

Fausta Guarriello

Da una crisi all'altra, il risveglio dell'Europa sociale

1. La drammatica stagione che stiamo vivendo, segnata dalla guerra di aggressione al confine orientale dell'Europa, che minaccia la sicurezza, lo stile di vita e i valori europei; dalla crisi pandemica non ancora sedata; da un'emergenza climatica globale che impone l'accelerazione dei processi di decarbonizzazione con drastico calo di emissioni di CO₂ in atmosfera, ha imposto un deciso mutamento di rotta all'Unione europea, preso atto delle rovinose conseguenze sociali prodotte dalle politiche liberiste adottate in risposta alla crisi economica del 2008.

Gli effetti durevoli della crisi, prolungati in molti paesi europei dalle misure di austerità raccomandate o imposte dalle istituzioni europee nel quadro della *governance* macroeconomica, sono attestati dalle rilevazioni statistiche che, da allora, segnalano il costante aumento delle disuguaglianze, la crescita del tasso di povertà, sia assoluta che relativa, anche nella popolazione attiva (i cd. lavoratori poveri), la perdurante segmentazione del mercato del lavoro e precarizzazione dei rapporti d'impiego, la riduzione del tasso di copertura dei contratti collettivi, la dipendenza di fasce crescenti di popolazione da meccanismi di protezione sociale.

In risposta all'acuirsi della situazione sociale, la Commissione Juncker aveva proposto e fatto approvare il 17 novembre 2017 al summit di Göteborg il Pilastro sociale europeo, un programma di interventi normativi e non di rilancio della dimensione sociale di fronte alle nuove sfide, raccolti attorno a tre obiettivi prioritari: la promozione di pari opportunità sul mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque e sicure, estensione e rafforzamento della protezione sociale. La Commissione guidata da Ursula Von der Leyen, entrata in carica nel dicembre 2019, ha fatto proprio l'impegno di dare attuazione al Pilastro sociale nel quadro di un programma di lavoro volto a realizzare

gli obiettivi di transizione verde e digitale e di inclusione sociale sottesi all'adesione dell'UE ai *Sustainable Development Goals* delle Nazioni unite per il 2030. La rinnovata attenzione alla dimensione sociale da parte della nuova Commissione, rafforzata dal gioco di sponda con il Parlamento europeo uscito dalle elezioni del maggio 2019, sembra doversi attribuire alla lezione appresa dalla crisi e allo scongiurato pericolo di affermazione dei partiti populisti in Europa, oltre che al trauma istituzionale prodotto dalla Brexit.

Ma il vero motore di una rinnovata solidarietà europea è stato innescato dall'emergenza sociale e sanitaria causata dalla pandemia.

2. All'annuncio dato dalla Presidente Von der Leyer nell'aprile 2020 di una risposta solidale dell'Europa ai paesi colpiti dalla pandemia, è seguito un reale cambio di rotta delle istituzioni europee con il varo del programma straordinario Sure, di co-finanziamento delle misure nazionali di tutela del reddito dei lavoratori sospesi a causa del Covid-19, con l'approvazione dell'imponente pacchetto di finanziamenti del Recovery and Resilience Facility (RRF), che comprende il programma Next Generation EU, e con il nuovo bilancio pluriennale 2021-2027, le cui risorse sono indirizzate a rafforzare la resilienza della società e dell'economia europea.

La pandemia, con l'immane sacrificio di vite che ha colpito soprattutto le persone fragili, la chiusura dei confini, il blocco delle attività economiche non essenziali, il distanziamento sociale, il collasso delle strutture sanitarie, ha illustrato in modo irrefutabile il ruolo fondamentale svolto dallo stato sociale come infrastruttura di supporto ai bisogni del cittadino in materia di salute, ricerca, previdenza, assistenza. Essa ha costituito un punto di osservazione privilegiato per verificare i diversi approcci ai rischi per la salute e sicurezza dei cittadini e per la tenuta delle attività economiche seguiti dai sistemi nazionali, che ha evidenziato la maggior resilienza dei paesi con istituzioni più solide e performanti, caratterizzate da sistemi di welfare a carattere universalistico. La sospensione della disciplina sugli aiuti di stato e dei vincoli di bilancio da parte dell'UE ha favorito la necessaria iniezione di liquidità a sostegno delle famiglie e delle imprese nel corso dell'emergenza sanitaria.

