



La dimensione sociale europea in prospettiva*

Maria Jepsen** e Philippe Pochet***

1. Premessa

Sin dall'inizio il progetto europeo è stato caratterizzato da un duplice squilibrio. Da un lato è stato dominato dalla logica dell'integrazione economica, in cui l'elemento sociale ha costituito essenzialmente una sottospecie dei benefici risultanti da questa integrazione (Ohlin 1956; Pochet 2005). Dall'altro, le politiche sociali hanno ricoperto un ruolo modesto, in termini sia di impatto che di procedure volte all'adozione di norme di legge che, per lungo tempo, hanno richiesto l'unanimità in sede di Consiglio. Dunque, il dibattito sullo sviluppo dell'Europa sociale ha sempre avuto due aspetti: il primo concerne il riequilibrio tra dimensione economica e dimensione sociale, il secondo lo sviluppo di un ambizioso programma sociale (Jepsen e Serrano 2005). La letteratura sull'argomento dimostra inoltre che il concetto di dimensione sociale a livello europeo riemerge di solito in coincidenza con i momenti in cui il progetto europeo attraversa un periodo difficile.

Questo articolo intende arricchire la letteratura sull'argomento esaminando come lo sviluppo della dimensione sociale abbia adottato metodi differenti e di impatto variabile in risposta alle particolari sfide del tempo, diventando così un simbolo per ritrovare fiducia nel progetto di integrazione e dimostrando che di europeo non c'è solo l'integrazione economica ma anche il progresso sociale. Il contributo specifico dell'articolo risiede nell'analisi del periodo successivo al 2005, attraverso la definizione

* Questo articolo si basa su Jepsen M. e Pochet P. (2018), *Le socle social en perspective historique*, OFCE Revu, n. 158 (2018).

** Direttrice dell'area ricerca dell'Istituto Sindacale Europeo docente di Economia del lavoro all'Università Libera di Bruxelles (Ulb).

*** Direttore generale dell'Istituto Sindacale Europeo docente presso l'Università Cattolica di Lovanio (Ucl).

di una cornice che consente di esaminare i recenti sviluppi e di delineare le prospettive future. Che cosa ha spinto la Commissione europea a proporre il Pilastro europeo dei diritti sociali? Che impatto potrebbero avere questi sviluppi sulla dimensione sociale europea?

2. La costruzione della dimensione sociale in una prospettiva storica

Se consideriamo questa tematica in una prospettiva storica, possiamo vedere come ogni 15 anni circa venga adottata un'ambiziosa proposta di riequilibrio e di sviluppo. Il primo tentativo risale al 1973/74, con l'adozione del primo programma sociale e l'attuazione delle disposizioni del Trattato di Roma (articolo sulla parità di genere, articolo 235 che prevede l'estensione unanime delle competenze). Vi fu poi un periodo fecondo nel 1988/99, con l'adozione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (che il Regno Unito non ha ratificato fino al 1998), seguita da un ambizioso programma d'azione.

Nei primi anni del nuovo millennio, dunque, è stato ripensato l'intero sistema politico europeo, con l'adozione di una Carta dei diritti fondamentali e la negoziazione di un Trattato costituzionale (che si è risolta in un parziale fallimento). Infine, la presentazione nel 2015/16 di un pilastro di diritti e principi e di un programma sociale su scala (molto) ridotta rappresenta un quarto tentativo di rilancio dell'Europa sociale.

Ciascun tentativo ha avuto le sue specificità e i suoi attori principali. Il primo tentativo fu condotto in un contesto di forte mobilitazione sociale all'inizio della crisi economica. Emerse in seguito all'analisi effettuata dai governi nazionali e dalla Commissione, secondo la quale non era più possibile ignorare la dimensione sociale. Senza apportare alcun emendamento al trattato, si concentrò su due misure-bandiera dell'Unione europea, la parità di genere e la salute e sicurezza nel luogo di lavoro. Questa dinamica ebbe una durata di sei o sette anni prima di esaurirsi in seguito all'ascesa al potere di Margaret Thatcher nel Regno Unito (1979).

Il secondo tentativo fu una conseguenza del progetto di «grande mercato unico» e degli impegni del presidente della Commissione, Jacques Delors, per il contestuale sviluppo della sua dimensione sociale. Fu adottata allora una Carta non vincolante composta di 12 sezioni, in parallelo

con un programma d'azione di quasi 50 misure, di cui oltre 20 di natura vincolante. Si trattò di un approccio difensivo. Di fronte alla crescente liberalizzazione e deregolamentazione in ogni paese, e al fine di contrastare gli effetti della globalizzazione, fu considerato necessario (anche allora) garantire un pilastro di diritti. Oltre a Delors, furono coinvolti diversi governi, come il Belgio, nonché le istituzioni europee, il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale. Anche in questo caso la spinta iniziale non durò più di sei o sette anni, per poi esaurirsi in seguito alla necessità di rispettare i criteri di Maastricht per l'ingresso nell'Unione economica e monetaria (Uem) e le riforme del mercato del lavoro e della protezione sociale, che spesso procedono di pari passo.

