



Dove porta il pilastro europeo dei diritti sociali?

DANIEL SEIKEL
Gennaio 2018

- Il 17 novembre 2017, al vertice sociale europeo, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno approvato il pilastro europeo dei diritti sociali. Il pilastro avrà validità nell'Eurozona, ma vi possono ricorrere anche i restanti stati membri.
- Il pilastro sostanzialmente riassume l'acquis social dell'UE. Non sono indicati nel testo obiettivi concreti. Dal pilastro inoltre non derivano vincoli giuridici diretti per gli stati membri. Può però costituire una base di partenza per mettere in campo politiche europee comuni.
- Anche se il pilastro formalmente si rivolge soprattutto agli stati membri, paradossalmente può avere effetti maggiori nella politica dell'Unione Europea stessa.
- Gli eventuali effetti positivi del pilastro dipenderanno in maniera decisiva da quanto la Commissione europea vincolerà il proprio agire ai principi da esso enunciati.
- Anche con il pilastro europeo continua a mancare il necessario equilibrio tra i diritti sociali collettivi (diritto di sciopero, autonomia contrattuale) da un lato, e le quattro libertà fondamentali europee (beni, servizi, capitali e persone).



Indice

1	Introduzione	2
2	Cos'è il pilastro europeo dei diritti sociali?	2
3	Valutazione del pilastro	4
3.1	Rilevanza sul piano nazionale	4
3.2	Rilevanza sul piano della politica europea	5
3.3	Conclusione preliminare	6
4	Deficit del pilastro e ulteriori esigenze di intervento sociopolitico	6
5	Conclusioni	7
6	Bibliografia	9
7	Appendice	10

1 Introduzione

Il 26 aprile 2017 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di misure con cui rafforzare la dimensione sociale dell'Unione Europea. Nucleo centrale del pacchetto è il cosiddetto «pilastro europeo dei diritti sociali», composto di 20 principi formulati in via molto generale e che possiamo definire, in senso molto lato, sociopolitici. Il 17 novembre 2017, nel corso del vertice di Göteborg, è stato proclamato congiuntamente dalla Commissione, dal Consiglio e dal Parlamento europeo, senza però divenire giuridicamente vincolante¹. I principi sono concepiti quali diritti sociali degli individui nei confronti degli stati membri (Höpner 2017; Rasnaca 2017, p.17 e seg.)². Gli stati membri dovranno dar seguito ed attuazione a tali principi nell'ambito della legislazione nazionale. Anche l'iniziativa legislativa europea dovrà, inoltre, provvedere a concretizzarli. Gli obiettivi che la Commissione si propone di ottenere attraverso il pilastro sono estremamente ambiziosi. Si spera che il pilastro serva da guida nella rinnovata ricerca di convergenze a rialzo per quanto riguarda le condizioni di vita e di lavoro in Europa (Rasnaca 2017, p.13). Con il pilastro la Commissione mostra di aver riconosciuto l'importanza della dimensione sociale dell'Europa. Sullo sfondo vi sono i continui problemi sociali dell'Unione, presenti soprattutto in alcuni paesi dell'Eurozona.

Il presente paper è volto ad analizzare e valutare il pilastro europeo dei diritti sociali guardando agli effetti che avrà sulle politiche nazionali ed europee.

2 Cos'è il pilastro europeo dei diritti sociali?

Già l'otto marzo 2016 la Commissione presentò una prima stesura del pilastro, dando così inizio ad un processo di consultazione pubblica. Questa prima versione è da ritenersi estremamente problematica (per un'analisi dettagliata della questione si veda Lürcher/Schömann 2016). Il testo subordinava i principi sociopolitici a prospettive che da considerazioni sociali sono ben lontane, quali la sostenibilità fiscale e la competitività. Inoltre

guardava ai diritti sociali partendo da un paradigma fortemente pro-attivo (quello della «Flexicurity»), secondo cui il rapporto tra costi e benefici dei sistemi sanitari dovrebbe garantirne la sostenibilità; l'età pensionistica dovrebbe essere agganciata all'aspettativa di vita; la durata delle prestazioni in caso di disoccupazione dovrebbe incentivare ad un rapido ritorno sul mercato del lavoro; i salari minimi non dovrebbero compromettere l'accesso all'occupazione o disincentivare la ricerca di lavoro; l'andamento dei salari e la produttività, infine, dovrebbero andare di pari passo. Questa prima stesura andava perciò rifiutata, poiché nella versione iniziale avrebbe potuto condurre addirittura ad un peggioramento degli standard sociali. Era dunque ragionevole nutrire seri dubbi rispetto agli obiettivi perseguiti dalla Commissione.

A seguito della consultazione pubblica, alcuni elementi problematici della prima stesura sono stati eliminati dalla versione attuale presentata dalla Commissione il 26 aprile 2017.³ Ci soffermeremo più avanti sulle criticità ancora presenti nel testo (si veda Infobox 2).

Il pilastro si articola in tre categorie principali:

- pari opportunità e accesso al mercato del lavoro
- condizioni di lavoro eque
- protezione e inclusione sociale

Il pilastro si compone complessivamente di 20 principi generali (per una panoramica si veda l'Infobox 1; il testo completo è invece riportato nell'allegato). In sostanza, questi principi riassumono l'aspetto sociale dell'*acquis communautaire* dell'UE,⁴ il cosiddetto *acquis social*. Secondo le indicazioni della Commissione, il pilastro dovrebbe renderlo operativo.