Al tempo stesso, l'esperienza traumatica della pandemia ha mostrato l'interconnessione globale dei nostri sistemi economici, con problemi di approvvigionamento di materie prime e di componenti essenziali alla produ-

zione di beni, a causa dell'interruzione delle *global supply chains* e dei rischi legati a delocalizzazioni effettuate in altre aree del pianeta.

Da ultimo, ma non ultimo, la crisi pandemica ha rivelato la fragilità del nostro ecosistema, una drammatica avvisaglia della profonda alterazione del rapporto tra uomo e natura, che rende indifferibile la presa d'atto dei guasti prodotti dall'attività umana basata su una concezione illimitata della disponibilità di risorse naturali e l'effettiva adozione di misure volte a mitigare e correggerne gli effetti sul breve, medio e lungo periodo per salvaguardare la varietà e la sopravvivenza della vita sul pianeta in condizioni di benessere e di equilibrio con l'ambiente.

La pandemia ha quindi agito da acceleratore di risposte politiche alle conseguenze nefaste generate dalla illimitata fiducia nella mano invisibile del mercato, che ha dominato da oltre un ventennio la stessa visione dell'UE. Il "ritorno dello Stato" causato dall'emergenza pandemica ha trovato nella dimensione euro-unitaria un quadro di riferimento e di indirizzo che guarda oltre l'emergenza economica e sanitaria per accelerare la doppia transizione verso un'economia sostenibile e digitale che non lasci indietro nessuno, per richiamare le parole d'ordine dell'European Green Deal. La stessa denominazione *Next Generation EU* dell'imponente piano di investimenti pubblici finanziato con risorse reperite sui mercati rappresenta il valore simbolico di una correzione di rotta a favore delle generazioni future, nei cui confronti l'Europa assume l'impegno di prendersi cura dell'ambiente e del benessere delle persone attraverso un rinnovato modello sociale europeo.

Il massiccio intervento di sostegno economico-finanziario realizzato dall'Unione europea attraverso l'indebitamento sul mercato con l'emissione di titoli del debito europei e il ricorso a una politica monetaria espansiva segna un mutamento epocale nella logica strutturale degli assetti di governo dell'economia da parte del sistema istituzionale e dell'ordinamento dell'UE, un vero cambio di paradigma fondato su uno strumento solidale di condivisione del rischio. La crisi sanitaria ed economica viene così utilizzata come opportunità per accelerare il processo di sviluppo sostenibile e di transizione energetica del continente attraverso obiettivi di riduzione dell'uso dei combustibili fossili del 55% entro il 2030 e di raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 attraverso il passaggio a energie rinnovabili, il sostegno all'innovazione tecnologica e alla digitalizzazione dei processi produttivi e dei servizi e un utilizzo massiccio della formazione e riqualificazione per superare il divario digitale, uniti a obiettivi di inclusione sociale che accompa-

gnino la doppia transizione rendendola socialmente equa. Su queste tre linee di azione vengono focalizzate le imponenti risorse previste dal meccanismo del Recovery and Resilience Facility e da altri fondi comunitari per finanziare le misure definite negli omonimi PNRR.

3. Il rinnovato protagonismo dei poteri pubblici europei e nazionali in campo economico si traduce in un programma di politica industriale, energetica, di ricerca e innovazione caratterizzato da condizionalità strategiche volte a indirizzare l'azione dei soggetti che beneficiano del finanziamento pubblico verso obiettivi di interesse collettivo, con un approccio ispirato al paradigma delle *mission-oriented policies* quale strumento-chiave per affrontare le grandi sfide ambientali, tecnologiche, sociali con l'attivo coinvolgimento dei cittadini.