Il terzo tentativo fu più complesso e ambizioso ma ebbe un successo ancor più modesto. La conseguenza logica dell'integrazione monetaria e dell'impossibilità (almeno dal punto di vista storico) di avere una moneta senza uno Stato fu il tentativo di ridefinire i fondamenti dell'integrazione europea. Il che avvenne principalmente accelerando l'integrazione politica attraverso la negoziazione di una (quasi) Costituzione mirata a creare un *demos* condiviso, e di una Carta di diritti fondamentali che esprimesse valori comuni. All'inizio non era molto chiaro quale posto fosse attribuito alla dimensione sociale nel dibattito sulla Costituzione, e fu necessario un grande sforzo per introdurlo nell'agenda Ue. Il compito si rivelò più facile quando si trattò di stabilire la Carta dei diritti fondamentali, ma i diritti da includere erano già stati fissati e non vi fu quasi alcun tipo di innovazione o di progresso. Come è noto, i due progetti furono contestati. Il primo si risolse in una prima proclamazione a Nizza nel 2000 e in una seconda a Lisbona nel 2007. Il secondo generò un lungo processo che culminò nella firma del Trattato di Lisbona nel 2007. Non è molto chiaro quali fossero i principali attori coinvolti, essendo gli Stati membri divisi tra loro, così come lo era l'opinione pubblica. Ciò nondimeno si trattò di un'opportunità per un cambiamento radicale del discorso, dall'idea di un programma d'azione legislativa a quella di una convergenza attraverso un metodo flessibile e non vincolante – il metodo di coordinamento aperto, che assunse un significato più alto al vertice di Lisbona del 2000 (esisteva già dal 1998 sotto forma di *Strategia europea per l'occupazione*, Ees con l'acronimo inglese, *ndt*). Ancora una volta tutto si esaurì in sei o sette anni, dopo la revisione della Strategia di Lisbona e della Ees nel 2004/2005.

E così oggi, 15 anni più tardi e quasi 30 anni dopo la Carta dei diritti fondamentali, l'Unione europea afferma la volontà di promuovere un nuovo tentativo di riequilibrio e di sviluppo della dimensione sociale.

Questo progetto va realizzato sotto forma di *Pilastro europeo dei diritti sociali* (Epsr con l'acronimo inglese, *ndt*) comprendente diritti e principi distribuiti in 20 materie che dovrebbero garantire e migliorare l'*acquis communautaire*. Torneremo su questo punto nel § 3.

3. Dagli inizi agli sviluppi recenti

Come sottolineato in precedenza, il 2005 ha segnato un punto di svolta nell'approccio europeo alla dimensione sociale: l'allargamento, la forte crescita economica e l'incremento dell'occupazione hanno oscurato la dimensione sociale dell'Ue di fronte ad altre priorità, come la crescita della produttività e della competitività. In sostanza, la competitività non è stata considerata come condizione estranea alla dimensione sociale, ma piuttosto come un prerequisito del progresso sociale. Due linee di pensiero sono indicative di questo sviluppo. L'articolo di André Sapir sui *Modelli sociali europei* (Sapir 2005) ha segnato la transizione da un'interpretazione della dimensione sociale come obiettivo legittimo in sé all'approccio per cui le politiche sociali avrebbero dovuto evolversi in parallelo con la competitività economica. La stessa enfasi sulla *flexicurity*, dopo il 2007, ha confermato la necessità di adeguare le politiche sociali alle esigenze dell'economia (Keune e Serrano 2014). Un altro esempio lampante di questa evoluzione risiede nell'espressione «più posti di lavoro» che figurava nella Strategia di Lisbona rivisitata del 2005, mentre la formulazione iniziale della Strategia di Lisbona invocava «più posti di lavoro e migliori». E, mentre il periodo fu caratterizzato anche dall'adozione di molteplici direttive sociali, che fece seguito a un lungo periodo di stallo (quasi 10 anni) (Degryse e Pochet 2017), il Consiglio tentò, per la prima volta, di introdurre in una direttiva misure che rappresentavano un arretramento, nonostante la clausola del Trattato che inibisce tale regressione.

Nello stesso periodo la Corte di Giustizia Ue, che stava assumendo un ruolo sempre più rilevante, colpiva pesantemente il sistema di relazioni industriali e la legislazione sull'impiego in molti Stati membri con le sen-

tenze *Viking-Laval-Riiffert* e *Commission vs Luxembourg* (Barnard 2008; Bercusson 2007; Bücker e Warneck 2011). Le decisioni della Corte hanno messo in discussione l'assunto in base al quale l'integrazione economica rientrava nella competenza dell'Unione europea, mentre le politiche sociali erano materie sotto la giurisdizione degli Stati membri, e quindi le relazioni industriali nazionali e i relativi diritti sociali nazionali, come la libertà di associazione, il diritto alla contrattazione collettiva e il diritto di sciopero, non potevano essere messi in discussione a livello sovranazionale. La sentenza *Viking-Laval-Riiffert* ha modificato alla radice questa situazione. Le decisioni della Corte hanno assecondato l'obiettivo basilare dell'integrazione economica e l'enfasi sulla libertà di concorrenza e, nel fare questo, hanno assoggettato la legislazione nazionale, inclusa quella relativa ad aree non coperte dal Trattato, alle libere forze del mercato.

Così il periodo precedente alla crisi economica, giunto a maturazione nel 2008, è stato descritto come un'«impasse» (Jepsen 2009) caratterizzata da una retorica in progressione sulla necessità di un «Modello sociale europeo», carente però di una strategia sul terreno sociale nel cuore del processo decisionale europeo.

