

Il Modello Sociale Europeo dopo la crisi: una mutazione genetica?

Sommario: **1.** Modello Sociale: di cosa parliamo? **2.** Modello Sociale Europeo? O dell'Unione Europea? **3.** Il Modello Sociale UE: policentrismo sociale e solidarietà condizionata. **4.** Gli strumenti attuativo-regolativi del Modello Sociale UE. **5.** Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e il Semestre Europeo. **6.** Il Pilastro quale risposta alla mutazione genetica.

1. *Modello Sociale: di cosa parliamo?*

È opinione comune che il decennio di crisi finanziaria appena trascorso abbia messo a dura prova la capacità di tenuta del Modello Sociale Europeo e che questo, nella sua dimensione politica e giuridica, non ne sia uscito indenne. Anzi, anche qui per opinione sufficientemente condivisa, ne sarebbe uscito geneticamente modificato, molto più di quanto già non lo fosse stato a seguito della “modernizzazione” di inizio secolo (*flexicurity*).

Altrettanto, se non più, diffusa è l'opinione che la mutazione genetica sia stata indotta da scelte politiche dimentiche della socializzazione universalistica e solidaristica del rischio, ed orientate, piuttosto, ad una enfaticizzazione della competitività del sistema, a sua volta consapevolmente incurante delle conseguenze negative che dalla mutazione genetica del proprio Modello Sociale sarebbero derivate per singoli o per i gruppi socialmente ed economicamente esclusi.

Volendo brevemente riflettere su di un tema di così ampia e rilevante portata, non si può non partire da un chiarimento contenutistico dell'espressione Modello Sociale, proponendone una definizione che colga la sua essenza giuridica in una prospettiva dinamica e cronologicamente situata.

Per Modello Sociale “in atto” intenderei, dunque, la costruzione di un sistema regolativo fondato su quattro pilastri valoriali, quali:

- l’inclusione economica e sociale dell’individuo in una determinata comunità di rischio attraverso il lavoro, nella sua più ampia accezione di strumento di progresso sociale, quale compito delle autorità pubbliche, non delegabile al mercato (dimensione individuale del Modello Sociale);

- il raggiungimento della coesione economica, sociale e territoriale da parte della stessa comunità, quale conseguenza dell’inclusione economica e sociale degli individui che la compongono (dimensione “societale” del Modello Sociale);

- il bilanciamento di interessi tra capitale e lavoro, da raggiungere mediante un’attenta combinazione tra cooperazione e conflitto (dimensione collettiva del Modello Sociale);

- lo stimolo all’acquisizione di consapevolezza da parte del consumatore circa le conseguenze sociali delle proprie propensioni (dimensione anti-consumeristica del Modello Sociale).

Trattandosi di un Modello Sociale “in atto”, la sua operatività passa, evidentemente, attraverso l’affermazione di principi, diritti-doveri e libertà coerenti con i pilastri valoriali appena elencati, nonché, ma forse soprattutto, attraverso l’adozione di politiche pubbliche mirate a favorirne l’attuazione.

Si tratta, evidentemente, di una definizione generale che può essere applicata a qualsiasi comunità di rischio e che pone almeno tre interrogativi ineludibili: in primo luogo, quale, e come è definita, la comunità di rischio; in secondo, chi è l’individuo da integrare; in terzo e ultimo quali sono, in concreto, le fonti regolative attuative del Modello Sociale.

La risposta al primo interrogativo è, al tempo stesso, semplice e complessa. Semplice, in quanto sta allo studioso individuare l’oggetto della propria ricerca, scegliendo, quindi, una delle numerose comunità di rischio esistenti, così come moltiplicatesi nella dimensione multi-livello assunta dalla *governance* economica e sociale nella globalizzazione. Complessa, data la notevole e crescente instabilità delle comunità di rischio esistenti, dovuta proprio alla messa in discussione dei pilastri valoriali sopra enunciati, derivante dalla loro non più generalizzata condivisione. Si pensi, con riferimento all’Unione europea, alla *Brexit*, ma anche, più di recente, alla vicenda catalana, nella quale, al di là degli aspetti “culturali”, le motivazioni economico-sociali delle spinte centrifughe paiono decisive.