E' da rilevare inoltre la presenza positiva di elementi che si spingono oltre quanto già acquisito (si veda in proposito Lürcher/Schömann 2016): ad esempio il diritto ad una retribuzione minima adeguata o ad un reddito minimo adeguato.

1. COM(2017)251 final.

2. Qui notiamo una differenza sostanziale rispetto alla Carta dei diritti fondamentali, che formula anch'essa dei diritti sociali, ma in modo tale da vincolare gli organismi dell'Unione e gli stati membri solo nei casi in cui applicano il diritto europeo (Heuschmid 2011, p.157).

3. Tuttavia, il Consiglio dei ministri del lavoro e delle politiche sociali il 13 ottobre 2016 si è pronunciato a favore del rafforzamento di alcuni di questi aspetti (competitività, sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici) del pilastro (Consiglio Europeo 2016)

4. Rispetto alla misura in cui il pilastro secondo la Commissione va oltre l'*acquis* si veda SWD(2017) 201 final.

Infobox1: Panoramica sul pilastro

Capo I: Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro

1. Istruzione, formazione e apprendimento permanente
2. Parità di genere
3. Pari opportunità
4. Sostegno attivo all'occupazione

Capo II: condizioni di lavoro eque

1. Occupazione flessibile e sicura
2. Retribuzioni
3. Informazioni sulle condizioni di lavoro e sulla protezione in caso di licenziamento
4. Dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori
5. Equilibrio tra attività professionale e vita familiare
6. Ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato e protezione dei dati

Capo III: Protezione sociale e inclusione

1. Assistenza all'infanzia e sostegno ai minori
2. Protezione sociale
3. Prestazioni di disoccupazione
4. Reddito minimo
5. Reddito e pensioni di vecchiaia
6. Assistenza sanitaria
7. Inclusione delle persone con disabilità
8. Assistenza a lungo termine
9. Alloggi e assistenza per i senzatetto
10. Accesso ai servizi essenziali

Il 17 novembre 2017, al vertice sociale europeo di Göteborg, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno approvato il pilastro con una proclamazione congiunta, che non avrà però natura vincolante. Nel proprio operare, la Commissione si orienta infatti in base alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: anch'essa inizialmente era stata soltanto proclamata, salvo poi essere inclusa nel diritto primario dell'Unione

Infobox 2: Passaggi problematici

1. Occupazione flessibile e sicura
[...] Conformemente alle legislazioni e ai contratti collettivi, è garantita ai datori di lavoro la necessaria flessibilità per adattarsi rapidamente ai cambiamenti del contesto economico.[...]

2. Retribuzioni
[...] Sono garantite retribuzioni minime adeguate [...] salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro. [...]

3. Prestazioni di disoccupazione
[...] Tali prestazioni non costituiscono un disincentivo a un rapido ritorno all'occupazione

4. Reddito minimo
[...] Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re) integrazione nel mercato del lavoro.

(Rasnaca 2017, p.15). Dopo la presentazione da parte della Commissione, il pilastro avrà validità nell'Eurozona, ma vi potranno ricorrere anche i restanti stati membri. Dopo la sua proclamazione, il pilastro dovrà essere attuato mediante atti legislativi europei. Come menzionavamo inizialmente, esso si rivolge però in primis agli stati membri. L'attuazione del pilastro si avvarrà di uno scoreboard sociale come strumento di monitoraggio⁵.

5. SWD(2017) 200 final

3 Valutazione del pilastro

Poiché il pilastro si limita sostanzialmente a riassumere l'acquis social dell'UE, non ci si possono aspettare grandi miglioramenti (cfr. Rasnaca 2017, p.8). Inoltre le espressioni utilizzate sono molto generiche e si mantengono sul vago (p.es. »retribuzioni minime adeguate«, »ragionevole periodo di preavviso« in caso di licenziamento). Non sono invece indicati nel testo degli obiettivi concreti per quanto riguarda le prestazioni sociopolitiche (p.es. riguardo ai tassi di sostituzione in caso di disoccupazione). Il pilastro attinge a diverse fonti giuridiche, a singoli passaggi dei trattati – p.es il principio della parità di retribuzione tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile (Art. 157, par. 1 del TFUE) oppure le disposizioni sul dialogo sociale (Art. 154–155 del TFUE) – come anche alla Carta dei diritti fondamentali, al diritto derivato, alla garanzia per i giovani, o alle convenzioni OIL (Rasnaca 2017, p.12). Benché alcuni di questi documenti facciano addirittura parte del diritto europeo primario, con valore vincolante, nessuno di essi ha condotto alla creazione di un'Europa sociale; perciò non ci si può certo attendere che sia il pilastro a riuscire nell'impresa.

Di seguito verranno brevemente analizzati i possibili effetti del pilastro sulla Germania e sui restanti stati membri, nonché sulla politica dell'UE. Sul piano nazionale gli effetti in questione rimarranno confinati soprattutto al discorso politico, mentre sul piano europeo, a determinate condizioni, il pilastro potrebbe portare a cambiamenti ben più sostanziali.

3.1 Rilevanza sul piano nazionale

3.1.1 Rilevanza per la Germania

Per quanto riguarda la Germania, dal pilastro non derivano vincoli giuridici diretti. Anche se il pilastro dovesse ottenere un carattere più vincolante dal punto di vista giuridico, non ci si potrebbero attendere che limitatissimi effetti nel contesto tedesco. Le indicazioni sono talmente indeterminate, che non è difficile sostenere in modo piuttosto convincente che la loro attuazione in Germania sia già avvenuta.