La crisi giunta al culmine nel 2008 ha segnato l'inizio di nuovi impulsi, in un periodo in cui gli Stati membri avevano difficoltà ad affrontare il brusco calo della domanda, il congelamento dei flussi di credito e un'incertezza in continua crescita. Sebbene le politiche del mercato del lavoro e della protezione sociale cercassero di evitare certi contraccolpi ricorrendo a misure di aggiustamento piuttosto che di protezione, durante il primo periodo di crisi finanziaria ed economica molti Stati membri rafforzavano efficacemente i loro sistemi di protezione sociale e adottavano misure che consentissero agli imprenditori di trattenerne la manodopera piuttosto che ricorrere ai licenziamenti. Nessuna iniziativa o quasi che deviasse da quelle del periodo precedente è stata presa a livello europeo. L'anno 2010 ha segnato un punto di svolta sotto molti aspetti: primo, la Strategia di Lisbona è stata rimpiazzata dalla strategia Europa 2020 che ha messo in primo piano l'impiego, la formazione e la lotta contro la povertà; inoltre la maggioranza degli Stati membri dell'Ue ha iniziato ad adottare programmi di austerità; infine la crisi greca ha messo in luce la debolezza del sistema di *governance* alla base dell'euro (Theodoropoulos 2018). L'insieme di questi tre elementi è indicativo di una nuova era nel

modo in cui la dimensione sociale sarebbe stata da allora definita e gestita a livello europeo.

Il principale cambiamento consiste nel rafforzamento del sistema di *governance* economica. La crisi economica non ha favorito alcun rilancio di nuove iniziative sul terreno delle politiche sociali, ma ha generato un gran numero di nuove misure sul terreno appunto della nuova *governance* economica.

La crisi finanziaria ed economica che ha fatto precipitare in una crisi di bilancio numerosi Stati membri dell'Ue ha indotto i mercati finanziari a fare pressione non solo sui paesi in questione, come Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna e Italia, ma anche sull'euro e quindi sull'Europa in senso più ampio. Tale pressione si è tradotta in misure senza precedenti a livello europeo in termini di iniziative legislative intergovernative mirate a rafforzare la *governance* economica e a stabilire – seguendo le orme del Fmi – un fondo per supportare i paesi dell'Eurozona, il *Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria* (Mesf), cui far seguire un meccanismo ispirato al Trattato, il *Meccanismo europeo di stabilità* (Mes). La Commissione europea ha così emanato una serie di regolamenti e direttive sul coordinamento delle politiche di bilancio, sugli squilibri economici e sulle politiche strutturali. Questo radicale cambiamento ha portato indirettamente a una definizione uniforme degli indirizzi politici. Il principale obiettivo delle riforme nazionali era quello di ottenere l'equilibrio, o anche il surplus del bilancio, puntando l'attenzione sulla spesa pubblica piuttosto che sul reddito, e limitando o riducendo il rapporto debito pubblico/Pil, dando priorità alla competitività (con particolare attenzione al costo unitario del lavoro) e assumendo un'attitudine (positiva) riguardo al saldo delle partite correnti, tutti obiettivi da raggiungere attraverso raccomandazioni mirate ai singoli paesi. I sistemi fiscali nazionali erano tenuti ad allinearsi quanto prima alla nuova struttura di *governance* economica e a seguire il nuovo insieme di regole. Infine, per assicurare la conformità alla nuova *governance* fiscale ed economica, è stata proposta una serie di sanzioni finanziarie (Degryse 2012). Questi meccanismi assai vincolanti, basati in parte sui Trattati, hanno dato alla Commissione e al Consiglio europeo un potere più ampio per determinare il modo in cui gli Stati membri dovevano stabilire i loro bilanci, e quindi il modo in cui potevano definire e finanziare le loro politiche sociali.

Nel periodo tra il 2008 e il 2014, la creazione di un'Agenda sociale europea ha subito una battuta d'arresto in termini sia di *soft law* sia di misure legislative (Degryse e Pochet 2017). Le sole iniziative che hanno preso piede sono la raccomandazione sulla Garanzia europea per la gioventù, adottata dal Consiglio, e l'Agenda sugli investimenti sociali del 2013. Alcune idee, come il Sistema europeo di indennità contro la disoccupazione, sono state presentate ma subito accantonate (Beblavy e Lenaerts 2017). Ciò non significa tuttavia che la politica sociale non sia stata più presente nell'Agenda europea: anzi, al contrario. Il sistema di *governance* economica appena descritto stava producendo raccomandazioni mirate ai singoli paesi, metà delle quali relative all'impiego e alle politiche sociali (Clawaert 2018). La cornice nella quale sono state proposte queste riforme era quella del contenimento dei costi e della flessibilità. Le raccomandazioni invocavano il decentramento della contrattazione collettiva, l'aumento dell'età pensionabile, il nesso tra aumenti salariali e produttività a livello locale, un adeguamento della legislazione mirato a promuovere la flessibilità dell'impiego, il miglioramento della transizione scuola-lavoro per i giovani. Poche raccomandazioni miravano a promuovere l'accesso alla protezione sociale o a far sì che la parte più vulnerabile della popolazione potesse usufruire adeguatamente dei benefici del sistema di welfare. Sebbene si discuta ancora sull'ipotesi che il sistema di *governance* economica abbia avuto un impatto sull'agenda delle riforme a livello nazionale (Heins e de la Porte 2016; Efstathiou e Wolff 2018), appare tuttavia indubbio che la penetrazione della dimensione europea nel processo decisionale in materia sociale sia stata di particolare rilievo in quel periodo (vedere ad esempio Degryse *et al.* 2013, Heins e de la Porte 2016). Stabilendo un sistema sovranazionale di *governance* basato sul Patto di stabilità e crescita, il livello europeo ha creato un sistema che ha orientato le modalità con cui i governi nazionali avrebbero potuto riformare i loro sistemi di welfare, di relazioni industriali e del mercato del lavoro. L'intento era quello di ottenere un basso livello di debito pubblico, una posizione di neutralità fiscale e un miglioramento della bilancia dei pagamenti. La dimensione sociale era vista come un fattore di aggiustamento in relazione al risanamento e alle difficoltà dell'economia. Si potrebbe concludere che, in risposta all'euroscetticismo e alla crescita dell'estrema destra, il nuovo corso non mirava a rassicurare i cittadini europei sul

