



FONDAZIONE  
ONLUS  
LELIO E LISLI BASSO

Verso un pilastro sociale europeo



a cura di Giuseppe Bronzini

Fondazione Lelio e Lisli Basso

## **Verso un pilastro sociale europeo**

a cura di Giuseppe Bronzini



©Copyright 2018 Edizioni Fondazione Basso

Fondazione Lelio e Lisli Basso

Via della Dogana Vecchia, 5 – 00186 Roma

[www.fondazionebasso.it](http://www.fondazionebasso.it)

ISBN 978 – 88 – 943233 – 6 - 8

## INDICE

Giuseppe Bronzini, <i>Introduzione</i>	pp.	6
LE ANALISI	pp.	15
Stefano Giubboni, <i>Oltre il Pilastro europeo dei diritti sociali. Per un nuovo riformismo sociale in Europa</i>	pp.	16
Maria Monaco, <i>Il punto di vista del sindacato europeo sul pilastro europeo dei diritti sociali</i>	pp.	25
Madia D'Onghia, <i>Le tutele welfaristiche nel Social Pillar</i>	pp.	30
Bruno Caruso, <i>I diritti dei lavoratori digitali nella prospettiva del Pilastro sociale</i>	pp.	40
Fausta Guarriello, <i>Il Pilastro europeo e la riscoperta del ruolo delle parti sociali</i>	pp.	57
Giovanni Orlandini, <i>Pilastro sociale e concorrenza deregolativa nell'UE</i>	pp.	64
De Michele, <i>Il pilastro sociale europeo e la Carta dei diritti fondamentali Ue nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia</i>	pp.	71
LE PROSPETTIVE	pp.	81
Giuseppe Allegri, <i>Per una nuova solidarietà paneuropea. Un reddito di base multilivello nell'era digitale?</i>	pp.	82
Edoardo Reviglio, <i>Il rilancio delle infrastrutture sociali in Europa</i>	pp.	97
Sergio Fabbrini, <i>La riforma della governance economica dell'Unione e il rilancio dell'Europa sociale</i>	pp.	104
Virgilio Dastoli, <i>Il rilancio della solidarietà europea</i>	pp.	109

## Introduzione

Giuseppe Bronzini

### Verso un'Europa sociale? Ma quale Europa?

1. Il 27 novembre al Vertice sociale tenutosi in Svezia nella città di Göteborg, come proposto dalla C.E. nella Comunicazione del 27.4.2017 (tecnicamente anche una Raccomandazione), si è siglata una *Joint Declaration* sul pilastro sociale europeo ad opera dei tre Presidenti del Consiglio, del P.E. e della stessa Commissione. La dichiarazione offre un lungo ed articolato Preambolo riassuntivo e ricostruttivo di tutti gli avanzamenti compiuti dall'Unione in campo sociale e delle competenze (di varia natura) che questa può vantare nel settore e, nella parte finale, spiega quali siano le ragioni profonde per riprendere un percorso che la crisi economica internazionale (e quella legata all'euro) hanno interrotto se addirittura- secondo alcuni- invertito di senso. Poste le premesse giuridiche, istituzionali, economiche e sociali la Dichiarazione offre 20 principi (in certi casi anche diritti in senso stretto cioè pretese con un carattere sufficientemente determinato o determinabile) che l'Unione e gli Stati dovrebbero raggiungere in campo sociale, articolati su tre assi tematici convergenti: "eguaglianza di opportunità e di accesso la mercato del lavoro", "eque condizioni di lavoro", "protezione ed inclusione sociale". Si tratta di un territorio già in gran parte presidiato dalla Carta dei diritti fondamentali (ad esempio il diritto all'educazione ed alla formazione permanente e continua di cui al primo principio corrisponde all'art. 14 della Carta e via dicendo), ma si nota uno sforzo nella formulazione di criteri di filosofia pubblica regolativa più ampi ed inclusivi rispetto alla codificazione della Carta (che mira ad un elenco esigibile, in linea di massima, avanti le Corti) cui corrisponde, in alcuni casi, anche una definizione (ad esempio per il reddito minimo garantito, RMG) più esatta e precisa del diritto in gioco. La Dichiarazione chiude una complessa operazione aperta dal Discorso sullo stato dell'Unione del 2016 di J. C. Juncker con il quale si prometteva di riaprire un dibattito sull'Europa sociale ed il suo modello in vista della definizione di un pilastro di diritti e principi, bagaglio comune del cittadino europeo. Seguiva una Comunicazione che ha aperto una consultazione nel corso della quale il PE ha adottato una Risoluzione molto netta e coraggiosa (del 19.1.2017, in appendice del Volume) nel rivendicare protezioni più forti in campo sociale secondo una logica di convergenza dei vari modelli nazionali verso un superamento delle politiche di *austerità*<sup>1</sup>. Il 27.4.2017 la C.E. adottava una Dichiarazione sull'*European social pillar* (nella quale si indicavano i 20 principi pertinenti cui accompagnava, come in un gioco di incastri, vari documenti sulle fonti europee del "pilastro", sulla creazione di un monitoraggio (con relativo sito) dei progressi compiuti verso la realizzazione in concreto dei principi, un Documento del 3.5.2017 sul futuro del modello sociale europeo, lo schema della *Joint Declaration* (poi siglata come detto). Il primo passo concreto, dal punto di vista legislativo, è stato l'avvio di una consultazione con le parti sociali per l'approvazione di una Direttiva di conciliazione tempo di vita e di lavoro, cui si aggiunge un compromesso tra Consiglio e PE in ordine ad una revisione dell'importante direttiva sui distacchi dei lavoratori con una più decisa,

---

<sup>1</sup> G. Bronzini, *La risoluzione del Parlamento europeo sul pilastro sociale*, in *Unità europea* n. 1/2017

anche se forse insufficiente, affermazione del criterio di uguaglianza di trattamento tra lavoratori distaccati e non<sup>2</sup>.

2. Ma, persino nella prestigiosa rivista online dei progressisti europei *social europe*, si afferma- come se questa diversa narrazione non esistesse( ormai senza nemmeno un punto interrogativo)- che *“social europe is a myth”*<sup>3</sup>. Mi servo di quest’ultimo intervento che richiama ordinatamente le ragioni di questa amara affermazione, condivisa (spesso non apertamente) anche in ambienti *pro-labour* e sindacali, per ricostruire il contesto, certamente molto negativo, nel quale si colloca la proposta della Commissione europea del Giugno 2017 poi recepita nella *Declaration* nel Consiglio di Göteborg<sup>4</sup> e lo stesso intenso e talvolta acceso dibattito che ne è seguito. Si tratterebbe di un “mito” perché il termine non ha alcun valore descrittivo (*“does not describe the condition of European Union”*); l’integrazione non ha condotto ad una intensificazione del legame sociale tra europei in quanto riflesso all’espansione delle norme sovranazionali di ordine economico-funzionale. La giurisprudenza della Corte di giustizia (e quella nazionale influenzate dalla prima) ancora non è riuscita ad archiviare il cosiddetto *Laval-Quartet* (4 decisioni molto discusse del 2007 sulle garanzie anche di natura collettiva nelle delocalizzazioni e nei distacchi all’interno dell’Unione), un orientamento che sul piano metodico farebbe prevalere gli imperativi legati alle dinamiche della concorrenza e del mercato unico sulle garanzie del lavoro e della protezione welfaristica, anche in settori dove, comunque, vi è stato un intervento legislativo dell’Unione. È vero che in astratto le competenze attivabili sarebbero più ampie di quelle esercitate in concreto, ma la crescente eterogeneità tra gli stati membri, dopo l’allargamento, impedisce una vera convergenza tra le diverse strade nazionali ed esclude una armonizzazione che non mortifichi le proprie esperienze più avanzate: *“it’s no longer possibile to imagine a European social stata that would suit both Bulgaria and Denmark event in theory, never mind the practicalities”*. Ed ancora i Trattati hanno accolto i dogmi della competizione e della concorrenza soprattutto escludendo i cosiddette aiuti di stato, il che genera ondate di liberalizzazione che, attraverso il principio del primato del diritto dell’Unione veicolato attraverso la Corte di giustizia, destabilizza e comprime i *welfare* nazionali ed il ruolo delle associazioni sindacali alterando definitivamente il precario equilibrio dei primi decenni di integrazione tra la costruzione di un mercato unico comune e la perdurante autonomia dei vari stati. Inutile quindi accanirsi sui miti e sull’armonizzazione impossibile; le speranze di un’unificazione sociale dell’Europa possono essere mantenute ma per un prossimo futuro; *“ until then, however, we will have lo learn to accept a peculiar multi- level system”* che, quindi, conservi a livello europeo la disciplina delle regole della convergenza economica e monetaria tra stati (e con esse il mercato unico) ma schermi, con specifiche esenzioni, i sistemi di sicurezza social nazionali dall’infiltrazione delle prime con lo scopo *“to remove the work and welfare regulations of the member states from the scope of the freedoms of the single market”*. Insomma “più Europa” (perché occorrerebbero nuove norme) per proteggersi dalla “più Europa” di questi anni, giunta al massimo spregio delle protezioni sociali con le politiche di *austerity* nei

---

<sup>2</sup> Per una ricostruzione più analitica cfr. il Documento della C.E. del 13.3.2018 Com(2018)130 final, *Monitoring the implementation of the European Pillar of social rights*.

<sup>3</sup> M. Höpner, *Social pillar is a myth*, in <https://www.socialeurope.eu/author/martin-hopner>

<sup>4</sup> Cfr. appendice in questo Volume

confronti dei paesi indebitati condotte senza il minimo rispetto per le condizioni dei più poveri. Certamente in questa come in altre simili ricostruzioni i vari profili sono connessi strettamente tra loro per mostrare non tanto una situazione di carenza di efficacia delle politiche sociali implementate o promosse dall'Unione quanto un preoccupante piano inclinato per cui non solo queste non rappresentano un reale contrappeso di alcune scelte di apertura dei mercati ascrivibili agli organi sovranazionali ma, addirittura, verrebbero ad indebolirsi per mano europea drasticamente l'insieme di protezioni che, a livello interno, hanno a lungo assicurato un minimo di equità "costituzionale" e di capitalismo "embedded" (per usare il celeberrimo termine di Karl Polanyi), cioè regolato e reso compatibile con le relazioni sociali.

Per replicare si potrebbe scegliere una strategia argomentativa che cerca di ammorbidire singoli aspetti di questo quadro così fosco. Per quanto riguarda la giurisprudenza si potrebbe sottolineare che, anche ad ammettere che nel "*Laval-Quartet*" ed in alcune decisioni più recenti, come quella sui licenziamenti collettivi in Grecia, il giudizio di bilanciamento tra diritti sociali e libertà comunitarie sia stato troppo "sbilanciato" verso quest'ultime e che quindi sembra essersi affermato (soprattutto sulla legittimità del diritto di sciopero per contrastare operazioni di delocalizzazione) uno scostamento dalla giurisprudenza costituzionale interna, andrebbe però precisato che ripercussioni sul piano interno alla fine sono state modeste in quanto non emerge un impatto così potente nei Tribunali nazionali come si era paventato. Per le sentenze del 2007 (*Laval* ed altre), per citare il caso italiano, nessun Giudice italiano le ha applicate; per quella del 2017 sulla legislazione greca la soluzione adottata ha, comunque, non cancellato del tutto il potere del governo di bloccare i licenziamenti collettivi sempre che siano chiariti *ex ante* i criteri di tale blocco. Non sembra quindi che, a parte i comprensibili sentimenti di delusione per un orientamento della Corte di giustizia nel quale l'avvenuta costituzionalizzazione dei diritti sociali fondamentali con la Carta dei diritti ha giocato sino ad oggi in modo troppo blando<sup>5</sup>, che sia stata proprio questa giurisprudenza troppo permissiva- secondo molti autori<sup>6</sup>- nei confronti dei processi di *deregulation* a determinare la convinzione che l'Europa in campo sociale non abbia saputo salvaguardare, soprattutto in tempi di crisi, le ragioni dei più deboli (sia dei soggetti più in difficoltà che degli stessi stati più indebitati). Peraltro si potrebbe anche aggiungere che in molti settori ove la legislazione sovranazionale è stata esercitata per tempo l'impronta della Corte (ferie, orario di lavoro, contratti a termine, discriminazione, trasferimenti di azienda) è stata ferma e chiara e determinante (in senso progressivo) negli orientamenti nazionali, basterà pensare alla più ampia stabilizzazione mai avvenuta nei paesi europei su *imput* giurisdizionale e cioè all'assunzione di 100.000 precari italiani dopo la sentenza *Mascolo* della Corte di giustizia, il più eclatante dei tanti i casi di accertata violazione della direttiva sui contratti a termine che tutti i paesi Ue violano costantemente, come rimarcato in decine di sentenze della Corte del Lussemburgo, che ha valorizzato al massimo le clausole talmente generiche di quella che era stata definita un esempio di "direttiva di nuova generazione" per l'ampissima discrezionalità concessa originariamente agli stati. Inoltre le Corti

---

<sup>5</sup> Per un ruolo davvero forte e costitutivo della Carta dei diritti cfr. D. Schiek, *Towards more resilience for a social EU- the constitutionally conditioned internal market*, in *European (legal) studies on line papers* n. 1/2017. Va comunque registrata un notevole rilancio della Carta nella giurisprudenza della Corte del Lussemburgo, anche in materia sociale soprattutto con le ultime sentenze del 6.11.2018 sulla diretta applicabilità anche orizzontalmente dell'art. 31 secondo comma sul diritto alle ferie.

<sup>6</sup> Cfr. S. Giubboni, *Diritto del lavoro europeo. Una introduzione critica*, Milano 2017



costituzionali che hanno inteso farlo, come quella portoghese e negli ultimi tempi quella italiana (cfr. sentenza sulle pensioni minime e quella sul blocco della contrattazione collettiva nel p.u.), hanno in parte corretto il carattere iniquo di alcuni sacrifici il che dimostra che il vaglio costituzionale interno non è del tutto impedito dal sistema sovranazionale. Analogamente si potrebbe revocare in dubbio la tesi per cui in tutt'Europa, con il beneplacito degli organi di Bruxelles, vi sia stata una costante riduzione dei benefici di natura sociale, un ridimensionamento dei sistemi di *welfare* (spesso si usa il termine "smantellamento"): i lavoratori ed i loro sindacati sarebbero stati i veri perdenti di questi anni nonostante la riscrittura dei valori e degli obiettivi, in senso più marcatamente aperto ai principi del stato sociale novecentesco, dell'Unione ad opera del Trattato di Lisbona. Ora risulta dalla letteratura internazionale che l'Europa da sola contribuisce per circa la metà alle spese di natura sociale nel mondo, così come i *social index* internazionali mostrano come numerosi paesi (in genere del Nord continentale) continuino ad avere i sistemi più generosi di solidarietà e coesione sociali conosciuti a livello planetario che, nonostante la crisi ed anche i mutamenti delle maggioranze di governo, sono riusciti a conservare (anche se il paese guida della Germania ha reso i criteri di accesso più stringenti e più condizionati ad obblighi di attivazione per i beneficiari). Ma qui sta il punto che illumina, ci sembra, le vere ragioni del risentimento verso gli impegni non mantenuti dell'U.E.; queste politiche virtuose, che senz'altro possiamo ritenere coerenti con la filosofia ufficiale del garantismo sociale continentale di questi ultimi anni della *flexicurity*, esprimono davvero una convergenza generale degli stati aderenti, promossa e coordinata a livello sovranazionale o invece sono scelte nazionali che solo gli stati economicamente più forti e più organizzati possono permettersi, ma non replicabili anche per quelli in difficoltà, indebitati ed a rischio *default*? È possibile parlare di un'Europa sociale se questa corrisponde a realtà così diverse, un *welfare* inclusivo e promozionale per alcuni paesi ed una limatura radicale di prestazioni per altri (imposta da ordini sovranazionali di riduzione del debito), rispetto a diritti sociali da tutti ritenuti comunemente come fondamentali in una Carta che al suo art. 52 proclama l'impossibilità di derogare al loro contenuto essenziale? È quindi anche in chiave storica importante riflettere su ciò che è davvero accaduto<sup>7</sup> perché ci sembra che, sul volgere del millennio, si cercò nel quadro del rafforzamento degli elementi costituzionali di tipo "quasi federale" dei Trattati di rendere l'espressione Europa sociale qualcosa di "comune" a livello continentale, un modello capace di esprimere non solo le *best practises* ma una linea di tendenza, se non proprio armonica, quantomeno egemone e capace sul medio periodo di imporsi a tutti gli stati aderenti almeno sulle protezioni più importanti. Si sono, in verità, rivelate infondate le speranze della seconda Convenzione (ribadite con il Trattato di Lisbona) e della Commissione Prodi in ordine all'evoluzione dell'Europa sociale incentrate su tre elementi. In primo luogo la convinzione che un *restatement* dei valori e degli obiettivi dell'Unione (avvenuta a Lisbona) avrebbe determinato di per sé una maggiore determinazione nell'utilizzare al meglio quelle competenze che in sostanza erano già previste dal Trattato di Amsterdam, confermate prima a Nizza e poi a Lisbona salvo qualche rettifica delle maggioranze per l'approvazione delle direttive sui "minimi di trattamento". La seconda, legata alla prima, era che l'approvazione della Carta di Nizza e la sua

---

<sup>7</sup> Cfr. da ultimo in bel libro a cura di C. Margiotta, *Europa: diritto della crisi e crisi del diritto. Austerità, diritti cittadinanza*, Bologna, 2018

applicazione in tutte le Corti sotto la guida della Corte di giustizia avrebbe determinato una spinta alla convergenza e fusione delle strade nazionali con una pressione giudiziaria dal basso verso soluzioni comuni legislative. La semantica dei diritti fondamentali mal sopporta, infatti, confini e conflitti di attribuzioni. La terza è che il Metodo aperto di coordinamento, formalizzando un dialogo istituzionale di confronto, conoscenza e selezione di *best practises* per il raggiungimento di obiettivi condivisi, avrebbe portato gli stati, anche nei settori ove mancava una competenza dell'Unione ad una convergenza sotto la guida e la sorveglianza della Commissione. Sebbene si trattasse in realtà di un progetto non banale e di una certa astuzia (anche costituzionale) la crisi economica (e dell'euro) dal 2008 in poi ha mandato in frantumi quei sogni precipitando gli stati indebitati nel rientro dai deficit o nelle operazioni di salvataggio dai pericoli di *default*, il che ha generato a sua volta una frattura sociale piuttosto radicale in campo sociale tra un Sud costretto ai sacrifici ed un Nord che invece ha potuto conservare i tratti caratteristici dei propri *welfare* con prestazioni significative e, talvolta, generose. La Carta di Nizza, sebbene agita nei Tribunali come limite per le politiche di *austerity*, non ha potuto fronteggiare queste dinamiche da un lato per la sua impostazione "tecnica" che ne prevede l'applicabilità solo rispetto al diritto dell'Unione ed al diritto nazionale attuativo del primo (art. 51) non, quindi, in via generale e dall'altro lato perché per le operazioni di salvataggio ad opera del MES che la Corte di giustizia ha ritenuto non invocabile la Carta in quanto si tratta di un Trattato internazionale<sup>8</sup>. L'architettura imperfetta, che è alla base del sistema euro, non ha consentito di fronteggiare la crisi con azioni in positivo dell'Ue mentre da parte federalista si era correttamente invocato una politica di investimenti comuni, ivi compresi gli aspetti di valorizzazione del capitale umano. Il metodo aperto è diventato lettera morta in quanto i paesi sono stati abbandonati al loro destino e le politiche sociali rinazionalizzate. È vero che sono state create nuove istituzioni di fatto non previste originariamente come il MES (preceduto da altri organismi poi superati) che ha salvato alcuni paesi dalla bancarotta, ma il costo di questo salvataggio dell'euro (nell'interesse anche dei paesi leader dell'Unione a cominciare dalla Germania) è stata la costituzionalizzazione (anche perché gli accordi relativi e le politiche attuative di questi sono stati immunizzati dal controllo della Corte di giustizia) dei dogmi del rigore finanziario (ordo-liberista?) a scapito delle protezioni sociali, la cui compressione è stata richiesta come contropartita degli aiuti concessi. Bene è questa la frattura che ha bloccato anni ed anni di lenta ascesa di una solidarietà paneuropea: non si tratta affatto di una congiura originaria liberista ai danni del modello keynesiano di *welfare state* (condotta con il pretesto di una integrazione più forte) come suggerito da Wolfgang Streeck in un volume<sup>9</sup> molto fortunato, ma di un chiaro insuccesso politico che non ha per tempo previsto le criticità di una gestione dell'euro nel quale le politiche monetarie sono comunitarizzate ma non quelle economiche, mancano veri organi politici di direzione sovranazionali responsabili e meccanismi di intervento in positivo per far convergere tra loro le strade nazionali e per sorreggere la solidarietà europea per citarne solo alcune.

---

<sup>8</sup> G. Bronzini, *La Carta dei diritti è effettiva?*, in *Teoria politica*, 2017

<sup>9</sup> W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo* Milano, 2013

3. È in questo contesto, che dovrebbe, finalmente, precludere alle necessarie riforme istituzionali con la “costituzionalizzazione “ delle regole costruite nel tempo attorno all’”euro”<sup>(10)</sup> che va letta la Dichiarazione e ancor prima la Comunicazione della CE. Si afferma con una certa solennità che non vi può essere un rilancio del “progetto europeo” senza rimettere mano, con determinazione e chiarezza, al capitolo sociale dell’Unione in modo che ai cittadini europei vengano offerte tutele idonee in ordine a diritti fondamentali di natura lavoristica e welfaristica (riconosciuti nella Carta); la Dichiarazione rende chiari e ricondotti ad una trama unitaria tutti i principi di regolazione sociale che dovrebbero essere seguiti ed affronta, inoltre, una nuova sfida del garantismo in questo settore e cioè come realizzare una protezione di base per coloro che operano attraverso la rete, ad es. nella cosiddetta *sharing economy*<sup>11</sup>, che difficilmente possono essere riconosciuti come dipendenti e alcune volte neppure come autonomi, soprattutto quando le prestazioni consistono in uno scambio circolare di servizi tra consumatori- utenti (i cosiddetti *prosumer*). Sebbene la C.E. abbia su questo nuovo scenario tecnologico offerto studi di una certa originalità ancora manca la progettazione di tutele *a hoc* che non snaturino le nuove caratteristiche del lavoro su Internet, ma che offrano qualche copertura “di base”, altrimenti potrebbero generarsi reazioni irrazionali di tipo luddistico. La Dichiarazione apre con decisione a questa prospettiva e sembra in questa direzione valorizzare quelle protezioni dei minimi lavoristici o di *welfare* che esistono nella maggioranza dei paesi Ue, il salario minimo legale ed il RMG (che la Dichiarazione vuole anche “adeguato” cioè sufficiente per una vita libera e decorosa). Su queste misure il Testo è molto specifico, sicché descrive dei “diritti” e non dei meri principi. Questo è certamente l’aspetto più positivo, aver riaperto una discussione superando una lunga fase di rassegnazione sulla solidarietà nel vecchio continente; tuttavia è comprensibile un certo scetticismo sulla Dichiarazione che, sebbene sia un Testo molto brillante nel sintetizzare ed accorpare attorno a 20 meta-principi le migliori esperienze europee lavoristiche e di protezione sociale, tuttavia non scioglierebbe il nodo di Gordio delle competenze in questo settore, non assegnando agli organi dell’Unione un ruolo definito in modo da colmare quelle fratture e quei divari tra le esperienze nazionali che la *governance* sovranazionale in questi non ha saputo fronteggiare e- secondo alcuni- ha addirittura provocato. Forse si tratta di una scelta obbligata posto che il previsto riordino della zona euro non ha trovato ancora una proposta di risoluzione credibile e che il motore di un auspicabile passaggio di fase sarà necessariamente l’asse franco-tedesco, cui spetta prefigurare i contorni del rilancio del “progetto europeo”, che tuttavia nelle ultime prese di posizione condivise è attestato su suggerimenti molto limitati che insistono più sul rigore dei paesi a rischio che sulle azioni comuni e che (contrariamente forse alle intenzioni di parte francese) in pratica diserta la dimensione sociale strettamente intesa.

4. C’è però da chiedersi quanto debba in realtà preciarci la stessa posizione federalista o comunque favorevole ad un’Europa politica, quanto cioè debba chiarirsi lo stesso modello sociale

---

<sup>10</sup> Per una brillante rassegna delle posizioni in campo cfr. da ultimo J. Pisany-Ferry, *Euro area reform. An anatomy of the debate*, in Policy insight n. 95 dell’Ottobre 2018 4

<sup>11</sup> Cfr. *Il capitalismo delle piattaforme* (a cura di A. Perulli), Milano, 2017. G. Bronzini, *La nozione comunitaria di lavoratore: una soluzione per la digital economy?*, In corso di pubblicazione su ADL n. 4/2018

che si vorrebbe salvaguardare ed approfondire.<sup>12</sup> Se oggi rileggiamo il Manifesto di Ventotene le indicazioni sono poche o pochissime a parte un illuminante e prefigurante passaggio sul reddito minimo<sup>13</sup> come simbolo di un nuovo legame solidaristico tra i cittadini del vecchio continente liberatosi dalla dittatura nazi-fascista che in effetti ha ispirato una lunga tradizione di studi sul cosiddetto *euro dividendum*<sup>14</sup>. Una certa evoluzione dello storico compromesso tra il primato del diritto della Comunità in materia di mercato unico e di libera concorrenza e la salvaguardia dei welfare nazionali (si è detto Adam Smith a livello sovranazionale, Lord Keynes a livello interno) con la lenta costruzione di un capitolo sociale ascrivibile direttamente all'Unione è stato più il *side effect* di politiche di crescita e sviluppo (basterà pensare al nesso tra libertà di circolazione dei lavoratori e apertura dei *welfare* nazionali) dirette in primo luogo a scongiurare il pericolo di *social dumping* tra stati membri che l'acquisizione in sé di obblighi di tutela ascrivibili ad entità politiche anche se post-nazionali come patrimonio necessario del cittadino (almeno nella tradizione democratica continentale post-bellica). Una maggiore consapevolezza "costituzionale" si può in effetti leggere nel Progetto di costituzione europea e poi nel *Lisbon treaty* e forse ancor prima nel Trattato di Amsterdam<sup>15</sup> ma, in realtà, le politiche sociali hanno con quest'ultimo Trattato subito una diversa qualificazione che, pur ampliando di moltissime competenze ed obiettivi, le connette non più ad esigenze di armonizzazione ma di garanzia di minimi di trattamento (quindi non con regolamenti, ma con direttive, impostazione rimasta in vigore). L'ampliamento (confermato come detto con il Trattato di Lisbona sul lato delle competenze) era già stato pagato in termini di intensità e di univocità delle fonti: una cosa è tendere a rendere convergenti ed armoniche tra loro le politiche sociali dei singoli paesi, un'altra assicurare che queste salvaguardino comunque dei "minimi", un *floor of rights*, secondo la felice espressione spesso utilizzata da Stefano Giubboni<sup>16</sup>, che tuttavia non vale a disegnare un *welfare* europeo ma cerca solo di evitare che, riguardo alcune tutele essenziali, gli stati siano del tutto inadempienti (con l'ulteriore limite che- per quanto riguarda sciopero e retribuzione- neppure questo è possibile). Ci sembra che la crescita del mercato comune e le sue esigenze siano state manifestamente inadeguate ad individuare con chiarezza un "sonderweg" (una strada particolare) continentale per orientare la codificazione sociale sovranazionale, cioè che rimangano grosse incertezze sul modello da assumere. Predicare una soluzione "federale" vuol dire poco sia perché esistono molti modelli esistenti di stati federali che

---

<sup>12</sup> Per il modello sociale europeo rinvio al mio, *Il modello sociale*, in (a cura di F. Bassanini, G. Tiberi), *Le nuove istituzioni europee*, Bologna, 2010; sul nesso tra il rilancio del modello sociale europeo e quello del Progetto di Ventotene cfr. G. Allegri, G. Bronzini, *Sogno europeo o incubo? Come l'Europa potrà tornare ad essere democratica, solidale e capace di difendersi dai mercati finanziari*, Roma, 2014

<sup>13</sup> Si veda soprattutto questo passaggio: "La solidarietà umana verso coloro che riescono soccombenti nella lotta economica non dovrà, per ciò, manifestarsi con le forme caritatevoli sempre avvilenti e produttrici degli stessi mali alle cui conseguenze cercano di ripagare, ma con una serie di provvidenze che garantiscano a tutti, incondizionatamente a tutti, possano o non possano lavorare, un tenore di vita decente... Così nessuno sarà più costretto dalla miseria ad accettare contratti di lavoro iugulatori" in, *Il Manifesto del futuro* (edizione critica a cura di G. Allegri, G. Bronzini), Manifestolibri, Roma, 2014

<sup>14</sup> Cfr. da ultimo la proposta avanzata per l'U.E. da P. Van Parijs e Y. Vanderborght in, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, 2017

<sup>15</sup> Non a caso il fondamentale saggio di I. Pernice, *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: european constitution-making revised?* In CMLR, 1999, 703 ss. assegna un ruolo cruciale alle politiche sociali riconosciute nel Trattato come segno di una maturità "federale" dell'Unione