E' però possibile far fruttare i principi del pilastro nel dibattito politico, poiché costituiscono un buon punto d'appoggio per alimentare la discussione in merito a

quali siano i livelli adeguati delle prestazioni sociali o delle retribuzioni minime.

Quel che potrebbe invece condurre ad un miglioramento è la proposta di una direttiva in merito all'equilibrio tra l'attività professionale e la vita familiare dei genitori,⁶ contenuta nella prima serie di iniziative che affiancano il pilastro. In particolare risulta vantaggiosa la proposta di introdurre il diritto ad accedere al tempo parziale per i genitori fino al compimento del dodicesimo anno dei figli, potendo poi fare ritorno dal tempo parziale al tempo pieno (per i dettagli si veda il rapporto del 2017 della confederazione dei sindacati tedeschi).⁷

3.1.2 Rilevanza per gli altri paesi membri

Anche per quanto riguarda gli altri paesi, dal pilastro non derivano vincoli giuridici diretti. E' possibile, però, che il riferimento al pilastro renda più facile rimettere in discussione standard sociali insufficienti. A questo scopo ci si potrebbe richiamare ad esempio al diritto ad una retribuzione minima adeguata, affermato nel pilastro, o anche al diritto ad un adeguato reddito minimo. Il pilastro, facendo riferimento ai cosiddetti »living wages«, afferma il diritto a retribuzioni minime che superino il livello minimo di sussistenza per consentire la partecipazione alla vita sociale e culturale. Partendo da qui, si potrebbe tentare di mettere in campo una politica europea comune, con l'obiettivo di imporre retribuzioni minime che siano al di sopra della soglia di povertà (Schulten/Müller 2017). Un ragionamento analogo si può fare anche rispetto ad un reddito minimo adeguato. Non tutti i paesi dispongono di un'assistenza sociale di base adeguata. Ma anche in presenza di tale assistenza, il pilastro fornirebbe una buona base argomentativa per domandarsi se le prestazioni fornite siano effettivamente sufficienti a garantire »una vita dignitosa e [...] l'accesso a beni e servizi.« Inoltre, partendo dal pilastro, si potrebbe lanciare una campagna per imporre a livello europeo degli standard minimi comuni per quanto riguarda l'assistenza sociale di base. Non molto tempo fa, il Ministero federale del lavoro e delle politiche sociali ha presentato un parere giuridico relativo ad un quadro giuridico europeo che vincoli gli stati membri per quanto riguarda la sicurezza

6. COM(2017) 253 final.

7. Cfr. Euractiv (24/04/2017): »Piani per un diritto al tempo parziale a tempo determinato a livello europeo«

sociale di base (Ministero federale del lavoro e delle politiche sociali, 2017).

Ciononostante, persino nei casi in cui è fuor di dubbio che ci si trovi al di sotto delle indicazioni del pilastro, non sussistono meccanismi politici o giuridici in grado di imporne l'attuazione.

3.2 Rilevanza sul piano della politica europea

Paradossalmente, benché il pilastro si rivolga in realtà agli stati membri, è prevedibile che i suoi effetti maggiori riguarderanno la politica dell'Unione Europea. Come spiegheremo qui di seguito, questi effetti interverranno, però, solo se la Commissione agirà in base ai principi enunciati nel pilastro.

3.2.1 Legislazione europea

Ci si augura che il pilastro possa dare avvio ad un processo che conduca alla concretizzazione dei principi enunciati attraverso il diritto derivato, sia in campo sociopolitico sia in quello del diritto del lavoro. Rasnaca (2017, p. 22 e seg.) elenca possibili campi d'azione, come p.es. la protezione del lavoro e della salute, la tutela dei lavoratori atipici o la questione del tempo di lavoro, ossia dell'equilibrio tra attività professionale e vita familiare. Sarebbe compito della Commissione proporre provvedimenti legislativi concreti. Tuttavia, la loro attuazione non dipenderebbe dalla Commissione soltanto, poiché le proposte di legge necessitano dell'approvazione del Parlamento europeo e del Consiglio.

3.2.2 Governance economica

Ci si augura, inoltre, che i principi del pilastro possano essere impiegati in opposizione ad una governance economica che mira unicamente alla competitività e all'austerità. A questo proposito avrà un ruolo significativo lo scoreboard sociale⁸ in programma, poiché conterrà indicatori dello sviluppo sociale degli stati membri e sarà integrato nel semestre europeo. In questo modo si potrebbe forse ottenere un ridimensionamento della Economic governance. Tuttavia non è ancora chiara la

relazione che intratterrà con lo scoreboard già in funzione, sul quale si basano le raccomandazioni specifiche per paese e le procedure per gli squilibri macroeconomici (Rasnaca 2017, p.8, 19, 27 e seg.) Guardando alle dure condizionalità del salvataggio dell'euro (austerità, deregolamentazione dei mercati del lavoro, decentralizzazione dei contratti collettivi), è difficile sperare che il pilastro possa condurre ad un miglioramento, soprattutto considerata la sua natura non vincolante. Del resto, le procedure per il salvataggio degli stati in crisi sono state formalizzate ricorrendo a trattati internazionali (il Fiscal compact, il MES, la Troika e i memorandum d'intesa), ossia al di fuori del diritto dell'UE (Rasnaca 2017, p.35)