fatto che l'Europa fosse anche un'Europa sociale. Al contrario, il significato attribuito alla «solidarietà» fra gli Stati membri dell'Ue si è tradotto nella garanzia che i paesi con un alto debito pubblico e con disavanzi nei loro bilanci non avrebbero messo a rischio gli altri Stati membri dell'Ue.

Nel 2013 la disoccupazione aveva raggiunto la cifra di 25 milioni, contro i 16 milioni del 2008, la povertà era aumentata, la disuguaglianza si era fatta più marcata, la crescita del Pil aveva registrato un *double dip* (recessione associata a ulteriori elementi di stress, *ndt*) (Etuc-Ise/Etuc-Ces 2014) e il sostegno all'Ue aveva raggiunto il minimo storico, con il 29 per cento degli europei che avevano una percezione negativa dell'Ue e non più del 31 per cento che avevano ancora fiducia in essa (Commissione europea 2014, 2018).

In breve, a partire dal 2005 l'Europa non solo ha allontanato l'agenda sociale dalle sue priorità, ma ha anche intaccato alcuni dei principi fondamentali su cui si erano basate le differenti versioni delle politiche sociali, in particolare il principio dell'uguaglianza tra i lavoratori nello stesso territorio e la capacità degli Stati membri di utilizzare la sicurezza sociale come fattore automatico di stabilizzazione. In precedenza vi era stata un'implicita divisione dei compiti: l'efficienza del mercato a livello europeo e la legittimità della redistribuzione a livello nazionale, divisione dei compiti riassunta da David Natali (2015) con la formula: «Adam Smith a livello europeo e Keynes a livello nazionale». Oggi l'Europa sembra più orientata verso Adam Smith, o verso lo stesso Hayek, con il mercato come unica bussola a livello europeo e nazionale (Höpner e Schäfer 2012).

4. 2015: una nuova partenza?

Il periodo successivo è stato segnato dal dibattito sulla Brexit. Per la prima volta nella sua storia l'Unione europea può contrarsi invece che allargarsi. In parte la Brexit è stata un voto per rigettare un'Europa non-sociale e le regole, considerate troppo permissive, sulla libertà di movimento. In questo senso la contrazione è certamente legata alla scarsa capacità di gestire gli allargamenti.

Il voto del Regno Unito per rigettare l'Ue e i migranti non è stato un

evento isolato. Nell'Europa centrale, Viktor Orbán in Ungheria e il Partito Legge e Giustizia (PiS) di Lech Kaczyński in Polonia sono entrambi anti-europei e anti-immigrati, senza riguardo per la democrazia liberale ma con un'agenda pro-sociale a favore dei loro cittadini. Questa è diventata la nuova realtà, che vede la crescita dei movimenti populistici e di estrema destra, pro-sociali (vedere *a contrario* l'AfD in Germania). La crisi della gestione dei rifugiati è un altro esempio delle marcate divisioni che lacerano l'Europa (Krastev 2018). I media si sono concentrati principalmente sul rifiuto dei paesi dell'Europa centrale e orientale di svolgere la loro parte, ma di certo non sono stati gli unici a comportarsi così (si pensi alla Francia o alla Danimarca).

La Commissione europea a guida Jean-Claude Juncker ha avuto solo 8 commissari socialdemocratici su 28. Il Partito popolare europeo ha vinto le elezioni al Parlamento europeo nel 2014 ma ha anche perso parecchi seggi. L'Alleanza Socialisti e Democratici ha registrato il minimo storico, mentre i partiti europei, all'opposto, guadagnavano terreno. In uno scenario politico sostanzialmente immutato (maggioranza di destra), sono emersi dubbi e si sono moltiplicati i timori riguardo al futuro del progetto europeo. Ciò ha indotto il presidente della Commissione europea a lanciare l'idea di un'Europa sociale a «Tripla A», per dimostrare che l'era Barroso e l'austerità cieca erano da considerarsi ormai acqua passata (vedere parte precedente).

La conseguenza di questa situazione politica particolarmente complessa è stata il rilancio del dibattito sul futuro dell'Europa, e in particolare sulla sua dimensione sociale (Commissione europea 2017a), con la pubblicazione da parte della Commissione di vari scenari possibili e di cinque documenti su differenti materie (politiche sociali, monetarie e militari, coesione e finanziamento). L'attenzione si è concentrata non tanto su un piano strutturato che avesse l'obiettivo di sviluppare una forte dimensione sociale, quanto sul rischio di un fallimento del progetto europeo senza una dimensione sociale, sui danni provocati dal periodo di austerità e sull'accresciuta consapevolezza dell'opinione pubblica relativamente ai temi sociali nazionali. Chiaramente non c'è stata unanimità sul progetto né all'interno della Commissione né fra gli Stati membri.