<sup>16</sup> S. Giubboni, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012

scelgono diverse ripartizioni di compiti e tra centro e periferia e nel connesso finanziamento delle spese sociali (ad esempio ora si discute molto del modello canadese nel quale le articolazioni regionali sono più forti e connotate anche in senso linguistico- culturale), sia perché è proprio il termine “federale” in discussione nei suoi tratti costitutivi ed irrinunciabili (oggi in realtà più che mai per lo sfarinamento dei poteri squisitamente nazionali, poco importa se esercitati in forma federale o meno). Non è certamente un caso che nell’ultima, lunga e devastante, crisi dell’Unione, sia stato riaperto il cantiere della riflessione (in attesa che si apra quello delle riforme istituzionali), di cui il bel volume del 2017 di Sergio Fabbrini, *Sdoppiamento*<sup>17</sup> costituisce un’efficace introduzione e guida che mi pare riattivi con una nuova energia l’approccio al federalismo come doppia “sovranità” evitando le rigide soluzioni neo-statalistiche anche per un’Unione del futuro. Un rilancio necessario del progetto europeo sulla base di scelte consapevoli ed esplicite istituzionali e costituzionali tra coloro che sono disponibili a compierla (e che comporterebbe una chiara ripartizione tra compiti sovranazionali e compiti di mero coordinamento di quelli che restano affidati agli stati, impedendo però che i primi siano condotti attraverso il metodo intergovernativo); una svolta che sarebbe più facile- rompendo le attuali ambiguità- tra i paesi dell’area euro e plausibile se si rinunciasse a concezioni troppo forti ed esigenti di federalismo, mutuato sulla sovranità ottocentesca. Si tratterebbe, per il tema qui in discussione, di stabilire i confini di un *welfare* propriamente europeo, quindi disciplinato dal diritto dell’Unione e correlativamente da questa finanziato, da quella parte che rimarrebbe in capo (anche dal punto di vista dei costi) agli stati stante una diversità irriducibile dei diversi sistemi. Si tratta di una prospettiva appena schizzata nei contributi di Fabbrini nella dimensione sociale, ma ripresa con maggiore attenzione e concentrazione negli ultimi scritti di Maurizio Ferrera<sup>18</sup> che richiamano anche importanti saggi di respiro internazionale sulla cosiddetta Unione sociale europea<sup>19</sup>. È ancora solo un momento, sia pure importante, del riavvio di un approfondimento a largo raggio che dovrebbe mettere anche a fuoco i termini di una gestione democratica e trasparente della *governance* economica dell’euro che superi la logica meramente contabile e finanziaria con la quale è stata sinora affrontata, quella che Alain Supiot ha definito un “governo attraverso i numeri”.<sup>20</sup> Il secondo aspetto ( anch’esso presente negli studi prima citati) è che, rispetto alla dimensione welfaristica spettante all’Unione, si dovrebbe mirare a superare il tradizionale aspetto meramente regolativo mettendo in campo una gestione diretta attraverso risorse proprie di alcune garanzie, tipicamente un reddito minimo garantito oppure corsi di formazione o anche meccanismi di aiuto ai disoccupati e via dicendo, attraverso tasse “europee” dalla *web tax* alla *carbon tax*. Rientra così in gioco la spinosa questione del bilancio dell’Unione e delle risorse “proprie” di un’Europa che non si limiti a sanzionare e mettere in riga chi viola il suo diritto (anche sociale) ma che direttamente protegge e tutela i soggetti deboli e realizza su singoli punti quella solidarietà pan-europea già ampiamente inclusa nella trama dei Trattati, soprattutto a Lisbona. Profilo che si aggancia alle iniziative più generali che l’Unione potrebbe sviluppare sul piano di politiche pubbliche sovranazionali per la crescita e l’occupazione mettendo in campo un

---

<sup>17</sup> S. Fabbrini, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l’Europa*, Bologna, 2017

<sup>18</sup> M. Ferrera, *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Roma- Bari, 2017; M. Ferrera, *Si può costituire una Unione sociale europea?*, in QC, n. 2/0217

<sup>19</sup> F. Vandebroucke, C. Bernard, G.D. Baere ( a cura di), *A European Social Union after the crisis*, Cambridge, 2017

<sup>20</sup> Cfr. Il Documento di A. Supiot e di altri studiosi europei uscito il 23.9.2018 su Lemonde e su altri quotidiani continentali, *Il est encore possible de réanimer l’Union européenne?*

plusvalore di competenze ed anche, potenzialmente di risorse, che trascendono i confini degli stati si da realizzare obiettivi significativi per l'intera dimensione continentale ( cfr. in appendice lettera di Prodi e Reviglio alla C.E.) .

Esprimendo, in conclusione, un'opinione strettamente personale a chi scrive sembra che alla Dichiarazione vada comunque il merito, sebbene il suo *follow up* sia obiettivamente fermo in questa fase anche in vista delle elezioni per il Parlamento europeo, di avere riportato in agenda la questione sociale in Europa e di avere elaborato un solenne pro-memoria per coloro che si metteranno alla testa delle riscossa federalista (forse si dovrebbe dire "europeista" in modo da non chiamare in gioco concetti troppo esigenti sul piano definitorio) che dovranno dare una risposta costituzionale e regolativa ai principi di questa. Insomma o l'Europa sarà sociale o non sarà: almeno questo importante messaggio la Dichiarazione lo trasmette con forza.

5. Il 9 maggio del 2018 pochi mesi dopo la Dichiarazione di Göteborg la Fondazione Basso ha organizzato a Roma presso la sua sede un Convegno sul tema *Verso un pilastro sociale europeo? Dopo la Joint Declaration di Göteborg* (il primo in Italia). Presentiamo in questo Volume gran parte dei contributi (molti aggiornati) al Convegno che intendeva provocare una discussione aperta e non aprioristica su questo scenario riflettendo, senza alcun pregiudizio, sui più rilevanti limiti dell'ordinamento europeo in campo sociale ed il significato che le proposte che sono emerse dal dibattito precedente e successivo alla Dichiarazione possono avere nel rilanciare un garantismo sociale all'altezza delle intervenute trasformazioni sia produttive che degli stessi stili di vita soggettivi, sul ruolo delle parti sociali, sul significato oggi della formula della *flexicurity* ed infine sul nesso che, comunque appare prioritario, tra la democratizzazione e razionalizzazione del "governo dell'euro" e un rilancio delle protezioni sociale su scala continentale.

Il volume offre contributi di carattere più generale che cercano di valutare l'idea di un *social pillar* nell'attuale contesto di crisi dell'Unione (Giubboni, Dastoli e Fabbrini) anche in rapporto alla revisione da molti voluta<sup>21</sup> e prevista del "patto europeo", contributi più mirati ad approfondire singoli aspetti dei Documenti ufficiali ed il loro eventuale impatto sulle politiche (nazionali e sovranazionali) esistenti del *social pillar* (D'Onghia sulla sicurezza sociale, Guarriello sul ruolo delle associazioni sindacali, Caruso sulle protezioni dei lavoratori digitali, Orlandini per il contrasto del *dumping* sociale, De Michele sull'impatto della giurisprudenza della Corte di giustizia), si esamina la proposta di un reddito minimo per i cittadini dell'Unione (Allegri) e quella di un Progetto di finanziamento Ue delle infrastrutture sociali (Reviglio), si ricostruisce, infine, la posizione di apertura del sindacato europeo (Monaco).

Il Convegno voleva essere la base per la costruzione di un Osservatorio italiano sul pilastro sociale europeo che verifichi, passo dopo passo, anche con l'apporto delle associazioni della società civile interessate, le tappe di questo percorso che si presenta tanto cruciale quanto difficile e dilemmatico, ipotesi che la Fondazione si ripropone di rilanciare dopo le prossime elezioni europee.

---

<sup>21</sup> Cfr. da ultimo J. Habermas, *New perspectives for Europe*, in [www.socialeurope.it](http://www.socialeurope.it)

## LE ANALISI

## Oltre il Pilastro europeo dei diritti sociali. Per un nuovo riformismo sociale in Europa

Stefano Giubboni

1. Il titolo che ho voluto dare alla mia relazione intende mettere subito in evidenza la problematica della debolezza del Pilastro europeo dei diritti sociali e la necessità di un superamento della prospettiva in cui esso si colloca, per rilanciare l'idea di un'Europa sociale nella cornice di un nuovo progetto riformista.

Già in altre occasioni ho avuto modo di esprimere una posizione critica sulla palese inconsistenza del programma politico varato con l'ambiziosa proclamazione inter-istituzionale del Pilastro europeo dei diritti sociali da parte di Commissione, Consiglio e Parlamento dell'Unione solennemente riuniti al vertice di Göteborg del novembre 2017<sup>22</sup>. In questa relazione – ripercorse per sommi capi le ragioni di tale postura critica nella *pars destruens* – proporrò alcuni spunti per una visione alternativa, delineando, nella *pars construens*, un possibile percorso verso la costruzione di una vera Unione sociale europea: l'unica condizione, a mio avviso, per invertire il processo di disgregazione in atto.

Cominciamo allora da un'analisi critica del Pilastro europeo dei diritti sociali.

2. Per quanto probabilmente aspiri ad essere ricordato al pari di altri famosi vertici, a cominciare da quello celebre di Lisbona del marzo del 2000, è difficile che quello tenutosi a Göteborg nel novembre del 2017 possa davvero lasciare un'effettiva traccia di sé negli anni a venire. Ed è invece probabile che, se non sarà avvolto nell'oblio (come già sembra, per la verità, a giudicare dalla contraddittoria agenda politica della stessa Commissione Juncker), ce ne ricorderemo, in negativo, come di un non-evento, palesemente inidoneo a rifondare su nuove basi – e men che meno su di un «pilastro» dal solido ancoraggio costituzionale – le politiche sociali e del lavoro dell'Unione europea.

La mia pessimistica previsione si basa su due principali ordini di considerazioni, sulle quali vorrei brevemente soffermarmi per motivare tanto scetticismo sul futuro del Pilastro europeo dei diritti sociali. La prima attiene alla natura giuridica del Pilastro ed è, quindi, prevalentemente di metodo, giacché si appunta sulla scelta di affidare ad un atto di *soft law*, per quanto solennemente adottato, l'ambiziosa pretesa di una sorta di rifondazione politico-costituzionale dei diritti sociali nell'Unione europea; la seconda riguarda invece i contenuti del Pilastro, ed è dunque di merito.

3. Il Pilastro è formalmente un atto articolato in tre capi preceduti da un lungo preambolo, di certo politicamente impegnativo per le istituzioni che lo hanno proclamato, ma altrettanto certamente privo di valore normativo. Potremmo forse paragonarlo – *mutatis mutandis* – alla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori proclamata nel 1989 a Strasburgo (con l'auto-esclusione del Regno Unito) sotto gli auspici della Commissione Delors, la quale servì infatti essenzialmente da base programmatica delle proposte di politica sociale dell'esecutivo comunitario dell'epoca.

Il paragone con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – che fu come noto proclamata solennemente per la prima volta a Nizza, nel 2000 – suonerebbe, invece, inappropriato,

---

\* Con l'aggiunta delle note, lo scritto rielabora il testo della relazione svolta al convegno di studio *Verso un pilastro sociale europeo? Dopo la Joint Declaration di Göteborg*, tenutosi a Roma, presso la Fondazione Lelio e Lisli Basso, il 9 maggio 2018.

<sup>22</sup> Rinvio in particolare a S. Giubboni, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, n. 4, pp. 953 ss.



non fosse altro perché la Carta, elaborata con forte innovazione di metodo dalla convenzione appositamente costituita, era destinata *ab origine* a diventare parte integrante del diritto primario dell'Unione<sup>23</sup>: ad assumere, cioè, pieno valore costituzionale. Ed infatti, sia pure con un'attesa durata quasi un decennio, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha alla fine assunto tale valore, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

4. Al contrario, come si afferma chiaramente nel preambolo, il Pilastro è stato ideato – «segnatamente per la zona euro» (ancorché con apertura a tutti gli Stati membri) – solo con l'obiettivo (politico) di «fungere da guida per realizzare risultati sociali e occupazionali efficaci in risposta alle sfide attuali e future così da soddisfare i bisogni essenziali della popolazione e per garantire una migliore attuazione e applicazione dei diritti sociali». Esso non aspira, dunque, ad assumere un valore normativo autonomo, ma mira piuttosto a guidare l'azione politica della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo, oltre che degli Stati membri ai quali è indirizzato, compiendo una ricognizione dei principi e dei diritti sociali che formano già parte dell'*acquis* dell'Unione grazie alla Carta dei diritti fondamentali e, più in generale, alle norme primarie e secondarie in materia sociale già in vigore nell'ordinamento euro-unitario. Come si afferma nel punto 14 del preambolo, il Pilastro «esprime principi e diritti fondamentali per assicurare l'equità e il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale nell'Europa del 21° secolo. Ribadisce alcuni dei diritti già presenti nell'*acquis* dell'Unione».

È vero, come si afferma subito dopo nello stesso punto del preambolo, che il Pilastro «aggiunge nuovi principi per affrontare le sfide derivanti dai cambiamenti sociali, tecnologici ed economici», ma – salvo quanto osserverò tra breve sull'effettivo valore innovativo delle sue enunciazioni – esso riconosce anche che, «affinché i principi e i diritti siano giuridicamente vincolanti, è prima necessario adottare misure specifiche o atti normativi al livello appropriato». Ed è proprio qui che va colta la debolezza, o forse l'insidia, più grave del Pilastro.

5. Nel ripercorrere a ritroso la lunga marcia della costituzionalizzazione dei diritti sociali nell'ordinamento dell'Unione, il Pilastro riconsegna infatti questi diritti ad un (peraltro assai debole) programma di misure specifiche o di atti legislativi affidati all'iniziativa della Commissione e alla capacità – e volontà – di compromesso politico di Consiglio e Parlamento, oltre che alla disponibilità degli Stati membri (per quanto di loro competenza alla luce del principio di sussidiarietà). Invece di aspirare alla costituzionalizzazione dei diritti sociali fondamentali al livello dell'Unione, come le precedenti solenni proclamazioni in materia, il Pilastro esplicita paradossalmente una istanza di de-costituzionalizzazione, già peraltro ampiamente presente nella giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>24</sup>. E in questo senso, esso in qualche modo prende atto di quanto già avvenuto, *de facto*, non solo al livello dell'ordinamento euro-unitario, nei lunghi anni della crisi europea.

Peraltro, lo stesso obiettivo – di per sé del tutto condivisibile – di ri-politicizzare la nuova questione sociale europea<sup>25</sup>, per rispondere alle grandi sfide dell'Unione, è, a sua volta, contraddittoriamente affidato ad un documento di *soft law* redatto nello stile classico di una carta

---

<sup>23</sup> Come ci ricordano i protagonisti italiani di quella intensa stagione costituzionale europea: v. A. Manzella, P. Melograni, E. Paciotti, S. Rodotà, *Riscrivere i diritti in Europa. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001.

<sup>24</sup> Cfr. ad es. F. Costamagna, *The Court of Justice and the Demise of the Rule of Law in the EU Economic Governance: The Case of Social Rights*, in *Carlo Alberto Notebooks*, n. 487, December 2016 (in [www.carloalberto.org/research/working-papers](http://www.carloalberto.org/research/working-papers)); A.C.L. Davies, *How Has the Court of Justice Changed its Management and Approach towards the Social Acquis?*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, 14, pp. 154 ss.

<sup>25</sup> V. ad es. F. De Witte, *Justice in the EU. The Emergence of Transnational Solidarity*, Oxford, 2015, nonché, volendo, S. Giubboni, *European Citizenship and Social Rights in Times of Crisis*, in *German Law Journal*, vol. 15, n. 05, 2014, *Special Issue: European Citizenship: Twenty Years On*, pp. 171 ss.

di diritti, senza un'adeguata infrastruttura di concrete *policies* attuative (il che segna, ancora una volta, la distanza e la differenza storica rispetto all'ambizioso programma con cui la Commissione Delors diede seguito alla proclamazione di Strasburgo del 1989).

Dunque, una paradossale de-costituzionalizzazione senza una (vera) ri-politicizzazione della «dimensione sociale» dell'Unione europea.

6. Occorre d'altra parte seriamente dubitare – per venire alla critica di merito anticipata in apertura – che il Pilastro possa davvero accompagnare e stimolare un rilancio delle politiche sociali e occupazionali dell'Unione all'altezza delle sue sfide e lungo vie davvero innovative. Scorrendo anche superficialmente i contenuti dei tre capi in cui si articola il Pilastro (dedicati, rispettivamente, a pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque e protezione sociale e inclusione), si ha la netta impressione che la Commissione abbia voluto riscrivere i diritti sociali che già figurano nella Carta di Nizza conformandoli, nel contenuto, alla nuova grammatica (neoliberale) della *flexicurity*.

Non v'è qui modo, per ovvie ragioni di spazio, di svolgere un'esegesi accurata delle singole previsioni del Pilastro<sup>26</sup>. Anche ad uno sguardo impressionistico tale dato testuale balza, tuttavia, chiaramente agli occhi del lettore minimamente avvertito.

7. Si noti, anzitutto, la prevalenza – anche topografica e quantitativa – che è assegnata dal Pilastro alle previsioni relative ai diritti che sono centrali nella logica della *flexicurity*, soprattutto per come essa è effettivamente tradotta sul piano delle politiche: i diritti strumentali all'accesso e alla partecipazione al mercato del lavoro, da un lato (capo I), e quelli in cui si sostanzia la protezione sociale in caso di disoccupazione (o di transizione da un impiego all'altro) e più in generale il contrasto dell'esclusione, dall'altro (capo III).

È però l'analisi della riscrittura dei diritti che figurano nel corpo centrale del Pilastro, ovvero quelli enunciati nel capo secondo e relativi allo svolgimento del rapporto di lavoro, a confermare la preminenza della logica flessicuritaria, che richiede di riconfigurare in base al criterio-guida della «giustizia d'accesso»<sup>27</sup> anche le tutele che sono deputate ad assicurare condizioni di lavoro eque (le quali, nell'ottica tradizionale, sono invece ancora improntate ad una idea di giustizia distributiva e ad una istanza di riequilibrio dell'asimmetria di potere sociale tra le parti del contratto).

E così, anche in questo capo del Pilastro l'accento cade – inevitabilmente – sulle condizioni che sono alla base di una «occupazione flessibile e sicura» (articolo 5); ciò che implica che sia garantita *in primis* «ai datori di lavoro la necessaria flessibilità per adattarsi rapidamente ai cambiamenti di contesto economico», dovendosi al contempo promuovere «forme innovative di lavoro» e incoraggiare l'imprenditorialità e il lavoro autonomo. E se va garantito il diritto ad una retribuzione equa, che offra un tenore di vita dignitoso, il corrispondente livello delle retribuzioni minime adeguate dovrà essere fissato dagli Stati membri in modo da salvaguardare comunque l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di un'occupazione (articolo 6). Significativamente, i diritti riconosciuti dall'articolo 7 in caso di licenziamento sono formulati in termini prevalentemente procedurali, mentre i rimedi per le ipotesi di recesso ingiustificato vengono concepiti (e

---

<sup>26</sup> D'altra parte, per quanto ho osservato poco sopra sulla natura giuridica dei diritti e dei principi enunciati nel Pilastro, un tale esercizio esegetico non avrebbe nemmeno senso.

<sup>27</sup> Come la chiama H.-W. Micklitz, *Judicial Activism of the European Court of Justice and the Development of the European Social Model in Anti-discrimination and Consumer Law*, in U. Neergaard, R. Nielsen, L. Roseberry (eds.), *The Role of Courts in Developing a European Social Model – Theoretical and Methodological Perspectives*, Copenhagen, 2010, pp. 25 ss. Sul punto v., volendo, anche S. Giubboni, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012, spec. pp. 213 ss.

ridimensionati) in chiave essenzialmente indennitario-risarcitoria (si parla di «una compensazione adeguata»).

8. Il Pilastro ha in ciò almeno il merito di rappresentare in forma chiara e direi quasi didascalica il mutamento di prospettiva che la nuova narrazione flessicuritaria comporta nella configurazione dei diritti sociali. Nell'ottica cui dà ora compiuta espressione il Pilastro, i diritti e le politiche sociali sono reimpostati in funzione della ottimizzazione delle *chances* di partecipazione dei singoli (indipendentemente dalla tipologia contrattuale) ad un efficiente mercato del lavoro, onde le stesse misure di protezione sociale articolate nel capo terzo sono coerentemente pensate anzitutto per favorire la reintegrazione nel mercato degli individui a rischio di esclusione.

La classica funzione redistributivo-protettiva dei diritti sociali – ancorché non del tutto oscurata – viene tuttavia strutturalmente subordinata al nuovo imperativo di quella che, in un saggio famoso, Wolfgang Streeck ha chiamato la «solidarietà competitiva» (e condizionata)<sup>28</sup>, nella quale prevale l'idea che le politiche sociali siano per l'appunto strumentali – per usare un'altra efficace espressione – ad una «*continuous capitalisation of the self required by advanced liberalism*»<sup>29</sup>.

Di qui la singolare sovrapposizione – sicuramente inedita rispetto alla classica enunciazione dei diritti sociali nelle costituzioni e nelle carte novecentesche, cui almeno sotto questo profilo non si discosta nemmeno la Carta di Nizza – tra diritti dei lavoratori (non solo subordinati) e garanzie per i datori di lavoro. Se l'obiettivo è riconfigurare i diritti sociali in funzione della promozione della imprenditorialità e della competitività complessiva del sistema, questa sovrapposizione (che è a ben vedere inscritta nello stesso statuto epistemologico della *flexicurity*) è semplicemente necessaria.

9. La questione che va, allora, conclusivamente sollevata – per sintetizzare le osservazioni critiche sin qui svolte e per introdurre la *pars construens* del mio ragionamento – è se un tale solenne rilancio della strategia della *flexicurity* sia davvero la strada giusta per affrontare le sfide fronteggiate dal modello sociale europeo, a partire dalla esplosione delle disuguaglianze e delle ingiustizie sociali e dalla precarizzazione dilagante dei rapporti di lavoro e delle condizioni di vita di milioni di lavoratori (soprattutto giovani, donne e immigrati).

Come è ormai chiaro, dubito fortemente che questa sia la strada giusta, soprattutto in vista della prossima – e davvero decisiva – tornata elettorale del Parlamento europeo e della nomina della nuova Commissione. Se l'obiettivo politico è un rilancio del processo di integrazione, oltre le chiusure egoistiche delle contrapposte forme di «sovranoismo»<sup>30</sup>, non può esser certo questo un programma all'altezza delle sfide che ci attendono.

---

<sup>28</sup> W. Streeck, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e Mercato*, 2000, n. 1, pp. 3 ss.

<sup>29</sup> M. Dani, *The Subjectification of the Citizen in European Public Law*, in L. Azoulay, S. Barbou des Places, E. Pataut (eds.), *Constructing the Person in EU Law. Rights, Roles, Identities*, Oxford-Portland (Oregon), 2016, pp. 55 ss., qui p. 74. Come nota poco sopra lo stesso autore, «*In supranational law workers' rights are not about redistribution and social justice but about transnational mobility. They are not meant to protect the individual from the risks of the markets, but they offer to individuals opportunity to express themselves through markets*» (ivi, p. 63). Si potrebbe però dire che, con il Pilastro, questa concezione – certo co-originaria al riconoscimento dei diritti sociali nell'ordinamento euro-unitario, ma ancora riferibile essenzialmente alla dimensione transnazionale e transfrontaliera (come anche io ho sottolineato in S. Giubboni, *L'accesso al welfare nell'Unione europea tra cittadinanza e mercato*, in G. Bronzini e v. Piccone, *La Carta e le Corti. I diritti fondamentali nella giurisprudenza europea multilivello*, Taranto, 2007, pp. 127 ss.) – venga in certo modo generalizzata e sistematizzata, appunto codificata come connotato fondamentale del nuovo diritto sociale europeo. V. anche le interessanti riflessioni di F. Pizzolato, *Mutazioni del potere economico e nuove immagini della libertà*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2017.

<sup>30</sup> E sia chiaro che esprime una forma di ideologia sovranista anche chi – penso alla Francia di Macron ed ancor più alla Germania della Merkel – professa un'ipocrita fedeltà ai valori fondanti sistematicamente smentita dai fatti, tutti nel

Per questo, occorre a mio avviso superare la logica del Pilastro, andare appunto oltre nella direzione di un'autentica Unione sociale che corregga e sani, sul piano sistemico, le insostenibili asimmetrie strutturali (tra paesi «creditori» e «debitori», tra governo della moneta e politiche fiscali e di bilancio, tra diritti sociali e libertà economiche, e così via), che sono oggi consustanziali all'architettura dell'eurozona e in particolare ai suoi meccanismi di *governance* economico-finanziaria. Il Pilastro non affronta nessuna di queste asimmetrie, ed essendo schiacciato sullo *status quo* tende in realtà a preservarlo con modesti – e del tutto inutili – aggiustamenti al margine.

10. Nella prospettiva che ho appena indicato la questione di fondo è, dunque, *in primis* la riforma dell'eurozona in chiave solidale e democratica.

Nessuna delle proposte ad oggi formulate a livello politico e istituzionale (nemmeno, come è evidente, quella francese, peraltro debolissima, e oltretutto subito bloccata dall'opposizione del governo tedesco) prefigura, tuttavia, questa prospettiva, anzitutto perché non si prevede un bilancio europeo realmente adeguato, né si prospetta un ampliamento del mandato della Banca centrale europea. Né si prevede, in quelle proposte, un'effettiva correzione della logica operativa di fondo della nuova *governance* economico-finanziaria europea, centrata sui dettami ordoliberali dell'*austerità* e del consolidamento fiscale e, in definitiva, come è stato efficacemente osservato, sulla distopia neoliberale della creazione di un «*empty constitutional space in order to insulate technocratic governance from political and legal responsibility*»<sup>31</sup>.

Nel dibattito pubblico più recente le proposte più articolate e convincenti sono state avanzate sotto la suggestiva formula di sintesi di una Unione sociale europea (USE)<sup>32</sup>, concepita come necessario complemento – o meglio come indispensabile completamento – della UEM. Non v'è modo qui per entrare nei dettagli progettuali di tali proposte<sup>33</sup>; ciò che preme mettere a fuoco è la filosofia e la progettualità politica di fondo che le ispira, in una direzione che supera evidentemente l'impostazione conservatrice e in fin dei conti rinunciataria, in quanto appiattita sullo *status quo*, del Pilastro.

11. Come spiega il suo principale propugnatore, «*A European Social Union is not a European Welfare State: it is a union of national welfare states, with different historical legacies and*

---

senso di una cinica (e miope) difesa dell'interesse nazionale. Semplificando con uno *slogan*, potremmo dire che al modello sovranista ungherese o polacco – fondato su un'idea di democrazia identitaria e illiberale – fa da *pendant* quello tedesco, eretto sulla difesa dell'egemonia economica della nazione e sul dogmatismo ordoliberale, la vera ideologia dominante della Germania contemporanea (cfr. di recente K. Dyson, *Ordoliberalism as Tradition and as Ideology*, in J. Hien, C. Joerges, eds., *Ordoliberalism, Law and the Rule of the Economics*, Oxford-Portland, Oregon, 2017, pp. 87 ss.). Sul ritorno del nazionalismo economico tedesco – rilanciato in grande stile dal managerialismo autoritario che ha improntato la gestione della crisi economico-finanziaria europea e che è stato fondamentalmente istituzionalizzato a livello sovranazionale dalle regole del nuovo Patto di stabilità e del *Fiscal Compact* – disponiamo ormai di numerose e convergenti analisi: v. ad es. M. D'Angelillo, *La Germania e la crisi europea*, Verona, 2016; A. Del Monaco, *Sud colonia tedesca. La questione meridionale oggi*, Roma, 2017; A. Somma, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, 2014; Id., *Europa a due velocità. Postpolitica dell'Unione europea*, Reggio Emilia, 2017. Le contraddizioni francesi non sono meno eclatanti, specie sui temi cruciali delle politiche dell'immigrazione e dell'accoglienza.

<sup>31</sup> F. Costamagna, *National Social Spaces as Adjustment Variables in the EMU: A Critical Legal Appraisal*, in *European Law Journal*, 2018, vol. 24, pp. 163 ss., qui p. 164, che riprende a sua volta A.J. Menéndez, *The Crisis and the European Crises: From Social and Democratic Rechtsstaat to the Consolidating State of Pseudo-technocratic Governance*, in *Journal of Law and Society*, 2017, vol. 44, pp. 56 ss., spec. p. 75.

<sup>32</sup> V. per primo F. Vandenbroucke, *A European Social Union: A Political Necessity and an Urgent Research Programme*, in *Progressive Economy Journal*, 2013, n. 1, pp. 45 ss.

<sup>33</sup> V. da ultimo M. Ferrera, *Si può costruire una Unione sociale europea?*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 3, pp. 567 ss.

*institutions*»<sup>34</sup>. La filosofia politica che la sorregge non è, quindi, quella di un'entità statale europea di tipo federale, che realizzi una compiuta unificazione delle strutture portanti del *welfare state* nazionale (a partire dai grandi schemi assicurativo-sociali, che costituiscono ovunque in Europa l'architrave dei sistemi di protezione sociale degli Stati membri). Una tale prospettiva è evidentemente irrealistica sul piano storico-politico (nella misura in cui prefigura un percorso del tutto opposto rispetto a quello che ha definito dalla nascita il processo di integrazione europea), oltre che non desiderabile – né adeguatamente giustificabile – sul piano normativo<sup>35</sup>.

