

BIANCA MARIA FARINA

Diritti sociali e prospettive di sviluppo del Welfare europeo

1. Il ruolo trainante dell'Unione europea per lo sviluppo dell'innovazione sociale

L'evoluzione della vocazione sociale dell'Unione europea è stata condizionata dalle ricadute che le progressive riforme dei Trattati comunitari hanno avuto sul processo di integrazione europea, producendo conseguenze particolarmente delicate in ordine alle competenze istituzionali in tema di welfare. La natura prevalentemente economica all'origine del sistema comunitario ha di fatto penalizzato la tutela dei diritti sociali che, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, appare ancora vincolata dall'attuazione del Mercato interno e dalle esigenze prevalenti della stabilità economica, seriamente compromessa dalla crisi finanziaria che ha colpito l'Europa a partire dal 2008.

Va rilevato, tuttavia, che le Istituzioni europee nel tempo hanno mostrato particolare attenzione alla dimensione sociale dell'Ue, che ha stentato comunque ad affermarsi a causa della costante ricerca di un bilanciamento tra libertà economiche e diritti fondamentali, che le disposizioni dei Trattati rendevano di difficile realizzazione. Così il riconoscimento dei diritti sociali da parte dell'Unione ha progredito con estrema lentezza, sulla base della previsione che il loro sistema di garanzia e la relativa copertura della spesa sono in prevalenza di competenza degli Stati membri.

I diritti sociali, che riflettono una certa maturazione della società che esprime nuove esigenze e valori come la coesione sociale, l'uguaglianza non solo formale ma sostanziale e la solidarietà, presuppongono progressivi interventi attuativi che dipendono dalla effettiva capacità economica degli Stati, ciò di fatto rischia di mettere in crisi i sistemi di

welfare più evoluti, trattandosi di un campo in continua trasformazione e di portata fortemente innovativa, che richiede un adeguato impegno finanziario. Ciò significa che i differenti sistemi di welfare, adottati dagli Stati membri, incidono sul successo dell'innovazione in campo sociale nella misura in cui non risultano ancora in grado di sviluppare un quadro metodologico capace di far fronte alle sfide emergenti, attraverso soluzioni che diano spazio a misure destinate ad assicurare protezione sociale adeguata ed interventi incentrati sulla prevenzione di situazioni a rischio, che potrebbero causare la povertà e l'esclusione sociale di individui e famiglie.

Le prospettive future per il rinnovamento dei sistemi di welfare devono passare inevitabilmente attraverso l'innovazione sociale, che coniuga l'evoluzione delle prestazioni e dei servizi offerti ai cittadini con la capacità dei fornitori pubblici, privati e del non profit di individuare strategie condivise per implementare nuovi modelli di politica sociale destinati a migliorare la vita degli individui e della società nel suo complesso, in un'ottica di contrasto ad ogni forma di vulnerabilità sociale¹.

La politica dell'innovazione in Europa, che inizialmente ha seguito un andamento lineare basato sulla ricerca, ha adottato nel tempo un più appropriato approccio sistemico, capace di ricomprendere tutte le policy in una logica di collaborazione tra amministrazioni comunitarie, nazionali e locali.

Il contesto in cui si inizia a consolidare il concetto di innovazione sociale va rintracciato nel percorso attuativo della Strategia di Lisbona (2000)², allorquando la Commissione decise di avviare nel 2003 un Piano d'azione per promuovere l'innovazione che viene definita però

1 L'innovazione sociale, se non supportata da azioni mirate, rischia di perdere le sue potenzialità di integrazione del welfare rispetto ai bisogni che la società esprime. Cfr. L. CANALE, *Unione europea, innovazione sociale e secondo welfare*, in «Percorsi di secondo welfare», WP-2WEL 1/13 (2013), pp. 1-20.

2 La Strategia, adottata nel marzo del 2000, aveva l'obiettivo di far diventare entro il 2010 l'Europa «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale». Nata dall'esigenza di rispondere in modo unitario alle sfide economiche e sociali che il nuovo millennio presentava, la Strategia, pur se rinnovata nel 2005, non è riuscita ad adattare l'Unione alle trasformazioni dell'economia e della società europea.

in termini relativamente ampi come «l'efficace produzione, assimilazione e sfruttamento di novità nelle sfere economiche e sociali», al fine di agevolarne il coordinamento a livello nazionale con le altre politiche comuni e rafforzare nel contempo la sua dimensione territoriale. Gli aspetti più rilevanti del Piano d'azione sono stati aggiornati nel 2005, in occasione della revisione della Strategia di Lisbona, per adattarli a policy volte a soddisfare i bisogni sociali attraverso nuove forme di organizzazione e relazioni tra attori che operano a livelli istituzionali diversi³.

Sulla scorta delle indicazioni fornite dalla Commissione europea, gli Stati membri sono stati incoraggiati ad includere l'innovazione sociale tra gli obiettivi strategici da perseguire nel quadro del rinnovamento dei rispettivi sistemi di welfare, nel tentativo di ridefinire le relazioni tra la sfera economica e quella sociale, sostanzialmente sbilanciate in favore delle esigenze del mercato.

Purtroppo la Strategia di Lisbona, anche se riformata, non è stata in grado di generare l'impulso necessario per avviare processi innovativi in ambito sociale in quanto la sua impalcatura strategica, eccessivamente complessa, ha reso difficile la ripartizione di responsabilità tra l'Ue e gli Stati membri, indispensabile per affrontare in modo appropriato le sfide socio-economiche emerse per la crescita e l'occupazione, che all'atto dell'adozione della Strategia i responsabili politici dell'Ue avevano sottovalutato.

Bisognerà aspettare l'adozione nel 2010 della nuova Strategia Europa 2020 perché l'innovazione sociale assuma un ruolo di primo piano nel rinnovato approccio per lo sviluppo socio-economico, che richiede una ridefinizione dei rapporti tra Istituzioni europee e nazionali, capace di incidere sulle scelte politiche comuni che orientano la *governance* sociale⁴. L'approccio adottato, che delinea il percorso che l'Ue intende seguire fino al 2020, richiede un modello di

3 V. la Comunicazione della Commissione *Politica dell'innovazione: aggiornare l'approccio dell'Unione Europea nel contesto della strategia di Lisbona*, COM (2003) 112, def dell'11 marzo 2003, e la Comunicazione della Commissione *Attuare il programma comunitario di Lisbona: potenziare la ricerca e l'innovazione - Investire per la crescita e l'occupazione: una strategia comune*, COM (2005) 488 def del 12 ottobre 2005.