Per quanto concerne le materie sociali, il progetto ha portato all'adozione, nel novembre 2017, di un Pilastro sociale europeo che incorpora

una serie di diritti e principi in 20 aree ritenute atte a garantire e migliorare l'*acquis communautaire* (Commissione europea 2017b). Nelle parole della Commissione, «il Pilastro europeo dei diritti sociali mira a garantire nuovi e più efficaci diritti per i cittadini». In esso sono contemplati circa 20 principi strutturati attorno a tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, equità delle condizioni di lavoro e della protezione sociale, inclusione.

L'esito finale, che annovera un totale di 15 documenti, non è né particolarmente strutturato né particolarmente chiaro. Diverse proposte (che riguardano la conciliazione vita-lavoro, i contratti di impiego, l'accesso alla protezione sociale, ecc.) compongono la bozza di un programma di lavoro. Gli ultimi due principi mirano ad assicurare un minimo di diritti per tutti i lavoratori, qualunque sia la loro condizione. Il che è importante, soprattutto ma non esclusivamente, nella *platform-economy* (economia basata su piattaforme, *ndt*), che spesso utilizza i finti lavoratori autonomi (in italiano è diffusa l'espressione false partite Iva, *ndt*). Tutto ciò, in ogni caso, ha segnato l'inizio di una riflessione sui contratti di lavoro e di impiego in un'economia digitalizzata.

L'altro indirizzo d'azione intendeva avere un impatto sull'unione monetaria e sul Semestre europeo, per «socializzare» il Semestre. Ciò richiedeva un Quadro di riferimento sociale (indicatori statistici) mirato a dare una più forte «colorazione» sociale all'Uem.

L'ambizioso piano di investimenti europeo è stato adottato nel 2015 ed esteso in un secondo momento. Tuttavia, a parte il suo messaggio dichiaratamente positivo, non è chiaro se si tratti davvero di nuovi investimenti. Senza contare che gli investimenti sono stati maggiori nei paesi che ne avevano meno bisogno rispetto a quelli più colpiti dalla crisi.

La Commissione e il Consiglio sostenevano che la loro volontà era quella di rivitalizzare il dialogo sociale. Tuttavia Business Europe (l'associazione delle grandi imprese private europee, *ndt*) era contraria a tutte le proposte collegate al Pilastro sociale, che non davano adito ad alcun ottimismo riguardo a tale rivitalizzazione.

Il tema della libertà di movimento, nel dossier «mobilità della forza lavoro», ci porta al cuore della situazione odierna (pre-datando l'ondata di rifugiati nell'estate del 2015). La Commissione ha promosso molteplici direttive sui lavoratori stagionali, sulla manodopera qualificata (permesso

di soggiorno) e sulle persone che viaggiano all'interno di gruppi multinazionali. Naturalmente, la mobilità della forza lavoro è considerata come una delle soluzioni alla crisi occupazionale.

Nell'ambito del concetto federativo, la nozione di investimento sociale ha cercato di spostare in avanti il dibattito pubblico ed è stata parzialmente ripresa alla Commissione nel 2013 con un pacchetto di «investimenti sociali». Tale nozione è stata promossa e sviluppata da una serie di intellettuali vicini ai centri di pensiero della sinistra, tra cui Anton Hemerijck, Bruno Palier, Frank Vandenbroucke e Gøsta Esping-Andersen (per una veduta d'insieme cfr. Hemerijck 2017; per una valutazione critica cfr. Nolan 2013). Una delle idee centrali era che la dimensione sociale rappresentasse un investimento, soprattutto nel caso che l'Europa intendesse perseguire politiche preventive piuttosto che correttive. L'esempio più indicativo era quello dell'infanzia, dove un investimento massiccio avrebbe potuto accrescere il capitale umano, ridurre la disuguaglianza e persino la violenza.

Possiamo dunque notare un cambiamento di tono nell'ambiente politico, che era stato fortemente alterato, se non deteriorato dalla prospettiva della Brexit e dal tema controverso dei rifugiati. La proclamazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, la questione dei lavoratori distaccati e l'adozione di una nuova direttiva nel maggio 2018 sembrano suggerire la fine del periodo di *deregulation* massiccia e il ritorno, se non a un'agenda dell'Europa sociale, almeno all'idea che la competizione nello stesso territorio sia da evitare. Un cambiamento ancor più interessante ha preso piede in seguito all'emergere di nuove preferenze in molti paesi dell'Europa centrale e orientale (Pochet e Picard 2018).

Tutti questi segnali fanno pensare che alla fine, dopo 20 anni di peregrinazioni, l'Europa abbia recuperato i principi fondamentali che avevano governato l'Ue sin dalle origini. In assenza di un'armonizzazione sociale a livello europeo, gli Stati membri dovrebbero dimostrarsi capaci di sviluppare quella protezione che ritengono necessaria a livello nazionale, rinunciando a una competizione iniqua nei propri territori tra lavoratori con diritti disomogenei, e a protezioni utilizzate da aziende che fanno di tutto per non rispettare l'equa competizione. Resta da vedere quanto sia ampio il margine di manovra riconquistato dagli Stati membri riguardo alla spesa e alla loro capacità decisionale.