3.2.3 Giurisprudenza della CGUE

Infine, la proclamazione del pilastro potrebbe avere effetti sulla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), che, nel pronunciare le proprie sentenze, potrebbe tenerne in considerazione i principi. Del resto, la Corte faceva riferimento alla Carta dei diritti fondamentali già prima che questa fosse integrata nel trattato di Lisbona. Tuttavia questo è avvenuto proprio in quei casi in cui le sentenze hanno posto dei limiti al diritto di sciopero e ai provvedimenti nazionali contro il dumping salariale. Perciò è difficile prevedere se il pilastro spingerà la CGUE a meglio tutelare i diritti sociali, anche perché sinora la giurisprudenza della CGUE ha causato problemi soprattutto nel campo dei diritti sociali collettivi (diritto allo sciopero, contratti collettivi), mentre il pilastro si concentra soprattutto sui diritti sociali individuali (in proposito si veda anche il paragrafo 4).

Se davvero un giorno si dovesse giungere all'inclusione del pilastro nel diritto primario, questo potrebbe avviare un meccanismo che permetterebbe agli individui di promuovere azioni legali contro gli stati membri, perché attuino e rispettino i principi sanciti. In fondo, i principi del pilastro, come già mostrato, vanno intesi come diritti che gli individui possono far valere nei confronti degli stati membri. Tuttavia, se il pilastro venisse inserito nel diritto primario, questo avrebbe conseguenze ambivalenti. Se da un lato si potrebbe contare su mezzi giuridici per imporne i principi, dall'altro l'introduzione della facoltà di ricorso nasconde a sua volta dei rischi, come quelli recentissimamente evidenziati da Höpner (2017):

»I diritti sociali verrebbero messi a confronto con diritti

8. Si veda SWD(2017) 200 final.

opposti, quali le libertà fondamentali o l'autonomia privata. E' *esattamente* su questo punto che la giurisprudenza della CGUE finora non è mai riuscita ad essere convincente – proprio perché di regola, quando soppesa argomenti contrari alle libertà europee fondamentali, non giunge ad una valutazione equilibrata. Al contrario, per stabilire se le presunte limitazioni di tali libertà, ossia le interferenze col mercato unico europeo, siano da ritenersi giustificate, ricorre ad alcuni test (i cosiddetti Test Cassis o Gebhard), concepiti sin dall'inizio in modo scientemente asimmetrico.»

I contenuti problematici di cui abbiamo parlato nel secondo paragrafo acquisirebbero un'incidenza ben maggiore attraverso un ancoraggio nel diritto primario, che potrebbe indurre la CGUE ad esaminare la politica sociale nazionale alla luce di questi elementi.

3.3 Conclusione preliminare

Gli eventuali effetti positivi del pilastro dipenderanno in maniera decisiva da quanto la Commissione stessa vincolerà il proprio agire ai principi da esso enunciati. Del resto, è la Commissione che detiene il monopolio dell'iniziativa legislativa europea ed è essa l'attore centrale, in possesso di notevoli spazi decisionali, per quanto riguarda la nuova governance economica europea (si veda Seikel 2016b). Perciò sarà la Commissione ad essere in gran parte responsabile del successo o dell'insuccesso del pilastro. Da questo, ovviamente, derivano doveri ed oneri di cui la Commissione potrà essere eventualmente chiamata a rispondere.

4 Deficit del pilastro e ulteriori esigenze di intervento sociopolitico

Anche in seguito alla proclamazione del pilastro permane una forte esigenza di interventi legislativi regolatori. Si continua ad accusare la mancanza del necessario equilibrio nel rapporto tra i diritti sociali collettivi (diritto di sciopero, autonomia contrattuale) da un lato, e le quattro libertà fondamentali europee (beni, servizi, capitali e persone), nonché le regole e procedure dell'unione monetaria, dall'altro.

E' poi essenziale tenere a mente che la gravità dei problemi attuali è dovuta alla crisi dell'euro, di cui non da

ultima è responsabile, e in maniera decisiva, la modalità con cui si è attuato il salvataggio dell'euro. In effetti, la politica messa in campo per tale salvataggio costituisce la maggior minaccia al modello sociale europeo che si sia mai verificata nei sessant'anni di storia che conta ormai l'integrazione europea. Quei paesi membri che sono stati particolarmente colpiti dalla crisi si sono dovuti sottoporre a drastici programmi di riforme, che prevedevano severe politiche di risparmio e riforme del mercato del lavoro. Sono stati effettuati tagli alle prestazioni sociali, il sistema dei contratti collettivi è stato smantellato, nel settore pubblico retribuzioni e salari minimi sono stati congelati o ridotti (Busch/Hermann/Hinrichs/Schulten 2013; Rasnaca 2017, p- 7; Schulten/Müller 2013, 2015). Questi provvedimenti hanno avuto conseguenze catastrofiche sulla situazione socioeconomica dei paesi in crisi. Questi paesi continuano a dover combattere con un elevatissimo tasso di disoccupazione, un tasso di povertà in forte crescita e gravi problemi economici. Anche i restanti elementi dell'architettura di gestione della politica economica e fiscale dell'eurozona, riformata in seguito alla crisi, non sono equilibrati dal punto di vista sociale. Le nuove procedure, che prevedono sanzioni, mirano unicamente a consolidare i bilanci e a far crescere la competitività. Il problema, dunque, non è solo un deficit nella tutela dei diritti sociali nei paesi membri dell'UE, ma anche la violazione di tali diritti da parte della stessa politica europea.