L'idea di fondo è, piuttosto, quella di costruire un ambiente comune nel quale gli spazi sociali e le unità redistributive nazionali – ancora saldamente ancorati al ruolo di protezione sociale che connota in profondità, seppure secondo modelli assai diversificati, l'identità costituzionale dello Stato in Europa<sup>36</sup> – possano convivere in una logica di mutuo riconoscimento e di sostegno reciproco, assicurando al contempo un'indispensabile base di legittimazione democratica allo stesso processo d'integrazione europea. Attualmente gli spazi sociali nazionali si trovano invece schiacciati dentro una «morsa»<sup>37</sup>, che la nuova *governance* economica dell'Unione – e della UEM in particolare – ha stretto ancora di più (con effetti destabilizzanti visibili soprattutto negli Stati maggiormente esposti alla crisi, ma in realtà registrabili anche nei sistemi più forti, come quello tedesco)<sup>38</sup>, assegnando una netta priorità costituzionale ai principi cardine della *Ordnungspolitik* ordoliberal (apertura del mercato e libertà di concorrenza; pareggio di bilancio e politiche di consolidamento fiscale assicurate da rigidi meccanismi sovranazionali, sia preventivi che sanzionatori; divieto generale di *bail-out* e assistenza finanziaria subordinata al rispetto di criteri di stretta condizionalità; definizione del mandato della Banca centrale, costituzionalmente del tutto indipendente, in funzione dell'obiettivo prioritario della stabilità dei prezzi).

La conseguenza è che gli spazi sociali nazionali sono stati convertiti – come è stato acutamente osservato – «into adjustment variables whose main function is to contribute to the pursuit of EMU related objectives. This transformation alters the balance between the economic and the social dimension in the EU legal order, deforming one of the defining traits of its constitutional identity»<sup>39</sup>.

12. Questa logica va ribaltata, costruendo uno spazio accogliente per i modelli sociali nazionali, che completi e renda sostenibile sul piano sistemico – attraverso la USE – il livello di profondità raggiunto dall'integrazione economica e monetaria. In mancanza di questo approfondimento della logica integrativa in funzione di un effettivo e diretto sostegno dei sistemi sociali nazionali, è infatti davvero difficile immaginare che l'esperimento neoliberale di una moneta (e di un mercato autoregolato) «senza Stato» sia sostenibile, come i «contro-movimenti» sovranisti di diverso segno politico stanno implacabilmente dimostrando<sup>40</sup>, ricordandoci tutta la drammatica

---

<sup>34</sup> Così F. Vandenbroucke, *The Idea of a European Social Union. A Normative Introduction*, in F. Vandenbroucke, C. Barnard, G. De Baere (eds.), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge, 2017, pp. 3 ss., qui p. 4.

<sup>35</sup> Cfr. *ex multis, si vis*, S. Giubboni, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, 2003, pp. 292 ss.

<sup>36</sup> D'obbligo il rinvio a T. Judt, *Postwar. A History of Europe Since 1945*, London, 2010.

<sup>37</sup> A. Supiot, *Critique du droit du travail*, Paris, 2007 (seconda ed.), p. XIX.

<sup>38</sup> Cfr. L. Baccaro, C. Howell, *Trajectories of Neoliberal Transformation. European Industrial Relations Since the 1970s*, Cambridge, 2017, spec. pp. 97 ss.

<sup>39</sup> F. Costamagna, *National Social Spaces*, cit., p. 164.

<sup>40</sup> Se la tendenza prevalente anche in Europa è nel segno di una forte riviviscenza di populismi nazionalistici di destra, il quadro politico resta tuttavia molto complesso e articolato (v. il suggestivo affresco globale di P. Mishra, *L'età della rabbia. Una storia del presente*, trad. it., Milano, 2018). L'esperienza italiana del cd. «governo del cambiamento», sostenuto dalla Lega e dal Movimento 5 Stelle, ci appare, in questo contesto, del tutto originale, nella misura in cui mette insieme in modi non necessariamente contraddittori tratti tipici del populismo di destra (come in materia di

attualità della lezione di Karl Polanyi<sup>41</sup>. Ciò richiede la configurazione di un nuovo modello solidaristico di rapporti tra gli Stati (sociali) membri dell'Unione (e in primo luogo della UEM). Il principio di fondo della USE è infatti quello della solidarietà mutualistica – in una logica che potremmo chiamare meta-assicurativa<sup>42</sup> – tra i sistemi nazionali<sup>43</sup>, secondo uno schema che ripartisca in modo equo e proporzionato costi e benefici dell'appartenenza a quella originale comunità di rischio (se non di destino) costituita dall'Unione.

Gli elementi portanti di questa mutua solidarietà tra Stati sociali nazionali ci sembrano due<sup>44</sup>: da un lato, la fissazione di *standard* minimi comuni in materia di protezione sociale e di regolamentazione dei rapporti di lavoro; dall'altro, la previsione di forme istituzionalizzate di trasferimento fiscale e di (parziale) redistribuzione di risorse tra Stati, volte sia a fronteggiare crisi economico-finanziarie a impatto asimmetrico (con stabilizzatori automatici finanziati da un adeguato bilancio comune), sia ad assicurare in modo strutturale la coesione sociale e territoriale europea in vista d'uno sviluppo equo e sostenibile di tutti i Paesi dell'Unione.

Insieme ad una funzione di coordinamento (e naturalmente di disciplina) delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri – che rispetti peraltro (come in astratto già esigerebbe l'art. 9 del TFUE) anche parametri e obiettivi di natura sociale –, l'Unione dovrebbe, inoltre, svolgere un ruolo (effettivo) di catalizzatore e di moltiplicatore di investimenti pubblici, parzialmente finanziati con risorse proprie, in infrastrutture materiali e immateriali di interesse comune europeo, anche in tal caso in una prospettiva di equa condivisione di costi e benefici tra tutte le unità nazionali.

13. Il Pilastro europeo dei diritti sociali è del tutto estraneo a tale prospettiva e solo apparentemente contribuisce al rafforzamento della definizione di *standard* e obiettivi sociali comuni all'interno dell'Unione. Questi vanno infatti ripensati – diversamente da quanto avviene nel Pilastro – in stretta connessione con le funzioni di perequazione fiscale che dovrebbero caratterizzare la USE.

Si intende dire che, al di là di un catalogo astratto di diritti e principi sociali – che finisce per essere in buona sostanza rimesso ai deboli strumenti di attuazione giurisdizionale d'un sistema di tutela «multilivello» che specie negli anni più acuti della crisi ha svelato tutta la sua ineffettività –, tali *standard* devono essere rideclinati come livelli comuni essenziali di prestazione, rispetto ai quali l'impegno dell'Unione europea deve potersi tradurre anzitutto in politiche di sostegno finanziario degli Stati membri, oltre che in attività di natura regolativa. Solo in una prospettiva di questo genere – di sostegno finanziario in vista del raggiungimento di comuni obiettivi di progresso sociale –, l'Unione sarebbe peraltro in grado di guidare e coordinare percorsi virtuosi di vera

---

immigrazione) ed aspetti che vanno senza dubbio ricondotti a classiche rivendicazioni sociali di sinistra (cfr. più di recente C. Mouffe, *For a Left Populism*, London-New York, 2018).

<sup>41</sup> Sull'attualità di questa lezione cfr. per tutti C. Joerges, J. Falke (eds.), *Karl Polanyi, Globalisation and the Potential of Law in Transnational Market*, Oxford-Portland (Oregon), 2011.

<sup>42</sup> Cfr., in chiave filosofico-politica, A. Sangiovanni, *Solidarity in the European Union*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2013, vol. 33, n. 2, pp. 213 ss.

<sup>43</sup> In questa logica, ciò che risulta essenziale al livello dell'Unione europea è la edificazione di meccanismi di solidarietà *tra* Stati membri, lasciando a questi ultimi la gestione delle forme di redistribuzione intersoggettiva delle risorse, tipica dei rispettivi, diversi sistemi di protezione sociale. Ciò non toglie che – come già avviene embrionalmente con taluni fondi – l'Unione possa dotarsi di schemi di protezione sociale in parte direttamente finanziati con proprie risorse (secondo taluni questo potrebbe essere il caso di una forma di assicurazione europea contro la disoccupazione, ancorché la tesi più convincente sia quella che ne prospetta la configurazione in termini di meccanismo di riassicurazione). V. sul punto M. Ferrera, *The European Social Union: A Missing but Necessary Political Good*, in F. Vandenbroucke, C. Barnard, G. De Baere (eds.), *A European Social Union after the Crisis*, cit., pp. 47 ss., spec. pp. 64-65.

<sup>44</sup> Cfr. ancora M. Ferrera, *Si può costruire una Unione sociale europea?*, cit., p. 573.

«modernizzazione» dei sistemi di protezione sociale degli Stati membri (ad esempio nella logica del cd. «*social investment welfare state*»)<sup>45</sup>, uscendo dalla spirale negativa e de-regolativa che ha finora improntato le note raccomandazioni ad attuare incisive «riforme strutturali» di tali sistemi.

Quanto detto non intende sminuire l'importanza del riconoscimento costituzionale esplicito di un catalogo europeo di diritti sociali fondamentali, quale quello di cui l'ordinamento dell'Unione già dispone per effetto della Carta di Nizza e del Trattato di Lisbona. L'importanza di una tale enunciazione costituzionale dei diritti sociali fondamentali resta evidentemente essenziale soprattutto nel guidare gli esercizi di bilanciamento a cui i giudici europei – e in primo luogo la Corte di giustizia – sono chiamati sempre più spesso nel comporre i conflitti tipici di una costellazione pluralistica e sovranazionale quale è quella dell'Unione.

L'esperienza amara della crisi ci ha tuttavia insegnato che tale funzione di garanzia giurisdizionale non è sufficiente<sup>46</sup>, e che la sola costituzionalizzazione formale dei diritti sociali – in un contesto normativo che favorisce sistematicamente politiche di de-socializzazione e di de-solidarizzazione dei rapporti tra gli Stati membri – rischia addirittura di avere effetti perversi, come dimostra per l'appunto la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che anche agli osservatori meno ostili è apparsa pressoché totalmente immersa nella logica neoliberale della nuova *governance* economica europea e per questo incapace di svolgere quella funzione di bilanciamento tra contrapposti interessi che, sia pure con crescenti difficoltà, sono riusciti invece in molti casi ad esprimere i giudici costituzionali nazionali<sup>47</sup>.

La USE si propone invece di superare una tale asimmetria, ed anzi una tale contraddizione strutturale – oggi evidentissima nell'ordinamento dell'Unione europea –, tra enunciazioni formali di diritti e principi sociali e politiche necessarie per la loro effettiva affermazione.

14. La USE, per quanto accennato, avrebbe anche il merito di farsi carico dell'esigenza, oggi altrettanto ineludibile, di superare un'altra perniciosa asimmetria, quella che separa gli Stati membri (del Nord da quelli del Sud, dell'Est da quelli dell'Ovest) e che costituisce uno dei tratti più iniqui ed inaccettabili del nuovo «diritto europeo della crisi»; il quale è improntato ad una logica di cristallizzazione dei rapporti di forza tra paesi cosiddetti creditori e debitori che acuisce, invece di temperare, le dinamiche di divisione interne all'Unione, attribuendo ai primi un ingiusto vantaggio sistemico sui secondi, che è destinato – *rebus sic stantibus* – a perpetuarsi e ad accrescersi nel tempo.

Parlare di un'Unione più equa è, però, a ben vedere, solo un altro modo per tematizzare l'aspetto centrale della prepotente riemersione, in Europa, della nuova «questione tedesca»<sup>48</sup>, visto che tali regole – sia quelle formalmente interne all'ordinamento euro-unitario (come il *Six Pack* e il *Two Pack*), sia e ancor più quelle cresciute al suo esterno (come il trattato sul MES e il cd. *Fiscal Compact*) in una logica di fuga strisciante dalla *rule of law* europea e di de-legalizzazione del diritto

---

<sup>45</sup> Cfr. N. Morel, B. Palier, J. Palme (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State?*, Bristol, 2012.

<sup>46</sup> Tanto vale osservare senza, per questo, voler assecondare quelle critiche radicali che rimproverano ai cataloghi dei diritti di nuova generazione, quale è sicuramente quello proclamato a Nizza del 2000, di aver in realtà favorito, in qualche modo legittimandolo nel nome dei diritti, quel progetto di razionalizzazione neoliberale di cui certamente la UEM è stata, ed è, in larga parte espressione. Per un'attenta ed equilibrata ricostruzione storica del rapporto (quantomeno ambivalente) tra ascesa del neoliberismo su scala globale e diffusione di cataloghi di diritti umani di terza generazione, cfr. l'importante monografia di S. Moyn, *Not Enough. Human Rights in an Unequal World*, Harvard, 2018.

<sup>47</sup> Per più precisi elementi di analisi in tal senso faccio rinvio a S. Giubboni, G. Orlandini, *Dentro la crisi. Spunti comparati sull'impatto delle «riforme strutturali» nel diritto del lavoro in Italia, Portogallo e Spagna*, di prossima pubblicazione in *Rivista giuridica del lavoro*.

<sup>48</sup> Come ho avuto modo di osservare diffusamente in S. Giubboni, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 46 del 2017, pp. 553 ss.

dell'Unione<sup>49</sup> – sono, assai più di quelle originariamente concepite a Maastricht, ritagliate su misura degli interessi egemonici della grande Germania.

Ma, per questo, è più che mai necessaria – e quanto mai urgente – la maturazione, nelle élites politiche di quel Paese, della consapevolezza che il ruolo di *leader* economico del continente impegna anche ad una grande responsabilità e richiede una visione autenticamente europea di tale missione. Dobbiamo però onestamente riconoscere che questa consapevolezza è ancora oggi pressoché assente, salvo che in ristretti (e a ben vedere sempre meno influenti) ambienti intellettuali, e che continuano a dominare – nella mentalità politica profonda di quel Paese<sup>50</sup> – sentimenti collettivi potentemente ostili ad una tale visione.

Francia e Italia hanno naturalmente entrambe, seppure in diversa guisa, un ruolo che resta decisivo, specie in vista l'imminente fuoriuscita del Regno Unito, per le sorti dell'Unione europea: ma senza la sponda tedesca, e il recupero di un'autentica visione solidale dell'Europa in quel Paese, resta difficile coltivare, nel pessimismo (motivato) dell'intelligenza, anche l'ottimismo della volontà.

---

<sup>49</sup> Come rileva ancora F. Costamagna, *National Social Spaces*, cit., p. 182, «Acting outside the EU legal order, creditors and their representatives can fully exploit the asymmetry of powers that underpins the relationship between a party that controls the financial resources and another that badly needs those resources to avoid default». Ma in tal modo il diritto si riduce a mero travestimento dei puri rapporti di forza – come ci dimostra quasi con violenza il caso greco –, e il volto terrificante di Gorgone del potere riappare non appena si squarci il velo dell'ipocrisia pseudo-legalistica del più forte (per parafrasare Hans Kelsen: «La questione che alimenta il diritto naturale è l'eterno problema di che cosa si celi dietro il diritto positivo. Ma chi cerca una risposta trova – temo – non la verità d'una metafisica o l'assoluta giustizia d'un diritto naturale. Chi solleva il velo e non chiude gli occhi incrocerà lo sguardo fisso della testa di Gorgone del potere»); che si cita dalla traduzione proposta nel bel saggio introduttivo di J. Luther, *La dottrina generale di Kelsen in Italia semper docet?*, in H. Kelsen, *Dottrina generale dello Stato*, Milano, 2013, p. XXXVII). D'obbligo anche la lettura del testo classico di J. Derrida, *Forza di legge*, trad. it., Torino, 2003.

<sup>50</sup> Che ha trovato nel pragmatismo e nel tatticismo esasperato di Angela Merkel una sintesi assai efficace per la tutela degli interessi della Germania, sintesi che, tuttavia, pur avendo funzionato perfettamente (dal punto di vista tedesco, come ovvio) negli anni centrali della grande crisi economico-finanziaria europea, è divenuta oggi insufficiente, anche agli occhi dell'inquieta opinione pubblica di quel Paese.



## Il punto di vista del sindacato europeo sul pilastro europeo dei diritti sociali

Marina Monaco

### Il contesto

La visione della Confederazione Europea dei Sindacati (CES) del Pilastro europeo dei Diritti sociali è senz'altro più politica e strategica che strettamente giuridica, e questo probabilmente ne condiziona anche la valutazione. Visto il ruolo propositivo della CES stessa nella fase di concezione, redazione e proclamazione del Pilastro, la sua visione tende forse ad essere anche più ottimistica nel guardare alla effettiva utilità di questo nuovo strumento.

È innegabile che il Pilastro presenti alcune innovazioni e racchiuda un potenziale importante, che emerge soprattutto se si tiene conto del contesto in cui è sorto.

Il panorama del post-crisi scontava, ai tempi della concezione del Pilastro, come in parte ancora oggi, i danni incalcolabili sull'economia reale, sui livelli di occupazione e su quelli salariali, sull'incidenza della povertà e delle disuguaglianze della crisi economico-finanziaria, ma non solo. Il progetto del Pilastro Sociale, sorto in un momento drammatico per l'Europa sociale, porta in qualche modo in sé i segni di una eredità politica e legislativa, oltre che della crisi economica, e delle scelte di austerità che dovevano porvi rimedio.

La Commissione Juncker, iniziatrice del "progetto Pilastro", ha ereditato le conseguenze delle strategie attuate dal predecessore Barroso, che hanno condizionato pesantemente ambiti di rilevanza sociale, quali esempio il dibattito legislativo sulla liberalizzazione del mercato del lavoro, enfatizzando lo sviluppo del mercato di servizi basato su logiche concorrenziali ma non di convergenza delle condizioni di lavoro. Le ripercussioni sono state negative per le tutele giuslavoristiche, per la promozione delle politiche giovanili e di uguaglianza e integrazione, specialmente nella prospettiva di genere, per la copertura e l'incidenza della contrattazione collettiva.

La crisi economica e le politiche di austerità non hanno fatto altro che aggravare la situazione sociale in Europa. Le risposte alla sfida demografica come alle altre sfide globali, attinenti per esempio al fenomeno migratorio o alle incessanti rivoluzioni tecnologiche, non si sono dimostrate ancora adeguate alle necessità sociali oltre che a quelle produttive ed economiche.

Il Pilastro si inserisce in un contesto economico ma anche sociale e politico molto complesso e caratterizzato da sfiducia e ansia di ripresa, dominato dalle priorità e dalla struttura della *governance* economica europea. Una struttura, questa, che ad oggi non offre particolari margini di movimento, almeno nel breve termine, per rilanciare la dimensione sociale. Tale quadro, nato con l'obiettivo di ristabilire la fiducia reciproca e una convergenza di matrice economico-finanziaria, necessaria soprattutto alla stabilità monetaria, per anni ha scarsamente tenuto in conto la dimensione sociale. Se esso va interpretato e riformato, in primis nella sua narrativa e poi nelle sue modalità applicative, deve esserlo con le cautele dovute, perché è pur sempre frutto di una decisione condivisa degli stati membri – quindi dei singoli governi.

L'imperativo economico perseguito attraverso le politiche di austerità, ed a cui è asservito il Semestre Europeo, si è tuttavia rivelato non sufficiente a ristabilire la ripresa e la crescita del mercato unico. La mancanza di investimenti, e le crescenti disuguaglianze che sotto vari aspetti si

sono presentate come sempre più ingenti, hanno nuociuto alla dimensione sociale ma anche a quella economica. Ed infatti, la ripresa economica di questi mesi è debole, il calo della disoccupazione è fittizio e legato a impiego temporaneo, volatile, “polverizzato”, la convergenza necessaria alla prosperità del mercato interno ben di là dal realizzarsi pienamente.

Il Pilastro sociale interviene con l’ambizione di proporre un nuovo equilibrio tra la dimensione economico-finanziaria e la dimensione sociale e di perseguire obiettivi integrati, che servano alla causa dello sviluppo economico quanto a quella del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro di cittadini e residenti nell’Unione Europea.

### **La portata innovativa del Pilastro Sociale: la visione integrata e partecipativa**

Un primo grande elemento di innovazione incarnato dal Pilastro sociale emerge già dalla analisi del contesto. In un’Europa che guarda(va) a destra, soffocata da sovranismi, minata da forze centrifughe, le istituzioni Europee al massimo livello convergono su un testo dalla densissima portata sociale.

Il Pilastro non intende bypassare le singole volontà nazionali, vuole però costituire un atto politico di indirizzo genuinamente europeo. Il processo di negoziazione che ha preceduto la proclamazione si è concentrato in Consiglio soprattutto sul preambolo ai 20 principi che sanciscono i diritti. La consultazione pubblica che ha avuto ad oggetto il contenuto dei principi stessi non ne ha snaturato la portata, nonostante permanga l’approccio cauto e ancorato alle politiche già lanciate e tuttora in corso senza rimetterle sostanzialmente in discussione. Lo stesso preambolo è un testo di grande equilibrio, forse non progressista quanto il sindacato avrebbe voluto, ma senz’altro ambizioso, in cui tutti i soggetti attivi a livello europeo e nazionale possono ritrovarsi.

Il Pilastro sancisce un impegno politico comune e trasversale che, come testimoniato dal suo “atto di nascita”, la proclamazione solenne di Göteborg, è fortemente pervasivo quanto alla responsabilizzazione di tutti gli attori nazionali ed europei rispetto al perseguimento dei propri obiettivi. Non solo le istituzioni ma anche le parti sociali e tutti i portatori di interessi sono chiamati ad agire per dare concretezza ai principi e ai diritti elencati secondo le proprie competenze e il proprio raggio d’azione.

La pervasività di questa responsabilizzazione sostiene anche un ulteriore elemento di originalità del Pilastro, per esempio rispetto alle precedenti Carte dei diritti, cui è spesso comparato e che esso richiama. Pur avendo il Pilastro un valore giuridico (le Corti, ivi comprese quelle europee, hanno spesso fatto riferimento ad atti politici per rafforzare l’esigibilità di diritti sanciti in atti più genuinamente legislativi), la sua portata politica ha per obiettivo quello di anticipare il ricorso stesso alle corti. Come atto politico, il Pilastro intende promuovere “l’immanenza” dei principi nelle fasi di concezione e messa a punto di qualunque altra azione politico-strategica, legislativa, contrattuale e applicativa in capo a tutti i soggetti coinvolti. Recita il punto 14 del Preambolo: “Il pilastro europeo dei diritti sociali esprime principi e diritti fondamentali per assicurare l’equità e il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale nell’Europa del 21° secolo. Ribadisce alcuni dei diritti già presenti nell’*acquis* dell’Unione. Aggiunge nuovi principi per affrontare le sfide derivanti dai cambiamenti sociali, tecnologici ed economici. Affinché i principi e i diritti siano giuridicamente vincolanti, è prima necessario adottare misure specifiche o atti normativi al livello appropriato”.

Ed infatti, un ulteriore elemento di forza del pilastro è il richiamo alle metodologie decisionali partecipative e negoziali, attraverso la fortissima enfasi data al dialogo sociale, alla contrattazione collettiva, ma anche ai diritti di informazione, consultazione e partecipazione sui luoghi di lavoro, più o meno circoscritti. Il Pilastro imprime una matrice metodologica che vede protagonista anche il dialogo civile, quindi il coinvolgimento attivo delle organizzazioni portatrici di interessi e vicine alla realtà delle variegata società europee.

In piena controtendenza rispetto alla xenofobia imperante, il Pilastro sociale riconosce diritti agli individui, "ogni persona", ricomprendendovi non solo i cittadini europei ma anche, ed esplicitamente, i residenti in UE cittadini di paesi terzi. E nel ribadire o riconoscere ex novo diritti individuali, ne sancisce la fruibilità attraverso una mediazione politico-strategica, quindi collettiva.

Un approccio integrato dunque, quello del Pilastro, che si evince anche dall'analisi del suo contenuto.

I venti principi sono divisi in tre capi, che si concentrano su tre momenti diversi della realtà dell'integrazione e dell'inclusione sociale, tre fasi, quasi, della vita del lavoratore. Il primo è dedicato alle pari opportunità e all'accesso nel mercato del lavoro, il secondo alle condizioni di lavoro eque e il terzo alla protezione sociale e all'inclusione. Il Pilastro sembra quindi indicare e mettere il dito in quelle crepe della coesione sociale, della integrazione nel mercato del lavoro e della inclusione sociale, che oltre ad esserlo socialmente, sono anche economicamente rilevanti.

Questi capi ci dicono che la *conditio sine qua non* per una vita dignitosa ma anche per un mercato funzionale e sostenibile si fonda sulla realizzazione di pari opportunità, in primis di genere, non discriminazione e azioni attive per garantire l'occupazione. Ci dicono che la crescita e la sostenibilità sociali ed economiche non possono prescindere da condizioni di lavoro eque, e che quindi la durata, la sicurezza, il contenuto e la retribuzione derivante dal rapporto di lavoro non possono essere fissati indiscriminatamente e senza riferimento all'adeguatezza, alla equità, alla dignità. Ci dicono che ogni individuo ha diritto ad una protezione minima contro i rischi della vita quali vecchiaia o malattia, ed a maturare le condizioni per poterne godere in caso di bisogno, attraverso il proprio lavoro.

L'implementazione del Pilastro è ad oggi una vera sfida politica e valoriale. La Commissione Juncker ha lanciato delle proposte per darvi concretezza in ciascuno degli ambiti menzionati. La proposta di direttiva sul bilanciamento tra vita lavorativa e vita privata, la proposta di direttiva sulle condizioni di lavoro trasparenti, e la proposta di raccomandazione al Consiglio sull'accesso alla protezione sociale stanno attualmente percorrendo un iter legislativo non semplice, vista la scarsa apertura a soluzioni progressiste che caratterizza il panorama politico attuale.

### **La necessaria interdipendenza delle dimensioni economica e sociale.**

La visione che il pilastro propone è quindi di forte, *necessaria* integrazione tra la dimensione economica e sociale, all'insegna della convergenza. L'aspetto della coesione, infatti, risulta particolarmente debole al momento, e tuttavia quanto mai cruciale per uno sviluppo coerente e perciò duraturo. Lo stesso preambolo è chiaro su questo punto (11): "(...) Il progresso economico e quello sociale sono interconnessi e lo sviluppo di un pilastro europeo dei diritti sociali dovrebbe essere parte di un più ampio sforzo teso a costruire un modello di crescita più inclusivo e sostenibile, migliorando la competitività dell'Europa e rendendola più propizia agli investimenti, alla creazione di posti di lavoro e al rafforzamento della coesione sociale".

È lo stesso preambolo al Pilastro a delineare in modo ancor più preciso di quanto fatto sopra il contesto economico e sociale.

Nonostante gli sforzi e la volontà dell'Europa di superare la crisi economica e finanziaria, l'economia dell'Unione è ora più stabile, tuttavia "le conseguenze sociali della crisi sono vaste – della disoccupazione giovanile e di lunga durata al rischio di povertà", ed è urgente affrontarle.

"Le sfide sociali e occupazionali che l'Europa si trova ad affrontare sono per lo più la conseguenza di una crescita relativamente modesta, che affonda le sue radici in un insufficiente sfruttamento del potenziale produttivo e di partecipazione al mercato del lavoro (...)" (punto 11).

In questo scenario, il Pilastro si vuole porre come elemento riequilibrante della dimensione economica e dei suoi obiettivi nelle modalità finora perseguite, e "mira a fungere da guida per realizzare risultati sociali e occupazionali efficaci in risposta alle sfide attuali e future così da soddisfare i bisogni essenziali della popolazione e per garantire una migliore attuazione e applicazione dei diritti sociali" (punto 12 del preambolo). Infatti "una maggiore attenzione alla situazione occupazionale e sociale è particolarmente importante per accrescere la capacità di reazione e approfondire l'Unione economica e monetaria. Per questo motivo il Pilastro europeo dei diritti sociali è stato ideato segnatamente per la zona euro, ma è rivolto a tutti gli Stati membri".

Ovviamente, il primo quadro su cui il Pilastro sembra chiaramente proporsi di incidere è quello della *governance* economica europea. Come ricordato sopra, le regole del Patto di Crescita e Stabilità sono frutto di un accordo tra stati membri per rafforzare la fiducia reciproca e la sicurezza dei mercati. Tali regole mirano alla realizzazione di obiettivi condivisi, finora interpretati nel segno dell'austerità e del rigore. Tuttavia, proprio il citato punto 11 del preambolo indica una via alternativa alla ripresa della competitività dell'Europa, attraverso piste che la rendano "più propizia agli investimenti, alla creazione di posti di lavoro e al rafforzamento della coesione sociale".

Per far ciò sembra necessario che la narrativa del Semestre cambi. Il Pilastro sociale propone di farlo allargando il punto di vista dalla dimensione economica e integrando quella dei diritti sociali. E lo fa mettendo al centro gli individui ("ogni persona"), intestando loro diritti che diventano però fruibili in una dimensione collettiva, mediata politicamente.