5. Quale futuro?

Se vogliamo preservare e rafforzare il modello sociale europeo, dobbiamo agire da subito su vari fronti tra loro complementari: dobbiamo riportare le questioni sociali tra le priorità dell'agenda politica europea, completare la Uem, attrezzarla con meccanismi di stabilizzazione e modificare l'orientamento delle politiche economiche.

Ovviamente l'ultimo punto è il più importante. Occorre una nuova forma di *governance* europea al servizio non dei mercati finanziari ma della transizione da una società fondata sul consumo eccessivo di energia, la scarsità di materie prime e la sottovalutazione del lavoro a una società economica, basata su migliori posti di lavoro, migliore efficienza energetica, energie rinnovabili, prodotti duraturi, sistematico riciclaggio dei materiali, trasformazione delle catene di produzione. In altre parole, dobbiamo realizzare la transizione a una società a basso tasso di emissioni. Dobbiamo mettere a punto una *roadmap* europea per far partire sin da oggi, e fino al 2050, una transizione quanto mai necessaria.

Ciò può avvenire solo se riusciamo a creare istituzioni che favoriscano la solidarietà e limitino il potere del mercato. Tali istituzioni devono supportare il processo di convergenza in un mondo caratterizzato da una nuova, complessa, fase di globalizzazione e dall'urgente bisogno di una transizione ecologica. Soprattutto, occorre rimuovere lo stallo sociale attraverso il dialogo aperto, democratico e la formazione di nuovi raggruppamenti di *stakeholder*. Per dare sostanza a questo approccio, il pilastro europeo dei diritti sociali costituisce un buon punto di partenza ma non è affatto sufficiente.

Più in particolare, riteniamo che sia necessario:

1. Porre le questioni sociali al centro delle politiche europee

L'obiettivo è far sì che l'azione si concentri effettivamente sul programma di convergenza economica e sociale al quale l'Ue è stata designata dai Trattati (articolo 151 del Tfeu, 'Tratto sul funzionamento dell'Unione europea, *ndt*). Dobbiamo riaffermare con forza il vincolo che lega ai diritti sociali le istituzioni europee, le quali non possono sfuggire ai loro obblighi. Per evitare che le «libertà» economiche comprimano i diritti sociali, occorrerebbe aggiungere un Protocollo sociale ai Trattati europei.

In questo contesto, l'Ue e gli Stati membri devono impegnarsi in primo luogo nei campi seguenti:

– la determinazione dei salari è una competenza nazionale, che deve pertanto essere in linea con i sistemi e le pratiche di relazioni industriali nazionali, rispettando puntualmente l'autonomia delle parti sociali e la contrattazione collettiva. Allo stesso tempo, tuttavia, è necessario promuovere il coordinamento nazionale in modo che, nel medio periodo, i salari possano conformarsi ai vincoli Uem (piuttosto che imporre un radicale decentramento) (rafforzamento delle istituzioni);

– andrebbe stabilito un reddito sociale minimo in ciascuno Stato membro, basato su principi europei comuni, per consentire alle persone di vivere con dignità (restrizioni al mercato);

– andrebbe creata una piattaforma tripartita europea al fine di valutare, in termini generali, come gli Stati membri supportino il dialogo sociale e la contrattazione collettiva e come gli accordi europei sul dialogo sociale siano recepiti e messi in atto a livello nazionale (rafforzamento delle istituzioni);

– occorre riaffermare il principio «uguale retribuzione, uguali diritti», garanzia di equa competizione e di rispetto dei diritti dei lavoratori, della legislazione del lavoro e dei sistemi di relazioni industriali europee (convergenza);

– i sistemi di protezione sociale devono essere dotati di strumenti che consentano di svolgere a pieno la loro funzione redistributiva, potendo contare su benefici e accesso universale a servizi sociali e sanitari di qualità, senza distinzioni di reddito. È necessario stabilire indicatori di *performance* per i sistemi di protezione sociale, allo scopo di misurare i progressi (accesso ai servizi per la salute, lavoratori indigenti, ecc.) e fissare obiettivi comuni (restrizioni al mercato);

L'Ue deve impegnarsi a migliorare le condizioni di lavoro e di salute e sicurezza, proponendo un nuovo programma di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e stabilendo obiettivi quantitativi minimi per l'ispettorato del lavoro (rafforzamento delle istituzioni, ruolo dello Stato).

La *corporate governance* va modificata a livello europeo, e in particolare:

– occorrono regole a livello europeo per migliorare la trasparenza e la natura genuina delle catene di subappalto. In particolare va proposto uno strumento europeo per regolamentare la responsabilità congiunta e sepa-

rata delle imprese utilizzatrici («catena della responsabilità») e degli intermediari in caso di lavoro temporaneo (convergenza);

– nelle imprese devono essere insediati rappresentanti dei lavoratori dotati di poteri autentici per incoraggiare la transizione verde (nuova istituzione);

– i metodi di gestione [attualmente] basati su carichi di lavoro e orari insostenibili andrebbero ripensati al fine di combattere i disturbi legati allo stress, al *burn-out* e al suicidio (democrazia);

– a questo scopo è necessario creare un pilastro comune di diritti e obblighi per assistere le imprese nella gestione delle operazioni di ristrutturazione (ruolo dello Stato);

– clausole sociali e ambientali vincolanti devono essere incluse nei contratti d'appalto pubblici (restrizioni al mercato).