Nella versione attuale il pilastro trascura due problemi centrali: in primis il taglio delle prestazioni sociali e lo svuotamento dei diritti collettivi di lavoratori e lavoratrici negli stati membri dell'eurozona, in particolare nei paesi sottoposti alla vigilanza della Troika (Busch/Hermann/Hinrichs/Schulten 2013; Schulten/Müller 2013, 2015); in secondo luogo, il conflitto tra diritti sociali collettivi e giurisprudenza della CGUE rispetto alle libertà fondamentali. In proposito rimandiamo alla giurisprudenza della CGUE sul distacco dei lavoratori, sul rispetto dei contratti collettivi e sulle delocalizzazioni, che ha subordinato quelli che sono di fatto diritti sociali fondamentali alle libertà economiche, e ha inoltre limitato l'autonomia della contrattazione collettiva (Höpner 2008, Joerges/Rödl 2009; Seikel/Absenger 2015).

Un documento che si mantiene sulle generali e che non ha forza vincolante non potrà nulla contro l'attacco alle fondamenta del modello sociale europeo portato avanti tramite le libertà fondamentali, le regole di concorrenza,

il pareggio di bilancio europeo, la Troika e le procedure per il deficit, dal momento che si tratta di strumenti che invece sono vincolanti e passabili di essere implementati per via giudiziaria o tramite sanzioni. Del resto, i diritti sociali collettivi sono già tutelati esplicitamente dal diritto europeo vincolante – nello specifico dalla Carta europea dei diritti fondamentali. Eppure queste tutele non hanno fin'ora impedito all'UE di aggirare o addirittura violare direttamente tali diritti sociali fondamentali.

Per una più efficace tutela dei diritti sociali nell'UE, sono necessari ulteriori provvedimenti concreti e mirati. Qui di seguito alcune opzioni di intervento:

1. Il rapporto di fondo tra diritti sociali da un lato e libertà fondamentali del mercato unico europeo dall'altro deve raggiungere un corretto equilibrio, cosa che potrebbe avvenire in due modi. La prima possibilità è quella di una »de-costituzionalizzazione« del diritto del mercato comune europeo (Grimm 2016; Scharpf 2015; Seikel 2016a). A questo scopo, però, sarebbero necessarie ampie modifiche ai trattati. Ad esempio, nell'ottica di un autentico progetto costituzionale, il diritto primario europeo dovrebbe essere ridotto a quegli elementi che di norma sono compresi nelle costituzioni: disposizioni sulle competenze, le istituzioni e le procedure, nonché diritti di cittadinanza e diritti sociali fondamentali. Le restanti disposizioni dovrebbero essere pertanto trasferite al diritto derivato. In questo modo verrebbe ripristinato il primato del politico sull'intero ambito del diritto del mercato unico, ivi incluse le libertà fondamentali.

In secondo luogo vi sarebbe un'opzione più praticabile e forse altrettanto efficace: la limitazione del campo di applicazione delle libertà fondamentali attraverso il diritto derivato. L'autonomia della contrattazione collettiva e il diritto di sciopero, ad esempio, potrebbero essere escluse dall'ambito di applicazione delle libertà fondamentali attraverso una direttiva (per una trattazione esaustiva dell'argomento si veda Heuschmid 2011, p. 203e seg.; Höpner 2016; Kingreen 2014).

2. I diritti sociali potrebbero venir tutelati ed estesi in modo ben più mirato stabilendo concretamente degli standard minimi europei per diverse prestazioni sociali. Agli stati sarebbe permesso discostarsi dagli standard soltanto al rialzo. Potrebbero ad esempio essere introdotti tassi di sostituzione minimi per le prestazioni statali quali il sussidio di disoccupazione o la pensione. Allo stesso

modo sono ipotizzabili indicazioni rispetto alla garanzia di un'assistenza minima (Ministero federale per il lavoro e le politiche sociali 2017). In base alle loro capacità economiche, gli stati membri potrebbero essere suddivisi in gruppi con tassi di sostituzione di diversa entità, che a lungo termine dovrebbero però essere soggetti ad un adeguamento al rialzo (cfr. Busch 2005, p.43 e seg.; Seikel 2016a, p.10).


In conclusione vogliamo segnalare un ulteriore problema, di fondamentale importanza. Sul lungo periodo, la Commissione ambisce a stabilire diritti vincolanti degli individui nei confronti degli stati membri. Sul piano europeo, questo vincolerebbe gli stati membri ad attuare dei principi in larga misura condivisibili; tuttavia non sono previste politiche europee tali da metterli in condizione di sostenere gli oneri economici che questa attuazione implica. Al contempo la camicia di forza costituita dalle disposizioni di bilancio dell'unione monetaria li costringe ad un rigido contenimento della spesa (cfr. Ministero federale per il lavoro e le politiche sociali 2017, p. 31e seg.). Nel pilastro non si propone alcuna possibile soluzione a questo problema fondamentale.

5 Conclusioni

Nel migliore dei casi, il pilastro costituisce un primo passo lungo l'accidentato percorso verso un'Europa più sociale (Rasnaca 2017, p.15). Perciò l'asticella delle aspettative nutrite nei confronti del pilastro non dovrebbe essere posta troppo in alto; sarebbe già tanto di guadagnato, se in futuro la Commissione stessa si attenesse ai principi in esso enunciati. D'ora in poi dovrà essere considerato dovere della Commissione dare nuovi impulsi affinché si legiferi nello spirito del pilastro in ambiti quali il diritto del lavoro e le questioni sociali. Essa dovrà inoltre tenerne in considerazione i principi quando interpreta le regole e quando applica le procedure dell'unione economica e monetaria.