In effetti, il regolamento europeo n. 2021/241 sul funzionamento del meccanismo di ripresa e resilienza, prevede una *governance* partecipata attraverso il coinvolgimento delle parti sociali e di altri stakeholder dalla fase di ideazione, alla implementazione, monitoraggio ed eventuale correzione delle misure adottate. Il cosiddetto meccanismo di "ascolto" delle richieste avanzate da istituzioni territoriali, parti sociali, società civile, organizzazioni giovanili e altri stakeholder rilevanti per l'attuazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza, ex art. 18 q), mira infatti a raccordare le strutture di governo incaricate di realizzare i PNRR con i destinatari delle misure assicurando forme di discussione pubblica e di controllo democratico sull'uso delle ingenti risorse pubbliche destinate alla doppia transizione verde e digitale e all'inclusione sociale. Se in fase di avvio il coinvolgimento della società civile organizzata non è stato soddisfacente, nella valutazione espressa dal CESE, una correzione di rotta in senso più partecipativo si sta sperimentando in fase di attuazione delle misure attraverso forme di raccordo istituzionale tra diversi portatori di interesse.

Fin qui sul piano delle politiche pubbliche e dei meccanismi istituzionali di *governance* delle imponenti trasformazioni che dovrebbero guidare verso società più resilienti a future crisi e più inclusive. Sul fronte dei diritti, dopo un lungo periodo di stasi nella produzione legislativa in campo sociale, l'approvazione del Pilastro sociale europeo ha segnato un cambio di passo e un effettivo segnale di rilancio dell'attività normativa delle istituzioni euro-unitarie. Già con l'approvazione delle direttive n. 2018/957 sul distacco transna-

zionale, n. 2019/1151 sulla trasparenza e prevedibilità delle condizioni di lavoro, n. 2019/1152 sulla conciliazione tra vita privata e vita professionale, n. 2019/2121 sulla partecipazione dei lavoratori nelle vicende circolatorie dell'impresa riguardanti trasformazioni, fusioni e scissioni transfrontaliere e il regolamento n. 1149/2019 istitutivo della *European Labour Authority* (ELA), discipline varate sotto la precedente legislatura, ma soprattutto con la batteria di proposte annunciate dalla Commissione Von der Leyen in attuazione del Pilastro sociale, il cantiere normativo di diritto sociale europeo si è arricchito di temi e materie, in parte inediti, rinnovando la felice stagione dei diritti sociali.

Le proposte in materia di rafforzamento della parità salariale uomo/donna, tutela dei lavoratori delle piattaforme digitali, riconoscimento del diritto di contrattazione collettiva per i lavoratori autonomi, disciplina del salario minimo adeguato e del reddito minimo, *due diligence* dei diritti umani e dell'ambiente nelle catene di fornitura globali, regolazione dell'intelligenza artificiale appaiono tasselli di un rinnovato e più articolato interesse a confrontarsi con alcuni grandi temi del presente e a definire una cornice normativa euro-unitaria. Non sempre le proposte avanzate disegnano assetti regolativi all'altezza degli ambiziosi obiettivi perseguiti: e tuttavia, hanno il pregio di reimmettere nel processo legislativo euro-unitario temi e problemi che riguardano la qualità della vita di milioni di lavoratori in carne ed ossa, mostrando il volto solidale e non tecnocratico dell'Unione e rilanciando il dibattito pubblico a livello nazionale su temi sociali di stringente attualità.

Alle iniziative legislative fa da *pendant* il piano di azione del Pilastro sociale, presentato dalla Commissione e approvato dal vertice sociale di Porto nel maggio 2021, con i nuovi target fissati per il 2030 in materia di occupazione (almeno il 78% di lavoratori occupati, con dimezzamento del divario di genere), di formazione verso competenze innovative (almeno il 60% della popolazione impegnata in attività formative ogni anno e almeno l'80% delle persone di età compresa tra 16 e 74 anni impegnata nell'acquisizione di competenze digitali di base), di protezione e inclusione sociale (con riduzione di almeno 15 milioni di persone in stato di povertà o di esclusione sociale, di cui almeno 5 milioni di bambini).