2. *Completare la Uem*

Obiettivo della nuova *governance* europea dev'essere la stabilizzazione dell'Eurozona attraverso un'estensione del ruolo della Bce come prestatore di ultima istanza, consentendo l'emissione di Eurobond e realizzando programmi per la crescita dei sistemi-paese. Nel medio periodo, tuttavia, occorre fare una valutazione dettagliata dei meccanismi di stabilità sociale nell'Eurozona. Occorre promuovere un'approfondita analisi dei differenti aspetti legati all'introduzione di uno schema di riassicurazione contro la disoccupazione nell'Eurozona (o nella Ue) per i lavoratori vittime di shock asimmetrici (istituzione). Occorre inoltre incoraggiare la diffusione graduale di forme di protezione sociale europea, rafforzando in particolare il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per tenere conto dei nuovi rischi associati alla globalizzazione (istituzione).

È necessario tornare a un approccio pluralistico. Sarebbe utile, infatti, iniziare a dibattere su queste sfide rispettando la diversità degli approcci, creando ad esempio un consiglio europeo per l'analisi economica sulla scia del modello francese, oppure centri di riferimento importanti come quelli che operano in Germania. Le istituzioni europee devono mettere a disposizione un forum aperto di discussione sui possibili scenari futuri, invece di essere una macchina che impone una visione del mondo parziale e unilaterale (democrazia).

Infine, è necessario *sviluppare regimi fiscali progressivi e redistributivi* che

contribuiscano a finanziare schemi di protezione sociale e la transizione verde:

- armonizzando le basi imponibili e le aliquote fiscali minime delle aziende (introducendo ad esempio un tasso minimo del 25 per cento, che è l'attuale aliquota media in Europa);
- introducendo una tassa sulle transazioni finanziarie (Ttf) che includa non solo i titoli azionari ma anche le obbligazioni e gli strumenti finanziari derivati;
- combattendo risolutamente la competizione fiscale e l'evasione fiscale; dovrebbero essere stabiliti principi comuni sulla tassazione dei redditi e sulla salute (inclusa l'economia digitale).

L'Ue deve promuovere e coordinare gli investimenti su ricerca, ricerca applicata e innovazione; deve inoltre contribuire a promuovere politiche industriali coordinate e regolate, nonché sistemi di brevetti *open-source* (restrizione al mercato).

Il *Pilastro europeo dei diritti sociali* costituisce la base per portare avanti molte delle proposte sopra menzionate e, in quanto tale, può essere il punto di partenza per rilanciare la dimensione sociale. Gli sviluppi futuri, tuttavia, dipenderanno in gran parte dalla situazione economica e strutturale che prenderà piede.

Una prima possibilità è che la prospettiva economica migliori, le difficoltà create da Trump e da May si ridimensionino, il riflusso dell'onda populista e anche il recupero del favore pubblico nei confronti dell'Europa ci riportino al *business as usual*; in altre parole, la dimensione sociale non avrà più rilevanza.

Diversamente, questo periodo confuso potrebbe produrre qualche avanzamento in materia sociale ma non un vero riequilibrio tra dimensione sociale e dimensione economica.

Una terza possibilità è che la concretizzazione del rischio di una nuova crisi finanziaria globale, la perdurante sfiducia nella possibilità che l'Ue produca effetti positivi, la persistente disoccupazione in molti Stati membri e un clima internazionale preoccupante portino a una riorganizzazione dei gruppi di attori che hanno ruoli strategici. Tali attori potrebbero riuscire a impostare le basi di un cambiamento nel lungo periodo, con l'obiettivo di riequilibrare la dimensione sociale e quella economica.

La lettura collettiva della situazione che avrà preso piede determinerà il

potenziale reale del Pilastro sociale. Vedremo allora se si tratterà di una miccia bagnata, di un altro giro di risultati parziali, o dell'inizio di una svolta di lungo periodo che porti al rafforzamento della dimensione sociale.

Riferimenti bibliografici

- Barnard C. (2008), *Viking and Laval: an Introduction*, in Barnard C. (ed.), *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, (463), pp. 466-470.
- Beblavý M. and Lenaerts K. (2017), *Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefits Scheme*, Bruxelles, Ceps.
- Bercusson B., (2007), *The Trade Union Movement and the European Union: Judgment Day*, in *European Law Journal*, 13 (3), pp. 279-308.
- Bücker A. e W. Warnecke (2011), *Reconciling Fundamental Social Rights and Economic Freedoms after Viking*, Laval and Ruffert, Baden-Baden, Nomos.
- Clauwaert S. (2018), *The Country-Specific Recommendations (CSRs) in the Social Field. An Overview and Comparison. Update including the CSRs 2018-2019*, Background analysis, Bruxelles, Etui.
- Degryse C. (2012), *La nouvelle gouvernance économique européenne*, Bruxelles, CRISP, Courrier hebdomadaire, n. 2148-2149.
- Degryse C., Jepsen M. e Pochet P. (2013), *The Euro Crisis and Its Impact on National and European Social Policies*, Bruxelles, Etui, Working Papers, n. 5.
- Degryse C. e Pochet P. (2017), *La dynamique sociale européenne au prisme d'une approche quantitative*, in *Politique européenne*, n. 58, pp. 72-108.
- Eesc (2017), *European Pillar of Social Rights - SOC/542*.
- Efstathiou K. e Wolff G.B. (2018), *Is the European Semester effective and useful?*, Policy Contribution, n. 09, Bruxelles, Brueghel.
- Etui/Etuc (2014), *Benchmarking social Europe*, Bruxelles.
- European Commission (2018), *Standard Eurobarometer 89*, printemps, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/Standard/yearFrom/1974/yearTo/2018/surveyKy/2180>.
- European Commission (2017a), *Reflection Paper on the Social Dimension of Europe*, Com (2017), n. 206, 26 avril.
- European Commission (2017b), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and Social Committee*