4 V. Comunicazione della Commissione *Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020 def del 3 marzo 2010.

crescita incentrato su tre ambiti: crescita intelligente (per promuovere la conoscenza, l'innovazione e la società digitale); crescita sostenibile (per dare rinnovato slancio alla competitività attraverso una produzione efficiente e rispettosa dell'ambiente); crescita inclusiva (per favorire la partecipazione al mercato del lavoro, contrastando l'esclusione sociale e la povertà).

Il concetto di innovazione sociale, così integrato nella Strategia Europa 2020, si è imposto come tema centrale dell'agenda di policy europea e si è consolidato anche grazie alla definizione offerta nel 2010 dal BEPA (Bureau of European Policy): «Specifically, we define social innovations as new ideas (products, services and models) that simultaneously meet social needs (more effectively than alternatives) and create new social relationships or collaborations»⁵.

Di non minore rilievo per il rilancio dell'innovazione sociale, nel quadro di Europa 2020, è stato l'impegno congiunto su alcuni temi prioritari, che richiedono incisive azioni a livello sia europeo che nazionale e che sono ricompresi in sette "Iniziativa faro", tra cui emerge quella dedicata all' "Unione dell'innovazione": si tratta di un'iniziativa destinata a riorientare la politica della ricerca e innovazione in funzione delle sfide poste dai cambiamenti socio-economici in atto⁶.

Purtroppo il rigore finanziario determinato dalla crisi economica ha inciso sulla diffusione nell'area europea dell'innovazione sociale che, sebbene inserita nei principali documenti strategici dell'Ue, non è riuscita ad imprimere ai temi connessi alle sfide demografiche, sociali e culturali in atto il dinamismo necessario.

Il concetto di innovazione sociale, che esprime la necessità di fare ricorso a forme sostenibili di organizzazione dei sistemi di welfare, fa leva su rinnovate relazioni tra gli attori coinvolti, che diventano così garanti dei diritti sociali e in grado di stimolare interventi innovativi, attraverso un ottimale utilizzo degli strumenti finanziari messi a disposizione dell'Ue

5 Si veda il documento del BEPA, *Empowering People, Driving Change. Social innovation in the European Union*, European Communities, 2011, p. 9.

6 V. Comunicazione della Commissione, COM (2010) 546 def del 6 ottobre 2010.

per far fronte ai problemi sociali emergenti⁷. L'innovazione sociale, inoltre, sollecita nuove forme di *governance* multilivello (europea, nazionale, regionale e locale), che alimentano azioni di sistema in cui anche i beneficiari dei servizi offerti diventano protagonisti del processo di trasformazione di policy finalizzate al soddisfacimento di bisogni sociali che non hanno ancora trovato adeguata risposta⁸.

L'innovatività del processo destinato alla costruzione di un welfare sostenibile, sia in termini finanziari che di garanzia dei diritti sociali, necessita quindi della costante interazione tra una molteplicità di attori sociali ed istituzionali che mettono in campo competenze diversificate per trovare soluzioni eque per, la valorizzazione del contesto sociale di riferimento.

Così i protagonisti dell'innovazione sociale, interagendo tra loro, attivano percorsi di policy capaci di intercettare i fattori in grado di sollecitare risposte adeguate a quei problemi sociali che l'inerzia dell'intervento pubblico, unitamente alla debolezza del sistema produttivo, ha reso ancora più complessi in quanto non affrontati tempestivamente in termini di efficacia ed efficienza dei servizi offerti al cittadino.

Il costo della mancata innovazione sociale in Europa, pertanto, non è altro che la conseguenza della difficile modernizzazione dei sistemi di protezione sociale nazionali, compromessa dal crescente deteriorarsi della situazione economica in tutta l'area europea, che ha di fatto bloccato azioni di riforma, limitando le sperimentazioni di interventi destinati a far fronte alle esigenze sociali di larghi strati della popolazione.

Uno scenario questo che disegna le prospettive di sviluppo del cosiddetto "secondo welfare" che ha ormai trovato ampio spazio nel dibattito incentrato sul superamento dei tradizionali sistemi di protezione sociale, prevalentemente pubblici, in favore di modelli

7 Per quanto attiene al consolidamento del concetto di innovazione sotto il profilo sociale e alle dimensioni che hanno accompagnato il suo inserimento nell'agenda politica dell'Unione europea si veda F. MAINO, *Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2017, pp. 19-42.

8 Cfr. M. FERRERA, M. GIULIANI (a cura di), *Governance e politiche nell'Unione europea*, Bologna, il Mulino, 2008; B.M. FARINA, *Coesione e competitività: binomio imprescindibile per la governance europea*, Napoli, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, 2015.

organizzativi volti a sperimentare soluzioni originali per far fronte ai problemi sociali grazie al consolidamento di reti territoriali, capaci di gestire le transizioni verso un welfare sostenibile⁹.

Il “secondo welfare”, che integra e sostiene il “primo welfare”, rappresenta il motore per il cambiamento e la diffusione dell’innovazione sociale, il cui successo dipende dal coinvolgimento dei diversi *stakeholders* che esprimono molteplici esigenze ed interessi, che vanno declinati a livello territoriale in interventi ed azioni concrete¹⁰.

2. La dimensione territoriale del welfare europeo alla luce del principio di sussidiarietà

La politica sociale si è presentata fin dalle origini del processo di integrazione europea non priva di risvolti problematici, vista la condivisione di competenze tra Ue e Stati membri, non sempre chiara e resa ancora più complessa dalla crisi economica e finanziaria che ha coinvolto l’Europa negli ultimi anni, producendo una generalizzata sfiducia da parte dei cittadini circa la validità dell’intervento dell’Unione per la coesione sociale.

Non vi è dubbio che lo spostamento del baricentro verso finalità non esclusivamente economiche, ma caratterizzate da una espansione dei diritti sociali, ha segnato un cambiamento di rotta del progetto europeo che, codificando il principio di sussidiarietà come principio regolatore delle competenze comunitarie, ha di fatto legittimato il ruolo di molteplici attori territoriali nella condivisione di responsabilità decisionali di interventi tesi a risolvere la complessità dei problemi che

9 Sugli aspetti che caratterizzano il “secondo welfare” si veda F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2013.

10 La novità più rilevante del “secondo welfare” è da individuare nella capacità di generare interventi a sostegno delle fasce più vulnerabili, facendo leva su partnership pubblico-privato-privato non profit che condividono priorità, risorse e responsabilità. Sul punto si veda F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2015.

attraversano le comunità locali, facilitando così risultati socialmente significativi¹¹.