Le conclusioni del vertice di Porto sottolineano la volontà delle istituzioni europee di utilizzare la crisi generata dalla pandemia come opportunità di investimento per creare occupazione di qualità e rafforzare la resilienza del sistema economico rispetto a future crisi, basando la competitività del

sistema Europa sulle direttrici di una crescita sostenibile e inclusiva, su lavoro dignitoso e giustizia sociale, sulla transizione ecologica e digitale. La realizzazione degli obiettivi di carattere sociale, rilevata attraverso nuovi *social scoreboards*, un insieme di indicatori volti a evidenziare con il metodo del *benchmarking* i progressi compiuti dagli Stati, costituisce parte integrante del processo di *governance* macroeconomica del semestre europeo, adattato alla nuova struttura del dispositivo di ripresa e resilienza.

4. Da ultimo, va ricordata l'ampia consultazione dei cittadini europei realizzata tramite l'organizzazione di panel tematici e la creazione di una piattaforma digitale multilingue per avanzare proposte nel quadro della Conferenza sul futuro dell'Europa varata a marzo 2021. La consultazione, conclusa il 9 maggio 2022 con la presentazione della relazione sul risultato finale della Conferenza ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio europeo e della Commissione, ha portato alla formalizzazione di 49 proposte e oltre 320 misure specifiche correlate, raccolte attorno a nove questioni che esprimono le principali preoccupazioni dei cittadini europei. Le proposte spaziano dai temi relativi alla lotta al cambiamento climatico e alla tutela dell'ambiente, alla salute, a un'economia più forte caratterizzata da giustizia sociale e buona occupazione, alla posizione dell'Unione europea nel mondo, a valori e diritti, stato di diritto e sicurezza, alla trasformazione digitale, alla democrazia europea, alle migrazioni, a istruzione, cultura, gioventù e sport.

Spetta ora alle istituzioni dell'Unione dare seguito alle raccomandazioni espresse dai cittadini europei nell'ambito delle competenze definite dal Trattato e delle iniziative legislative in corso, ovvero attivando la procedura di modifica dei Trattati in direzione del rafforzamento delle competenze dell'Unione: si pensi, per richiamare alcune richieste che postulano revisioni più o meno significative dei trattati, alle proposte di rendere la salute e l'assistenza sanitaria, come pure l'istruzione, materie di competenza concorrente dell'Unione; di armonizzare gli standard sanitari a livello euro-unionale; di garantire obbligatoriamente in tutta l'UE la creazione di asili nido a prezzi accessibili e di servizi gratuiti di assistenza all'infanzia; di obbligare gli stati a riconoscere il diritto al matrimonio e all'adozione per coppie dello stesso sesso; di introdurre il potere del Parlamento europeo di indire referendum e di conferire allo stesso, come pure ai Parlamenti nazionali e regionali, il potere di iniziativa legislativa; di introdurre l'elezione diretta del presidente della

Commissione da parte dei cittadini; di passare dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio europeo; di rafforzare i poteri del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni; ecc.

Il Parlamento europeo ha prontamente risposto alle sollecitazioni provenienti dai risultati della Conferenza sul futuro dell'Europa approvando il 9 giugno scorso una risoluzione in cui chiede l'attivazione della procedura di revisione dei Trattati ex art. 48 TUE, al fine di riformare le procedure di voto e di adeguare le competenze conferite all'Unione, in particolare nei settori della salute, delle politiche energetiche, della difesa e delle politiche sociali ed economiche, al fine di garantire piena attuazione al pilastro europeo dei diritti sociali e di integrare il progresso sociale nella clausola sociale orizzontale ex art. 9 TFUE, collegandola ad un protocollo da inserire nei Trattati, nonché di rafforzare la procedura di protezione dei valori su cui si fonda l'Unione e chiarire le conseguenze previste per la loro violazione.

Il risveglio della stagione dei diritti sociali, annunciato dal pilastro sociale europeo, sembra avviato a divenire un elemento costitutivo dell'Europa che verrà, forte della consapevolezza che alle nuove sfide planetarie potrà rispondere solo rafforzando la coesione sociale e il senso di appartenenza a una stessa comunità di valori.