La complessità della risposta al primo interrogativo, trova riscontro nel-

l'assoluta complessità della risposta al secondo, relativo all'identificazione dell'individuo da integrare ovvero alle dimensioni quali-quantitative che la comunità di rischio può assumere in una prospettiva incrementale, determinata, oggigiorno più che nel passato, da flussi migratori difficilmente controllabili, soprattutto laddove la singola comunità sia inserita in una più ampia "comunità di comunità", teoricamente unita dalla condivisione dei pilastri valoriali sopra esposti.

Se non ci si accontenta di una mera analisi dell'esistente ma ci si proietta sugli sviluppi o, se si vuole, sulle mutazioni genetiche del Modello Sociale, non meno complessa delle prime due è la risposta al terzo interrogativo ovvero quello relativo alle fonti e agli strumenti attuativo-regolativi del Modello Sociale stesso. Interrogativo che, stante l'impegno delle autorità pubbliche alla sua realizzazione, comune ai quattro pilastri valoriali sopra enunciati, può essere facilmente esteso alle fonti di finanziamento del medesimo.

2. *Modello Sociale Europeo? O dell'Unione Europea?*

Dovendo operare una scelta, in queste brevi riflessioni, ci si concentrerà sull'Unione europea e, quindi, sul Modello Sociale tecnicamente noto come europeo, rispondendo, così, sin da subito, al primo interrogativo, quello relativo all'individuazione della comunità di rischio, con il proposito di rispondere, poi, al secondo e al terzo interrogativo e, quindi, di concludere sulla questione della mutazione genetica.

Se, dunque, la comunità di rischio sociale di riferimento dell'analisi è l'Unione europea e la prospettiva è anche quella regolativa, tecnicamente più congrua risulta essere l'indicazione di Modello Sociale *dell'Unione europea*, indicazione che consente di non impegnarsi in un'opera, sempre rischiosa, di classificazione dei Modelli Sociali nazionali a livello europeo o di teorizzazione di quello che potrebbe essere, in una prospettiva idealizzante e decontestualizzata, il Miglior Modello Sociale Possibile.

Qualsiasi considerazione sul Modello Sociale dell'Unione europea, non può che prendere le mosse dall'assetto ordinamentale della dimensione sociale dell'Unione, vista quale combinazione, auspicabilmente cooperativa ma spesso competitiva, di giurisdizioni nazionali, sovranazionali e internazionali (con riferimento agli strumenti dell'OIL, dell'ONU e, soprattutto, del Consiglio d'Europa), reciprocamente integrate fin quasi a rendere inestricabile il

groviglio regolativo che ne risulta. In questa prospettiva, se la comunità giuridica (Unione europea) appare ben definita dai Trattati, molto meno chiaro e soddisfacente risulta l'assetto ordinamentale di quella che dovrebbe essere la corrispondente comunità di rischio sociale, tuttora policentrica nonostante gli sforzi profusi. Complesse appaiono, soprattutto, le forme di canalizzazione delle varie volontà politiche che dovrebbero farsi portatrici delle scelte valoriali sopra enunciate, ovviamente laddove condivise. Tutto ciò ha determinato il paradossale ma immanente e doloroso conflitto tra "cittadinanze sociali" (dell'Unione, nazionale interna e, persino, nazionale di stati terzi).

3. *Il Modello Sociale UE: policentrismo sociale e solidarietà condizionata*

Consapevoli di questa contraddizione intrinseca al Modello Sociale dell'Unione europea, sulla quale si avrà modo di tornare in sede di risposta al terzo interrogativo sulle fonti di regolazione, ci si può ora dedicare al secondo, relativo all'identificazione dell'individuo da integrare nella comunità di rischio policentrica costituita dall'Unione europea. La risposta, per nulla scontata e frutto di un'elaborazione sofferta da parte del legislatore dell'Unione (Direttiva 2004/38) e della Corte di giustizia UE (*Dano*), è tanto dura quanto chiara: la comunità di rischio nella quale le pubbliche autorità hanno l'obbligo di integrare l'individuo è quella nazionale nella quale l'individuo stesso intende risiedere e l'obbligo ricorre soltanto nel caso in cui l'individuo abbia contribuito alla realizzazione in concreto di quella comunità di rischio, almeno per un certo periodo di tempo¹.