A tale principio si ispirava il Trattato istitutivo, come riformato dall'Atto Unico Europeo (AUE) che vi faceva riferimento nell'art. 130 R in materia ambientale, ma senza dubbio la sua formale introduzione a Maastricht ha consentito di chiarire la portata dell'intervento delle Istituzioni comunitarie, che in alcuni settori appariva "invadente" e per certi aspetti capace di "comprimere" le competenze assegnate agli Stati membri¹².

Il principio di sussidiarietà viene così a configurarsi come fattore destinato a garantire che l'azione si svolga al livello più appropriato nei settori in cui le competenze sono condivise tra Stati membri e Ue, come avviene per la politica sociale¹³: l'intervento dell'Unione è previsto nei casi in cui risulta più efficace rispetto all'intervento degli Stati presi singolarmente¹⁴.

11 La Fondazione per la sussidiarietà, nata nel 2002 su iniziativa di Giorgio Vittadini, è impegnata ad affrontare il ruolo del principio di sussidiarietà in ambito economico, sociale e culturale. La Fondazione ha anche preso in esame le problematiche connesse alla crisi del welfare, individuando la necessità di ricalibrare le politiche sociali degli Stati occidentali attraverso forma di *governance* capaci di superare il dualismo tra Stato e privato attraverso "iniziative sorte dal basso, in grado di porre al centro della vita civile la persona". Vengono così a delinearsi le caratteristiche di un "welfare sussidiario" grazie al coinvolgimento dei soggetti intermedi appartenenti alla società civile. Si veda in argomento L. BANDERA, *La sfida del cambiamento: verso un welfare sussidiario*, 2012 (disponibile su www.secondowelfare.it); L. VIOLINI e G. VITTADINI (a cura di), *La sfida del cambiamento, Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, Milano, Rizzoli, 2012.

12 Va precisato che la sussidiarietà, nel contesto comunitario, si ritrova anche nel "Progetto Spinelli" che istituiva un'Unione europea, adottato il 14 febbraio 1984 dal Parlamento europeo (vedi GUCE C77 del 19 marzo 1984) che, all'art. 12 c. 2 affermava: «L'Unione agisce esclusivamente per svolgere i compiti che in comune possono essere svolti in modo più efficace che non dai singoli Stati membri separatamente, in particolare quelli la cui realizzazione richiede l'azione dell'Unione, giacché le loro dimensioni o i loro effetti oltrepassano i confini nazionali».

13 Il principio di sussidiarietà contempla l'intervento delle istituzioni pubbliche solo quando una società locale non è in grado di affrontare in modo autonomo una determinata azione politica. Il principio in questione esprime due esigenze di *governance*: l'*accountability* e la *responsività*. L'*accountability* «...chiama in causa un'attribuzione di responsabilità da parte di qualcuno nei confronti di qualcun altro»; la *responsività* comporta che «oggi lo Stato è chiamato a giocare un decisivo ruolo di regia della *governance* e di spinta all'innovazione nel triplice significato di: creazione di risposte a bisogni ancora non coperti dal sistema esistente, modelli di governo dei servizi aperti e inclusivi e maggiore *empowerment* dei soggetti destinatari degli interventi», cfr. E. RIPAMONTI, *Collaborare. Metodi partecipativi per il sociale*, Roma, Carocci, 2011.

14 In merito al contesto storico e normativo nel quale va inquadrato il principio di sussidiarietà si veda P. DONATI e I. COLOZZI (a cura di), *La sussidiarietà: che cos'è e come funziona*, Roma, Carocci, 2005.

È necessario a questo punto fornire una definizione di “competenze”: il termine può essere inteso come la capacità giuridica di compiere determinate azioni, sia quando ciò implica l'adozione di misure legislative, sia quando comporta la previsione di provvedimenti in grado di offrire un contributo costruttivo alla definizione delle politiche in qualsiasi settore¹⁵. La delimitazione di competenze, operata dal principio di sussidiarietà, non dovrebbe, pertanto, compromettere la capacità giuridica dell'Unione di intervenire anche in quegli ambiti in cui non ha la competenza a legiferare, proponendo soluzioni e incoraggiando il coordinamento e la partecipazione degli attori coinvolti nella definizione delle policy.

Nella formulazione offerta dal Trattato sull'Unione Europea (TUE) la sussidiarietà implica che le decisioni siano prese «il più vicino possibile ai cittadini», quindi è importante che siano coinvolte le autorità regionali, locali e le organizzazioni sociali intermedie nelle decisioni relative alla predisposizione dei sistemi di welfare¹⁶. In quest'ottica la sussidiarietà assume un intrinseco valore dinamico: se le materie sono di esclusiva competenza dell'Unione non sussistono dubbi su chi debba intervenire; se invece la competenza è condivisa con gli Stati membri il principio stabilisce una presunzione a favore del decentramento. Viene così a delinarsi in Europa un rinnovato modello di welfare che, in base a criteri di sussidiarietà, richiede una ridefinizione delle competenze attribuite alle Istituzioni dell'Unione e ai numerosi attori coinvolti

15 Circa la valenza del principio di sussidiarietà nella dottrina sociale cfr. I. COLOZZI, *Le nuove politiche sociali*, Roma, Carocci, 2002; l'Autore precisa che «oltre a riguardare i rapporti tra istituzioni e società civile (sussidiarietà orizzontale) il principio di sussidiarietà è stato applicato anche ai rapporti tra gli enti pubblici (sussidiarietà verticale). Quest'ultima esige che agli enti minori vadano lasciati non solo competenze giuridiche e diritti di iniziativa, ma anche i mezzi finanziari e amministrativi necessari all'organizzazione e all'esercizio concreto di queste facoltà. Essa impone, quindi, una suddivisione dei poteri legislativi in legislazione esclusiva e in legislazione concorrente, così come una suddivisione dei mezzi fiscali e di bilancio tra i diversi enti territoriali e lo Stato».

16 Per un'analisi approfondita delle interpretazioni e applicazioni del principio di sussidiarietà si veda P. DONATI, *Il principio di sussidiarietà in Italia e in Europa e il nuovo welfare*, Lezione introduttiva al Seminario sulla sussidiarietà come principio di regolazione e *governance* sociale, Bologna, novembre 2013, (disponibile su www.ceur.it). Donati, precisando le caratteristiche *architettoniche* del principio, spiega come esso non sia da considerarsi un principio di *government* ma di *governance* in quanto è la società civile, costituita da formazioni sociali intermedie, che esprime la sussidiarietà.

nei vari Stati membri nella costruzione di sistemi sociali fondati sulle esigenze dei territori. In un tale scenario l'evoluzione del welfare ha perso la sua connotazione prevalentemente pubblica, per articolarsi nell'azione coordinata e partecipativa di svariate forme di solidarietà, frutto dell'impegno congiunto tra Stato/mercato/terzo settore/comunità territoriali, destinato a contrastare la complessità dei problemi sociali.