D'altra parte, gli stessi provvedimenti comminati finora attraverso le Raccomandazioni Specifiche per Paese sui temi della protezione sociale non sembrano aver sortito gli effetti sperati. Per esempio, il generalizzato aumento dell'età pensionabile, per anni oggetto di prescrizioni, e quindi la riduzione della copertura per gli aventi diritto, ha giovato al rispetto degli impegni di contenimento della spesa pubblica, ma in modo relativo; il tasso di occupazione tra i cosiddetti 50+ ha subito una crescita trascurabile, e non sembra controbilanciare efficacemente le preoccupazioni per i crescenti costi che gli stati membri prevedono in conseguenza dell'aumento demografico. Mentre la spesa per l'assistenza e l'inclusione sociale è aumentata, pur rimanendo ben lontana dall'essere sufficiente a rispondere ai bisogni reali di amplissime fasce di popolazione, ben pochi investimenti sono stati fatti in integrazione per esempio di donne e migranti nel mercato del lavoro, nella creazione di lavoro e di *qualità* del lavoro, in politiche retributive e salariali.

D'altra parte, a fronte di una crescita demografica significativa, non può che risultare anacronistica una previsione di spesa calante rispetto a quella attuale. Così come risulta alquanto difficile immaginare la sostenibilità di una adeguata protezione sociale senza un intervento sulla qualità, durata e remuneratività del lavoro. Come ancora risulta difficile ipotizzare una maggiore

integrazione nel mercato del lavoro delle donne (mediamente tra l'altro più qualificate degli uomini) quando non si garantiscono loro le condizioni necessarie a realizzarla.

Per dirla altrimenti, la vera sfida che il Pilastro lancia è quella di entrare nel DNA della *governance* economica e di realizzare attraverso il Semestre, suo strumento principe, i propri obiettivi sociali che assurgono, quindi alla stessa importanza di quelli economici, anche perché ad essi funzionali.

A fianco delle statistiche econometriche previste per ciascun paese e le relative previsioni di crescita, l'avvento del Pilastro porta con sé il *Social Scoreboard*, che restituisce un'immagine forse non approfonditissima ma senz'altro chiara e diretta delle divergenze sociali che attraversano l'Europa.

Tale strumento supporta il reperimento di dati criticamente rilevanti per la dimensione sociale su cui si fondano le analisi (rapporti nazionali) e i provvedimenti (raccomandazioni specifiche) disegnati su ciascun paese. Affiancare i dati e le evidenze sociali a quelli economici significa quindi poter aspirare a delle "ricette" più specifiche e attente alla realtà sociale.

Ed infatti, il 2018 per la prima volta ha visto una serie di Raccomandazioni specifiche a sfondo sociale per ciascun paese. Certo, l'esercizio deve essere ripetuto ed affinato: aver affiancato un focus sociale a quello economico non comporta l'abbandono immediato delle logiche applicate finora, che permangono e che generano ancora delle evidenti contraddizioni rispetto a quelle che il sociale vorrebbe. Tuttavia, il messaggio è stato lanciato: il Semestre è lo strumento di monitoraggio dell'implementazione del Pilastro, le cui pietre miliari sociali sono parte integrante del processo di governo economico, perché funzionali alla convergenza e alla coesione sociali.

## Le tutele welfaristiche nel *Social Pillar*

Madia D'Onghia

1. Una delle parti più significative sul piano della promozione e valorizzazione dei diritti sociali è quella contenuta nel terzo Capo del *Social Pillar*, che occupando, da solo, la metà dei principi espressi nel documento, aspira a promuovere «protezione sociale» e «inclusione».

Per poter comprendere appieno la portata dei principi qui proclamati, è bene partire ponendosi un interrogativo: quali sono le criticità che il Pilastro intende affrontare e superare?

Una prima questione attiene alla necessità di aggiornare i modelli di *welfare* europei, oramai obsoleti e del tutto insoddisfacenti rispetto alle nuove esigenze e sfide del XXI secolo (invecchiamento, digitalizzazione, automazione, incremento dell'occupazione femminile, cambio delle strutture familiari, etc.).

A ciò si aggiunga un secondo profilo, pur connesso al primo, di carattere più strettamente economico e demografico che influenza tutto il discorso sul *welfare* in Europa, ovvero la combinazione tra elevati tassi di disoccupazione e invecchiamento progressivo della popolazione e la sua incidenza sulla sostenibilità economica dei sistemi di protezione sociale.

Già il Libro bianco della Commissione sul Futuro dell'Europa (Commissione europea COM(2017) 2025 del 1° marzo 2017)<sup>51</sup> aveva colto entrambi tali profili, ponendo alla Commissione stessa e ai legislatori nazionali la questione della sostenibilità nel lungo periodo dei sistemi di previdenza e assistenza sociale tipici del modello sociale europeo. Così si legge nel documento del 2017.

L'Europa invecchia rapidamente e la speranza di vita sta raggiungendo livelli senza precedenti. Con un'età media di 45 anni entro il 2030 l'Europa sarà diventata la regione «più vecchia» del mondo. Le nuove strutture familiari, i cambiamenti demografici, l'urbanizzazione e la maggiore varietà di formule lavorative incidono sul modo in cui si costruisce la coesione sociale. [...]

L'Europa vanta già uno dei sistemi più avanzati di Stato sociale, in grado di fornire soluzioni alle sfide poste alle società di tutto il mondo. [...]. I sistemi di protezione sociale dovranno tuttavia essere notevolmente modernizzati per rimanere finanziariamente accessibili e tenere il passo con le nuove realtà demografiche e lavorative.

Da qui si è avviata una riflessione sulla cd. *Dimensione sociale* dell'Europa<sup>52</sup> e su come affrontare il ritmo e la complessità delle numerose trasformazioni in atto che alimentano un rischio reale di perturbazioni, insicurezza per la vita di molte persone, ingiustizia e disuguaglianza generalizzate. In questo dibattito si prende atto di una forte disparità di reddito, dell'aumento del rischio di povertà, della inadeguatezza dei sistemi previdenziali dei singoli Paesi a fronte della forte disoccupazione, della discontinuità lavorativa, del basso tasso di natalità e della sempre maggiore longevità.

Tra le famiglie, il 20 % più ricco guadagna in media cinque volte di più del 20 % più povero. Secondo questo parametro, i livelli più elevati di disparità di reddito si registrano in Romania, Lituania, Bulgaria, Lettonia, Cipro, Estonia e Italia. Vi sono inoltre forti disparità di reddito fra le regioni degli Stati membri. La crisi ha avuto pesanti ripercussioni su molti europei, che hanno dovuto far fronte a un ristagno o a una diminuzione del reddito. Anche se ultimamente il

---

<sup>51</sup> Può leggersi in [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro\\_bianco\\_sul\\_futuro\\_dell\\_europa\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_bianco_sul_futuro_dell_europa_it.pdf). Cfr. Commissione europea COM(2017) 2025 del 1° marzo 2017

<sup>52</sup> Una efficace sintesi può trovarsi nel Documento della Commissione europea (COM(2017) 206, 26 aprile 2017), consultabile in [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_it.pdf).

reddito reale disponibile, cioè il reddito di cui le famiglie dispongono al netto delle imposte, è nuovamente aumentato, i livelli attuali sono sostanzialmente quelli del 2008 [...].

La speranza di vita è migliorata considerevolmente [...].

Gli europei fanno anche meno figli. Mentre negli anni sessanta del secolo scorso la norma era di 2 nati vivi per ogni donna, oggi il tasso di fertilità dell'UE è pari in media a 1,58 [...].

L'aumento della speranza di vita, combinato alla diminuzione del tasso di fertilità, sta determinando un netto invecchiamento della società europea. Nell'UE le persone che hanno più di 65 anni sono già più numerose dei bambini al di sotto di 14 anni. Entro il 2050 gli europei di almeno 65 anni passeranno da meno di un quinto a quasi un terzo della popolazione. Con un'età media di 45 anni, entro il 2030 l'Europa diventerà la regione «più vecchia» del mondo. [...]

La longevità inciderà notevolmente sulle politiche pubbliche e i servizi sociali, con ripercussioni che andranno ben oltre il settore sanitario e quello assistenziale, dal sistema d'istruzione fino alla necessità di soluzioni abitative e per la mobilità a misura di anziano. L'invecchiamento della popolazione può creare occupazione, con il rapido sviluppo dell'economia sociale, nei settori dell'intrattenimento e dell'assistenza agli anziani. Tuttavia, crea anche nuove esigenze da soddisfare. Già oggi, quasi un terzo degli ultrasessantacinquenni vive da solo, e fino a due terzi delle persone che hanno più di 75 anni dipendono dall'assistenza informale, per lo più fornita dai parenti più prossimi. Un anziano su sei vive in povertà, e le donne anziane sono particolarmente esposte al rischio di ricevere pensioni basse a causa di un percorso lavorativo incompleto.

Non era più rinviabile, quindi, l'obiettivo dell'UE di rimettere al centro le questioni sociali, anche in una prospettiva di priorità rispetto alle logiche di mercato, alle politiche commerciali e di *austerità* - di fatto assolutamente prevalenti nell'Agenda europea degli ultimi anni - a poco rilevando l'obiezione di chi ritiene che le questioni sociali siano di esclusiva competenza dei governi nazionali e regionali.

Il testo finale del Pilastro, come noto<sup>53</sup>, è il risultato di mesi di lunghe negoziazioni volte a trovare un compromesso tra diverse esigenze emerse durante la consultazione: da un lato, la volontà degli Stati membri di salvaguardare la propria autonomia contro possibili interferenze dell'Unione nella sfera sociale nazionale e, dall'altro, la necessità di evitare di sminuire completamente il valore della stessa proclamazione inter-istituzionale.

Una testimonianza evidente di questo compromesso emerge nel preambolo del testo di Göteborg, dove viene ribadita la funzione del Pilastro sia nel riaffermare diritti sociali già presenti nell'*acquis* comunitario, sia nell'aggiungerne dei nuovi, prevedendo a tal fine l'adozione di misure legislative a livello appropriato. Contestualmente, però, il preambolo contiene due precisazioni: innanzitutto che lo scopo del Pilastro non può che essere chiaramente limitato ai «poteri e compiti attuali dell'Unione, come conferiti dai Trattati», senza implicarne una possibile estensione e, in secondo luogo, che la sua implementazione necessita l'adozione di misure dedicate (legislative e non), tenuto conto delle differenze culturali, socio-economiche, oltre che del rispetto della sovranità nazionale nell'ambito delle politiche sociali. Tali misure non devono altresì mettere in discussione gli equilibri finanziari degli stessi Stati membri.

Entro questo perimetro il Pilastro si preoccupa di riconoscere e affrontare - con particolare riferimento all'ambito del *Welfare* - i cambiamenti in atto a livello sociale, demografico, economico

---

<sup>53</sup> Per una ricostruzione dell'*iter* che ha portato alla proclamazione interistituzionale del Pilastro avvenuta il 16 novembre 2017 al *Social Summit* di Göteborg, si rinvia a L. Ratti, *Il pilastro europeo per i diritti sociali nel processo di rifondazione dell'Europa sociale*, in M. D. Ferrara, W. Chiaromonte (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristiche*, Franco Angeli, Milano 2018, spec. pp. 10-14.

e professionale e mira a creare le condizioni perché ogni cittadino dell'Unione abbia pari diritti, protezioni e opportunità.

Proprio in questo scenario si inseriscono i principi del *Social Pillar* del Capo III intitolato «Protezione sociale e inclusione», ove, sia pure con i limiti che - come si dirà meglio più innanzi - caratterizzano l'intero documento, si cerca di superare l'idea iniziale di connotare la protezione sociale come «adeguata e sostenibile». E questo dato emerge con chiarezza già dalla sua intitolazione. Il titolo precedente, infatti, in cui erano presenti entrambi gli aggettivi<sup>54</sup>, rendeva plasticamente quell'attività di bilanciamento, tipico di qualsivoglia intervento pubblico nei sistemi di *welfare*, tra esigenze di tutela e protezione dei singoli ed oneri finanziari sempre più gravosi. La opportuna decisione così di non far più riferimento alla nozione di sostenibilità sembrerebbe far saltare la logica del rapporto tra costi ed efficacia.

2. Il Capo III tiene assieme, senza pretesa di coerenza<sup>55</sup>, una serie di principi su misure di sicurezza sociale (come il n. 15 sulle pensioni e il n. 13 sulle prestazioni di disoccupazione) con servizi sociali in senso stretto (come il n. 18 sull'assistenza domiciliare a lungo termine, il n. 11 sull'assistenza all'infanzia, il n. 20 sull'accesso a prezzi non eccessivi ai servizi essenziali quali le comunicazioni elettroniche, l'energia, i trasporti e i servizi finanziari). A ciò si aggiunge l'enunciazione di servizi di assistenza sociale in senso ampio (come il n. 12 su prestazioni e servizi sociali adeguati, il n. 16 sul servizio sanitario e le prestazioni di malattia, il n. 17 sull'inclusione delle persone con disabilità) e misure di assistenza in senso stretto (come il reddito minimo garantito a coloro che non dispongono di mezzi sufficienti ad assicurarsi un livello di vita dignitoso, di cui al n. 14).

In questa sede, nell'economia del presente contributo, ci si soffermerà solo su quattro principi (relativi rispettivamente alla «Protezione sociale», alle «Prestazioni di disoccupazione», al «Reddito minimo» e al «Reddito e pensioni di vecchiaia») che consentono di fare alcune riflessioni di carattere più generale sullo «stato di salute» del *Welfare State* e sulla congruenza o meno di tali principi rispetto all'obiettivo della liberazione dal bisogno.

2.1. Il principio n. 12 attiene alla «Protezione sociale», espressione omnicomprensiva con cui si intende far riferimento alla necessità di garantire un reddito sostitutivo che mantenga gli standard di vita dei lavoratori, tanto nella forma delle prestazioni assistenziali quanto di quelle previdenziali (di tipo contributivo e non). È importante sottolineare come tale garanzia, già prevista nella Raccomandazione del 1992 (Raccomandazione del Consiglio 92/442/CEE) nella forma di «richiesta», ora venga trasformata in un «diritto».

I soggetti beneficiari sono tutti i lavoratori, sia quelli dipendenti, «indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro» - allo scopo, quindi, di coprire l'intera gamma di contratti di lavoro, standard e non standard - sia i lavoratori autonomi, se in presenza di condizioni comparabili.

Lo stesso schema viene, poi, riproposto con riferimento alla specifica situazione di bisogno determinata dalla vecchiaia (principio n. 15 su «Reddito e pensioni di vecchiaia»). Anche qui il Pilastro richiede una prestazione adeguata sia per i lavoratori subordinati che per gli autonomi e si esprime in termini di «diritto» ad una pensione «che garantisca un reddito adeguato». Non si fa

---

<sup>54</sup> La prima stesura del pilastro dei diritti sociali (presentata l'8 marzo 2016) è consultabile <http://www.lavorochecambia.lavoro.gov.it/documenti/Documents/Allegato-alla-Consultazione.pdf>. Per un primo commento, cfr. K. Lörcher, I. Schömann, *The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals*. ETUI Report 139, Brüssel, 2016.

<sup>55</sup> Così L. Ratti, *Il pilastro europeo per i diritti sociali*, op. cit., p. 23.



riferimento a nessun tipo di sistema pensionistico (includendo così tutti e tre i pilastri), ma si ribadisce il principio di corrispettività: la pensione deve essere commisurata ai contributi versati.

Importante il richiamo a pari opportunità sia per le donne che per gli uomini nei diritti legati alla pensione di vecchiaia, principio di assoluto rilievo posto che ancora le pensioni delle lavoratrici risultano più basse di quelle dei lavoratori. E ciò è dovuto in gran parte per l'effetto di retribuzioni più basse sulla vita contributiva, di maggiori impieghi a tempo parziale, di carriere lavorative più brevi o interrotte in considerazione dell'adempimento ad obblighi di cura. Non a caso si parla qui di «pari opportunità di *maturare* i diritti a pensione», alludendo a tutte le condizioni che determinano la definizione di diritti legati ai trattamenti di vecchiaia e, dunque, dalle misure che incidano sul mercato del lavoro e sulla conciliazione vita-lavoro, a uguali età pensionabili sino a un adeguato accreditamento contributivo legato ai periodi di cura.

Di rilievo anche la precisazione secondo cui le disposizioni del Pilastro si applicano al sostegno al reddito per le persone anziane indipendentemente dalla loro forma: «ogni persona in età avanzata ha diritto a risorse che garantiscono una vita dignitosa» (lett. b del principio n. 15). L'obiettivo è, infatti, prevenire la povertà in età avanzata e mantenere il tenore di vita dei pensionati.

Lo schema mutualistico è, infine, riproposto anche nel principio n. 13 (rubricato «Prestazioni di disoccupazione»), riferito allo specifico bisogno conseguente alla mancanza di lavoro, disposizione che interessa tutti i disoccupati, compresi coloro i quali possono contare solo su impieghi di breve periodo e coloro i quali sono ex lavoratori autonomi.

Si dispone che ai disoccupati debba essere garantito il diritto a trattamenti di disoccupazione adeguati sotto il profilo quantitativo (in relazione al reddito che vanno a sostituire) e di durata ragionevole, in linea con i contributi già versati e nel rispetto delle regole nazionali di ammissibilità al trattamento. Il richiamo è, dunque, a prestazioni non universali.

La ragionevolezza della durata della prestazione legata alla disoccupazione serve a concedere un tempo sufficiente per trovare un lavoro corrispondente alle competenze di chi è alla ricerca di un lavoro tale da scoraggiare la preferenza del trattamento rispetto all'occupazione. Analogamente la sostituzione reddito/indennità dovrebbe sempre mantenere lo stimolo ad un rapido ritorno al lavoro. Si prevede, infatti, espressamente, che «tali prestazioni non costituiscono un disincentivo a un rapido ritorno all'occupazione».

E tale impostazione trova conferma nello stesso principio laddove si riconosce, ancor prima di garantire un reddito sostitutivo, il «diritto a un adeguato sostegno» ai disoccupati «da parte dei servizi pubblici per l'impiego per (ri)entrare nel mercato del lavoro», al fine, quindi, di agevolarne l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro. Si dà dunque centralità al ruolo di supporto dei servizi pubblici nella ricerca del lavoro, facendo emergere, nella sostanza, il legame tra misure di contrasto all'esclusione sociale e politiche di sostegno all'occupazione.

Nell'ottica del Pilastro, quindi, il reinserimento, insieme all'attivazione lavorativa delle persone non occupate, può essere letto come una delle più importanti forme di protezione e inclusione sociale<sup>56</sup>.

2.2. Passando dalle misure welfaristiche mutualistiche/categoriali a quelle universali (non legate, quindi, a una posizione lavorativa o contributiva), il Principio n. 14 stabilisce un diritto per tutti coloro che non hanno risorse sufficienti ad accedere a trattamenti qualificabili come «reddito minimo». Il principio rinviene dalla constatazione dell'inadeguatezza delle misure disposte da molti Stati membri a sostegno delle persone in condizioni di povertà o a rischio di povertà. Tale

---

<sup>56</sup> In tal senso cfr. anche F. Scuto, *“Reddito minimo”, contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell'ordinamento italiano*, in *“federalismi.it”*, 4, 2018, p. 155.

inadeguatezza si ricava tanto dall'insufficiente quantità del sostegno erogato, quanto dalla difficoltà delle procedure per ottenerlo.

Il Pilastro va oltre la Raccomandazione 92/441/CEE, dove si chiedeva agli Stati membri di riconoscere, nell'ambito di un piano di lotta contro l'esclusione sociale, il diritto fondamentale d'ogni individuo a vivere in conformità alla dignità umana e di dare accesso a tale diritto senza limiti temporali, oltre a stabilire (genericamente) una quantità di risorse sufficienti. Ora si afferma esplicitamente (ed è la prima volta) il «*diritto* a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa»; s'invoca dunque una specifica e precisa forma di sussidio, superando formule più generiche come «assistenza sociale» o «risorse sufficienti».

Nel principio è esplicitata anche la finalità: il beneficio economico dovrebbe garantire «una vita dignitosa in tutte le fasi della vita, in combinazione con l'accesso effettivo «a beni e servizi», quei «servizi di garanzia»<sup>57</sup>, che consentono alle persone di partecipare attivamente al mercato del lavoro e alla società. Tali benefici sono non contributivi, universali e basati sul reddito. La finalità è, dunque, prevenire l'indigenza per coloro che non abbiano diritto a trattamenti previdenziali o che li abbiano già goduti, combattendo così la povertà e l'esclusione sociale.

Nella versione finale, il Pilastro rinuncia a mettere in discussione il principio di condizionalità, sul quale si fonda la maggior parte dei meccanismi di sostegno al reddito, come invece era previsto nella bozza del marzo 2016. In essa (COM (2016) 127 final), al n. 15 si prevedeva l'«obbligo della partecipazione a misure attive di sostegno per incoraggiare l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro». Per altro verso, si affermava che «per le persone in età lavorativa la scarsità di contatti con i servizi di sostegno attivo e i servizi sociali, e la soppressione completa e immediata delle prestazioni con il ritorno all'occupazione, possono provocare dipendenza dalle prestazioni e disincentivare il lavoro».

Sempre nel principio n. 14, il Pilastro richiede ai beneficiari, se abili e, cioè, in grado di poter lavorare, la disponibilità al lavoro o alla partecipazione ad attività in favore della comunità: «il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro». S'intende, così, garantire lo stimolo alla (ricerca di una) occupazione, ed evitare quelle situazioni nelle quali i destinatari del reddito minimo restino «intrappolati» nella inattività. L'approccio è quindi quello di impiegare risorse pubbliche finalizzate a garantire un sostegno al reddito delle persone in maggiore difficoltà economica che siano tendenzialmente condizionate alla disponibilità da parte del beneficiario a reinserirsi nel mondo del lavoro.

3. È di tutta evidenza che i principi sinteticamente richiamati esprimono una chiara opzione per un'Europa che ponga al centro delle sue politiche la *Persona* e la sua *Dignità*. Si tratta ora di capire se e in che modo questi principi potranno trovare attuazione negli Stati membri, incidendo efficacemente sui singoli sistemi di sicurezza sociale. E qui vengono in rilievo quelle preoccupazioni che da subito hanno investito l'intero Pilastro in quanto esso, pur esprimendo un chiaro messaggio di rinnovato interesse per il *côté* sociale del processo di integrazione europeo, rischia di rimanere a livello di un mero proclama.

Difatti, anche la parte del Pilastro relativa alle tutele welfaristiche non può sottrarsi alla critica principale del rischio di inconsistenza di tale iniziativa (si è parlato di «una complessiva inadeguatezza»<sup>58</sup>) e della sua incapacità di produrre effetti concreti nel breve-medio periodo,

---

<sup>57</sup> Una definizione di "servizi di garanzia" è fornita nel pacchetto sugli investimenti sociali, COM (2013) 39: «Il termine si riferisce a vari servizi a sostegno di politiche di inclusione attiva, sociale ed economica. Servizi di assistenza sociale, servizi all'impiego e formativi, sostegno abitativo e alloggi sociali, assistenza all'infanzia, servizi di assistenza a lungo termine e servizi sanitari sono tutti esempi di tale previsione».

<sup>58</sup> Si sofferma sulle debolezze delle dichiarazioni del Pilastro A. Somma, *Europa a due velocità. Postpolitica dell'Unione europea*, Imprimatur, Reggio Emilia, 2017, 19 ss. che, pur riconoscendo che potrebbero considerarsi «un buon punto di

finendo di fatto solo con l'accendere speranze che saranno sistematicamente disattese. Se, infatti, non v'è dubbio che i principi appena descritti vadano salutati con favore, rimane di tutta evidenza che questo potrebbe non risultare sufficiente sul piano della effettività dei diritti sopraenunciati<sup>59</sup>.

Come già efficacemente evidenziato da altri<sup>60</sup>, il Pilastro, essendo un atto di proclamazione, senza alcun valore giuridico vincolante per gli Stati membri (e questo viene evidenziato molto chiaramente nel Pilastro stesso), non sarebbe idoneo a promuovere un'efficace rifondazione costituzionale politica dei diritti sociali: non è uno strumento di *hard law* e si presenta come un vano meccanismo di *soft law*. Mancano indicazioni circa le modalità di implementazione dei diritti statuiti e sulla relativa distribuzione di competenze ed assunzione di responsabilità tra i diversi livelli di governo (UE, nazionale, regionale, locale), elemento fondamentale perché il Pilastro non rimanga una mera dichiarazione di principi.

Le proposte contenute nel documento, peraltro, non sono accompagnate da una previsione di risorse economiche a cui attingere per la loro attuazione. Non vi è alcun cenno di integrazione della politica sociale con altre politiche comunitarie e, in particolare, con la politica monetaria, fino ad oggi l'unico obiettivo comune raggiunto e su cui l'UE può anche esercitare il controllo e applicare sanzioni a tutti gli Stati membri. Del resto nel documento della Commissione europea dedicato alla *Dimensione sociale* dell'Europa (già richiamato nel §. 1), si premette che la dimensione sociale è «strettamente legata alle ambizioni economiche», svelando l'idea dei diritti sociali come subordinati alle esigenze dell'equilibrio finanziario e più in generale delle libertà economiche. E in questo stesso documento si utilizza la locuzione «economia sociale di mercato» che in qualche modo sembrerebbe mascherare un equivoco di fondo, ovvero la riduzione dell'inclusione sociale a mera inclusione nel mercato<sup>61</sup>.

Manca anche una qualche indicazione che permetta agli Stati in difficoltà economica di derogare ai patti monetari e quindi di attenuare le procedure macroeconomiche che automaticamente la UE attiva in caso di infrazione del deficit. Non è possibile attuare una politica sociale comunitaria che possa essere applicata allo stesso modo a tutti gli Stati membri (obbligati a rispettare i parametri monetari) soprattutto se non tutti hanno condizioni economiche uguali<sup>62</sup>. È noto che gli Stati meno virtuosi hanno difficoltà ad estendere i benefici all'intera popolazione.

Il documento infine non chiarisce cosa succede ai Paesi membri che non si attivano per promuovere gli orientamenti stabiliti e neppure come possano i cittadini far valere i loro diritti. Non ha, infatti, al momento, alcuna *enforceability* giurisdizionale. C'è chi ha osservato che, comunque, il Pilastro potrebbe influenzare le argomentazioni della Corte di giustizia, che, nel pronunciare le proprie sentenze, potrebbe tenerne in considerazione, visto che così aveva fatto in passato con riferimento alla Carta dei diritti fondamentali ancor prima che questa fosse integrata nel trattato di Lisbona<sup>63</sup>. Allo stato resta comunque poca cosa sul piano della giustiziabilità dei diritti.

---

partenza», ne rileva non solo l'ambito ristretto di operatività, concentrato solo su tematiche lavoristiche, ma ne critica anche l'impianto complessivo che conferma un'idea dei diritti sociali come subordinati alle esigenze dell'equilibrio finanziario e più in generale delle libertà economiche. Criticamente anche, in senso analogo, S. Giubboni, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in "Quaderni costituzionali", 2017, pp. 953 ss.

<sup>59</sup> Scetticismo è espresso da V. Ruggeri, G. Governatori, F. Spitilli, *Verso un nuovo modello sociale europeo in risposta alle disuguaglianze che avanzano*, in "SINAPPSI – Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche", 1, 2018, p. 60 ss.

<sup>60</sup> Cfr. S. Giubboni, *Un nuovo pilastro europeo per i diritti sociali? Due critiche – di metodo e di merito – al social pillar di Göteborg*, in <https://www.eticaeconomia.it/un-nuovo-pilastro-europeo-per-i-diritti-sociali-due-critiche-di-metodo-e-di-merito-al-social-pillar-di-goteborg/>, 1 febbraio 2018.

<sup>61</sup> In tal senso si veda anche A. Somma, *Europa a due velocità*, op. cit., p. 21.

<sup>62</sup> Cfr. anche C. Buccheri, *La formulazione del pilastro sociale: quali effetti sui diritti sociali*, in "e-Revista Internacional de la Protección Social", Vol. III, 1, p. 219 ss.

<sup>63</sup> Così Seikel D., *Dove porta il Pilastro europeo dei diritti sociali?*, in [http://www.fes-italia.org/media/pdf/Pilastro\\_europeo\\_dei\\_diritti\\_sociali.pdf](http://www.fes-italia.org/media/pdf/Pilastro_europeo_dei_diritti_sociali.pdf), gennaio 2018, per il quale è comunque «difficile

4. Pur con tutti i limiti appena indicati e il rischio dell'incapacità di questa iniziativa di produrre effetti concreti, soprattutto a breve e medio termine<sup>64</sup>, non può di converso negarsi come il *Social Pillar* possa rappresentare un'importante opportunità di cambiamento<sup>65</sup> che, se sfruttata in modo adeguato, potrebbe innescare dinamiche positive, nella direzione di un'Europa più sociale.

Aderendo, infatti, a un approccio più ottimistico, ben si può cogliere nel Pilastro un segnale significativo di svolta nel discorso europeo sui diritti sociali, laddove rivela, con intensità diverse, una evidente consapevolezza dell'inestricabile collegamento tra mercato, democrazia e questione sociale<sup>66</sup>.

«In un certo senso – si è osservato – possiamo guardare al Pilastro europeo come al manifesto del modello sociale UE ed anche come punto di riferimento per il ruolo e le funzioni del primo *welfare*, quello basato sui diritti di cittadinanza»<sup>67</sup>. C'è chi l'ha definito «uno *step* intermedio nel lungo (anche se eccessivamente lento) percorso europeo finalizzato a realizzare il modello contenuto nei Trattati di un'economia sociale di mercato competitiva ma al tempo stesso orientata alla coesione e al progresso sociale da realizzarsi anche mediante l'obiettivo della piena occupazione»<sup>68</sup>.