Si tratta, evidentemente di una risposta che tende ad oggettivare, attraverso una sua spersonalizzazione, il tema dell'integrazione economica e sociale, fondando quest'ultima su di un parametro misurabile in termini di corresponsività, quale la contribuzione effettiva all'esistenza e allo sviluppo della comunità di rischio (nazionale) sulla quale incombe l'obbligo giuridico di garantire l'integrazione del singolo individuo.

Siamo, dunque, di fronte all'abbandono della solidarietà quale criterio meta-giuridico di integrazione, in favore del principio giuridicamente misurabile della corresponsività tra contribuzione, in senso lato, e integrazione,

¹ V. ALES, *Il diritto alle prestazioni sociali dei migranti economicamente non attivi: una parola definitiva dalla Corte di giustizia*, in *DLRI*, 2017, p. 295 ss.

con conseguente (ri)collocazione della solidarietà tra i valori ispiratori del Modello Sociale (dell'Unione europea), sebbene in un'accezione non universalistica ma condizionata e, quindi, non gratuita ma corrispettiva.

Siamo anche di fronte, almeno nella Giurisprudenza della Corte di giustizia, ad una, potremmo dire conseguente, ricalibrazione del principio di parità di trattamento, ricondotto nell'alveo del suo più consolidato riferimento a situazioni analoghe ovvero alla presenza di condizioni concrete che determinano l'obbligo al trattamento uniforme.

Dalle vicende più recenti emerge, dunque, confermato, con nettezza, il policentrismo sociale dell'Unione europea e la difficoltà di immaginare l'Unione stessa come comunità di rischio sociale unitaria o anche semplicemente integrata, se non nel caso della libera circolazione dei lavoratori ovvero dei cittadini dell'Unione economicamente attivi.

E questo nonostante, ad onor del vero, negli ultimi tempi, si sia aperto un dibattito su strumenti di integrazione unitaria, con riferimento all'indennità di disoccupazione e al reddito di base, dibattito il cui futuro sembra, però, decisamente incerto.

Ciò a testimonianza di una scarsa considerazione della dimensione "sociale" del Modello Sociale dell'Unione, frutto di una clamorosa sottovalutazione del principio di coesione economica, sociale e territoriale sancito dagli art. 175 ss. TFUE. Sottovalutazione che non può essere considerata rimozione solo in considerazione del riferimento ad esso operato nel regolamento istitutivo del Fondo Europeo di adeguamento alla Globalizzazione (FEG).

4. *Gli strumenti attuativo-regolativi del Modello Sociale UE*

Policentrismo sociale e solidarietà condizionata ovvero le risposte ai primi due interrogativi, costituiscono il viatico (o il fardello) con il quale affrontare il terzo ed ultimo, relativo agli strumenti regolativi.

D'altro canto, il policentrismo strutturale e funzionale dell'Unione quale (ipotetica) comunità di rischio sociale trae, al tempo stesso, origine e conferma procedurali sul versante attuativo-regolativo dall'adozione dell'approccio cooperativo ai rapporti tra regolatori nazionali e regolatore sopranazionale nell'individuazione di requisiti minimi comuni, realizzatosi con l'Atto Unico Europeo del 1986 (art. 118a TCEE) e pienamente confer-

mato nell'assetto attuale (art. 153 TFEU), anche in considerazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sui quali deve fondarsi l'intervento delle Istituzioni dell'Unione.

I requisiti minimi comuni individuati dalle direttive, costituiscono, tuttavia, senza ombra di dubbio un nucleo rilevante del Modello Sociale dell'Unione europea, potendo vantare il merito di aver profondamente inciso sulla legislazione degli Stati Membri, se non altro per ciò che concerne il coinvolgimento dei lavoratori, le ristrutturazioni d'impresa, la salute e sicurezza sul lavoro (ivi incluso l'orario) e il diritto antidiscriminatorio.