Nel dibattito sul rinnovamento del welfare europeo il fattore territoriale ha assunto una rilevanza sempre maggiore, fino a rappresentare l'elemento caratterizzante dell'impegno per la coesione sociale dell'Unione che, grazie al Trattato di Lisbona, ha assunto una marcata connotazione locale, agevolando lo sviluppo di una cittadinanza attiva che fa leva sulle competenze messe in campo dalla società civile. L'impegno politico a favore della valorizzazione della dimensione territoriale è diventato così un obbligo per gli Stati membri e per l'Unione nel suo complesso, che ha il compito di assicurare ai suoi cittadini l'accesso ai servizi sociali essenziali quale presupposto per una equilibrata distribuzione del benessere in tutta l'area europea. Una simile impostazione è venuta assumendo un ruolo trainante nella formulazione delle politiche sociali, in una prospettiva che si iscrive a pieno titolo in una logica di potenziamento dell'azione amministrativa nei vari Stati membri, che sollecita il più ampio novero degli stakeholder circa l'adozione di rinnovati modelli organizzativi.

Le possibilità di successo di un welfare sostenibile risiedono, pertanto, nella capacità condivisa di progettare e realizzare interventi sociali avvalendosi del contributo di competenze e risorse umane presenti sui territori, quali motori dell'innovazione sociale e generatori di un cambiamento verso policy di risultato. La progettazione di un tale rinnovato modello di policy richiede, tuttavia, capacità di azione autonoma, ma spesso le realtà territoriali particolarmente svantaggiate in termini socio-economici si sono dimostrate carenti sul piano istituzionale e amministrativo, quindi non idonee a porre in essere un'efficace articolazione del processo indirizzato alla coesione sociale. L'individuazione delle potenzialità dei territori diviene quindi funzionale al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sociale, che devono essere incentrati su fattori "correttivi", volti a ridurre le disparità esistenti e

rendere accessibili i servizi essenziali a tutti i cittadini, e nel contempo “propulsivi”, cioè finalizzati alla promozione della cooperazione tra i diversi attori sociali ed economici presenti sui territori.

3. Il quadro normativo di riferimento per il consolidamento dei diritti sociali in ambito Ue

La necessità di rafforzare la dimensione sociale dell’Unione, indispensabile per fare fronte alle conseguenze indesiderabili dell’attività economica, ha spinto le Istituzioni europee a sperimentare un nuovo approccio incentrato su una strategia condivisa di «economia sociale di mercato altamente competitiva» (art. 3 TUE), suscettibile di valorizzare il ruolo di tutti gli attori privilegiati che operano nella sfera sociale e che esprimono la capacità di anticipare le sfide poste dalle trasformazioni socio-demografiche.

Il ripensamento del mercato, in base ad un rinnovato approccio sociale, consente oggi di coniugare la crescita economica con la garanzia di un elevato livello di tutela sociale, che ha assunto nel tempo una certa priorità rispetto alle ragioni della concorrenza, che prima dell’adozione del Trattato di Lisbona costituiva l’asse portante di «un’economia di mercato aperta e libera», considerata quale principale obiettivo del Trattato istitutivo.

L’esigenza di riequilibrare la sfera economica con quella sociale, per progettare un rinnovato modello di welfare europeo e contrastare il rallentamento della coesione in Europa, ha spinto l’Ue a dotarsi nel tempo di una normativa in materia, pressoché assente nei primi anni del processo di integrazione europea, in quanto considerata priva di rilevanza comunitaria perché non strettamente connessa alla creazione del Mercato comune¹⁷.

¹⁷ La ricerca di un bilanciamento tra libertà economiche e diritti sociali, indispensabile per l’affermazione della dimensione sociale dell’integrazione europea, ha rappresentato l’obiettivo primario del Parlamento europeo, che ha svolto sempre un ruolo attivo nell’elaborazione della normativa sociale comunitaria. Circa il ruolo svolto dalle Istituzioni europee per arginare le politiche nazionali che avrebbero potuto mettere in discussione valori e diritti fondamentali

Un approccio sistemico al tema della dimensione sociale europea richiede un'analisi e un'interpretazione delle dinamiche che hanno caratterizzato l'inserimento dei diritti sociali nel quadro comunitario, cosa di non poco rilievo visto che la tutela dei diritti fondamentali in generale solo gradualmente ha ottenuto visibilità nel contesto del processo di integrazione europea. Va segnalato che comunque, nonostante la visibilità acquisita nel tempo dai diritti fondamentali, i temi connessi allo sviluppo di un welfare europeo hanno stentato a trovare una precisa collocazione nel sistema giuridico comunitario che di fatto, privilegiando i diritti economici, aveva finito con il relegare i diritti sociali a meri strumenti di accompagnamento all'attuazione della libera circolazione delle persone, intese come lavoratori¹⁸.

Bisognerà attendere gli anni Ottanta per assistere ad un cambiamento di rotta e alla conseguente estensione delle competenze comunitarie in materia sociale. Nel 1989, infatti, il Presidente della Commissione europea Jaques Delors si fece promotore di una Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori per dotare il Mercato interno di una effettiva dimensione sociale. La Carta in questione, proclamata a Strasburgo nel dicembre 1989 sotto forma di dichiarazione politica, e come tale non giuridicamente vincolante per gli Stati membri, aveva il compito di stabilire una piattaforma di principi su cui basare il modello europeo del diritto del lavoro, lasciando tuttavia agli Stati la responsabilità delle iniziative da intraprendere per garantirne il rispetto

riconosciuti a livello Ue si vedano: M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in «Politica del diritto», n. 3, (2000), pp. 367-406; P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in R. FACURY SCAFF, R. ROMBOLI, M. REVENGA (a cura di), *Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 2009; P. GRIMAUDDO, *Integrazione europea e diritti sociali di fronte alle nuove condizioni dello sviluppo del mercato globale*, in «Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna», (2013), disponibile su www.koreuropa.eu, pp. 1-14.