Pertanto, se pure non è possibile attribuire al Pilastro una utilità diretta, dati i limiti intrinseci alla sua natura giuridica, allo stesso tempo, non si può negare che Esso possa esercitare una influenza rilevante per superare la crisi, oramai strutturale, dei sistemi di *Welfare State* dei singoli Stati e contribuire, così, a strutturare meglio l'esercizio concreto di diritti sociali spesso formalmente esigibili, ma troppo debolmente realizzati.

A tal fine diventa essenziale trovare le risorse politiche ed economiche necessarie per la traduzione dei predetti principi in efficaci politiche attuative: non a caso si è parlato di «spazio di possibilità», il cui impatto sarà largamente dipendente dalla volontà dei principali attori politici e dal budget europeo con fondi dedicati all'implementazione del Pilastro. Solo così può essere superata quella «schizofrenia politica» che è stata contestata alla Commissione e al Consiglio, per cui, da un lato, i governi nazionali sono invitati a continuare a tagliare i loro deficit, dall'altro lato, sono chiamati ad ammodernare i loro sistemi di *welfare*<sup>69</sup>.

In questa logica è fondamentale il ruolo della Commissione perché dia nuovi impulsi affinché si legiferi nello spirito del Pilastro; del resto è Essa stessa a detenere il monopolio dell'iniziativa

---

prevedere se il pilastro spingerà la CGUE a meglio tutelare i diritti sociali» ed anche se fosse inserito nel diritto primario, a suo avviso, potrebbe avere comunque «conseguenze ambivalenti». Infatti, se, da un lato, si potrebbe contare su mezzi giuridici per imporne i principi, dall'altro, (riprendendo le preoccupazioni di M. Höpner, *I diritti individuali prendono il posto di una politica sociale comune?* Makroskop, 22 maggio 2017), i diritti sociali verrebbero messi a confronto con diritti opposti, quali le libertà fondamentali o l'autonomia privata, dove la giurisprudenza della Corte di Giustizia finora non ha dato grande prova di sé, nel senso di non essere riuscita ad essere convincente nelle operazioni di bilanciamento tra diritti.

<sup>64</sup> In termini critici vedi anche C. Buccheri, *La formulazione del pilastro sociale*, op. cit.

<sup>65</sup> Di «opportunità» parlano anche 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 <http://www.secondowelfare.it/primo-welfare/innovazione-sociale/il-pilastro-europeo-dei-diritti-sociali-dalla-proclamazione-dallalto-alla-sua-costruzione-dal-bass.html>, 8 gennaio 2018.

<sup>66</sup> Così F. Saitto, *“Risocializzare l'Europa”. La dimensione sociale europea tra economia di mercato e integrazione sovranazionale*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), n. 3, 21 luglio 2017.

<sup>67</sup> M. Ferrera, *Introduzione*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2017, pp. 11- 15.

<sup>68</sup> F. Scuto, *“Reddito minimo”, contrasto all'esclusione sociale*, op. cit., p. 154.

<sup>69</sup> A. Crespy, *European Pillar of social rights. Mirror EU, Good intention and contradiction*, 16 maggio 2017, in <https://goo.gl/Uv8H3j>.

legislativa europea e a essere l'attore centrale per quanto riguarda la nuova *governance* economica europea.

Invero la Commissione ha già lanciato alcune significative iniziative politiche che intendono valorizzare la dimensione sociale ed inclusiva dell'Europa. Con riferimento al campo di indagine della presente riflessione, infatti, ha promosso (il 3 marzo 2018) una proposta di raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi<sup>70</sup> per rendere i sistemi di protezione sociale adeguati alle nuove realtà e all'evoluzione del mondo del lavoro, proprio seguendo i principi enunciati dal Pilastro europeo dei diritti sociali. Si prevede, ad esempio, un'assicurazione contro la disoccupazione o per l'accesso ai diritti pensionistici, facenti parte del cd. "Pacchetto di equità sociale"<sup>71</sup>.

La proposta di raccomandazione mira a sostenere tutti i lavoratori autonomi e non standard che, a causa del tipo di contratto o delle condizioni di occupazione, non siano sufficientemente protetti dai regimi di sicurezza sociale in materia di disoccupazione, malattia e assistenza sanitaria, maternità o paternità, infortuni sul lavoro e malattie professionali, disabilità e vecchiaia. L'oggetto è dunque quello di trattare le lacune nell'accesso alla protezione sociale subite da lavoratori atipici o impiegati in varie forme di lavoro autonomo, nonché garantire che tali diritti siano trasferibili e trasparenti nel caso in cui si modifichi il datore di lavoro, il tipo di contratto di lavoro o si transiti al lavoro autonomo.

A ulteriore rafforzamento di questo percorso di valorizzazione della dimensione sociale, la Commissione ha presentato alcune idee di monitoraggio e valutazione delle azioni realizzate dagli Stati membri proprio in attuazione dei principi del Pilastro<sup>72</sup>, dandone priorità nel semestre europeo<sup>73</sup>. In questo documento la Commissione si sofferma anche sulla necessità di individuare precise risorse economiche, in termini di «pertinente sostegno finanziario tramite i fondi dell'UE, in particolare i Fondi strutturali e di investimento europei, il programma Erasmus+ e altri programmi pertinenti».

Merita di essere segnalato anche il richiamo alle parti sociali che - fermo restando la responsabilità per l'attuazione del Pilastro in capo, prevalentemente, agli Stati membri – sono chiamate, a tutti i livelli, a svolgere un ruolo cruciale attuando il Pilastro in conformità con la loro autonomia nel negoziare e nel concludere accordi.

In senso analogo sono chiamate in causa nel processo attuativo anche le organizzazioni non governative, in particolare quando forniscono servizi sociali. A tal proposito, il 27 settembre 2018 al Parlamento Europeo è stata presentata l'iniziativa *Stand Up for the Social Pillar*, promossa da cinque reti di rappresentanza dell'economia sociale, dei sindacati e della società civile europea<sup>74</sup>, affinché i

---

<sup>70</sup> COM/2018/0132 final - 2018/059, consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0132&from=IT>.

<sup>71</sup> Il "Pacchetto equità sociale" (in <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9061&furtherNews=yes>) comprende vari documenti tra i quali: una Comunicazione relativa al monitoraggio sull'attuazione del Pilastro dei Diritti Sociali; una proposta di regolamento che istituisce l'Autorità per il Lavoro; una proposta di raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi facilitando loro il trasferimento dei diritti previdenziali maturati nei passaggi da un'occupazione all'altra, anche nei periodi di attività svolti in un altro Stato membro, fornendo informazioni trasparenti su diritti e obblighi in tema previdenziale.

<sup>72</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo (COM(2018) 130 final), 13 marzo 2018, in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2018:0130:FIN:IT:PDF>.

<sup>73</sup> Si veda l'analisi annuale della crescita 2018 [COM(2017) 690 final] e la comunicazione della Commissione relativa alla valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi [COM(2018) 120].

<sup>74</sup> È stata promossa da cinque reti di rappresentanza dell'economia sociale, dei sindacati e della società civile europea: [Cecop-Cicopa Europa](#) (per le cooperative), [Social Economy Europe](#) (per le organizzazioni dell'economia sociale), [Social](#)

buoni propositi del Pilastro trovino concreta traduzione nella programmazione economica e nelle iniziative di cui si stanno gettando le basi, ad esempio, tracciando le linee del Quadro Finanziario Pluriennale.

5. Alla luce di quanto sin qui osservato, si può certo riconoscere al Pilastro perlomeno il merito di avere riportato nell'Agenda europea la questione sociale e «di avere elaborato un solenne pro-memoria per coloro che si metteranno alla testa della riscossa federalista (dopo l'ultima fase di più o meno efficace resilienza) e che dovranno dare una risposta costituzionale e regolativa ai passaggi di questa»<sup>75</sup>.

Di conseguenza è ben possibile che il riferimento al Pilastro possa rendere più facile rimettere in discussione standard sociali insufficienti e fornire, ad esempio, una buona e solida base argomentativa per imporre a livello europeo degli standard minimi comuni in tema di assistenza sociale di base e per individuare sistemi efficienti di reddito minimo a livello nazionale.

Del resto in questa direzione stanno già arrivando diversi *input* dalle istituzioni europee: in vari documenti approvati dopo il Pilastro gli Stati che non riconoscono un reddito minimo *adeguato* sono stati ammoniti a provvedere con urgenza alle necessarie riforme con la fortificazione delle misure riconosciute.

Si pensi al Rapporto (approvato a larga maggioranza il 5 gennaio del 2018) del Comitato per gli affari sociali dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa<sup>76</sup>, che, sia pure in via puramente orientativa, esprime una chiara opzione di tale misura quale fondamentale per un sistema sociale centrato sull'uomo

A minimum living income is a cornerstone provision of a human-centred social system. It is indispensable in order to reverse the trend of widening inequalities and growth in poverty which undermine the human dignity of those most sorely affected and the social cohesion and stability of society as a whole (punto 52).

In questa chiave lo stesso Rapporto insiste sull'urgente necessità di armonizzare le discipline nazionali alla luce degli indicatori già offerti dall'Unione e dal Parlamento europeo anche per evitare forme di turismo sociale.

To counter social dumping and “social benefits tourism”, all European States have a common interest in gradually harmonising their social provisions. To this end, they need to consider using the same methodology and benchmark indicators for determining the level of entitlements that would enable those most in need to enjoy a decent standard of living. Countries could therefore make a better use of ‘at-risk-of poverty or social exclusion’ indicator (AROPE) developed by the European Union. This corresponds to 60% of the national median net equivalised disposable income (after social transfers), an indicator which is used by several European institutions for reference together with markers on severe material deprivation<sup>38</sup> and on persons living in households with low work intensity (punto 53).

---

[Platform](#) (per le organizzazioni di solidarietà sociale); [Movimento europeo](#) (società civile), CES (Confederazione europea dei Sindacati dei lavoratori)

<sup>75</sup> Cfr. G. Bronzini, *European social pillar. Luci ed ombre*, in L'Unità europea n. 6/2017.

<sup>76</sup> Consultabile in <http://www.bin-italia.org/consiglio-deuropa-adotta-risoluzione-sul-reddito-base/>. In proposito si veda G. Bronzini, *Il reddito minimo garantito alla luce del “pilastro sociale europeo”*, in <http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=5&id=1466>, 28 febbraio 2018.

Indubbiamente l'avvio di questo percorso agevola quel recupero, da molti auspicato, del collegamento tra diritto e mercato e, quindi, l'affermazione di quella priorità logica (sancita in tante Costituzioni, sopra tutte quella italiana) dei diritti sociali rispetto alla dimensione dei mercati. Il che significa anche rilanciare l'idea di *costituzionalismo sociale* «a più livelli», sostanziato, cioè, da azioni di soggetti concreti, su una scala, al contempo, locale, nazionale, trans-nazionale e globale<sup>77</sup>.

Naturalmente questo approccio implica una chiara convergenza di visioni e interventi da parte di tutti i soggetti coinvolti che possono senza dubbio trovare nel Pilastro un solido fondamento.

È una scommessa importante per il futuro dell'Europa, che implica anche la capacità di collaborare<sup>78</sup>. È bene precisare che al Pilastro viene applicato il sistema del cd. metodo aperto di coordinamento, un metodo che, come noto, prevede un sistema volontario di cooperazione politica e confronto degli obiettivi comuni da raggiungere e presuppone la collaborazione della società civile e delle parti sociali, un metodo che, guardando anche ai documenti preliminari alla firma del Pilastro<sup>79</sup>, si vuole evidentemente rilanciare e rafforzare<sup>80</sup>.

Il cammino è lungo e l'esito ancora incerto<sup>81</sup>. Ma su un dato non si può non convenire: portare avanti questo processo di convergenza, presuppone necessariamente la ricostruzione di un'autentica fiducia verso l'Unione europea<sup>82</sup>, che sia realmente in grado di rispondere alle domande sociali a cui il Pilastro cerca di fornire una risposta. Il che comporta contestualmente una rinuncia alla pericolosa deriva nazionalista e il rilancio di un autentico processo di integrazione dell'UE<sup>83</sup> che faccia dei diritti sociali un caposaldo delle politiche europee non subordinandoli alle esigenze economico-finanziarie bensì dando loro uguale dignità e rendendoli trasversali a tutte le politiche. E in questa prospettiva di certo il *Social Pillar* ha innestato una gemma importante.

---

<sup>77</sup> Per un approfondimento si rinvia a E. Balboni, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, in P. Bianchi (a cura di), *La garanzia dei diritti sociali nel dialogo tra legislatori e Corte costituzionale*, Pisa, Edizioni Plus, 2006, p. 223 ss. e T. Casadei, *Diritti sociali e «processo decostituente»*, in "Ragion Pratica", 47, 2016, p. 541 ss.

<sup>78</sup> Cfr. C. Buccheri, *La formulazione del pilastro sociale*, op. cit., p. 225.

<sup>79</sup> Si pensi in particolare alla Raccomandazione (UE) 2017/761 della Commissione del 26 aprile 2017 collegata ad una comunicazione "Istituzione di un Pilastro europeo dei diritti sociali" (COM (2017)250) e alla proposta di "Proclamazione interistituzionale sul Pilastro europeo dei diritti sociali" (COM (2017) 251), accompagnate dal già citato Documento di riflessione sulla dimensione sociale europea (COM (2017) 206 final).

<sup>80</sup> Sul rilancio in forme nuove del metodo aperto di coordinamento come strumento per ottenere una progressiva convergenza in ambiti materiali che non sono di competenza dell'Unione, si veda F. Giglioni, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, ETS, Pisa, 2012, spec. 49 ss.

<sup>81</sup> 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*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino 2017, p. P. 30.

<sup>82</sup> Non a caso si è evidenziato che fra le motivazioni che hanno portato la Commissione a intraprendere il cammino del Pilastro sia da rinvenire, sul piano politico, il periodo di disaffezione per la coesione fra gli Stati europei (così L. Ratti, *Il pilastro europeo per i diritti sociali*, op. cit., p. 11).

<sup>83</sup> Così Saitto F. "Risocializzare l'Europa", op. cit.

# I diritti dei lavoratori digitali nella prospettiva del Pilastro sociale

Bruno Caruso

## 1. Dall'euro ottimismo all'euro pentitismo: il neo-sovranoismo della dottrina giuslavoristica

Collegare il pilastro sociale a una strategia di tutela effettiva dei lavoratori digitali<sup>84</sup>, potrebbe sembrare un'operazione pretenziosa e di euro ottimismo retrò<sup>85</sup> in tempi di euro pentitismo dilagante nella cultura giuslavoristica *mainstream*<sup>86</sup>. Non da oggi - almeno dal referendum negativo sul trattato costituzionale, con la sinistra francese schierata in prima fila contro<sup>87</sup> - una certa sinistra addebitata all'Europa e alle sue politiche neo-mercantili prima e di austerità dopo, il fallimento del sogno europeo, anzi la sua trasformazione in incubo. Anti europeismo di sinistra e di destra sembrano così saldarsi, anche se le giustificazioni sembrano diverse: più solidarietà sociale e, contraddittoriamente, internazionale a tutela dei sistemi di welfare nazionali da un lato, maggiore difesa dei confini dalle 'invasioni barbariche' ma anche dei valori e delle radici etniche, nazionali e cristiane dall'altro.

In effetti, lo stato d'animo riconducibile al pentitismo è più della cultura di sinistra (una filone di pensiero di destra antiliberalista ha sempre guardato con scetticismo all'Europa)<sup>88</sup>; si tratta di un sentimento, prima ancora che di una precisa e razionale posizione scientifica, comune a molti studiosi dell'integrazione europea e del suo modello sociale, un tempo più o meno moderatamente e freddamente pro UE, ma mai euroscettici<sup>89</sup>.

È una posizione che porta, per esempio, a considerare il pilastro sociale, nella migliore delle ipotesi, una ulteriore manifestazione della perdurante impotenza regolativa dell'Unione nella costruzione di un modello sociale comune. Nella peggiore, l'ennesima conferma che le istituzioni europee anche quando si occupano di sociale, pensano in primo luogo al mercato e alla libertà di

---

<sup>84</sup> Tale collegamento ha ricevuto autorevole avallo dalla Commissione che, nel 2017, nell'ambito del contenuto del Pilastro sociale (Commission Staff Working Document Refit, *Evaluation of the "Written Statement Directive"* (Directive 91/533/EEC), SWD (2017) 205 final 3, 6) ha proposto di includere i lavoratori delle piattaforme digitali nel processo di revisione della Written Statement Directive (COM (2017) 797 final), considerandoli rientranti nella categoria dei worker. Si rinvia a M. Risak, *Fair working conditions for platform workers: Possible regulatory approaches at the EU level*, Friedrich-Ebert Stiftung, p.14.

<sup>85</sup> Criticamente, di «*culture of total optimism*», a proposito della costruzione dell'ordinamento europeo, ha parlato G. Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis. Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

<sup>86</sup> Sulle difficoltà politiche istituzionali della costruzione Europea di fronte all'emergere dei populismi e dei sovranismi di varia natura, v. J. F. Drevet, *L'Europe malade de ses Etats membres*, Futuribles, n.426, Settembre-ottobre 2018, p. 86 ss.

<sup>87</sup> All'insegna di slogan anti UE la campagna referendaria della sinistra francese "*Constitution Européenne: le capitalistes disent oui Nous Répondons Non*", riproduzione fotografica riportata nel volume, *Postwar*, di T. Judt, Laterza, Bari, 2017

<sup>88</sup> Sul ruolo e dispiegamenti delle correnti culturali sottostanti alla storia contemporanea dell'Ue, si rinvia a T. Judt, *Postwar*, cit. Sulle radici storico-culturali reazionarie di una certa destra italiana A. Scurati, *M il figlio del secolo*, Bompiani, Milano, 2018.

<sup>89</sup> In tal senso una ricognizione critica del pensiero politico e giuridico "europeista", e delle forme di *executive managerialism* con conseguenze, neoautoritarie, di *unfettered executive discretion*, in C. Joerges, C. Kreuder-Sonnen, *Europe and European Studies in Crisis, Inter-Disciplinary and Intra-Disciplinary Schisms in Legal and Political Science*, WZB, Berlin Social Science Center, Discussion Paper, 2016, p. 13 ma *passim*. Per un approccio costruttivamente e propositivamente riformista delle istituzioni europee, invece S. Fabbrini, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Laterza, Bari, 2017; pure M. Ferrera, *Rotta di collisione. Euro contro Welfare*, Laterza, Bari, 2016; G. Amato, E. Galli della Loggia, *Europa perduta?*, il Mulino, Bologna, 2014.



impresa<sup>90</sup>. Viene imputata alle istituzioni europee una sorta di ossessione mercatistica, una sorta di coazione pavloviana verso il neoliberismo che finirebbe per trapelare anche dalle buone intenzioni, da cui la riscoperta, anche da parte di certi settori della cultura giuscostituzionalista e non solo giuslavorista, di un certo patriottismo costituzionale, non alieno da sfumature sovraniste e identitarie, filone culturale, al quale sembra di recente sensibile anche la Corte Costituzionale (la sentenza n. 269 del 2017)<sup>91</sup>.

## 2. Per un approccio realistico al Pilastro sociale: né delusione né entusiasmo.

Alla vigilia di elezioni del Parlamento europeo che potrebbero segnare una svolta negativa per i fautori di una integrazione più forte e politica, non è il caso di riproporre atteggiamenti o facili speranze euroottimiste. Pare più corretto, per chi continua a dichiararsi semplicemente europeista senza ulteriori additivi linguistici, assumere un atteggiamento pragmatico e di riformismo concreto<sup>92</sup>. Si tratta di un atteggiamento che potrebbe sintetizzarsi in questa domanda: come può essere utilizzato il Pilastro europeo per una strategia di ripartenza dell'Europa sociale, senza eccessive illusioni ma fatta di piccoli passi<sup>93</sup>?

Circolano analisi e ricerche molto serie che si ispirano a un approccio pragmatico e concreto. In un recente studio di due ricercatori dell'*European Trade Union Institute* si offre una concreta base analitica oltre che giuridica, nel caso in cui ci fossero le condizioni politiche per trasformare, nel medio periodo, le raccomandazioni ancorché solenni del Pilastro sociale, in una strategia di diritti vincolanti ed effettivi, veicolata da mirati provvedimenti di *hard law*<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> In tal senso S. Giubboni, *Oltre il Pilastro europeo dei diritti sociali. Per un nuovo riformismo sociale in Europa*, in G. Bronzini (a cura di) *Verso un pilastro sociale europeo? Dopo la Joint Declaration di Göteborg*, Atti del convegno della Fondazione Basso, Roma, 9 maggio 2018, Fondazione Basso, Roma. Considerazioni critiche sul Pilastro sociale pure in A. Bogg, K.D. Ewing, *The continuing Evolution of European Labor Law and the Changing Context for Trade Union Organizing*, *CLL&PJ*, 2017, 38, p. 219 ss., che lo considerano una «*de facto deregulatory initiative*». In posizione di attesa critica anche F. Durante, *Lavoro e welfare: il sindacato e il Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *RPS*, 2017, 2, p. 165.

<sup>91</sup> Il dibattito a più voci sulla sentenza della Corte in <http://www.giurcost.org/decisioni/2017/0269s-17.html>, ove sono elencati gli interventi apparsi in varie riviste on line.

<sup>92</sup> Si veda J. Laborde, *Cosa resta del modello sociale europeo?*, *LD*, 2013, 3, p. 333 ss. S. Sciarra, *Solidarity and Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018. Una sintetica, ma efficace e realistica, ricostruzione dell'evoluzione del modello sociale europeo nel contesto più generale dell'integrazione economica e politica, in G. Moro, *Il Modello sociale europeo fra complessità e ibridazione*, *Alss*, 2017, 3, p. 517 ss. Per una ricostruzione dell'*acquis* normativo alla base dei principali diritti sociali, E. Ales, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, *GDLRI*, 2015, 3, p. 455 ss.

<sup>93</sup> Nella medesima lunghezza d'onda di sobrio realismo S. Sciarra, *Solidarity and Conflict*, cit. Per una contestualizzazione storica del Pilastro sociale, F. Hendrickx, *European Labour Law and the Millennium Shift: From Post to (Social) Pillar*, *BCLR*, 2018, che gli attribuisce un ruolo di «*game changer*» malgrado persistenti dubbi e questioni aperte con riguardo alla traducibilità delle asserzioni in disposti normativi effettivi: «the Pillar obviously has the potential of bringing about a new policy dynamic. And within an EU context, labour law needs more than just new labour rights (...) Labour and social progress may also effectively proceed through small legal steps. The Pillar will certainly be subject of further legal debate and, quite likely, be used in legal interpretation. Every new formula with potential legal relevance, even if it goes through a Pilastro sociale, gives new potential to build up a legal system that responds to the logic of labour law and the aspirations of real social policy. This means that, besides the Pillar's political effects, the power of its words should not be underestimated», p. 61-62.

<sup>94</sup> K. Lörcher, I. Schömann, *The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals*, ETUI report 139, 2016.

La proposta, in estrema sintesi, è di riformulare i venti *policy statement* del Pilastro sociale, in forma di rafforzamento di diritti sociali topici, e di inserimento di altri del tutto nuovi: alcuni di tipo procedurale, per esempio il diritto al rispetto dei diritti, una sorta di clausola generale di effettività, con ricadute sul sistema sanzionatorio che rinvia alla questione della dissuasività dei meccanismi nazionali di tutela dei diritti; tema di recente affrontato in Italia con riguardo alla riforma del rimedio reintegratorio nel licenziamento illegittimo e che ha prodotto come primo risultato la pronuncia di illegittimità costituzionale delle c.d. tutele crescenti<sup>95</sup>. E poi la traduzione in uno specifico diritto del principio del *favor laboratoris*; una maggiore esplicitazione del diritto di non regresso; il diritto al protezione dei dati personali; diritti e protezioni per il whistleblower; un rafforzamento operativo del diritto al lavoro. In sintesi, la proposta di una struttura più articolata del Pilastro sociale con un focus maggiore sulle c.d. *working conditions*<sup>96</sup>.

Si può discutere sul merito delle proposte, alcune delle quali sembrano troppo veicolate da vistosi pregiudizi. Il documento del centro di ricerca sindacale ritiene, per esempio, che il Pilastro sociale sia vistosamente ispirato alla ideologia della flexicurity, che è invece decisamente attenuata rispetto al pregresso, per esempio rispetto allo spazio che aveva nel Libro verde sulla modernizzazione del 2006<sup>97</sup>, e in altri ormai storici passaggi<sup>98</sup>. E tuttavia l'approccio concreto e costruttivo pare proprio per questo preferibile, rispetto alla scelta di rinunciare alla prospettiva della costruzione sociale europea o assumerne una minimalista<sup>99</sup>.

### **3. Cosa intendiamo quando parliamo di lavoratori digitali: il lavoratore della piattaforma come tipo sociale**

Con riguardo al tema specifico delle piattaforme digitali, l'Europa si è occupata già di economia collaborativa o come si preferisce più asetticamente definirla, economia delle piattaforme<sup>100</sup>, in un documento della Commissione del 2016<sup>101</sup> che molti hanno giudicato sbiadito

---

<sup>95</sup> Si fa riferimento alla pronuncia, non ancora depositata al momento in cui si scrive, ma anticipata negli esiti da un comunicato della Corte (del 26 settembre 2018), con la quale i giudici costituzionali hanno dichiarato il contrasto della «previsione di un'indennità crescente in ragione della sola anzianità di servizio» ai principi di ragionevolezza e uguaglianza. Per le questioni in gioco si rinvia a B. Caruso, *Il licenziamento disciplinare: la prospettiva rimediabile tra bilanciamento della Corte costituzionale e diritto vivente giurisprudenziale*, DRI, 2018, 2, p. 494 ss.

<sup>96</sup> La riorganizzazione in un quadro sinottico dei diritti assume, nella proposta dei ricercatori dell'istituto sindacale europeo, una tale conformazione: Diritti Procedurali: Right to effective enforcement; Right to most favorable conditions; Right to non-regression. Diritti Sostanziali: Right to work; Right to dignity at work; Right to reasonable working time; Right to the protection of personal data in the employment relationship; Right to freedom of expression including the right to whistleblowing; Right to protection of specific groups.

<sup>97</sup> Libro Verde, *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, Bruxelles, 22.11.2006 COM(2006) 708 definitivo.

<sup>98</sup> Altri documenti europei sulla flessicurezza in [Http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=it#navItem-1](http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=it#navItem-1).

<sup>99</sup> Per un'analisi interpretativamente costruttiva del modello sociale europeo basata sul concetto di mercato interno costituzionalmente condizionato, si veda D. Shiek, *Towards more resilience for a social UE, the Constitutionally conditioned Internal market*, Celtes on line paper series, 2017, 6. Per la posizione della Commissione, in questa fase, cfr. il documento *Reflection paper on the Social dimension of Europe*, COM(2017) 206 of 26 April 2017

<sup>100</sup> DG IPOL, *The social protection of workers in the platform economy*, European Commission, Brussels, Belgium. Di lavoro on line (labour, platform work) si parla invece in un altro documento EU-OSHA, *The future of work: crowdsourcing - Safety and health at work*. 2015, p. 13. La letteratura sul tema non si risparmia quanto a terminologia, a dimostrazione della ancora scarsa condensazione concettuale del fenomeno: si parla, anche con sfumature valoriali diverse, di sharing economy, gig economy, crowd employment, on-demand economy, collaborative economy, crowd sourcing, peer to peer economy. Per una utile indagine anche dei vari termini utilizzati ne diversi contesti nazionali si v.

e poco pregnante quanto a proposte regolative e in una risoluzione del Parlamento del 2017<sup>102</sup>. Secondo osservatori critici, nulla di più del “paludato mondo” dei documenti della Commissione e delle risoluzioni del Parlamento privi di efficacia: al più buone intenzioni.

Va, tuttavia, considerato che la nozione di lavoratore digitale pone di per sé un problema di identificazione e ricognizione del tipo sociale<sup>103</sup> oltre che di valutazione dei suoi numeri effettivi<sup>104</sup>. Gli effetti delle nuove tecnologie digitali e della quarta rivoluzione industriale sulla morfologia - ma anche sulla antropologia del lavoro - sono dirompenti: aumentano certamente la differenziazione e le fratture sociali, lo specchio del lavoro digitale si presenta in frantumi<sup>105</sup>. Sul piano della riflessione generale la IV rivoluzione industriale rimette al centro, come rilevato da Giuseppe Bronzini<sup>106</sup>, il grande tema del rapporto tra tecnica, diritto e lavoro, intuito a suo tempo da Gaetano Vardaro e ora ripreso da Adalberto Perulli<sup>107</sup>. Quel che è certo è, dunque, che quella di lavoratore digitale non

---

la table n.3 della ricerca Eurofound (la più aggiornata e accurata sul fenomeno per quel che ci consta), *Digital age. Employment and working conditions of selected types of platform work*, Luxembourg, 2018. Interessanti pure gli annessi report sulle diverse situazioni nazionali, *National context analysis*; per l'Italia, molto accurato il report di V. Di Stefano, A. Aloisi, Eurofound, 2018. Per una ragionata rassegna della letteratura, sempre nell'ambito della medesima ricerca, Eurofound, *Platform work: Types and Implications for Work and Employment- Literature review*, Eurofound, 2018.