Si tratta di temi fondamentali nello svolgimento del rapporto di lavoro, rispetto ai quali, possiamo affermare l'esistenza di regole minime comuni, in grado di attenuare il policentrismo e creare una comunità di rischio se non sociale, nell'accezione sopra descritta, almeno giuslavoristica, seppur priva, per propria e scarsamente sensata scelta politica, della possibilità di determinare regole condivise in materia di libertà di associazione, retribuzione e azione collettiva (art. 153(5) TFUE).

Probabilmente portato all'estremo della praticabilità e sostenibilità politica, soprattutto nell'Unione post-allargamento, l'utilizzo della tecnica dei requisiti minimi o, se si vuole, dell'integrazione attraverso la legge, ha subito un notevole rallentamento, se non un vero e proprio fermo (si vedano, però, le proposte di modifica della direttiva distacco e della direttiva informazione individuale). D'altro canto, ben prima dell'allargamento del 2004, il rientro del Regno Unito nella dimensione sociale e l'approvazione del Trattato di Amsterdam avevano determinato un evidente cambio di prospettiva in favore del coordinamento delle politiche, che avrebbe avuto come effetto virtuoso la convergenza non forzata delle legislazioni verso obiettivi comuni determinati attraverso un dialogo circolare tra Stati Membri ed Istituzioni dell'Unione.

Ci si riferisce, ovviamente, alla Strategia Europea per l'Occupazione, inaugurata nel 1997 e incorporata nel TFUE, per questo sopravvissuta alle temperie politiche ed economiche, tanto da aver festeggiato quest'anno il proprio ventennale. Non è necessario ripercorrerne qui le vicende o gli aspetti procedurali. Ai nostri fini, infatti, è sufficiente analizzarne brevemente il punto di approdo attuale ovvero il suo inserimento all'interno del cosiddetto Semestre europeo, nell'ambito della Strategia Europa 2020 e, dunque, il suo ingresso, a pieno titolo, nell'alveo della nuova *governance* economica europea.

Questo ingresso, se, da un lato, è stato visto dalla maggior parte dei giu-
slavoristi come la sconfitta dell'autonomia della dimensione sociale da parte
di quella economica e monetaria, dall'altro, ha avuto il pregio, a mio avviso,
di aver chiarito definitivamente l'equivoco sul quale si è basata la costruzione
della Comunità economica europea ovvero la praticabilità della separazione
della sfera sociale da quella economica. Separazione dalla quale è evidente-
mente scaturito il policentrismo sociale con il quale attualmente siamo co-
stretti a confrontarci.

La riconduzione ad unità della dimensione sociale e di quella econo-
mica, consente, infatti, di evidenziare come sia stato illogico tentare di scin-
derle, essendo esse destinate ad incontrarsi e scontrarsi, se non a monte
certamente a valle ovvero nel funzionamento concreto della comunità di ri-
schio, laddove quella delle due con minor peso politico – nell'attuale mo-
mento storico decisamente la sociale – risulterà irrimediabilmente perdente.

Spostato il discorso a monte ovvero nel Semestre europeo e risolto, al-
meno sul versante delle politiche, attraverso la loro integrazione, l'*impasse*
procedurale posto alla base della *summa divisio* economico-sopranazionale –
sociale-nazionale, proprio del policentrismo sociale dell'Unione, si può e si
deve ragionare del vero elemento di preoccupazione legato ai riferimenti
assiologici delle politiche stesse una volta integrate.

Da questo punto di vista, occorre preliminarmente sottolineare come,
nel corso del suo primo ventennio di vita, la SEO si sia venuta progressiva-
mente elaborando alla stregua di un concetto olistico di Occupazione² che
ricomprende al proprio interno tutte le vicende esistenziali socialmente ed
economicamente rilevanti per l'essere umano: il contesto familiare, l'istru-
zione e la formazione, la ricerca dell'impiego e le sue vicende, le cosiddette
transizioni da un impiego ad un altro, le reti di sicurezza, la tutela pensioni-
stica. Una visione che guarda all'Occupazione in una accezione dinamica e
non statica, impegnando le autorità pubbliche a correggere i fallimenti del
mercato e dell'impresa, attraverso l'accompagnamento costante dell'individuo
dalla "culla alla bara".