Alcune criticità del testo del pilastro vanno invece messe in evidenza e fatte oggetto di riflessione (si veda il paragrafo 4).

Siccome i diritti sociali sono già ancorati nel diritto europeo, l'effettivo rispetto di tali diritti sarebbe da considerarsi di per sé una vittoria. Questo rispetto implicherebbe la fine degli interventi illegittimi nelle politiche sociali na-



zionali e nella contrattazione collettiva, che hanno degli effetti catastrofici sui diritti sociali di milioni di lavoratori e lavoratrici.

Il pilastro europeo senza dubbio contiene spunti importanti per rafforzare i diritti sociali in alcuni settori politici centrali. Tuttavia i suoi principi, formulati in maniera molto generica, evidenziano anche quanto è difficile formulare standard europei unitari, che riflettano le caratteristiche dei differenti ordini sociali dei paesi dell'Unione Europea. Questo dimostra che la riproduzione di buoni standard sociali sul piano europeo è tutt'altro che facile. Dal momento che i diritti sociali esistenti in alcuni paesi membri sono stati svuotati di significato dalla perdurante politica di austerità europea, l'Unione ed in particolare l'eurozona necessitano di un orientamento economico e sociopolitico che rispetti e non continui invece a minare i diritti sociali già sanciti dagli ordinamenti, ivi compresi i sistemi nazionali di sicurezza sociale e la contrattazione collettiva. Una raccomandazione giuridicamente non vincolante di diritti sociali individuali non può certo ritenersi sufficiente a produrre un tale cambiamento di rotta.



6 Bibliografia

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2017): Ein verbindlicher Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten. Forschungsbericht 491, Berlin
- [Ministero federale del lavoro e degli affari sociali** (2017): Un quadro giuridico vincolante per i sistemi di sicurezza sociale di base negli stati membri. Documento di ricerca 491, Berlino]
- Busch, K.** (2005): Die Perspektiven des Europäischen Sozialmodells, Düsseldorf
- [Busch, K.** (2005): Prospettive del modello sociale europeo, Düsseldorf]
- Busch, K./Hermann, C./Hinrichs, K./Schulten, T.** (2013): Euro Crisis, Austerity Policy and the European Social Model. How Crisis Policies in Southern Europe threaten the EU's Social Dimension, Berlin
- DGB** (2017): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Maßnahmenpaket der Europäischen Kommission zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf inklusive des Vorschlages für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegen-de Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU, Berlin
- [DGB** (2017): Parere della confederazione dei sindacati tedeschi. Pacchetto di provvedimenti della Commissione Europea per un migliore equilibrio tra famiglia e professione, ivi compresa la proposta di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'equilibrio tra attività professionale e vita privata per genitori e prestatori di assistenza che lavorano e sull'abrogazione della direttiva 2010/18/UE, Berlino]
- Consiglio europeo** (2016): The European Pillar of Social Rights. Joint EMCO-SPC Opinion, Brüssel
- Grimm, D.** (2016): Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie, München
- [Grimm, D.** (2016): Europa sì – ma quale? Sulla costituzione di una democrazia europea, Monaco]
- Heuschmid, J.** (2011): Der Arbeitskampf im EU-Recht, in: W. Däubler (Hrsg.): Arbeitskampfrecht. Handbuch für die Rechtspraxis, Baden-Baden, S. 153–219
- [Heuschmid, J.** (2011): L'azione sindacale nel diritto dell'UE, in W. Däubler (ed.): Diritto sindacale, Manuale di pratica giuridica, Baden-Baden, p. 153–219]
- Höpner, M.** (2008): Usurpation statt Delegation. Wie der EuGH die Binnenmarktintegration radikalisiert und warum er politischer Kontrolle bedarf, Köln
- [Höpner, M.** (2008): Usurpare invece che delegare. Come la CGUE ha radicalizzato l'integrazione del mercato unico europeo e perché necessita di un controllo politico, Colonia]
- Höpner, M.** (2016): Das Soziale Fortschrittsprotokoll des Europäischen Gewerkschaftsbundes: Ein Vorschlag zur Weiterentwicklung, in: WSI Mitteilungen 69 (4), S. 245–253
- [Höpner, M.** (2016): Il protocollo per il progresso sociale della Confederazione europea dei sindacati; una proposta di sviluppo, in: WSI Mitteilungen 69 (4), p.145–253]
- Höpner, M.** (2017): Individuelle Rechte statt gemeinsame Sozialpolitik? Makroskop 22.05.2017
- [Höpner, M.** (2017): I diritti individuali prendono il posto di una politica sociale comune? Makroskop, 22/05/2017]
- Joerges, C./Rödl, F.** (2009): Reflections after the Judgments of the ECJ in Viking and Laval, in: European Law Journal 15 (1), S. 1–19
- Kingreen, T.** (2014): Soziale Fortschrittsklausel – Potenzial und Alternativen, Frankfurt a. M.
- [Kingreen, T.** (2014): La clausola di progresso sociale – potenziale e alternative, Francoforte sul Meno]
- Lörcher, K./Schömann, I.** (2016): The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals. ETUI Report 139, Brüssel
- Rasnača, Z.** (2017): Bridging the gaps of falling short? The European Pillar of Social Rights and what it can bring to EU-level policymaking. ETUI Working Paper 2017.5, Brüssel
- Scharpf, F. W.** (2015): After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy, in: European Law Journal 21 (3), S. 384–405
- Schulten, T./Müller, T.** (2013): Ein neuer europäischer Interventionismus?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 39 (3), S. 291–321
- [Schulten, T./Müller, T.** (2013): Un nuovo interventismo europeo?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 39 (3), p. 291–321]
- Schulten, T./Müller, T.** (2015): European economic governance and its intervention in national wage development and collective bargaining, in: S. Lehdorff (Hrsg.): Divisive integration. The triumph of failed ideas in Europe – revisited, Brussels, S. 331–363
- Schulten, T./Müller, T.** (2017): Die Europäische Säule sozialer Rechte – ein Schritt zu einer europäischen Mindestlohnpolitik?, in: blog.arbeit-wirtschaft.at
- [Schulten, T./Müller, T.** (2017): Il pilastro europeo dei diritti sociali – un passo verso una politica europea del salario minimo?, in: blog.arbeit-wirtschaft.at]
- Seikel, D./Absenger, N.** (2015): Die Auswirkungen der EuGH-Rechtsprechung auf das Tarifvertragssystem in Deutschland, in: Industrielle Beziehungen 22 (1), S. 51–71
- [Seikel, D./Absenger, N.** (2015): Gli effetti della giurisprudenza della CGUE sul sistema tedesco delle contrattazioni collettive, in: Industrielle Beziehungen 22 (1), p. 51–71]
- Seikel, D.** (2016a): Ein soziales und demokratisches Europa? Hindernisse und Handlungsperspektiven, in: WSI Mitteilungen 69 (1), S. 5–13
- [Seikel, D.** (2016a): Un'Europa democratica e sociale? Ostacoli e prospettive di azione, in: WSI Mitteilungen 69 (1), p.5–13]
- Seikel, D.** (2016b): Flexible Austerity and Supranational Autonomy. The Reformed Excessive Deficit Procedure and the Asymmetry between Liberalization and Social Regulation in the EU, in: Journal of Common Market Studies 54 (6), S. 1398–1416