18 «Nell'ambito comunitario – caratterizzato da una forte integrazione degli Stati membri, per cui qualsiasi scelta normativa presenta immediate ricadute nella sfera politica e sociale degli stessi – la convivenza di una diversa concezione della tutela dei diritti sociali, unitamente ad un'impostazione fortemente mercantilista, ha condizionato l'inserimento dei diritti fondamentali e ancor di più dei diritti sociali all'interno del sistema», si veda B.M. FARINA, *Unione Europea e diritti: un binomio inscindibile*, in D. GRIGNOLI (a cura di), *Identità, mutamento sociale e ridefinizione della società europea*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009, p. 99.

e le competenze in materia, previste sulla base del principio di sussidiarietà.

La Carta dei diritti sociali dei lavoratori comunitari, adottata in conformità del preambolo del Trattato istitutivo, che riconosceva la necessità di agevolare il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini europei, ed il Programma d'Azione relativo alla sua applicazione, non furono però firmati dal Regno Unito che, solo successivamente, in occasione dell'integrazione dei principi della Carta nel Trattato di Amsterdam, decise di condividere la "matrice sociale" dell'Unione. Il Trattato di Amsterdam ha, infatti, gettato nuova luce sulla «dimensione sociale del Mercato interno» che il clima politico di quegli anni aveva di fatto relegato in un Protocollo annesso al Trattato di Maastricht e valido esclusivamente per 11 Stati membri ad esclusione del Regno Unito.

Anche se nel periodo in cui fu adottata la Carta dei diritti sociali dei lavoratori era stato possibile registrare notevoli progressi verso un effettivo riconoscimento dei diritti sociali, la strada che doveva condurre ad una vera "Unione sociale" era ancora lunga in quanto importanti settori del diritto del lavoro, così come i sistemi di istruzione e protezione sociale, rimanevano di esclusiva competenza nazionale.

La situazione è mutata notevolmente negli anni Novanta quando le norme sui diritti sociali hanno iniziato ad affrancarsi dalla loro funzione di mero accompagnamento alla creazione del Mercato interno, per emergere come principi generali del diritto comunitario¹⁹.

Nel 1992, infatti, il Trattato di Maastricht assegnava alla Comunità il compito di raggiungere «un elevato livello di occupazione

19 In merito alle caratteristiche del sistema di garanzia dei diritti fondamentali in ambito comunitario si vedano: O. DE SCHUTTER, *Les droits fondamentaux dans le Traité d'Amsterdam*, in Y. LEJEUNE (coord.), *Le Traité d'Amsterdam: espoirs et déceptions*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 153-187; M.R. SAULLE, *La Carta europea dei diritti fondamentali*, in «Affari Sociali Internazionali», n.3 (2001), pp. 99-105; P. MENEGOZZI, *La specificità della tutela dei diritti fondamentali delle persone nell'Unione europea*, in A. DI STEFANO, R. SAPIENZA (a cura di), *La tutela dei diritti umani e il diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, p. 559-568; L. SEMINARIA, *Tutela dei diritti fondamentali e Corte di giustizia dell'Unione europea, con particolare riguardo alla limitazione dell'esercizio dei diritti*, in «ForoEuropa. Rassegna di giurisprudenza comunitaria e diritto europeo», Istituto di Studi europei Alcide De Gasperi, n. 3 (settembre-dicembre 2013), disponibile su www.foroeuropa.it.

e di protezione sociale» per il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini europei, non tralasciando frequenti riferimenti ad una dimensione sociale dell'Ue. Tale posizione assunta dall'Unione in relazione ai temi sociali rappresentava un'eloquente testimonianza dell'esigenza non solo di contrastare le conseguenze negative dell'attività economica, ma anche di far fronte alle problematiche connesse all'allargamento ai Paesi dell'Europa centro-orientale (PECO), che accentuava la pressione sulle riforme indispensabili per sostenere la coesione sociale in un'Europa che avrebbe accolto un considerevole numero di Stati, caratterizzati da un livello di sviluppo socio-economico decisamente al di sotto della media comunitaria.

Il rinnovato approccio introdotto dal TUE appariva tuttavia carente circa un possibile rinvio ad altri strumenti europei di tutela dei diritti sociali, come ad esempio la Carta sociale europea adottata dal Consiglio d'Europa (CdE) nel 1961 e riformulata nel 1996. Tale posizione era dettata dalla comune volontà di separare i meccanismi di tutela diretti previsti dal sistema comunitario da quelli contemplati nel quadro del Consiglio d'Europa, seppure ratificati da tutti gli Stati membri dell'Ue²⁰.

Solo in occasione del Trattato di Amsterdam nel 1997, allorquando l'obiettivo sociale dell'Unione è emerso chiaramente grazie all'inserimento della politica sociale nel Trattato, gli Stati decisero di inserire riferimenti, anche se «piuttosto prudenti», alla Carta sociale europea del CdE quale possibile fonte di ispirazione per le disposizioni in campo sociale, ma non come strumento vincolante da far valere nell'applicazione del diritto dell'Ue.

Un'ulteriore espansione dei diritti sociali nel sistema comunitario si è avuta grazie al Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° gennaio 2009, che ha cercato di ridefinire i rapporti tra valori sociali e libertà

20 A differenza del TUE l'Atto Unico Europeo, entrato in vigore il 1° luglio 1987, menzionava la Carta sociale europea del CdE che, per la prima volta, faceva una «timida apparizione nei Trattati». In relazione ai risvolti problematici dei rapporti tra l'ordinamento comunitario e i meccanismi di tutela dei diritti sociali adottati dal CdE, si veda DIREZIONE GENERALE POLITICHE INTERNE – UNITÀ TEMATICA C: DIRITTI DEI CITTADINI E AFFARI COSTITUZIONALI, *La Carta sociale europea nel contesto dell'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Studio per la Commissione AFCO, 2016, disponibile su www.europarl.europa.eu.

economiche, assegnando un ruolo centrale ai diritti sociali per colmare il deficit di solidarietà che rischiava di minare le fondamenta di un modello sociale europeo condiviso, basato sugli elementi distintivi dell'identità europea, e cioè sui valori e obiettivi comuni, come la piena occupazione, il progresso sociale, la lotta contro l'esclusione sociale (artt. 2 e 3 del TUE).

Tra le modifiche introdotte a Lisbona e suscettibili di produrre effetti diretti e indiretti sull'efficacia dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario, va innanzitutto segnalato il riconoscimento del valore vincolante della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, adottata a Nizza nel 2000, che fino a quel momento aveva mantenuto una portata esclusivamente politica, ma necessaria per rendere visibili nell'ordinamento dell'Ue i valori comuni, anche in vista dello storico allargamento ai Paesi PECO, non ancora del tutto in regola con il riconoscimento dei diritti fondamentali nei loro ordinamenti interni²¹.