² V. ALES, *The European Employment Strategy as Enhanced Coordination: A holistic approach to the EU social commitment*, in *ELLJ*, 2017, p. 122 ss.

5. *Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e il Semestre Europeo*

Sulla scia di questo approccio olistico, il versante contenutistico si è arricchito, proprio nel 2017, di una novità molto interessante, seppure giuridicamente non vincolante: il Pilastro europeo dei Diritti sociali³.

Nel quadro appena delineato, un primo pregio del Pilastro è da cogliere nel nuovo approccio ad esso sotteso, che lo distingue anche dalla Carta dei Diritti fondamentali UE ovvero la capacità di coniugare i diversi registri regolativi normalmente utilizzati nell'attuazione dei valori sottesi al Modello Sociale: il registro dei principi, quello dei diritti-doveri e delle libertà, ma forse e soprattutto, quello delle politiche pubbliche miranti a favorirne l'attuazione.

Il Pilastro, infatti, dimostra una notevole capacità di alternare i diversi registri, miscelando efficacemente, impegni politici specifici, principi, diritti-doveri e libertà. Quello che colpisce, soprattutto, è la graduazione dei primi, con le Istituzioni dell'Unione e gli Stati membri che “assicurano”, “supportano”, “invocano” e “prevengono”, consentendoci così di guardare ai principi, ai diritti-doveri e alle libertà in una prospettiva attualistica.

Un secondo pregio del Pilastro è da cogliere, a mio avviso, nell'ipostizzazione dell'approccio olistico proprio della SEO, mediante l'individuazione di diverse prospettive di analisi della comunità di rischio che rendono rilevanti a fini di protezione sociale altrettanti gruppi obiettivo, ciascuno preso in considerazione secondo i propri specifici bisogni. E, dunque, alcune disposizioni del Pilastro rivestono un carattere universale (“ciascuno”), adottando, quindi, una prospettiva “societale”, mirante all'integrazione e alla coesione sociale; altre assumono una connotazione più specifica, come quelle che si riferiscono alla dimensione di genere, all'età (giovani e anziani), alla dimensione familiare (minori e alternanza vita lavoro), alle persone con disabilità; per giungere, infine, con rilevanza quali-quantitativa almeno pari a quella delle disposizioni a carattere universale, a quelle relative ai soggetti economicamente attivi, rilevanti sia sul piano dei rapporti individuali e collettivi di lavoro che dei rapporti previdenziali.

Politiche, principi, diritti-doveri e libertà, trovano, quindi, nel Pilastro

³ V. ALES, *The European Pillar of Social Rights: an ambitious 'soft-law guide' to efficient employment and social outcomes*, in SINGER, BAZZANI (eds.), *European Employment Policies: Current Challenges*, Berlin, BWF, 2017, p. 43 ss.

la loro *summa*, facendolo a mio avviso assurgere a riferimento contenutistico consolidato e stabile non solo del Modello Sociale dell'Unione, ma anche, e a maggior ragione, del Semestre europeo, rispetto al quale esso assume un'efficacia vincolante, almeno per quanto riguarda le Istituzioni dell'Unione, soprattutto nell'elaborazione delle Raccomandazioni Nazionali Specifiche adottabili nei confronti dei singoli Stati Membri.

6. *Il Pilastro quale risposta alla mutazione genetica*

Alla luce di quanto osservato, il tema della mutazione genetica del Modello Sociale dell'Unione europea, può essere affrontato avendo a disposizione un riferimento contenutistico consolidato e stabile. Ciò ovviamente richiederebbe un'analisi dettagliata del Pilastro improponibile in questa sede.