7 Appendice

Il testo del pilastro

CAPO I: Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro

1. Istruzione, formazione e apprendimento permanente

Ogni persona ha diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro.

2. Parità di genere

La parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere garantita e rafforzata in tutti i settori, anche per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro, i termini e le condizioni di lavoro e l'avanzamento di carriera.

Donne e uomini hanno diritto alla parità di retribuzione per lavoro di pari valore.

3. Pari opportunità

A prescindere da sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale, ogni persona ha diritto alla parità di trattamento e di opportunità in materia di occupazione, protezione sociale, istruzione e accesso a beni e servizi disponibili al pubblico. Sono promosse le pari opportunità dei gruppi sottorappresentati.

4. Sostegno attivo all'occupazione

Ogni persona ha diritto a un'assistenza tempestiva e su misura per migliorare le prospettive di occupazione o di attività autonoma. Ciò include il diritto a ricevere un sostegno per la ricerca di un impiego, la formazione e la riqualificazione. Ogni persona ha il diritto di trasferire i diritti in materia di protezione sociale e formazione durante le transizioni professionali.

I giovani hanno diritto al proseguimento dell'istruzione, al tirocinio o all'apprendistato oppure a un'offerta di lavoro qualitativamente valida entro quattro mesi dalla perdita del lavoro o dall'uscita dal sistema d'istruzione.

I disoccupati hanno diritto a un sostegno personalizzato, continuo e coerente. I disoccupati di lungo periodo hanno diritto a una valutazione individuale approfondita entro 18 mesi dall'inizio della disoccupazione.

Capo II: condizioni di lavoro eque

5. Occupazione flessibile e sicura

Indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori hanno diritto a un trattamento equo e paritario per quanto riguarda le condizioni di lavoro e l'accesso alla protezione sociale e alla formazione. È promossa la transizione a forme di lavoro a tempo indeterminato.

Conformemente alle legislazioni e ai contratti collettivi, è garantita ai datori di lavoro la necessaria flessibilità per adattarsi rapidamente ai cambiamenti del contesto economico.

Sono promosse forme innovative di lavoro che garantiscano condizioni di lavoro di qualità. L'imprenditorialità e il lavoro autonomo sono incoraggiati. È agevolata la mobilità professionale.

Vanno prevenuti i rapporti di lavoro che portano a condizioni di lavoro precarie, anche vietando l'abuso dei contratti atipici. I periodi di prova sono di durata ragionevole.

6. Retribuzioni

I lavoratori hanno diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso.

Sono garantite retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro. La povertà lavorativa va prevenuta.

Le retribuzioni sono fissate in maniera trasparente e prevedibile, conformemente alle prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali.

7. Informazioni sulle condizioni di lavoro e sulla protezione in caso di licenziamento

I lavoratori hanno il diritto di essere informati per iscritto all'inizio del rapporto di lavoro dei diritti e degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro e delle condizioni del periodo di prova.

Prima del licenziamento, i lavoratori hanno il diritto di essere informati delle motivazioni e di ricevere un ragionevole periodo di preavviso. 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.

8. Dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori

Le parti sociali 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.

I lavoratori o i loro rappresentanti hanno il diritto di essere informati e consultati in tempo utile su questioni di loro interesse, in particolare in merito al trasferimento, alla ristrutturazione e alla fusione di imprese e ai licenziamenti collettivi.