<sup>101</sup> European Commission, *A European agenda for the collaborative economy* COM (2016), No. 356, Brussels, Belgium. Si v. pure European Commission, *Commission staff working document: A European agenda for the collaborative economy - a supporting analysis*, (2016)2562059, Brussels, Belgium. European Commission, Flash Eurobarometer 438, *The use of collaborative platforms*, Brussels, Belgium, 2016. European Commission, *The European collaborative economy: A research agenda for policy support, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2016) 356 final, 2 June 2016, Brussels, Belgium.

<sup>102</sup> Risoluzione del Parlamento europeo maggio 2017, *Su un'agenda europea per l'economia collaborativa* (2017/2003(INI)).

<sup>103</sup> E' già problematico individuare una nozione di lavoratore subordinato di ambito europeo; di recente S. Giubboni, *Per una voce status di lavoratore subordinato nel diritto dell'Unione Europea*, *RDSS*, 2, 2018, p. 207 ss. In chiave critica anche con riguardo alla giurisprudenza CGUE, N. Kountouris, *The Concept of 'Worker' in European Labour Law: Fragmentation, Autonomy and Scope*, *ILJ*, 2, 2018, p. 192 ss.

<sup>104</sup> I numeri dei lavoratori coinvolti nei processi di digitalizzazione dell'economia e, in particolare, dei lavoratori dell'economia delle piattaforme non sono ancora elevatissimi, ma certamente in potenziale crescita: una analisi dettagliata in Eurofound *Platform work: Types and Implications for Work and Employment. Literature review*, cit., p. 8, ove richiami ad analisi specifiche. I dati indicati dicono di una differenza tra lavoratori addetti a *micro task* e *professional* e di una netta differenza tra registrati e operativi (5,8 registrati per i *micro task* e 580.000 attivi, 42 milioni registrati e 4,2 soltanto attivi per i *professional*). Si rinvia al report citato per maggiori dettagli e per dati più disarticolati e comunque ancora incerti (p. 12 ss.) con riguardo anche alla tipologia di prestazione (occasional, stabili, freelancer, clickworker o PeoplePerHour)

<sup>105</sup> In generale si rinvia a M. Barbera, *Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale, fra differenziazione e universalismo delle tutele*, *GDLRI*, 2018, 2, p. 403 ss. Dalle ricerche Eurofound già citate viene un ammonimento a evitare approcci di ricerca generalisti e per macro categorie, e a operare invece per differenziazioni nazionali e tecnologiche, *Platform work: Types and Implications for Work and Employment- Literature review*, pp. 111-12 : «(...) platforms, clients and workers are, for the time being, hardly ever required to register with specific authorities. This results in a non-existence of administrative data to capture the phenomenon. Nevertheless, anecdotal evidence points towards a growing dynamism related to platform work. New platforms seem to continuously emerge, at least some of the existing ones grow, and the number of affiliated clients and workers are assumed to be increasing. Accordingly, the reality of platform work is becoming more and more diverse, with an increasing heterogeneity within this employment form».

<sup>106</sup> G. Bronzini, *L'idea di un pilastro sociale europeo: cenni introduttivi*, in G. Bronzini (a cura di) *Verso un pilastro sociale europeo? Dopo la Joint Declaration di Göteborg*, cit.

<sup>107</sup> A. Perulli, *Lavoro e tecnica al tempo di Uber*, *RGL*, 2017, 2, I, p.195 ss.; G. Vardaro, *Tecnica, tecnologia e ideologia della tecnica nel diritto del lavoro*, in *PD*, 1986, p. 75 ss., il cui pensiero è opportunamente ripreso da M. Tiraboschi, *Il*

è una categoria sufficientemente discreta, rinviando invece a un quadro quanto mai mosso che, se una certezza produce, va considerata in negativo: il lavoro digitale, ancora in effetti poco diffuso percentualmente ma in crescita esponenziale<sup>108</sup>, ci dice, certamente, della irrilevanza delle vecchie strategie di regolazione e protezione lavoristiche uniformi, mediante l'ormai inservibile strumento della norma inderogabile di legge o di contratto.

Gli studi più recenti<sup>109</sup> evidenziano almeno dieci tipologie di piattaforme e, al loro interno, tre tipologie a maggiore tipicità sociale, in cui si articolano differentemente, anche nei diversi contesti nazionali, le problematiche di tutela e di regolazione del lavoro, le dinamiche di interessi e identità nel lavoro e le questioni di rappresentanza:

a) *On location platform-determined work*, praticamente le piattaforme che mediano l'incontro tra offerta e domanda di prestazioni di lavoro di tipo standard e sostanzialmente uniformi (i fattorini in bicicletta di Foodora, gli autisti di Uber).

b) *On location worker-initiated work*: piattaforme che mediano domanda e offerta di lavoro fisico ma per c.d. micro lavoretti e servizi specializzati (*plumbing, cleaning, gardening, tutoring, babysitting* ecc.).

c) *On line Contestant platform work*. Piattaforme che mediano lavoro digitale che si svolge direttamente su piattaforma, normalmente creativo e molto specialistico (*graphic design, branding, product development*, ma anche traduzioni, *editing* ecc.).

Ci sono ovviamente delle caratteristiche comuni in queste tre tipologie di piattaforme: si tratta, per tutte, di lavoro remunerato e non gratuito che viene organizzato attraverso una piattaforma on line che, a seconda dei modelli, assume un ruolo più o meno intrusivo nel controllo delle prestazioni di lavoro che intermedia<sup>110</sup>. Sono normalmente coinvolte tre parti<sup>111</sup> ed è questa l'unica analogia con il lavoro somministrato: la piattaforma on line, il cliente e il lavoratore. Lo scopo della mediazione è lo svolgimento di compiti specifici<sup>112</sup>, a volte standard, nel senso di compiti ripetitivi (la consegna di cibo, il trasporto di passeggeri con la propria autovettura, i lavori di pulizia; lavoretti di qualità medio bassa); a volte diversificati e mutevoli: affrontare questioni complesse, risolvere problemi (compiti qualitativi, creativi e di alta professionalità). In alcuni casi il rapporto con la piattaforma può riguardare «*larger scale tasks*» o addirittura progetti (con remunerazioni più

---

*lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 335/2017, pp. 37-47.

<sup>108</sup> *Supra* nota 21. Per dati quantitativi e per tipologia occupazionale nelle principali piattaforme operanti in Italia, si v. D. Guarascio, S. Sacchi, *Le piattaforme digitali in Italia, un'analisi della dinamica economica e occupazionale*, Inappolicy Brief, 2018, p. 4.

<sup>109</sup> Eurofound, *Digital age. Employment and working conditions of selected types of platform work*, cit., p. 13 ss.

<sup>110</sup> A. Aloisi, *Commoditized workers. Case study research on labour law issues arising from a set of "on-demand/gig economy" platforms*, *CLL&P*, 2015, 37(3), p. 653 ss che considera le piattaforme il datore di lavoro di un lavoratore sostanzialmente subordinato. Più articolata la posizione di J. Prassl, M. Risak, *Uber, Taskrabbit, & Co: Platforms as employers? Rethinking the legal analysis of crowdwork*, *CLL&PJ*, 2016, 37(3), che collegano la qualifica di datore alle effettive funzioni di volta in volta (nelle singole piattaforme) rilevate. Per una versione ridotta in italiano, J. Prassl, M. Risak, *Sottosopra e al rovescio: le piattaforme di lavoro on demand come datori*, *RGL*, 2017,2, p. 219 ss.

<sup>111</sup> «Platform is described as a three-sided architecture»: Eurofound, *Platform work: Types and Implications for Work and Employment- Literature review*, cit., p. 2.

<sup>112</sup> Il lavoro frammentato in micro compiti è una delle sei caratteristiche salienti che identifica tale tipo sociale (da Eurofound, op. ult. cit., p. 2). Gli altri cinque tratti identificativi sono così delineati: «Aim [...] to conduct specific tasks or solve specific problems; Paid work organised through platforms; Three parties involved: platform, client, worker; Form of outsourcing/contracting out; Break-down of 'jobs' into 'tasks'; On-demand services».

vicine ai prezzi di mercato)<sup>113</sup>. Il lavoratore è per definizione “esternalizzato”, opera cioè al di fuori da ogni confine reale o virtuale di impresa; meglio, per definizione, il lavoro non si confronta con i “confini dell’impresa”<sup>114</sup>. Insiste, in ogni caso, una frammentazione del *job* in *tasks*: con terminologia italiana quel che si mette a disposizione non è una attività di lavoro (un insieme di mansioni finalizzate a uno scopo) ma si scambia lo svolgimento di un compito/frammento, sganciato da una catena integrata di attività, con una remunerazione<sup>115</sup>. Nel caso dei driver di Foodora o di Foodinho, per esempio, l’oggetto della prestazione lavorativa non è una generica attività di trasporto di cibo a mezzo bici o motociclo, ma una concreta e unica consegna di cibo ad un certo indirizzo; viene meno, in tal modo, la messa a disposizione continuativa, posto che l’unica e concreta prestazione da cui sorge l’obbligazione può essere accettata o rifiutata liberamente: da cui l’esclusione, secondo la giurisprudenza italiana, di uno dei requisiti basilici della subordinazione, vale a dire la messa a disposizione senza possibilità di scelta se offrire o meno la prestazione<sup>116</sup>. I servizi, infine, non sono erogati secondo una ordinaria programmazione aziendale, ma a domanda del cliente: a singola richiesta (anche limitata nel tempo e nello spazio) corrisponde la singola prestazione (lavoro “*on tap*”) con conseguente effetti di sua scarnificazione con riguardo al tempo (vengono del tutto assorbiti i c.d. tempi accessori e/o preparatori) e una conseguente ‘virtualizzazione’ dello spazio, non nel senso che tale dimensione scompaia, ma che diventa giuridicamente irrilevante: lo spazio fisico può essere attraversato dalla prestazione, può essere inframezzato o può essere contaminato con lo spazio virtuale, o può sparire del tutto nella rete.

Ovviamente non rilevano, allo scopo della messa a punto del tipo sociale del lavoro digitale, tutte quelle piattaforme che non mediano lavoro anche finalizzato a servizi, ma si limitano a mediare direttamente servizi: di scambio commerciale (E-bay), di affitto di alloggi (Airbnb), di informazioni turistiche (Tripadvisor), ovvero a organizzare i *social media* e quindi specializzati anche in scambi non commerciali: Facebook, LinkedIn ecc.), ovvero pubblicità ed erogazione di servizi in rete (Google)<sup>117</sup>. Fatti salvi i normali rapporti di lavoro di tipo amministrativo negli *headquarters*, ridotti ovviamente al minimo rispetto alla mole di fatturato che tali piattaforme movimentano. In una prospettiva diversa si collocano poi le piattaforme che gestiscono lavoro tramite algoritmi (il neo fordismo digitale di Amazon) che non pongono problemi particolari di tipo sociale e di

---

<sup>113</sup> Eurofound, op. ult. cit., p. 61; A. Alkhatib, M.S. Bernstein, M. Levi, *Examining Crowd Work and Gig Work Through the Historical Lens of Piecework*, *Proceedings of the 2017 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, p. 4603.

<sup>114</sup> Pioniericamente questa dimensione è stata colta da K. Stone, *From Widgets to Digits*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

<sup>115</sup> Si veda, più in dettaglio, l’analisi di Eurofound, *Platform work: Types and Implications for Work and Employment - Literature review*, cit. su *scale of tasks (micro e larger)* e relativi skill richiesti, p. 60 ss. Id. *Digital age. Employment and working conditions of selected types of platform work*, cit. p. 32 ss.; A. Alkhatib, M. S., Bernstein, and M. Levi, *Examining crowd work and gig work*, cit.; L. Irani, *Difference and dependence among digital workers: The case of Amazon Mechanical Turk*, *South Atlantic Quarterly*, 2015, 114(1), pp. 225–234. A. Aloisi, *Commoditized workers*, cit.; C. Codagnone, F. Lupiáñez-Villanueva, P. Tornese, G. Gaskell, *Behavioural study on the effects of an extension of access to social protection for People in all forms of employment*, European Commission, DG Employment Social Affairs and Inclusion, 2018

<sup>116</sup> Cfr. le note pronunce di merito sul tema: Trib. di Torino 7 maggio 2018, in *RIDL*, II, p. 283 ss. con nota di P. Ichino, *Subordinazione, autonomia e protezione del lavoro nella gig-economy*; Trib. Milano, 10 settembre 2018, n. 1853.

<sup>117</sup> La distinzione tra piattaforme di capitale e piattaforme di lavoro in D. Guarascio, S. Sacchi, *Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro*, Roma, INAPP, 2017, Inapp paper n.2 < [goo.gl/JfZDMV](http://goo.gl/JfZDMV) >; id., *Le piattaforme digitali in Italia. Un’analisi della dinamica economica e occupazionale*, INAPP POLICY BRIEF, n. 8 giugno, 2018.

inquadramento giuridico ma semmai di nuove forme di tutela rispetto a problematiche antiche, ma rivisitate dalle nuove tecnologie<sup>118</sup>.

Se si vuole ricondurre ad una rozza semplificazione il lavoro nell'economia delle piattaforme, si potrebbe, pertanto, costruire una tassonomia di almeno cinque tipi sociali, ognuno di essi distinguibili quanto a bisogni, interessi e possibili modelli di rappresentanza, così come conferma la ricerca di Eurofound più volte citata limitatamente alle piattaforme scrutinate nel report - che si occupa soltanto di quelli mediati dalle piattaforme digitali.

1) Fuori dalla mediazione delle piattaforme digitali, i *lavoratori agili*, che operano in contesti organizzativi comunque fortemente modificati dalla digitalizzazione; essi potrebbero essere considerati una evoluzione dei telelavoratori moderni in ragione delle nuove tecnologie che consentono un maggiore coordinamento spazio temporale della prestazione attraverso la tecnologia *smart* e *tablet*<sup>119</sup>; si tratta di lavoratori/trici molto sensibili alle problematiche della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e per i quali alcuni ordinamenti, quello francese oltre quello italiano, iniziano a predisporre nuove tipologie di diritti (il diritto alla disconnessione)<sup>120</sup>.

2) Sempre fuori dalla mediazione delle piattaforme, i *lavoratori smart* formalmente dipendenti, molto formati, creativi e partecipativi di Industria 4.0, portatori di istanze di coinvolgimento che inducono le aziende tecnologicamente avanzate, che si avvalgono delle loro prestazioni, ad autoriforme nel senso della destrutturazione dei regimi di orario (orari autogestiti, eliminazione dei dispositivi segna tempo, moduli di *discretionary time off*); della modifica delle modalità di calcolo della retribuzione (il lavoro subordinato a progetto e schemi individualizzati di retribuzione), o dei meccanismi di gestione della prestazione (appiattimento della catena di comando e trasformazione tendenziale del potere direttivo in attività di coordinamento); della riformulazione dei sistemi di inquadramento (bande larghe, gestione dinamica e connessione stretta con la formazione permanente), che anticipano anche le acquisizioni più avanzate della contrattazione integrativa di

---

<sup>118</sup> Il modello Amazon è stato al centro delle cronache quotidiane negli ultimi anni sia in negativo per le intense politiche di sostituzione del lavoro umano con robot e la sua gestione tramite algoritmi R. Luna, *Amazon recluta diecimila robot*, la Repubblica 21.5.2104; R. Querzè, *Amazon, tra gli scaffali hi-tech l'algoritmo gestisce il lavoro*, Corriere della sera del 21.10.2018; *Amazon, la mia vita a 100 pacchi all'ora e il cronometro per il bagno*, la Stampa, 20.10.2017; sia per la politica dei controlli sulla prestazione (i famosi braccialetti), Cohen, *ideatore del brevetto: Quanto vibra? Come i fulmini e le saette*, Corriere della sera, 3.02.2018. *Amazon, Bracciali per gli operai*, Corriere della sera 2.2.2018; sia per le reticenze a consentire normali relazioni sindacali, B. Cattero, M. D'Onofrio, *Organizzazione del lavoro e contrattazione collettiva nelle fabbriche digitalizzate di Amazon in Germania e in Italia*, Paper presentato al convegno di Brescia, "Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale, 12-13 ottobre 2017; id. *Orfani delle istituzioni. Lavoratori, sindacati e le «fabbriche digitalizzate» di Amazon*, QRS, 2018, 1, pp. 7-28. Sia, in apparente contraddizione, per le avanzate politiche di welfare aziendale, *Maxi-intesa nel welfare Usa per 1,2 milioni di dipendenti*, Jp Morgan, *Amazon e Buffett alla rivoluzione del welfare*, Il sole 24 ore, 31.1.2018. Una stimolante analisi sulle complessive trasformazioni sociali, psicologiche e simboliche del lavoro in ragione della nuova dimensione individualizzata, all'indomani dello sciopero dei dipendenti di Amazon, in A. Ciampi, *Oltre il caso Amazon, Rivoluzione nel lavoro ma la politica è indietro*, Il Messaggero, 27.11.2017; arrivano a risultati diversi, pur partendo dal medesimo riconoscimento dei processi di individualizzazione del lavoro, i dati della ricerca di D. Marini, *Fuori Classe, dal movimento operaio ai lavoratori imprenditivi della Quarta rivoluzione industriale*, il Mulino, Bologna, 2018.

<sup>119</sup> Distingue correttamente, anche lessicalmente, tra lavoratori agili e lavoratori smart, M. Tiraboschi, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 335/2017, p. 3 ss.

<sup>120</sup> Ampiamente E. Dagnino, *Il diritto alla disconnessione nella legge n.81/2017 e nell'esperienza comparata*, DRI, 2017, 4, specie 1030 ss.

secondo livello (si pensi alle esperienze di Microsoft Italia, Axa, e in campo internazionale aziende come Netflix, Virgin ecc.)<sup>121</sup>.

3) I lavoratori *peer to peer* delle piattaforme di intermediazione di servizi on line (*l'On line Contestant platform work*) che svolgono lavoro virtuale e in forma autonoma, imprenditori di se stessi, generalmente molto qualificati, a forte mentalità individualista, in grado muoversi con discreto potere negoziale nel mercato virtuale, il che consente loro di acquisire redditi da lavoro medio alti, ma con non risolte problematiche previdenziali e assicurative<sup>122</sup>. Secondo diffuse posizioni, a livello comparato, per questi lavoratori che rientrano con certezza nello status di *independent contractor*, si pongono problemi di tutela nel mercato: strumenti contro gli abusi di posizione dominante e delle pratiche di subfornitura; diritti di informazione e strumenti negoziali in grado di colmare le asimmetrie informative; esclusione dell'applicazione della normativa antitrust per consentirne anche forme di organizzazione e tutela collettiva; specifiche normative a tutela delle prassi vessatorie di ritardo nei pagamenti, ecc.<sup>123</sup>. Anche per questi lavoratori, data l'importanza della formazione professionale continua in ragione dell'innovazione tecnologica, si pone il tema di efficienti politiche pubbliche mirate a rafforzare sistemi e meccanismi di incentivi anche all'autoformazione.

4) I lavoratori intermediati da piattaforme digitali (*On location platform-determined work*)<sup>124</sup> per prestazioni tradizionali e molto fisiche (il servizio taxi o la consegna a domicilio): *worker* e non *employee* secondo le corti inglesi, ma anche subordinati secondo recenti pronunce di giudici americani, autonomi invece secondo la giurisprudenza italiana costretta a decidere secondo il dualismo, 'tutto bianco tutto nero', imposto dal legislatore, per i quali la dottrina italiana è tentata di porre il problema in tema di adattamento di tutele rimediale, magari per via negoziale, piuttosto che di astratta qualificazione della fattispecie anche ad opera di operazioni qualificatorie del

---

<sup>121</sup> Si rinvia a B. Caruso, *Strategie di flessibilità funzionale e di tutela dopo il Jobs Act: fordismo, post fordismo e industria 4.0*, 2018,1, 81 ss. e ivi i riferimenti ai risultati delle indagini di M. Aoki, *Corporations in Evolving Diversity; Cognition, Governance and Institutions*, Oxford University Press, Oxford, 2010. Un po' stucchevole per eccesso di ottimismo e unilaterali l'analisi di F. Seghezzi, *La nuova grande trasformazione*, Adapt University Press, 2017.

<sup>122</sup> Eurofound, *Digital Age, Employment and working conditions of selected types of platform work*, cit., p. 19 ss.

<sup>123</sup> In Italia la prospettiva della tutela del genuino lavoro autonomo con strumenti specifici e non mutuati dagli schemi del lavoro subordinato è da tempo sostenuta da A. Perulli, *Il Jobs Act degli autonomi: nuove (e vecchie) tutele per il lavoro autonomo non imprenditoriale*, RIDL, I, 2017 p. 182 ss.; id., *Il Jobs Act del lavoro autonomo e agile: come cambiano i concetti di subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 341/2017; pure O. Razzolini, *Piccolo imprenditore e lavoro prevalentemente personale*, Giappichelli, Torino, 2012; prospettiva regolativa, in parte almeno, realizzata con il d.lgs. n. 81/2017; in Giappone in termini simili S. Ouchi, *New Technology and Labor Law: Why Should Labor Policy Address Issues of Independent Contractors in Japan?*, *CLL&PJ*, 2018, 38, p. 623, che mette opportunamente in luce (p. 624) l'importanza per questa categoria di lavoratori anche della predisposizione di un efficiente sistema di formazione pubblica; prospettiva anche in tal caso embrionalmente intrapresa dal d. lgs. n. 81/2017. Sul medesimo numero della rivista la presentazione delle riforme italiane alla comunità internazionale di M. Del Conte, E. Gramano, *Looking to the Other Side of the Bench: the New Legal Status of Independent Contractors Under the Italian Legal System*, *CLL&PJ*, 39, 2018, p. 598 ss.

<sup>124</sup> Secondo i dati presentati dalle ricerche Eurofound più volte citate, i lavoratori delle piattaforme del tipo *On location worker-initiated work* (lavoratori intermediati dalle piattaforme ma per lavoretti non sempre standard) presentano modalità di svolgimento del lavoro e di organizzazione della intermediazione leggermente diverse da quelli dell' *On location platform-determined work* (i personal transport e i bike couriers) ma non arrivano ad una tipicità sociale tale da far pensare a modelli normativi di protezione specifici. Su Amazon Turk, la piattaforma più rappresentativa di questo modello, si v. B. Bergvall-Kåreborn-D. Howcroft, *Amazon Mechanical Turk and the commodification of labour*, *NTEW*, 2014, 3, pp.213-223. L. Irani, *Difference and Dependence among Digital Workers: The Case of Amazon Mechanical Turk*, *The South Atlantic Quarterly*, 1, 2015, p. 225 ss.

legislatore<sup>125</sup>. Secondo accreditate ricerche sul campo questi lavoratori, che costituiscono la maggioranza di quelli utilizzati dalla piattaforma, appartengono alla categoria dei *low skill* e svolgono spesso compiti routinari e ripetitivi (per es. il *click work*)<sup>126</sup>. Per questi lavoratori si pongono i problemi più urgenti di tutela, anche di tipo previdenziale, posto che le ricerche sul campo dicono che in tale tipologia di lavoratori si registrano percentuali di mancata copertura previdenziale maggiori rispetto ai lavoratori tradizionali<sup>127</sup>.

5) Infine i *lavoratori "ri-massificati"* secondo un modello che richiama il neo fordismo, e quindi certamente subordinati, ma ove il capo con il cronometro della catena di montaggio taylorfordista<sup>128</sup> viene sostituito dal potere più subdolo e invasivo, perché invisibile, dell'algorithm (i neofordisti digitali di Amazon). Con le specifiche problematiche riguardanti, per un verso, la novità dell'intreccio sempre più stretto e inestricabile tra strumenti digitali finalizzati ad automatizzare il ciclo di produzione e meccanismi indiretti di controllo della prestazione (i nuovi robot e le relative *technicalities*: la polemica sui braccialetti per il controllo delle prestazioni) e, per l'altro, le problematiche tipiche di tutela in un settore, come quello della logistica, particolarmente esposto a fenomeni dumping sociale.

Si tratta di tipologie sociali che producono, soprattutto nel caso del lavoro tramite piattaforme, incertezze di sussunzione nelle fattispecie duali del novecento: lavoro subordinato e autonomo, ma anche incertezze a valle in ragione delle conclamate insufficienze e inadattabilità per quel che concerne le tutele standard e tipiche del lavoro subordinato<sup>129</sup>. Sono rimescolamenti della morfologia e dell'antropologia del lavoro strettamente collegati ai mutamenti del processi

---

<sup>125</sup> Una completa ricognizione dei casi che hanno avuto rilevanza in sede giudiziaria, amministrativa e conciliativa in Eurofound, *Platform work, Literature review*, cit., p. 97 ss. Un'analisi della giurisprudenza internazionale che predilige la strategia rimediabile in T. Treu, *Rimedi, tutele e fattispecie: riflessioni a partire dai lavori nella Gig economy*, LD, 2017, 3/4, p. 367 ss. Si v. pure sulla giurisprudenza delle Corti inglesi e americane V. Papa, *Post-industriale o pre-moderno? Economia digitale e lavoratori on-demand: nuovi paradigmi organizzativi e vecchie esigenze di tutela*, DRI, 2018, 3, p. 729-753. Per un commento a due sentenze straniere di opposto tenore una dell'ETA britannico sugli autisti Uber e una della Cour d'Appel de Paris su fattorini Deliveroo, A. Donini, *La libertà del lavoro sulle piattaforme digitali*, RIDL, 2018, II, p. 42 ss. La scelta redazionale di pubblicazione delle sentenze straniere si presta a una rapida riflessione di metodo comparato: che ciò sia avvenuto nella parte della rivista normalmente riservata alla giurisprudenza interna, con commento affidato a studioso italiano, si lascia particolarmente apprezzare sia come scelta redazionale e di format editoriale in sé, sia come segnale evidente di integrazione giuridica degli ordinamenti, in questo caso nazionali europei, non solo a fini teorici (la comunità internazionale dei giuslavoristi *in action*) ma anche a fini di orientamento della giurisprudenza pratica domestica.

<sup>126</sup> Eurofound, op. ult. cit., pp. 23, 62; B. Fabo, M. Beblavý, Z. Kilhoffer, K. Lenaerts, *Overview of European platforms: Scope and business models*, JRC (Joint Research Centre), Seville, Spain, 2017, p.15; BEIS, *The experiences of individuals in the gig economy*, Department for Business, Energy and Industrial Strategy (BEIS), 2018, UK Government, p.73. Dalla indagine Eurofound cit., si rileva una precisa correlazione tra skill individuali e specifiche funzioni richieste dalla piattaforma, pp. 23-24

<sup>127</sup> Eurofound, op. ult. cit., p. 98; pure Eurofound, *Digital age*, cit.

<sup>128</sup> B. Coriat, *La fabbrica e il cronometro: saggio sulla produzione di massa*, Feltrinelli, Milano, 1979. Sul caso Amazon *supra* nt. 35.

<sup>129</sup> Nel più volte citato rapporto Eurofound, *Platform work, Literature review.*, cit, pp. 24-25, con riguardo ai lavoratori dell'economia delle piattaforme in senso stretto, si evidenzia come, al di là di ciò che li accomuna (il lavorare tramite piattaforma), essi si differenziano avendo riguardo agli schemi di rapporto di lavoro tradizionali: full time, part time, autonomi e lavoratori occasionali, non registrati come lavoratori (not working) dalle agenzie pubbliche e private. Per una larga percentuale di addetti, il lavoro nelle piattaforme è per altro integrativo di un lavoro normale (circa il 70%-80%: il 60% ha già un full time job e circa il 10/15% sono lavoratori autonomi nell'economia tradizionale) dal che consegue che il reddito che ne deriva è anch'esso integrativo (27 ss.). Sugli schemi contrattuali utilizzati dalle piattaforme di consegna a domicilio in Italia, si rinvia a D. Guarascio, S. Sacchi, op. cit.



produttivi indotti dalle nuove tecnologie e allo stesso contenuto dei beni e dei servizi, sempre più smaterializzati, tipico del modello *two-side markets*<sup>130</sup>. Concetti come *cloud*, *big data*, *mobile apps*, geolocalizzazione, internet delle cose, robotizzazione e intelligenza artificiale, rilevano direttamente, per i giuslavoristi, per gli effetti a valle che producono sul modo di lavorare e sul modo stesso di concepire il lavoro, innescando, pertanto, conseguenze dirompenti sulle tradizionali categorie sociologiche e giuridiche di lavoro e lavoratore. Si tratta di esiti multilaterali, differenziati non univoci su cui la dottrina non solo giuslavoristica sta incominciando a riflettere<sup>131</sup>.