Un dato questo di assoluto rilievo in quanto oggi l'Unione riconosce alla Carta dei diritti fondamentali lo stesso valore giuridico dei Trattati (art. 6 comma 1 del TUE), fissando principi e regole in grado di collocare sullo stesso piano diritti civili e politici e diritti sociali e di solidarietà²².

Da un confronto tra strumenti vincolanti a livello europeo in tema di diritti sociali fondamentali, va rilevato che l'elenco dei diritti sociali contenuti nella Carta di Nizza è meno dettagliato di quello che caratterizza la Carta sociale europea del CdE e ciò in ragione della necessità di distinguere i diritti che riguardano ambiti in cui sono

21 Per un'analisi della portata della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue e della valenza obbligatoria conferitale dal Trattato di Lisbona si vedano: M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 15 ss.; N. PARISI, *Funzione e ruolo della Carta dei diritti fondamentali nel sistema delle fonti alla luce del Trattato di Lisbona*, in «Diritto dell'Unione europea», n. 3 (2009), pp. 653-678; F. SEATZU, *La tutela dei diritti fondamentali nel nuovo Trattato di Lisbona*, in «La Comunità internazionale», n. 1 (2009), pp. 43-54; A. CIANCIO, *A margine dell'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali in ambito europeo, tra luci ed ombre*, in «I quaderni europei», n. 41 (2012), pp. 4-13.

22 A Lisbona gli Stati decisero, operando un rinvio al testo della Carta, di porre fine al mancato inserimento dei diritti fondamentali nel Trattato, dovuto alla ormai nota posizione del regno Unito che intendeva limitare nel proprio ordinamento la portata dei diritti fondamentali riconosciuti a livello Ue.

state attribuite competenze specifiche all'Unione da quelli che, invece, richiedono una disciplina a livello nazionale²³.

Questo ad esempio è il caso del diritto a beneficiare dei servizi sociali, che la Carta sociale europea del CdE riconosce in modo preciso all'art.14, mentre la Carta dei diritti fondamentali dell'Ue indica solo quale generale riconoscimento «...all'assistenza sociale e assistenza abitativa volta a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali» (art. 34, comma 3).

I redattori della Carta di Nizza hanno comunque dimostrato di voler ampliare la sfera della tutela ad altri diritti, come ad esempio l'accesso ai servizi di interesse economico generale (art. 36), la tutela dell'ambiente (art. 37) e la protezione dei consumatori (art. 38), compensando così una carenza presente invece nella Carta sociale europea del CdE²⁴.

A fronte, però, dell'estensione dei diritti contemplati dalla Carta Ue, che mostra uno scenario sicuramente più favorevole alla tutela della sfera sociale, si registra un atteggiamento piuttosto cauto da parte dell'Unione circa un eventuale ampliamento delle competenze in materia, allorquando non sono attribuiti poteri normativi specifici alle Istituzioni comunitarie.

Non va comunque sottovalutato il fatto che la Carta sociale europea del CdE è menzionata all'art.151 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e, per tale motivo, potrebbe costituire una fonte di interpretazione dei diritti sociali previsti dall'ordinamento

23 Circa l'ambito di applicazione della Carta di Nizza e delle linee di convergenza con il sistema di tutela dei diritti sociali previsto dal Consiglio d'Europa si vedano: G. BRONZINI, *Il plusvalore giuridico della Carta di Nizza*, in R. COSIO e R. FOGLIA (a cura di), *Il diritto europeo nel dialogo tra le Corti*, Giuffrè, Milano, 2013; L. TRUCCO, *Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell'Unione europea. Un'analisi delle strategie argomentative e delle tecniche decisorie a Lussemburgo*, Torino, Giappichelli, 2013; G. BRONZINI, *Rapporto di lavoro, diritti sociali e Carte europee dei diritti. Regole di ingaggio, livello di protezione, rapporti tra le due Carte*, in Working Paper, Centre for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona", int. n. 118/2015, disponibile su www.csdle.lex.unict.it.

24 Per un approfondito confronto tra gli strumenti a tutela dei diritti sociali adottati nel quadro dell'ordinamento comunitario e quelli previsti dal Consiglio d'Europa si veda DIREZIONE GENERALE POLITICHE INTERNE – UNITÀ TEMATICA C: DIRITTI DEI CITTADINI E AFFARI COSTITUZIONALI, *La Carta sociale europea...*, cit.

comunitario, anche se la Corte di Giustizia dell'Ue è apparsa sempre molto cauta sull'argomento in ragione del carattere piuttosto disorganico dei diritti sociali contemplati nel quadro del CdE.

Occorre, pertanto, sottolineare che, anche se nel quadro dell'Ue la Carta dei diritti fondamentali gode certamente di una posizione privilegiata, le rifondate basi giuridiche in materia sociale collocano la tutela dei relativi diritti in una prospettiva multilivello, che impone la prevalenza della "migliore tutela" in virtù della quale, nel caso in cui un diritto sociale preveda la tutela sia da parte di norme europee, che da parte di norme interne, si dovrà applicare la disposizione che garantisce un più elevato livello di protezione (art. 53), indipendentemente dall'ordinamento che lo contempla²⁵.

4. Il Pilastro europeo dei diritti sociali: un nuovo ingranaggio per il delicato meccanismo del welfare europeo

Il percorso fin qui tracciato verso un'Europa sociale dimostra che l'Ue ha ormai intrapreso una profonda e ambiziosa riforma del welfare, tuttavia ciò impone un ripensamento dell'*acquis* sociale, cioè del corpus di norme attualmente vigenti nell'ordinamento giuridico dell'Ue in tale ambito, attraverso uno strumento capace di riorientarle ed integrarle per renderle più conformi alla rinnovata convergenza della Zona euro.

Si è pensato così di guidare un tale percorso di rinnovamento degli obiettivi in campo sociale attraverso un meccanismo destinato non a stravolgere le competenze principali in materia, che restano pur sempre condivise tra Ue e Stati membri, ma a definirne gli ambiti di applicazione in una prospettiva di riduzione delle disuguaglianze, di creazione di nuovi posti di lavoro e di potenziamento del capitale umano in Europa.

Sulla base di tali presupposti, nel settembre 2015, durante l'annuale discorso sullo stato dell'Unione, il Presidente della

²⁵ Per i molteplici risvolti della dialettica interna/esterna dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo si veda B. CARUSO, *I diritti sociali fondamentali dopo il Trattato di Lisbona (Tanto tuonò che piovve)*, Centro studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona", Catania, n. 81/2010.