- and the Committee of the Regions Establishing a European Pillar of Social Rights, Com/2017/0250.
- European Commission (2014), *Standard Eurobarometer 82*, Automne, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurvey-Detail/instruments/Standard/yearFrom/1974/yearTo/2014/surveyKy/2041>.
- Hemerijck A. (dir.) (2017), *The Uses of Social Investment*, New York, Oxford University Press.
- Höpner M. e Schäfer A., (2012), *Embeddedness and regional integration: waiting for Polanyi in a Hayekian setting*, in *International Organization*, vol. 66, n. 3, pp. 429-455.
- Heins E. e De La Porte C. (2016), *Depleted European Social Models Following the Crisis: Towards a Brighter Future?*, in De La Porte, Caroline e Heins, Elke (eds.), *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform*, Palgrave, Macmillan.
- Jepsen M. (2009), *The Modernisation of Europe's Social Agenda in a Global Perspective: Rebooting the Social*, in Barnard C. et al., *A Europe of Achievements in a Changing World: Visions of Leading Policymakers and Academics*, L'Europe des réalisations dans un monde en mutation: la vision des leaders politiques et académiques, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Jepsen M. e Serrano A. (2005), *The European Social Model: an Exercise in Deconstruction*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 15, n. 3, pp. 231-245, Sage Publications, Londres.
- Keune M. e Serrano A. (2014), *Deconstructing Flexicurity: Towards New Concepts and Approaches for Employment and Social Policy*, Routledge.
- Krastev I. (2018), *Le destin de l'Europe*, Paris, Première Parallèle.
- Natali D. (2011), *Perspectives - Le modèle social européen a-t-il réellement disparu?*, in Natali D. e Vanhercke B., *Bilan social 2011*, Bruxelles, Etui.
- Nolan B. (2013), *What Use is 'Social Investment'?*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 23, n. 5, pp. 459-468.
- Ohlin B. (1956), *Social aspects of European collaboration*, Ilo reports and studies (New series), n. 46, Genève.
- Picard S. e Pochet P. (2018), *La saga du détachement des travailleurs: un concentré d'enjeux de l'Europe sociale*, Bruxelles, Etui, Policy Brief, n. 6.
- Pochet P. (2005), *The open Method of Co-Ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective*, in Zeitlin J., Pochet P., (dir.), *The Open*

- Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Bruxelles, Pic/Peter Lang, pp. 37-82.
- Sapir A. (2005), *Globalisation and the Reform of European Social Models*, Bruxelles, Bruegel.
- Theodoropoulos S. (ed.) (2018), *Labour Market Policies in the Era of Pervasive Austerity: a European Perspective*, London, Policy Press.

ABSTRACT

Questo articolo prende in esame lo sviluppo della dimensione sociale in Europa sin dai primi giorni dell'Unione europea. Identifica quattro periodi di costruzione «sociale», ciascuno dei quali utilizza metodi diversi, e difforni nella portata, in risposta alle particolari sfide del momento. In ogni periodo lo sviluppo della dimensione sociale riflette la necessità di recuperare la fiducia nel progetto di integrazione, dimostrando allo stesso tempo che l'Europa non è solo integrazione economica ma anche progresso sociale. L'articolo si concentra sul periodo successivo al 2005, che coincide con l'allargamento dell'Unione europea ai paesi dell'Europa centrale e orientale (Peco), e si conclude suggerendo alcune soluzioni per conservare e rafforzare il modello sociale europeo: ad esempio il coordinamento dei salari a livello nazionale in linea con i vincoli Uem, l'introduzione di un reddito sociale minimo e la creazione di una piattaforma tripartita per valutare il dialogo tra le parti sociali e la contrattazione collettiva. Tali scelte comportano la creazione di istituzioni che assicurino la solidarietà e limitino il potere delle forze di mercato.

THE EUROPEAN SOCIAL DIMENSION IN PERSPECTIVE

This article examines the development of the social dimension in Europe from the early days of the European Union). It identifies four periods of 'social' construction, each applying different methods and differing in scope in response to the particular challenges of the moment. In each period, development of the social dimension was symbolic of the need to restore faith in the integration project while, at the same time, demonstrating that Europe was not merely about economic integration but also social progress. This article focuses on the post 2005 period, a period which coincides with enlargement of the European Union to include the countries of Central and Eastern Europe

(Ceecs). The article concludes by suggesting ways of maintaining and strengthening the European social model, such as national coordination of wages in line with Emu constraints, the introduction of a minimum social income and the creation of a tripartite platform to evaluate dialogue between the social partners and collective bargaining. All these moves require the creation of institutions to provide solidarity and limit the power of market forces.

(Traduzione di Carlo Gnetti)