Tre punti, tuttavia, possono essere evidenziati, senza compromettere l'economia del discorso. Essi corrispondono ad altrettante linee di riforma recentemente adottate in tre importanti Paesi Europei.

La prima riguarda la disciplina del licenziamento individuale, oggetto in Italia dei ben noti, profondi cambiamenti nel senso di un sostanziale alligeringimento degli obblighi datoriali. Ebbene, in questa prospettiva, il Pilastro adotta una linea più coraggiosa e comprensiva di quella fatta propria dall'articolo 30 della Carta, prevedendo che: “prima del licenziamento, i lavoratori hanno il diritto di essere informati delle motivazioni e a ricevere un ragionevole periodo di preavviso. Essi hanno il diritto di accedere a una risoluzione delle controversie efficace e imparziale e, in caso di licenziamento ingiustificato, il diritto di ricorso, compresa una compensazione adeguata” (punto 7b).

La seconda linea di riforma riguarda la definizione di lavoratore e, indirettamente, la determinazione dell'ambito soggettivo di applicazione del diritto del lavoro, oggetto di un recente intervento del legislatore irlandese in materia di esenzione dal diritto della concorrenza e dai suoi limiti della contrattazione collettiva relativa a settori del “falso” lavoro autonomo o del lavoro autonomo economicamente dipendente, individuati per decreto dall'Esecutivo su richiesta delle organizzazioni sindacali che intendono stipulare il relativo contratto collettivo (*Competition (Amendment) Act 2017*). Anche in questo caso il Pilastro adotta un approccio coraggioso ed espansivo, estendendo ai lavoratori autonomi che versino in condizioni comparabili a quelle

dei lavoratori subordinati un, sia pure generico, diritto ad una adeguata protezione sociale (punto 12).

La terza ed ultima linea di riforma riguarda la contrattazione collettiva, soprattutto aziendale, oggetto, in Francia, ormai da qualche anno, di reiterati interventi che ne hanno esteso il ruolo a discapito della legge, da un lato, enfatizzando la rilevanza dell'autonomia collettiva nella regolamentazione delle condizioni di lavoro, attraverso un ampio uso degli obblighi a trattare, dall'altro, ponendo l'accento sulla struttura della rappresentanza dei lavoratori nell'impresa, in chiave di sua razionalizzazione, al fine di far fronte alla nuova centralità del livello aziendale. Persino con riferimento alla dimensione collettiva, da sempre residuale nel Modello Sociale dell'Unione, se si esclude il coinvolgimento dei lavoratori, il Pilastro esalta, direi sorprendentemente, il ruolo delle parti sociali. Esse, infatti "sono consultate per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche economiche, occupazionali e sociali nel rispetto delle prassi nazionali. Esse sono incoraggiate a negoziare e concludere accordi collettivi negli ambiti di loro interesse, nel rispetto della propria autonomia e del diritto all'azione collettiva. Ove del caso, gli accordi conclusi tra le parti sociali sono attuati a livello dell'Unione e dei suoi Stati membri." (punto 8a) Inoltre, "è incoraggiato il sostegno per potenziare la capacità delle parti sociali di promuovere il dialogo sociale." (punto 8c).

Questi tre esempi possono servire ad evidenziare l'importanza del Pilastro, inteso, come detto, quale riferimento contenutistico consolidato, stabile e vincolante del Semestre europeo, nella prospettiva di una sia pur timida risposta ai rischi di mutazione genetica ai quali è esposto, spesso per scelta autonoma dei legislatori nazionali, il Modello Sociale dell'Unione. Una risposta che riguarda non solo gli aspetti contenutistici, ma anche quelli procedurali di lotta al policentrismo sociale egoistico che sta caratterizzando l'Unione negli ultimi anni.

A fronte di ciò, a mio avviso, i giuslavoristi sono chiamati ad operare una (non inedita) scelta di campo tra massimalismo utopistico e riformismo realistico, in considerazione del pericolo di implosione che le comunità di rischio sociale corrono in questo momento storico, ivi inclusa la 'comunità di comunità' per eccellenza ovvero l'Unione, in bilico tra nazionalismi populistici e universalismi irrealistici.