Commissione europea Jean-Claude Juncker ha lanciato una nuova iniziativa per realizzare un Pilastro europeo dei diritti sociali che possa «...fungere da bussola per una rinnovata convergenza nella Zona euro»²⁶, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

L'iniziativa di Juncker ha portato la Commissione europea ad avviare nel marzo 2016 un'ampia consultazione (con le Istituzioni dell'Ue, le autorità e Parlamenti nazionali, le parti sociali, la società civile, gli esperti nel mondo accademico e i cittadini) per fondare il Pilastro, aprendo così una nuova fase per l'integrazione europea in campo sociale²⁷.

La consultazione pubblica, che si è tenuta da marzo a dicembre 2016, ha individuato quattro grandi temi che il Pilastro ha il compito di affrontare: le conseguenze sociali della crisi (l'aumento della povertà e dell'esclusione sociale, il perdurare di disuguaglianze e disoccupazione, il basso livello di crescita e competitività); il futuro del lavoro in prospettiva del rafforzamento del digitale; l'invecchiamento della popolazione; le differenze economiche e sociali tra gli Stati membri. Ciò ha evidenziato l'ampiezza delle questioni sociali e la necessità di agire tempestivamente per garantire una crescita economica più inclusiva e una maggiore coesione sociale²⁸. Il Pilastro in questione, proponendo principi e diritti da attuare in ambito Ue e nazionale, potrà quindi porre le basi per adottare misure specifiche al livello appropriato, ponendo sempre i cittadini al centro delle scelte comuni²⁹.

Il dibattito pubblico voluto dalla Commissione ha espresso il valore della partecipazione per il miglioramento delle condizioni di

26 Tratto dal *Discorso sullo stato dell'Unione* pronunciato al Parlamento europeo dal Presidente della Commissione europea il 9 settembre 2015.

27 V. Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017 su un Pilastro europeo dei diritti sociali (2016/2095 - INI), nonché la Comunicazione della Commissione – *Avvio di una consultazione su un Pilastro europeo dei diritti sociali*, COM (2016) 127 def dell'8 marzo 2016.

28 Al termine della consultazione, il 23 gennaio 2017, a Bruxelles si è svolta la Conferenza di alto livello "Andare avanti insieme" a cui hanno partecipato 26 Ministri nazionali o Segretari di Stato, parti sociali, esperti, i Presidenti della Commissione e del Parlamento, i rappresentanti della BCE, del CESE e del Comitato delle regioni.

29 Si veda COM (2017) 250 def del 26 aprile 2017, Comunicazione della Commissione relativa alla *Istituzione di un Pilastro europeo dei diritti sociali*. Con tale Comunicazione la Commissione ha presentato i risultati della consultazione pubblica unitamente alla proposta definitiva per il Pilastro.

vita dei cittadini europei: la partecipazione, infatti, avvia “processi interattivi” mediante i quali è possibile sollecitare l’attenzione pubblica su questioni di estrema importanza sociale, attraverso un confronto aperto con tutti i soggetti interessati. La consultazione è servita, inoltre, a rafforzare la percezione della legittimità dell’Unione e ad infondere fiducia nell’operato delle Istituzioni circa il futuro del Pilastro europeo³⁰, che non intende riproporre l’enunciazione dei diritti sociali esistenti in ambito Ue, né modificarli, ma precisare alcuni principi essenziali su cui deve basarsi la politica sociale degli Stati membri, configurandosi così come uno degli ingranaggi di quel meccanismo volto a realizzare un’effettiva Europa sociale.

Il Pilastro riveste un’importanza tale da avere richiesto una procedura originale per la sua adozione attraverso un accordo interistituzionale, quale atto solenne destinato a valorizzare il patrimonio sociale comune dell’Unione e a stimolare così le necessarie riforme a livello nazionale. Per tali ragioni la Commissione, dato conto degli esiti emersi dalla consultazione pubblica sul progetto preliminare, ha presentato il 26 aprile 2017 una proposta di accordo interistituzionale sui principi e diritti fondamentali che sono alla base del Pilastro europeo dei diritti sociali³¹.

Il ricorso ad una tale strumento giuridico si è reso necessario per l’assenza di poteri vincolanti dell’Unione in alcuni settori ricompresi nel Pilastro sociale, cosa che ha sollecitato la Commissione a seguire il modello utilizzato per l’adozione della Carta dei diritti fondamentali dell’Ue.

Così, in occasione del Vertice sociale europeo di Göteborg, il 17 novembre 2017 il Pilastro europeo dei diritti sociali è stato solennemente proclamato dalla Commissione europea, dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell’Unione, quale espressione della volontà di condividere principi e diritti destinati a promuovere un’occupazione

30 Il dibattito pubblico attiva forme di corresponsabilità sociale su questioni che riguardano le strategie di riforma del welfare. Sul punto si veda E. RIPAMONTI, *Collaborare...*, cit.

31 Per il testo dell’accordo interistituzionale sul Pilastro si veda: Consiglio dell’Unione europea, Bruxelles 20 ottobre 2017–13129/17, p. 1-13. Vedi anche la proposta di accordo che la Commissione aveva presentato nella *Raccomandazione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ue 2017/761 del 26 aprile 2017.

ed una crescita eque, indispensabili per stimolare la convergenza delle economie e società europee³².

Il Vertice di Göteborg ha ribadito la necessità di rafforzare la dimensione sociale dell'Unione, adeguando il modello sociale europeo alle sfide attuali e future e promuovendo il dialogo sociale a tutti i livelli in quanto risorsa capace di dare vita a forme di negoziazione diverse da quelle istituzionalizzate³³.

La proclamazione solenne del Pilastro contiene nel Preambolo un esplicito riferimento non solo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, ma anche alla Carta sociale europea del CdE che, trascurata spesso nei più recenti sviluppi in materia di tutela diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico dell'Ue³⁴, acquista così una rinnovata visibilità, riconducibile alla necessità di dare una nuova luce ad uno strumento internazionale che contiene prescrizioni molto dettagliate che godono di un vasto consenso in tutta l'area europea.

Il Pilastro europeo proclamato a Göteborg contempla venti principi e diritti fondamentali suddivisi in tre categorie, nonché le iniziative da intraprendere per ciascuno di essi.