#### 4. Lavoro digitale, lavoro agile e Pilastro Europeo dei diritti sociali

La rilevanza di tale trasformazione del lavoro è certamente nel raggio del Pilastro sociale, almeno in un sua lettura positivamente orientata<sup>132</sup>. Le possibili connessioni tra tale dichiarazione solenne, lavoro digitale e nuovi possibili modelli di tutela giuridica possono essere evidenziate procedendo per dovute differenziazioni. Certamente fuori dalla zona d'ombra del Pilastro sociale si collocano i lavoratori "vincenti" nell'impatto con le nuove tecnologie: i lavoratori *smart*, ma anche i lavoratori agili di Industria 4.0, ma non solo. In tal caso il problema non è tanto un impellente bisogno di tutela eteronoma (ancorché diritti di nuovo conio come il diritto di disconnessione sembrano discretamente utili per evitare anche eccessi di autosfruttamento); quanto di rilevare nuove modalità di regolazione con un genuino ruolo affidato all'autonomia individuale nel corroborare le nuove coordinate spazio temporali della prestazione di lavoro. Tutto questo all'ombra della regolazione contrattuale e della legge, come è avvenuto in Italia con l'intervento promozionale sul lavoro agile, che è considerato una mera modalità di svolgimento del lavoro subordinato e quindi non collocato dal legislatore fuori dallo schema sussuntivo del lavoro subordinato. Si è trattato in questo caso di un intervento di adattamento del modello tipico della subordinazione, attuato attraverso un ampliamento dello spettro delle fonti e con una valorizzazione delle capacitazioni affidata all'autonomia individuale. In questo caso, si rimane

---

<sup>130</sup> In tali schemi diventa irrilevante la collocazione geografica dell'attività produttiva e della prestazione di lavoro mentre cruciali diventano l'uso dei big data, delle piattaforme digitali, con crucialità e salienza degli effetti dell'organizzazione di impresa e di lavoro a rete: si veda G. Valenduc, P. Vendramin *Work in the digital economy*, ETUI WP, 2016, 3, p. 11 ss. Si v. pure C. Degryse, *Digitalisation of the economy and its impact on labour markets*, ETUI WP, 2016, 2.

<sup>131</sup> Per le sfide ai valori fondanti delle civiltà occidentali, connesse all'economia digitale, incominciando dalla democrazia, T. Bussemer, C. Krell, H. Meyer, *Social Democratic Values in the Digital Society Challenges of the Fourth Industrial Revolution*, Friedrich Ebert Stiftung, n. 10, 2016. In Giappone si parla, a proposito di internet delle cose e dell'impatto sociale di queste nuove tecnologie, di Società 5.0, *Realizing Society 5.0*, JAPANGOV; «Society 5.0, which the Japanese government is aiming at realizing, is a society where, through the Internet of Things (Io T), all human beings and things are connected, and a huge amount of information is accumulated in the virtual space (on the net) by means of the sensors stretched in real space. Artificial intelligence analyzes this big data, and the analysis results are fed back to human beings in various forms in real space», S. Ouchi, *New Technology and Labor Law*, cit., p. 616. La letteratura, interdisciplinare, sul tema è ormai estesa; inutile richiamare titoli e autori.

<sup>132</sup> In effetti solo nel Preambolo numero nove della dichiarazione solenne delle istituzioni europee (Parlamento, Consiglio UE e Commissione) si fa esplicito riferimento alla rivoluzione digitale: «I mercati del lavoro e le società sono in rapida evoluzione: nuove opportunità e nuove sfide emergono dalla globalizzazione, dalla rivoluzione digitale, dal mutamento dell'organizzazione del lavoro e dagli sviluppi sociali e demografici. Le sfide, come la notevole disuguaglianza, la disoccupazione di lunga durata e giovanile o la solidarietà tra le generazioni, sono spesso simili negli Stati membri, anche se incidono in misura diversa».

all'interno di una prospettiva di assestamento evolutivo del diritto del lavoro delle sue fonti e dei suoi strumenti<sup>133</sup>.

Sul piano simbolico la legge sul lavoro agile rappresenta l'ingresso, nell'universo normativo del diritto del lavoro, della rivoluzione digitale. Ma non è mancato chi lo ritiene un intervento inutile, annoverabile tra le leggi manifesto. La stessa innovazione maggiore, il diritto alla disconnessione (previsto all'art. 19 della l. n. 81/2017) secondo alcuni non innova radicalmente rispetto al vecchio e conosciuto istituto della reperibilità; secondo altri, non è chiaro in cosa il lavoro agile si distingua dal telelavoro a distanza<sup>134</sup>. Chi ha studiato questa modalità negoziale di organizzazione del tempo e del luogo di lavoro resa agile dai nuovi apparati digitali, ne ha messo poi in rilievo anche i collegamenti con gli obblighi formativi. Si tratta, infatti, di una modalità di lavoro che, proprio in ragione dell'uso dei nuovi apparati tecnologici, richiede specifica formazione anche in capo a chi deve gestirla managerialmente (elemento puntualmente colto dalla legislazione francese: Loi El- Khomri 2016, *adaption du droit du travail à l'ère numérique*).

I tempi per una valutazione, in termini di utilità effettiva dell'intervento legislativo, sono probabilmente ancora prematuri proprio perché il lavoro agile costituisce uno di quegli istituti che andrebbero valutati a valle della loro implementazione e non a prescindere da essa. L'alternativa alla fine in campo è se tale istituto si limiterà a dare formale copertura contrattuale a prassi concessive, di fatto unilaterali, riguardanti accomodamenti lavorativi richiesti dai dipendenti all'insegna della conciliazione dei tempi (il che evidentemente è sempre qualcosa, in termini di nuovi spazi per l'autonomia negoziale individuale)<sup>135</sup>. Ovvero se le norme contenute nella legge consentiranno (ma sussistono dubbi in ragione dei vincoli, in materia di orario e di sicurezza che la stessa normativa contiene)<sup>136</sup> accomodamenti individuali funzionali a valorizzare il lavoro smart, effettivamente creativo e autogestito, quindi con ricadute anche sul sistema di retribuzione, sul potere direttivo e su regimi di orario realmente innovativi.

Dove le nuove tecnologie hanno prodotto effetti dirompenti, accentuando vecchie forme di casualizzazione del lavoro e di ampliamento del lavoro intermittente e a chiamata, nelle quali si ripropone la tradizionale - e mai estinta - funzione protettiva del diritto del lavoro (il *purposive approach* secondo Davidov)<sup>137</sup>, è nel c.d. lavoro tramite piattaforme (secondo le modalità sopra rilevate, § 3). La piattaforma che intermedia domanda e offerta di lavoro e genera micro lavoretti *on demand*. Spesso a tale tipologia di lavoro, grazie alle geolocalizzazione, si accompagna anche una accentuazione e una efficientizzazione del lavoro nella forma a chiamata, perché la piattaforma

---

<sup>133</sup> M. Del Conte, E. Gramano, *Looking to the other side of the bench*, cit., p. 593 ss.; G. Santoro Passarelli, *Lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione*, WP CSDLE, Massimo D'Antona".IT, 327/2017; F. Malzani, *Il lavoro agile tra opportunità e rischi per il lavoratore*, DLM, 2018, 1, pp. 17-36; A. Andreoni, *Il lavoro agile nel collegamento negoziale*, RGL, I, 2018, p. 105 ss. R. Casillo, *La subordinazione «agile»*, DLM, 2017, n. 3, 19 ss. G. Franza, *Lavoro agile: profili sistematici e disciplina del recesso*, DRI, 3, 2018, p. 774 ss.

<sup>134</sup> In tal senso soprattutto, M. Tiraboschi, op. cit.; *contra* M. Del Conte, E. Gramano, cit.

<sup>135</sup> Si v. in generale S. De Groof, *How Can Labour Law Contribute to Work-Life Balance? Recommendations for a Modern Working Time Law*, BCLR, 2017, 96, p. 51 ss. S. Petrilli, *Il lavoro agile: uno strumento per perseguire l'obiettivo di work-life balance*, Azienditalia, 2018,3, p. 468 ss.

<sup>136</sup> A. Allamprese, P. Pascucci, *La tutela della salute e della sicurezza del lavoratore agile*, RGL, 2017, 2, I, 311 ss. L.M. Pelusi, *La disciplina di salute e sicurezza applicabile al lavoro agile*, DRI, 2017, 4, p. 1041 ss.

<sup>137</sup> G. Davidov, *A Purposive Approach to Labour Law*, Oxford University Press, Oxford, 2016; v. i commenti sul volume di Davidov di B. Caruso, R. Del Punta; A. Perulli, R. Rogosky e la replica dell'autore in *GDLRI*, 2017,4, p. 743 ss.

permette di intermediare con grande precisione, consentendo di individuare l'ubicazione geografica della domanda di lavoro, vale a dire i luoghi in cui sono richiesti i servizi e ove si genera la singola offerta di lavoro. In tal senso, certamente le piattaforme fluidificano il mercato del lavoro consentendo l'incontro tra domanda e offerta per micro prestazioni, in forme del tutto inconsuete e *just in time*, incoraggiando l'accesso al lavoro di soggetti tendenzialmente esclusi, ma anche accompagnando a prime e flessibili esperienze lavorative chi si affaccia per la prima volta sul mercato. Ma certamente prevale la caratteristica (e lo stigma in tal caso) del "lavoro a chiamata". Ciò ovviamente è molto più accentuato nei sistemi in cui sono legittimi e ampiamente utilizzati gli *zero hours contracts*: Irlanda Olanda, UK.

Il tema, nella prospettiva della tutela e della regolazione discreta, non è ovviamente riconoscere rischi e vantaggi di tale tipologia di lavoro che vengono ormai ampiamente analizzati da indagini internazionali<sup>138</sup>. Da un lato, la possibilità di conciliare tempi di vita e di lavoro, potenzialità innovative, creatività di nuovi prodotti culturali e nuovi servizi, facilitazione all'accesso di lavoro di diversamente abili, ecc. Dall'altro, effetti di aumento di stress, *race to bottom* per la diffusa concorrenza che la piattaforma genera, rischi per la salute e la sicurezza con riguardo alla possibilità di bypassare controlli e standard connessi alle autorizzazioni amministrative, elusioni fiscali da parte dei gestori delle piattaforme e comunque realizzazioni di accomodamenti negoziali sperequati in ragione della distribuzione del potere a monte della singola transazione<sup>139</sup>, la scarsa o inesistente copertura previdenziale. Il tema è noto: quali rimedi e tutele apprestare senza soffocare le istanze di autonomia connessi a tale modello di offerta di lavoro. È evidente come in questo caso ci si trovi per intero dentro il cono d'ombra del Pilastro sociale europeo che ha una tipica struttura rimediabile e non suggerisce regolazioni per fattispecie.

Uno degli aspetti chiave del lavoro tramite piattaforme riguarda la libertà di scelta e il livello di autonomia dei lavoratori che utilizzano piattaforme digitali in modo professionale a differenza di chi ha un approccio dilettantistico (secondo lavoro, occupazione transitoria, ecc.). I professionisti attribuiscono un valore elevato all'autonomia, all'indipendenza e al controllo sul proprio lavoro, ma il problema è se - e in che misura - le condizioni per un'autonomia di questo tipo siano soddisfatte dalle piattaforme (retribuzione equa, monitoraggio degli orari di lavoro, portabilità delle referenze ottenute dai clienti, disconnessione coattiva, ecc.). Il che può avvenire soltanto per le percentuali, ancora risicate, dei lavoratori in grado di dispiegare un forte potere negoziale sia con i clienti sia con i gestori della piattaforma.

Ma c'è ovviamente - e le indagini sul campo lo rilevano - chi si rivolge alla piattaforma o per integrare il reddito del lavoro tradizionale insufficiente, o perché non trova di meglio e da quella dipende.

Il profilo della tutela del reddito, che è certamente una delle questioni più urgenti del lavoro tramite piattaforma, è ben posto metodologicamente dal pilastro sociale nel Preambolo n. 15 e al punto 5, Capo II, lettera a), che richiama in qualche misura l'art. 35 della Costituzione italiana: indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori hanno diritto a un

---

<sup>138</sup> Si rinvia ai più volte citati Report di Eurofound e alla letteratura ivi richiamata.

<sup>139</sup> G. Smorto, *La tutela del contraente debole nella platform economy*, *GDLRI*, 2018, 2, p. 423 ss.

trattamento equo e paritario per quanto riguarda le condizioni di lavoro e l'accesso alla protezione sociale e alla formazione<sup>140</sup>.

### **5. Nel cono d'ombra del Pilastro sociale europeo: tre possibili strategie regolative**

Con riguardo alla tutela del reddito da lavoro nelle piattaforme il Pilastro sociale europeo sembra, dunque, implicare - anche se non in maniera esplicita - tre strategie regolative non necessariamente alternative ma che possono essere complementari.

La prima opzione - che è probabilmente la più pregnante per un approccio di tutela - è la strategia del "reddito dignitoso a prescindere", che significa rinviare a politiche pubbliche di contrasto al fenomeno dei *working poors*. È evidente che in tal caso il Pilastro sociale spinge verso una strategia di riconoscimento di un compenso minimo, proporzionato alla quantità e alla qualità di lavoro, a prescindere dalla modalità di svolgimento della prestazione. Si tratterebbe, in tal caso, di pensare alla possibilità di costruire un percorso sul salario/remunerazione da lavoro, minimo europeo, che ovviamente non deve necessariamente essere pensato solo per i lavoratori delle piattaforme, ma per il variegato universo delle lavoratori vulnerabili<sup>141</sup>. Ciò non si pone in alternativa duale con possibili strategie rimediali di anticipo da parte delle Corti del lavoro: la giurisprudenza inglese sulla base del riconoscimento della natura di *worker* degli autisti di Uber, giusta la definizione dell'*Employment act*, ha riconosciuto il diritto al salario minimo, oltre al diritto alle ferie e al controllo sull'orario di lavoro<sup>142</sup>.

Si tratta esattamente di quel che non possono fare i giudici italiani, stante almeno ai pronunciamenti dei Tribunali di Torino e di Milano<sup>143</sup>, costretti invece a operare per qualificazioni rigide di fattispecie tipologiche anziché per rimedi: se la prestazione di lavoro non risulta sussumibile nella dipendenza funzionale, nella forma ancorché attenuata dell'eterorganizzazione (i fattorini di Foodora sono formalmente liberi di rifiutare la chiamata), non c'è accesso alle tutele

---

<sup>140</sup> Così il Preambolo, punto 15, parte II: «I principi che si riferiscono ai lavoratori si applicano a tutte le persone occupate, indipendentemente dalla loro situazione occupazionale, dalle modalità e dalla durata dell'occupazione». Punto 5, lett. a): «Indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori hanno diritto a un trattamento equo e paritario per quanto riguarda le condizioni di lavoro e l'accesso alla protezione sociale e alla formazione» Letto in combinato disposto con il punto 6: «a. I lavoratori hanno diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso. b. Sono garantite retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro. La povertà lavorativa va prevenuta».

<sup>141</sup> Si prescinde in questa sede dal tema delle competenze dell'UE in materia di retribuzione notoriamente formalmente esclusa dal comma 5 dell'art. 153 TFUE. Ma va d'altra parte sottolineata la valenza interpretativa, anche in senso estensivo/evoluto, che il Pilastro finirebbe per avere in uno con la tendenza della Corte di giustizia a interpretare estensivamente le competenze in materia di condizioni di lavoro e di non discriminazione retributiva (cfr. Corte di giustizia 22 maggio 2014, C-539/12, *Z.J.R. Lock c. British Gas Trading Limited*).

<sup>142</sup> *Supra* nt. n. 42.

<sup>143</sup> *Supra* nt. n. 33, fatta, comunque, salva una possibile diversa considerazione, rispetto a quella dei giudici, dell'eterorganizzazione allo scopo dell'applicazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 81 del 2015; ricostruzione possibile ermeneuticamente qualora si consideri la riduzione di fatto dei margini dell'autocoordinamento spazio temporale effettivo, al di là della formale libertà di scelta sull'accettazione della singola offerta, che finisce per produrre una messa a disposizione scaturente dalla situazione di dipendenza economica. In tal senso, se non si è inteso male, Ichino, commento a Trib. Torino, cit.

(per altro quelle integrali e poco adattabili del lavoro subordinato)<sup>144</sup>. Non c'è possibilità alcuna di tutele selettive.

Una seconda opzione regolativa, percorribile seguendo le tracce indicate dal Pilastro sociale è, allora, il riconoscimento di un nocciolo duro di diritti per il lavoratore *sans phrase* (remunerazione, diritti sindacali, tutela antidiscriminatoria, diritti sociali minimi, recuperando Supiot). Su questo il documento solenne non sembra dare indicazioni chiare ed esplicite, anche in ragione della sua struttura per punti e non di documento analitico. Più sbilanciato in tal senso sembrava il Libro verde del 2006, le cui indicazioni regolative si incagliarono, com'è noto, sulla enucleazione europea di una nozione - omogenea nei vari sistemi nazionali - di dipendenza economica. In ragione delle profonde trasformazioni indotte dal lavoro tramite piattaforma, è possibile affermare che la realtà sociale attuale presenta condizioni più adatte per la riconsiderazione di una tale prospettiva, che non è affatto esclusa dal Social pillar.

Si tratta di una ripresa del tema dello Statuto dei lavoratori, mai obliato in Italia e recentemente rilanciato, anche in ragione dei buoni risultati in chiave rimediale per i lavoratori di Uber in Gran Bretagna, con un interessante riconoscimento anche nella legislazione irlandese che ha introdotto due nuove categorie di lavoratori a cui si apprestano diritti ad hoc (il falso lavoratore autonomo e il lavoratore autonomo pienamente dipendente). Tale soluzione deve comunque confrontarsi con le non del tutto risolte difficoltà teoriche e pratiche di individuare con certezza di confini un terzo tipo intermedio, attrattivo di tutele discrete, tra lavoro subordinato e autonomo, soluzione che ha trovato di recente un certo supporto teorico oltre che in GB anche negli USA<sup>145</sup>.

Proprio il lavoro nelle piattaforme digitali e la sua prolificità nel produrre continue ibridazioni e contaminazioni di "tipi e sotto tipi" dimostra la difficoltà di riprodurre una istantanea che ne fissi e stabilizzi i contorni normativi. È, infatti, proprio il ritmo del mutamento che l'innovazione tecnologica ha innestato a rendere problematico il pensare e regolare "per fattispecie" e "non per disciplina" nell'era del lavoro digitale<sup>146</sup>. Ed è la stessa variabilità/volatilità delle modalità di lavoro nelle piattaforme digitali che sconsiglia probabilmente anche l'opportunità di pensarlo come una modalità di lavoro speciale meritevole di una regolazione specifica e fissata una volta per tutte<sup>147</sup>.

---

<sup>144</sup> La ricerca empirica più volte citata - Eurofound, *Platform work, Literature Review*, p. 58 - dimostra che la prestazione di lavoro dei workers si può inserire, in ragione della tipologia di piattaforma, sia in contesti fortemente gerarchizzati e con bassissimo spazio di autonomia; sia all'opposto in contesti altamente *entrepreneurial*, ad alta e piena autonomia di scelta; sia di tipo intermedio, come nei casi in cui sono intervenute le pronunce dei giudici italiani, nei quali alla libertà di scelta se offrire o meno la prestazione (come nel lavoro a chiamata), non corrisponde alcuna autonomia nella scelta del valore economico della prestazione; con la "variante Uber", in cui il costo dinamico (*dynamic pricing*) è «algorithmically adjusted in response to increases and decreases in demand and supply»; si v. pure A. Sundararajan, *The sharing economy: The end of employment and the rise of crowd-based capitalism*, MIT Press, Cambridge, London, 2016, cap. 7 dell'e book.

<sup>145</sup> M. Cherry, *The Cautionary Tale of the Intermediate worker category in Italy: a Response to Del Conte and Gramano*, *CLL&PJ*, 2018, 39, p. 639 ss. S. D. Harris, A. B. Krueger, *A proposal for modernizing labor laws for twentyfirst-century work: The independent worker*, The Hamilton Project, Discussion paper 2015/10.

<sup>146</sup> Il dibattito in Italia sull'alternativa, innescata dall'art. 2 del d.lgs. n.81/2015, ripercorso da M. Del Conte, E. Gramano, *Looking to the other side*, cit., p. 590 ss. e nt. 7 ss. Si v. pure le rapide ma incisive considerazioni di G. Balandi, *Concetti lavoristici impigliati nella rete*, *RTDPC*, 2018, 2, p. 465 ss.

<sup>147</sup> Non a caso P. Ichino (*Subordinazione, autonomia e protezione*, cit.), sostenitore in Italia di questa ipotesi (concretizzatasi nella presentazione del ddl S—2934/2017 alla fine passata legislatura), prova a innestare una proposta di normativa rimediale ad hoc per i lavoratori su piattaforma - la previsione dell'*umbrella company* per superare lo scoglio della qualificazione come subordinazione tecnico funzionale del rapporto di lavoro con le piattaforme - sul

La terza opzione regolativa, non espressamente menzionata dal Pilastro sociale, ma sicuramente non esclusa, e anzi incoraggiata dal riferimento al dialogo sociale<sup>148</sup>, è la contrattazione collettiva ad hoc e il riconoscimento dei diritti sindacali. Qui il discorso si complica; il nomadismo cooperativo e la difficoltà di costruire identità collettive forti dei lavoratori dispersi nella rete e a forte propensione individualistica - l'IO SPA - rendono non semplice questa strategia<sup>149</sup>, per non parlare degli ostacoli che potrebbe porre la Corte di giustizia in ragione del rapporto tra aggregazione sindacale di lavoratori autonomi e tutela della concorrenza<sup>150</sup>. Ostacoli che - in disparte il tema generale al quale rinvia la sentenza: in cosa viola le regole della concorrenza una genuina organizzazione di tutela dei diritti sociali basici dei lavoratori autonomi in un'epoca storica in cui è dimostrato che la concorrenza spinta oltre un certo limite genera redditi di lavoro indipendente al di sotto della soglia di povertà? - sono superabili in ragione delle argomentazioni stesse avanzate dalla Corte di giustizia con riguardo ai professori di orchestra olandesi supplenti: i lavoratori autonomi in situazione di dipendenza economica non sono tali, ma sono *falsi lavoratori autonomi* e dunque pienamente rientranti nel perimetro delle tutele, anche collettive, del lavoro subordinato. A tale situazione non si applica l'art. 101, comma 1, TFUE<sup>151</sup>.

E tuttavia la possibilità di esplorare modelli negoziali collettivi che tengano conto delle oggettive peculiarità del lavoro in dipendenza economica nella *digital economy*, senza pensare all'importazione meccanica della regolazione contrattuale per il lavoro dipendente, sembra una strada perseguibile. Si tratterebbe in tal caso di valutare la possibilità in concreto di una regolamentazione in deroga di modelli di lavoro eterorganizzato a cui non applicare per intero la disciplina del lavoro subordinato, come quella pensata per lavoratori *outbound* nei call center, secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 81/2015<sup>152</sup>.

---

concetto basico, anche questo di non facile concretizzazione, di dipendenza economica come surrogato del concetto di subordinazione.

<sup>148</sup> Si veda pure il riferimento alla promozione del *New start for social dialogue* contenuto nella *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, Monitoring the implementation of the European Pillar of Social Rights* COM(2018) 130 final del 13.3.2018, p. 3.

<sup>149</sup> Entrambi i report Eurofond citati sottolineano la difficoltà dell'organizzazione e dell'azione collettiva soprattutto per i lavoratori mediati dalle piattaforme. Diverso il discorso per i digitali massificati (Amazon) e per i lavoratori cognitivi dell'industria 4.0, per i quali si pongono dinamiche di azione e organizzazione collettiva diverse, in parti tradizionali, in parte innovative.

<sup>150</sup> Il noto caso FNV Kunsten (Corte di giustizia 4 dicembre 2014, C-413/13, *FNV Kunsten Informatie en Media contro Staat der Nederlanden*).

<sup>151</sup> Così la Corte di giustizia al punto 36 della sentenza «ne consegue che lo status di 'lavoratore' ai sensi del diritto dell'Unione non può essere pregiudicato dal fatto che una persona è stata assunta come prestatore autonomo di servizi ai sensi del diritto nazionale, per ragioni fiscali, amministrative o burocratiche, purché tale persona agisca sotto la direzione del suo datore di lavoro, per quanto riguarda in particolare la sua libertà di scegliere l'orario, il luogo e il contenuto del suo lavoro (v. sentenza Allonby, EU: C:2004:18, punto 72), non partecipi ai rischi commerciali di tale datore di lavoro (sentenza Agegate, C-3/87, EU:C:1989:650, punto 36) e sia integrata nell'impresa di detto datore di lavoro per la durata del rapporto di lavoro, formando con essa un'unità economica (v. sentenza Becu e a., C-22/98, EU:C:1999:419, punto 26)». Sulla sentenza si v. M. Doherty, *Trade Union and the 'the Gig Economy'*, *BCLR*, 2017, 39, p. 101-102.

<sup>152</sup> «La disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione con riferimento: a) alle collaborazioni per le quali gli accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale prevedono discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore». La dottrina sull'art. 2 del d.lgs n.81/2015 è ormai ampia. Alla nt. 63 adde, D. Mezzacapo, *L'incerta figura delle collaborazioni organizzate dal committente*, *RGL*, I, 2017, p. 49 ss.; T. Treu,

Lo schema normativo, come è noto, rinvia: a) ai sindacati comparativamente rappresentativi; b) al livello nazionale di contrattazione e c) alle particolari esigenze produttive ed organizzative che giustificerebbero l'adattamento (la norma parla di discipline specifiche) del trattamento economico e normativo, ma riferite al *settore*. Mentre i primi due requisiti appaiono ragionevoli oltre che adattabili anche al lavoro nelle piattaforme (in disparte il tema più generale di come radicare la rappresentatività comparativa su dati effettivi e misurati e il problema di individuare la corretta taratura del modello di rappresentanza per questi tipi di lavoratori)<sup>153</sup>, meno adattabile alla realtà dell'economia e del lavoro delle piattaforme è il concetto di "settore" che è notoriamente collegato all'organizzazione materiale della produzione e della sua distribuzione in settori merceologici omogenei. È oltremodo complesso, infatti, identificare un settore specifico riferito all'economia digitale, ovvero considerare il lavoro nelle piattaforme come afferente a un settore in se stesso dotato di autonomia e confini funzionali, produttivi e merceologici. Il concetto di settore suona in qualche modo ossimorico rispetto all'economia digitale che è per definizione trasversale.

Non può tuttavia essere esclusa un'operazione ermeneutica evolutiva che consideri in astratto la *ratio* della norma: consentire alle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative di individuare, oltre i "settori" tradizionalmente intesi, ai quali si riferisce letteralmente la norma, processi negoziali di adattamento della deroga dell'art. 2, lett. a), d.lgs. 81/2015, individuando, a livello nazionale, e relativamente anche a specifiche tipologie di piattaforme (per esempio il lavoro su *on location platform-determined*, i fattorini di Foodora) alcune tutele discrete: remunerazione minima, tempi di lavoro, tutela contro le disconnessioni ingiustificate.

Se così fosse, pare evidente che il Pilastro sociale, al di là della sua attuale pregnanza regolativa, potrebbe comunque incentivare un cambiamento nel modo stesso di concepire il rapporto tra principi e regole: in tal caso il principio della adeguata e sufficiente remunerazione, contenuto nel Pilastro sociale, non più limitato all'universo del lavoro subordinato tradizionale, potrebbe essere attuato, con una tutela discreta e selettiva, attraverso una operazione di regolazione negoziale sartoriale, all'ombra di principi generali di diritto europeo, veicolati dalla legislazione nazionale e adattati, appunto, dalla contrattazione collettiva. Si realizzerebbe un

---

*Tipologie contrattuali*, Libro dell'anno 2016, Treccani, [http://www.treccani.it/enciclopedia/tipologie-contrattuali-nell-area-del-lavoro-autonomo\\_%28Il-Libro-dell%27anno-del-Diritto%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/tipologie-contrattuali-nell-area-del-lavoro-autonomo_%28Il-Libro-dell%27anno-del-Diritto%29/)

<sup>153</sup> Questo problema incrocia a un tempo il tema domestico delle regole di misurazione della rappresentatività, soprattutto allorché il legislatore devolve alle parti sociali importanti poteri regolativi come nella situazione prefigurata nel testo: si rinvia all'ampio dibattito in corso sulle regole sindacali e alle varie proposte in campo tra cui quella del gruppo Freccia Rossa. E il tema, di carattere generale, se il lavoro digitale, e nelle piattaforme in particolare, imponga di pensare a meccanismi di rappresentanza diversi da quelli pensati per le imprese tradizionali: per esempio rappresentanza dispiegata sul territorio anziché in azienda. Sul punto già K. Stone, op. cit., con riferimento al modello *janitors* negli USA, o attualmente Ver.di in Germania. Si v. M. Doherty (*Trade Unions and the 'Gig Economy*, cit., p. 105 ss.), nella prospettiva del pilastro sociale. Un'interessante ricerca sulle diverse strategie di azione e organizzazione sindacale nel mondo, con riguardo all'economia delle piattaforme, comprensive di strumentazioni alternative alla tradizionale contrattazione collettiva (forme mutualistiche, forums, worker center, iniziative imprenditoriali) in H. Johnston, C. Land-Kazlauskas, *Organizing on-demand: Representation, voice, and collective bargaining in the gig economy*, OIL inwork, Conditions of Work Series No. 94, Geneva, 2018. Favorevoli, anche sulla base di principi teorici di giustizia sostanziale, a un'autonoma regolamentazione del lavoro e anche della costituzione di forme di rappresentanza specifica dei lavoratori delle piattaforme digitali, A. Lamine, J. Prassl, *Collective Autonomy for On-Demand Workers? Normative Arguments, Current Practices and Legal Ways Forward*, BCLR, 2017, 39, p. 269 ss.

esempio virtuoso di dialogo interordinamentale e di interazione positiva di fonti di diversa natura e livello.