È incoraggiato il sostegno per potenziare la capacità delle parti sociali di promuovere il dialogo sociale.

9. Equilibrio tra attività professionale e vita familiare

I genitori e le persone con responsabilità di assistenza hanno diritto a un congedo appropriato, modalità di lavoro flessibili e accesso a servizi di assistenza. Gli uomini e le donne hanno pari accesso ai congedi speciali al fine di adempiere le loro responsabilità di assistenza e sono incoraggiati a usufruirne in modo equilibrato.

10. Ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato e protezione dei dati

I lavoratori hanno diritto a un elevato livello di tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro.

I lavoratori hanno diritto a un ambiente di lavoro adeguato alle loro esigenze professionali e che consenta loro di prolungare la partecipazione al mercato del lavoro.

I lavoratori hanno diritto alla protezione dei propri dati personali nell'ambito del rapporto di lavoro.

Capo III: protezione sociale e inclusione

11. Assistenza all'infanzia e sostegno ai minori

I bambini hanno diritto all'educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità.

I minori hanno il diritto di essere protetti dalla povertà. I bambini provenienti da contesti svantaggiati hanno diritto a misure specifiche tese a promuovere le pari opportunità.

12. Protezione sociale

Indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori e, a condizioni comparabili, i lavoratori autonomi hanno diritto a un'adeguata protezione sociale.

13. Prestazioni di disoccupazione

I disoccupati hanno diritto a un adeguato sostegno all'attivazione da parte dei servizi pubblici per l'impiego per (ri)entrare nel mercato del lavoro e ad adeguate prestazioni di disoccupazione di durata ragionevole, in linea con i loro contributi e le norme nazionali in materia di ammissibilità. Tali prestazioni non costituiscono un disincentivo a un rapido ritorno all'occupazione.

14. Reddito minimo

Chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe

essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro.

15. Reddito e pensioni di vecchiaia

I lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi in pensione hanno diritto a una pensione commisurata ai loro contributi e che garantisca un reddito adeguato. Donne e uomini hanno pari opportunità di maturare diritti a pensione.

Ogni persona in età avanzata ha diritto a risorse che garantiscano una vita dignitosa.

16. Assistenza sanitaria

Ogni persona ha il diritto di accedere tempestivamente a un'assistenza sanitaria preventiva e terapeutica di buona qualità e a costi accessibili.

17. Inclusione delle persone con disabilità

Le persone con disabilità hanno diritto a un sostegno al reddito che garantisca una vita dignitosa, a servizi che consentano loro di partecipare al mercato del lavoro e alla società e a un ambiente di lavoro adeguato alle loro esigenze.

18. Assistenza a lungo termine

Ogni persona ha diritto a servizi di assistenza a lungo termine di qualità e a prezzi accessibili, in particolare ai servizi di assistenza a domicilio e ai servizi locali.

19. Alloggi e assistenza per i senzatetto

a. Le persone in stato di bisogno hanno diritto di avere accesso ad alloggi sociali o all'assistenza abitativa di qualità.

b. Le persone vulnerabili hanno diritto a un'assistenza e a una protezione adeguate contro lo sgombero forzato.

c. Ai senzatetto sono forniti alloggi e servizi adeguati al fine di promuoverne l'inclusione sociale.

20. Accesso ai servizi essenziali

Ogni persona ha il diritto di accedere a servizi essenziali di qualità, compresi l'acqua, i servizi igienico-sanitari, l'energia, i trasporti, i servizi finanziari e le comunicazioni digitali. Per le persone in stato di bisogno è disponibile un sostegno per l'accesso a tali servizi.



L'autore

Daniel Seikel, economista e politologo, dirige il dipartimento Politica europea del Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI – Istituto per le politiche economiche e sociali) presso la Fondazione Hans Böckler.

Editore

Fondazione Friedrich Ebert in Italia
Piazza Capranica 95 | 00186 Roma | Italia

Tel. +39 06 82 09 77 90
www.fes-italia.org

Ordinazione/contatto:
info@fes-italia.org

L'uso commerciale dei media pubblicati dalla Fondazione Friedrich Ebert non è concesso senza autorizzazione scritta da parte della Fondazione.

Il presente paper è stato pubblicato in lingua tedesca con il titolo »Was bringt die Europäische Säule Sozialer Rechte?«, WSI Policy Brief Nr. 17/2017, Düsseldorf.

Questa pubblicazione è stata prodotta nell'ufficio di Roma della Fondazione Friedrich Ebert.

La Fondazione Friedrich Ebert (FES) è una fondazione politica tedesca con presenza in Italia da più di quarant'anni. Le sue attività mirano a dare un contributo al dialogo italiano-tedesco su argomenti e problemi bilaterali ed europei.

I partner della FES provengono dal mondo della politica, dalla società civile, dai sindacati e dal mondo accademico. Insieme a loro organizziamo confronti e dibattiti bilaterali ed europei. Con le sue pubblicazioni la FES informa su importanti sviluppi in entrambi i paesi.

L'attività della FES in Italia fa parte dell'impegno complessivo della FES su scala europea. La FES tiene, finanziata attraverso fondi pubblici, uffici nella grande maggioranza dei paesi dell'Europa occidentale, centrale e orientale, promuovendo il dialogo con i partner di questi paesi.

Le posizioni espresse in questa pubblicazione non sono necessariamente posizioni condivise dalla Fondazione Friedrich Ebert.