Nella prima categoria *Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro* rientrano: competenze, istruzione e apprendimento permanente; contratti di lavoro flessibili e sicuri; cambiamenti professionali in sicurezza; sostegno attivo all'occupazione; parità di genere ed equilibrio tra vita professionale e vita familiare; pari opportunità. La seconda categoria *Condizioni di lavoro eque* contempla: condizioni di impiego; retribuzione; salute e sicurezza sul luogo di lavoro; dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori. La terza categoria *Protezione sociale adeguata e sostenibile*, infine, ricomprende: prestazioni e servizi sociali

32 Sulle prospettive di implementazione del Pilastro e del ruolo che esso può svolgere per lo sviluppo del "secondo welfare" si veda: P. VESAN, F. CORTI, *Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali: dalla proclamazione dall'alto alla sua costruzione dal basso. Quale ruolo per il secondo welfare*, in «Percorsi di Secondo Welfare», (2018), (disponibile su www.secondowelfare.it).

33 In merito alle forme e alle funzioni del dialogo sociale a livello comunitario si veda: A. Alaimo, B. Caruso, *Dopo la politica i diritti: l'Europa sociale nel Trattato di Lisbona*, Working Paper - Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona" INT, Catania 82/2010.

34 Cfr. DIREZIONE GENERALE POLITICHE INTERNE – UNITÀ TEMATICA C: DIRITTI DEI CITTADINI E AFFARI COSTITUZIONALI, *La Carta sociale europea...*, cit.

integrati; assistenza sanitaria e prestazioni di malattia; pensioni; prestazioni di disoccupazione; reddito minimo; disabilità; assistenza di lunga durata; assistenza all'infanzia; alloggi; accesso ai servizi essenziali.

I principi e diritti contenuti nel Pilastro, che si applicano ai cittadini dell'Unione e dei Paesi terzi residenti stabilmente nell'Europa comunitaria, stimolano il progresso sociale e la coesione, salvaguardando nel contempo l'integrità del Mercato interno. Ciò serve a promuovere un modello di crescita più inclusivo e sostenibile, volto a migliorare la competitività in Europa ed accrescere la capacità di far fronte alla crisi economica e finanziaria: per questo motivo il Pilastro è stato ideato principalmente per la Zona euro, ma è applicabile a tutti gli Stati membri che desiderino farne parte.

Da quanto descritto in merito alle caratteristiche del Pilastro emerge come esso, pur muovendo nella direzione di una sostanziale convergenza dei sistemi di protezione sociale degli Stati membri, sia tuttavia anche espressione di un compromesso destinato a venire incontro alla volontà degli Stati di salvaguardare le proprie competenze in materia sociale.

Per tali ragioni la sfera delle responsabilità tra i livelli coinvolti nell'applicazione del Pilastro (europeo, nazionale, regionale e locale) sembra essere stata trascurata, forse anche per l'assenza di certezze circa l'entità di una copertura finanziaria funzionale alla graduale attuazione dei diritti contemplati, sebbene la Commissione abbia precisato che in quest'ambito sarà possibile utilizzare le risorse del Fondo Sociale Europeo, così come i Programmi operativi dei Fondi SIE (Fondi Strutturali e di Investimento Europei) relativi al periodo 2014-2020. Siffatte previsioni, tuttavia, appaiono incompatibili con il rigore imposto dalle Istituzioni che, con l'applicazione di «condizionalità macroeconomiche»³⁵ anche ai Fondi strutturali, ha finito con il modificare lo scenario del sostegno finanziario concesso agli Stati membri, inizialmente caratterizzato da un'autonomia nelle scelte economiche e sociali da effettuare a livello

35 A seguito della crisi economica che ha coinvolto l'Europa si è resa necessaria l'adozione di diversi provvedimenti finalizzati a rendere più efficace il sistema dei controlli sui bilanci statali: cfr. in argomento D. SICLARI, "Condizionalità" internazionale e gestione delle crisi dei debiti sovrani, in «Rivista di Diritto pubblico italiano, comparato, europeo», (2015), pp. 1-17.

nazionale³⁶, cedendo così il passo alla “cultura della crisi” che ha di fatto penalizzato la visione solidaristica dell’Europa.

Ciò ha finito con l’impedire alle Istituzioni dell’Ue di prevedere un meccanismo di controllo sull’attuazione dei diritti previsti dal Pilastro, che rischiano così di rimanere mere enunciazioni di esclusivo valore simbolico, atto solo a dotarle di visibilità in area europea.

Pur in presenza di incertezze circa la reale portata giuridica del Pilastro in questione, va comunque rilevato che esso, nel presentarsi quale riconoscimento formale di diritti sociali, tenta di avviare un’azione di consolidamento dell’impalcatura complessiva del welfare europeo, nonostante i diritti contemplati sembrano trovare applicazione prevalentemente nella sfera occupazionale, cosa che li allontana dalla reale portata universale dei diritti sociali, che vanno garantiti anche al di là dell’appartenenza al mondo del lavoro.

Nell’ottica considerata va inquadrato l’impegno congiunto di Göteborg, che ha impresso nuovo impulso alla dimensione sociale del processo di integrazione europea, sollecitando i governi e i loro partners sociali a mettere in campo azioni concrete per contribuire all’implementazione dei principi enunciati, che devono tenere conto delle differenze culturali e socio-economiche presenti nei diversi Stati membri.

È pur vero che il welfare europeo risulta ancora sottratto all’obbligo di una completa armonizzazione dei sistemi nazionali, ma va detto che l’accordo interistituzionale raggiunto deve essere visto in una prospettiva di consolidamento dell’*acquis sociale*, suscettibile in futuro di portare al riconoscimento dell’efficacia vincolante dei diritti contemplati nel Pilastro³⁷.

Da quanto esposto si può evincere che il Pilastro è stato pensato per rilanciare l’impegno comune per il sociale, mettendo in campo

36 Cfr. B.M. FARINA, *La sperimentazione dei nuovi modelli di condizionalità dell’Unione Europea*, in «Annali 2013-2015», Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, (2017), pp. 137-156.

37 Il dibattito sulle sfide e opportunità per l’Europa fino al 2025 è stato avviato in occasione dell’adozione nel marzo 2017 del “Libro Bianco sul futuro dell’Unione a 27” che ha delineato anche le prospettive di sviluppo della dimensione sociale del processo di integrazione europea. V. COM (2017) 2025 def del 1° marzo 2017.

diritti destinati a rafforzare la coesione in Europa attraverso forme innovative di partnership, capaci di attivare prassi sociali incentrate sull'innovazione che, intercettando tutti gli ambiti ricompresi nel Pilastro, possano sollecitare soluzioni efficaci di welfare basate sull'*empowerment* dei cittadini³⁸.

38 «Il quadro concettuale e analitico dell'innovazione sociale sembra ben allineato agli obiettivi di policy definiti dal Pilastro UE dei diritti sociali» in F. MAINO, *Secondo welfare e innovazione sociale in Europa...*, cit., p. 30.