## Il Pilastro europeo e la riscoperta del ruolo delle parti sociali

Fausta Guarriello

### *Il Pilastro sociale e i suoi possibili usi*

La raccomandazione presentata dalla Commissione UE il 26 aprile 2017 di un *European Pillar of Social Rights*<sup>154</sup> aspira a costituire la bussola per un rinnovato processo di convergenza verso l'alto delle condizioni di vita e di lavoro per i lavoratori dei paesi dell'Eurozona (ma il processo è aperto anche ai paesi che lo vogliono, al di fuori dei 19 appartenenti a quest'area). Nel *Social Summit for Fair Jobs and Growth* di Göteborg del 17 novembre 2017 il Pilastro sociale è stato oggetto di una proclamazione solenne inter-istituzionale da parte del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, atto molto rilevante sul piano simbolico, ma sprovvisto di base formale nel Trattato. Gli strumenti utilizzati per dare attuazione al Pilastro sociale, il cd. *Pillar Package*, composto dalla raccomandazione, dalla dichiarazione inter-istituzionale, dal *social scoreboard*, e da proposte legislative e strumenti di *soft law*, nell'insieme costituiscono un pacchetto di misure a carattere non vincolante inteso a imprimere una correzione di rotta in senso sociale alle politiche dell'Unione dopo il devastante impatto delle politiche di austerità in molti Stati membri.

Sin dal suo discorso di insediamento nel 2014, il Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker aveva infatti dichiarato di voler riportare le priorità sociali al centro della scena europea, e di voler rinnovare il modello sociale europeo, aprendo un nuovo capitolo alla cui stesura avrebbero partecipato le istituzioni europee, gli stati membri, le parti sociali e le organizzazioni della società civile.

La proposta del Pilastro sociale, avanzata nel marzo 2016, è stata sottoposta ad ampia consultazione istituzionale e pubblica, conclusa nel dicembre 2016. Il lavoro di redazione del contenuto del *Social Pillar* è stato curato dal vice-presidente della Commissione Valdis Dombrovkis, commissario all'euro e al dialogo sociale, e dalla commissaria al lavoro e affari sociali, Marianne Thyssen, a suggellare lo spirito di compromesso tra ortodossia liberista e apertura alle istanze sociali.

Il contenuto del Pilastro sociale riafferma diritti e obiettivi sociali, molti dei quali già presenti nell'*acquis* dell'Unione europea e nelle fonti internazionali, integrandoli con principi e obiettivi di nuova generazione formulati per rispondere alle attuali sfide societali (invecchiamento della popolazione, processi migratori), tecnologiche (rivoluzione digitale) ed economiche (sostenibilità dei sistemi di protezione sociale e di *welfare*, inclusione sociale). L'attuazione del Pilastro sociale prevede l'adozione di alcune misure legislative<sup>155</sup> e non legislative, da adottare a livello dell'Unione, ma anche nazionale e locale, tenendo conto delle rispettive competenze, della diversità dei sistemi e contesti socio-economici, del ruolo delle parti sociali. Impossibile non leggere in questo richiamo ai principi di sussidiarietà e di *governance* multi-livello la rinuncia dell'Unione<sup>156</sup> a far ricorso al metodo comunitario classico attraverso l'emanazione di direttive di armonizzazione (cd. armonizzazione coesiva), la cui presenza si è andata rarefacendo nel corso degli anni, pur con qualche significativa eccezione, a causa della crescente disomogeneità delle situazioni sociali degli stati membri e della stessa farraginosità del processo legislativo euro-unitario derivante dalla applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità<sup>157</sup>.

---

<sup>154</sup> COM(2017) 250 final.

<sup>155</sup> Si tratta della proposta di revisione della direttiva sull'informazione al lavoratore dei termini e condizioni applicabili al contratto, della proposta di un uso flessibile del work-life balance e di accesso alla protezione sociale.

<sup>156</sup> Gottardi, RGL, 2018.

<sup>157</sup> Sottolineano i limiti costituiti da tali aspetti: Simitis e Weiss, 2018, p. 921.

Il contenuto del Pilastro si articola in 3 capitoli e 20 articoli, rispettivamente dedicati a: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro (artt. 1-4); condizioni di lavoro eque (artt. 5-10); protezione sociale e inclusione (artt. 11-20). La declinazione operata nel Pilastro di principi e obiettivi sociali appare al tempo stesso deludente e promettente. Da un lato, infatti, nel riecheggiare la grammatica dei diritti fondamentali, colpisce per erraticità e incompletezza nella riformulazione di diritti esistenti; dall'altro, sembra alludere a una nozione più estesa di lavoratore<sup>158</sup>, enuncia il diritto del lavoratore alla giusta retribuzione nonché a un salario minimo fissato con meccanismi trasparenti e prevedibili, tanto più sorprendente in quanto l'Unione non ha competenza legislativa su questa materia, a trattamenti di disoccupazione adeguati e di durata ragionevole, all'obbligo per gli stati di fornire alloggi e servizi adeguati alle persone che ne sono prive e un reddito minimo adeguato a chi non disponga di risorse sufficienti. Il rilievo assegnato agli aspetti redistributivi (si pensi anche a temi tradizionali quali la parità salariale uomo-donna) e l'ampliamento della platea dei destinatari sembrano costituire il perno di una possibile strategia di rilancio dell'Europa sociale a fronte delle nuove sfide e del rischio di dis-integrazione dell'intero progetto europeo.

Con quali strumenti si prevede di realizzare gli obiettivi del Pilastro? Come detto, non è previsto un incremento della produzione legislativa, se non con riguardo alla revisione di normative esistenti, sulla base di proposte già avanzate dalla Commissione, suscettibili di apportare qualche miglioramento all'esercizio di diritti esistenti (si pensi alla consegna al lavoratore dell'informazione scritta su condizioni e termini del contratto al momento dell'assunzione, non entro due mesi), complessivamente di modesta entità. Non è dunque sul fronte normativo che è lecito aspettarsi quel cambio di passo che l'annuncio del Pilastro sociale aveva fatto intravedere, in assenza di un concreto piano di azione da parte delle istituzioni europee e degli stati membri che preveda l'adozione o l'aggiornamento di discipline di diritto derivato assistiti da più efficaci strumenti di azionabilità dei diritti. Il Pilastro sociale potrebbe contribuire a rafforzare il riconoscimento e la portata dei diritti attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia, che lo potrebbe utilizzare come fonte ausiliaria di interpretazione, come già avvenuto per la Carta di Nizza prima che assumesse natura giuridica di fonte primaria<sup>159</sup>. O ancora, potrebbe essere utilizzato per frenare la corsa al ribasso e la de-regolazione in materia sociale, contribuendo a raggiungere il consenso politico necessario a realizzare almeno alcuni degli obiettivi previsti, come una misura europea di assicurazione contro la disoccupazione, che avrebbe un alto valore simbolico come segnale di ricostruzione del modello sociale europeo.

Se queste ipotesi restano aperte, la via seguita per dare attuazione al Pilastro è quella dei meccanismi di *governance*, la "main street" adottata negli ultimi anni dall'Unione per determinare, influenzare, correggere le politiche macroeconomiche degli stati membri anche in campo sociale. È su questo terreno che si è giocata nello scorso decennio tutta la partita delle misure anticrisi e l'impatto della dottrina dell'austerità, scavalcando il piano formale delle competenze normative dell'Unione in ragione della *ratio* assorbente dei vincoli di bilancio e di controllo della spesa pubblica (si pensi a temi sensibili quali: salari, pensioni, contrattazione collettiva, oggetto di reiterate raccomandazioni agli stati e di strette condizionalità imposte ai paesi che hanno beneficiato di aiuti finanziari della troika). In tal senso, la soluzione di verificare nel processo reiterativo di *governance* macroeconomica (il "semestre europeo") le modalità di perseguimento degli obiettivi contenuti nel Pilastro sociale può rappresentare una correzione di rotta, in linea con l'art. 9 TFUE, che impone di vagliare tutte le politiche e le misure normative alla luce degli obiettivi sociali enunciati nel Trattato.

---

<sup>158</sup> Ratti, 2018, p. 17.

<sup>159</sup> Raznaca, 2017.

L'approccio adottato ha registrato convergenze favorevoli da parte del sindacato europeo, che ha visto nelle misure di austerità imposte agli stati dalla nuova *governance* macroeconomica la fonte principale di crescita delle disuguaglianze tra paesi e tra diversi strati della popolazione, insieme con la riduzione del tasso di copertura dei contratti collettivi; delle organizzazioni imprenditoriali, contrarie al ricorso al metodo legislativo; degli stessi stati, liberi di realizzare gli obiettivi comuni seguendo soluzioni nazionali.

L'iniziativa concreta più significativa assunta dalla Commissione al riguardo è stata la Comunicazione presentata al Parlamento europeo, al Consiglio e al CESE sul processo di monitoraggio della implementazione del Pilastro sociale<sup>160</sup>, finalizzato a misurare i progressi tangibili realizzati, a verificarne l'attuazione nell'ambito del processo del semestre europeo di coordinamento delle politiche macroeconomiche al fine di analizzare le politiche adottate dagli Stati membri, di fornire assistenza tecnica supportando il *benchmarking* e lo scambio di buone pratiche tra Stati membri e *stakeholder*, di selezionare le migliori *performances* nel campo dell'occupazione e sociale attraverso un *social scoreboard*, che supporti il processo di convergenza verso l'alto. L'utilizzo dello strumento del *social scoreboard* ha costituito oggetto di un importante accordo sottoscritto da istituzioni europee e parti sociali nel giugno 2016, in cui la Commissione e il Consiglio hanno assunto l'impegno di utilizzare indicatori sociali nelle procedure del semestre europeo, fornendo dati sulla realizzazione degli obiettivi sociali e occupazionali previsti dal Pilastro sociale.

Allo stato, quindi, la principale modalità di implementazione degli obiettivi contenuti nel Pilastro sociale è rimessa a strumenti di *soft law* volti a registrare e al più stimolare "a tener conto" nella formulazione e realizzazione delle politiche nazionali degli obiettivi sociali indicati nel Pilastro, secondo il modello del metodo aperto di coordinamento. Non è chiaro se l'assenza di iniziative in settori coperti dal Pilastro, o la loro inadeguatezza, possa comportare effetti sanzionatori come quelli previsti per il mancato rispetto dei vincoli di bilancio e di riduzione del debito pubblico, assumendo di fatto natura più stringente rispetto a quella tipica degli atti di *soft law*.

L'esercizio di monitoraggio sociale del semestre europeo è stato sperimentato per la prima volta nel 2018 al fine di verificare come il ciclo annuale di *governance* macroeconomica rifletta le priorità del Pilastro. Il *social scoreboard* predisposto sulla base di serie storiche di dati statistici e sulla comparazione tra paesi permette di comparare tra loro i diversi paesi e di seguire l'evoluzione di ciascun indicatore nel tempo. Esso è basato su 35 indicatori per le tre dimensioni del Pilastro ripartiti in 12 aree. Per il capitolo su pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, gli indicatori sono: educazione, competenze e formazione continua, eguaglianza di genere nel mercato del lavoro, disuguaglianze di reddito, tasso di lavoratori a rischio di povertà o di esclusione sociale, gioventù. Gli indicatori per il capitolo riguardante le dinamiche del mercato del lavoro e le condizioni di lavoro sono: struttura della forza lavoro (tasso di occupazione e di disoccupazione); politiche del mercato del lavoro; redditi e salari. Gli indicatori previsti per il capitolo terzo riguardo alle misure di sostegno pubblico, protezione sociale e inclusione sono: l'impatto delle politiche pubbliche sulla riduzione della povertà; i servizi di cura e di educazione precoce dei bambini; la salute; l'accesso e l'acquisizione di competenze digitali.

#### *Cosa c'è di nuovo nel Pilastro sociale riguardo ai diritti collettivi?*

Se l'idea di fondo alla base della proposta del Pilastro sociale è quella di rinnovare il modello sociale europeo tenendo conto delle nuove sfide, l'uscita dal tunnel della crisi è considerata l'occasione per riallacciare i fili interrotti in campo sociale rilanciando una versione aggiornata del modello sociale europeo, considerato elemento identitario centrale dell'Unione europea, valorizzando e innovando l'*acquis* sociale europeo (alla luce dei problemi attuali riguardanti

---

<sup>160</sup> Comunicazione presentata in data 13 marzo 2018 (COM(2018) 130 final).

l'occupazione giovanile, l'invecchiamento della popolazione, la digitalizzazione dell'economia, vecchie e nuove povertà, la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e l'uguaglianza di genere) attraverso una rinsaldata collaborazione tra Unione, Stati membri, parti sociali e società civile.

In questo quadro, il punto 20 delle premesse al Pilastro è dedicato al ruolo centrale del dialogo sociale nel rafforzamento dei diritti sociali e nel sostegno a una crescita inclusiva, richiamando il ruolo delle parti sociali a tutti i livelli di implementazione dei principi del Pilastro attraverso la loro autonomia di negoziare e concludere accordi collettivi, il diritto di contrattazione e di azione collettiva. Il richiamo al principio di libertà sindacale, al diritto di contrattazione collettiva e di azione collettiva, diritti fondamentali contenuti nelle convenzioni OIL n. 87 e 98, nella Carta sociale europea, nell'art. 28 della Carta di Nizza, assume una importante valenza a distanza di dieci anni dalle famose sentenze della Corte di giustizia (il cd. "*Laval quartet*") che hanno operato un bilanciamento "sbilanciato" tra libertà economiche e diritti collettivi, mai revocato in dubbio, ed anzi rafforzato dalla recente sentenza *Aget Iraklis* che ha confermato la preminenza della libertà di impresa rispetto a esigenze pubbliche di salvaguardia dell'occupazione<sup>161</sup>.

La riaffermazione della autonomia delle parti sociali, della loro legittima rappresentanza degli interessi collettivi del mondo della produzione e del lavoro appare in controtendenza rispetto al forte ridimensionamento di ruolo subito negli anni recenti con l'archiviazione delle esperienze di concertazione e di dialogo sociale avvenuta in molti paesi europei (la cd. disintermediazione), l'approvazione di riforme strutturali del mercato del lavoro senza il loro consenso o con consultazioni puramente formali<sup>162</sup>, e lo stesso svuotamento di fatto avvenuto a livello europeo, dove pure il dialogo sociale trova massima consacrazione nei Trattati.

La funzione negoziale delle parti sociali è richiamata in particolare nel capitolo secondo del Pilastro, riguardante condizioni di lavoro eque: oltre alla esplicita funzione dei contratti collettivi nell'assicurare rapporti di lavoro sicuri e adattabili, con un ormai datato riferimento ai principi europei di *flexicurity* (punto 5, lett. b), il più rilevante richiamo al loro ruolo è contenuto nel punto 6 che afferma il diritto dei lavoratori a una giusta retribuzione che consenta un livello di vita dignitoso (*decent standard of living*); il dovere di assicurare salari minimi adeguati per la soddisfazione dei bisogni del lavoratore e della sua famiglia alla luce delle condizioni economiche e sociali, che favoriscano *al contempo* l'accesso all'impiego e gli incentivi a cercare lavoro; il contrasto ai bassi salari e al fenomeno della *in-work poverty*. L'art. 6 sottolinea l'esigenza che i salari siano regolati in maniera trasparente e prevedibile *secondo le pratiche nazionali e rispettando l'autonomia delle parti sociali*. L'altro articolo del Pilastro che fa espresso riferimento a diritti di matrice collettiva è il n. 8, che riguarda il dialogo sociale e la partecipazione dei lavoratori ai processi decisionali aziendali, integrando al diritto di essere informati in tempo utile in caso di licenziamenti collettivi, ristrutturazioni e trasferimenti di impresa, il diritto di essere consultati anche nei processi di fusione societaria.

Si tratta di ammissioni di grande portata, dopo un decennio di misure anticrisi che hanno in particolare colpito i salari e la funzione salariale svolta dalla contrattazione collettiva centralizzata o settoriale, attraverso la ricetta ripetuta ossessivamente nelle raccomandazioni specifiche (CSRs) rivolte agli stati di collegare più strettamente il salario alla produttività attraverso un forte decentramento contrattuale.

Come è stato sottolineato da Philippe Pochet, una nuova narrazione sta emergendo a livello europeo riguardo a salari e contrattazione collettiva, che enfatizza il bisogno di una crescita salariale più robusta e di una convergenza salariale nell'UE come pre-requisito per una crescita economica

---

<sup>161</sup> Cfr. Giubboni, 2017, p. 84 ss.

<sup>162</sup> Cfr. Guarriello, 2016, p. 241 ss.

sostenibile<sup>163</sup>. Incredibilmente tali ammissioni provengono dalla BCE, con la dichiarazione di Mario Draghi: “*the case for higher wages is unquestionable*” e dalla Commissione, due delle tre istituzioni facenti parte della troika che, con i famigerati *Memoranda of Understanding*, ha imposto lo smantellamento dei sistemi centralizzati di contrattazione salariale in Grecia, Portogallo, Romania e tramite le “lettere” inviate ai governi italiano e spagnolo, ha raccomandato riforme che favorissero il decentramento contrattuale e spostassero il baricentro dei sistemi nazionali di contrattazione collettiva a livello aziendale con la possibilità di stipulare accordi in deroga<sup>164</sup>. Ora la nuova narrazione sembra restituire alla contrattazione collettiva settoriale e interprofessionale la tradizionale funzione di autorità salariale, sia al fine di innalzare i salari minimi per combattere la piaga dei lavoratori poveri, nei sistemi che non prevedono il salario minimo legale riconoscendo alle parti sociali la funzione di determinazione per via contrattuale del salario minimo (paesi scandinavi, Austria e Italia); sia di prevedere aumenti salariali per incrementare la domanda interna, dopo un decennio di forte compressione salariale e di drastica riduzione del tasso di copertura dei contratti collettivi.

Se la correzione di rotta è parsa promettente, il primo esercizio del semestre europeo che tiene conto degli obiettivi del Pilastro sociale non si è rivelato all’altezza delle aspettative. Le raccomandazioni rivolte agli stati, malgrado l’inedita attenzione riservata ai temi sociali, dell’occupazione e della formazione e le priorità individuate dalla Commissione per il 2018-19 in tema di competenze (di base, correlate al mercato del lavoro e digitali), adeguatezza delle reti di sicurezza sociale e miglioramento del dialogo sociale e coinvolgimento delle parti sociali nella concezione delle politiche e nei processi legislativi nazionali; non si sono discostate molto da quelle abituali degli ultimi anni<sup>165</sup>, come quella di rivedere le indicizzazioni dei salari e di assicurare sistemi di fissazione dei salari in linea con la produttività. In controtendenza con il passato è invece la raccomandazione di ridurre l’utilizzo di forme atipiche di lavoro e di favorire invece le assunzioni a durata indeterminata. Rispetto al coinvolgimento delle parti sociali nella elaborazione delle politiche attraverso il dialogo sociale, si segnalano le raccomandazioni rivolte a 7 paesi dell’Unione perché migliorino le pratiche di dialogo sociale esistenti e il coinvolgimento delle parti sociali, contribuendo a rafforzare gli attori del sistema: si tratta dei paesi baltici e dell’Europa orientale, dove la debole strutturazione del dialogo sociale<sup>166</sup> è stata completamente travolta dalla crisi e dalle misure anticrisi adottate, accentuando la distanza con i paesi della vecchia Europa, e dove la contrattazione collettiva di livello esclusivamente aziendale presente a macchia di leopardo spiega non solo la persistente realtà di bassi salari, ma addirittura l’accresciuta distanza con gli altri paesi e il rallentamento del processo di convergenza rispetto al periodo pre-crisi.

Il sindacato europeo, in relazione agli obiettivi del Pilastro sociale<sup>167</sup> ha assunto come priorità strategica il rafforzamento della contrattazione collettiva e il coordinamento delle politiche salariali per aumentare i salari e migliorare i posti di lavoro, cogliendo i nuovi spazi di azione aperti dal Pilastro al ruolo autonomo delle parti sociali, recentemente rilanciato anche dall’OCSE nel suo *Employment Outlook 2018*, interamente dedicato agli effetti benefici della contrattazione collettiva coordinata e centralizzata in termini di crescita inclusiva, maggiore resilienza e benessere diffuso. Le priorità del sindacato europeo vengono declinate secondo le seguenti linee: costruire, ri-costruire e

---

<sup>163</sup> Cfr. ETUI, *Benchmarking Working Europe 2018*, p. 66

<sup>164</sup> Per richiami più approfonditi, v. Guarriello, 2017, p. 102 ss.; Leonardi, Pedersini, 2018; Laulom, 2018; Giubboni, Orlandini, 2018.

<sup>12</sup> Clauwaert, 2018.

<sup>166</sup> Eurofound, 2018.

<sup>167</sup> ETUC Executive Committee, *Resolution on Priorities for the Coordination of Collective Bargaining and Wage Policies*, 25-26 June 2018, Sofia; e già: ETUC Executive Committee, *For a common strategy on low and minimum wage*, 15-16 March 2017, Malta.

rafforzare la contrattazione collettiva libera e autonoma; perseguire una convergenza sociale verso l'alto attraverso il rafforzamento della contrattazione collettiva; combattere la *in-work poverty* attraverso un più rapido incremento dei salari più bassi e dei redditi delle famiglie monoreddito; aumentare la solidarietà, ridurre le disuguaglianze ed eliminare i *gap* salariali rispetto al genere, alla condizione di migrante, all'età, alle diverse forme contrattuali utilizzate. In questa attività di coordinamento contrattuale e salariale, il sindacato europeo ha sollecitato i sindacati nazionali a rilevare le principali criticità in materia sociale rilevabili in ciascun paese e di avanzare proposte di implementazione delle CSRs, in uno sforzo di apertura del semestre europeo al contributo degli attori sociali ai vari livelli.

Lo sforzo di risocializzazione delle politiche macro-economiche dopo "il decennio perduto" segnato dalla crisi e dalle misure anticrisi sotto il dogma dell'austerità, che hanno drammaticamente bloccato il processo di integrazione avviato con l'allargamento ai paesi dell'Europa orientale, è appena iniziato sotto il segno della implementazione del Pilastro sociale. La sua valenza come strumento di monitoraggio sociale del semestre europeo offre al Pilastro sociale il massimo grado di visibilità e di potenzialità di influire sulle politiche adottate dagli stati per rispondere alle sfide aperte nel campo sociale e dell'occupazione, inserendo il Pilastro nel *mainstream* dei processi decisionali europei. L'annuale reiterazione delle procedure di sorveglianza economica (ora potremmo dire: economico-sociale) quanto meno ri-apre la possibilità di un processo di integrazione sociale riportando al centro dei processi di *governance* europea la questione sociale.

## Bibliografia

- Clauwaert S. (2018), *The country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and comparison. Update including the CSRs 2018-2019*, ETUI, Brussels.
- ETUI (2018), *Benchmarking Working Europe 2018*, Brussels.
- Eurofound (2018), *Involvement of the National Social Partners in the European Semester 2017: social dialogue practices*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Giubboni S. (2017), *Diritto del lavoro europeo. Una introduzione critica*, Wolters Kluwer, Milano.
- Giubboni S., Orlandini G. (2018), *Dentro la crisi. Spunti comparati sull'impatto delle "riforme strutturali" nel diritto del lavoro in Italia, Portogallo e Spagna*, in RGL, n. 4, in corso di pubblicazione.
- Gottardi D. (2018), *Le modificazioni del sistema delle fonti e l'impatto sulle istituzioni UE*, in RGL, n. 4, in corso di pubblicazione.
- Guarriello F. (2016), *Verso la decostruzione del modello sociale europeo?*, in Guerra A., Marchili A. (a cura di), *Europa concentrica*, Sapienza Università ed., pp. 237 ss.
- Guarriello F. (2017), *Legge e contrattazione collettiva in Europa: verso nuovi equilibri?*, in DLRI, 153, pp. 97 ss.
- Laulom S. (ed.) (2018), *Collective Bargaining Developments in Times of Crisis*, Bulletin of Comparative Labour Relations, 99, Wolters Kluwer.
- Leonardi S., Pedersini R. (eds.) (2018), *Multi-employer bargaining under pressure. Decentralisation trends in five European countries*, ETUI, Brussels.
- Rasnaca Z. (2017), *Bridging the gaps or falling short? The European Pillar of Social Rights and what it can bring to the EU-level policy-making*, Etui, Brussels.
- Ratti L. (2018), *Il pilastro europeo per i diritti sociali nel processo di rifondazione dell'Europa sociale*, in Chiaromonte W., Ferrara M.D., *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristiche*, Franco Angeli, Milano, p. 7 ss.

Simitis S., Weiss M. (2018), *L'européanisation de la politique sociale: fragilité et dilemmes*, in Mélanges en l'honneur d'Antoine Lyon-Caen, Dalloz, 2018, p. 917 ss.

# Pilastro sociale e concorrenza deregolativa nell'UE

Giovanni Orlandini

## 1. L'attivismo della Commissione Juncker nel contrasto al dumping sociale

Il tema della concorrenza tra ordinamenti nazionali giocata sul costo del lavoro (il c.d. dumping sociale) apparentemente non rientra nello spettro d'interesse del Pilastro europeo dei diritti sociali (d'ora in poi PS) proclamato a Göteborg il 17 novembre 2017. Quello del dumping prodotto dalla libertà delle imprese di muoversi all'interno del mercato unico, sfruttando i differenti standard sociali e salariali presenti negli Stati Membri (d'ora in poi SM), è tematica che richiede di essere affrontata in prospettiva transnazionale; e questa prospettiva è assente nel PS che, occupandosi del raggio d'azione delle politiche sociali europee recepite nei singoli ordinamenti, finisce per adottare una prospettiva esclusivamente nazionale.

Tuttavia questa superficiale osservazione stride con il fatto che alcune tra le più significative recenti iniziative legislative della Commissione riguardano misure di contrasto al dumping sociale; e proprio queste iniziative sono richiamate dalla stessa Commissione nella Comunicazione del 13 marzo 2018 relativa al monitoraggio sull'attuazione del PS<sup>168</sup>. Si può quindi considerare il dumping sociale tema implicitamente sotteso all'intero PS, il cui fine ultimo è di ridurre gli squilibri socio-economici tra SM che del dumping sono all'origine. Poco importa allora che le iniziative della Commissione siano o meno formalmente ascrivibili al PS e che alcune di esse nascano perfino prima della sua adozione: anche queste si possono senz'altro considerare figlie del medesimo contesto di un rinnovato attivismo in ambito sociale della Commissione Juncker, che ha visto proprio nel PS la sua più evidente manifestazione.

Tra queste iniziative vi è in primo luogo la proposta di direttiva di riforma della direttiva 96/71, recentemente adottata in via definitiva (direttiva n. 2018/957/UE)<sup>169</sup>, cui si associa la proposta di revisione della direttiva n. 2006/22/CE<sup>170</sup> contenente specifiche disposizioni "anti-dumping" relative alla disciplina del distacco transazionale e che si iscrive nel più ampio quadro del c.d. "mobility package". Disposizioni anti-dumping sono poi contenute anche nella proposta di revisione dei regolamenti CE n. 883/04/CE e (soprattutto) n. 987/09, finalizzate a contrastare le frodi contributive operate attraverso le c.d. *letter box companies*<sup>171</sup>. Non ultima per importanza, c'è infine la proposta di regolamento che istituisce l'European Labour Authority (Autorità europea del lavoro)<sup>172</sup>, organismo potenzialmente di assoluto rilievo per rafforzare il contrasto al dumping, perché dovrebbe rendere possibile una effettiva cooperazione transfrontaliera tra servizi ispettivi nazionali e permettere di perseguire abusi e frodi specie in materia di sicurezza sociale. Con l'Autorità europea si intenderebbe colmare così le lacune della c.d. direttiva "enforcement"<sup>173</sup>, la cui

---

<sup>168</sup> Comunicazione della Commissione europea "Monitorare l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali" del 31.3.2018, COM (2018) 139.

<sup>169</sup> Direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 giugno 2018 recante modifiche della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.

<sup>170</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2006/22/CE per quanto riguarda le prescrizioni di applicazione e fissa norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71/CE e la direttiva 2014/67/UE sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada del 31.5.2017, COM(2017) 278.

<sup>171</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e il regolamento (CE) n. 987/2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 del 13.12.2016, COM(2016)815.

<sup>172</sup> Proposta di regolamento che istituisce l'Autorità europea del lavoro del 31.3.2018, COM(2018)131.

<sup>173</sup> Direttiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 maggio 2014 concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recante modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI»)



più evidente debolezza è proprio l'aver lasciato sulle spalle dei sistemi nazionali l'azione di contrasto ai comportamenti fraudolenti delle imprese, operati ricorrendo a finti distacchi; con il risultato, certificato anche da recenti sentenze della Corte di giustizia<sup>174</sup>, che in molti casi la collaborazione non si produce affatto o si mantiene su un piano meramente formale.

Ognuna di queste iniziative legislative meriterebbe una trattazione a sé; il che non è possibile in queste brevi note. Qui ci si limita allora a fare alcune osservazioni sulle politiche anti-dumping perseguite dall'UE prendendo spunto in particolare dalla direttiva 957/18 e dalla proposta di revisione della disciplina di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale; le più rilevanti tra le diverse iniziative legislative per le ricadute sul piano sistematico del diritto dell'UE e, nello specifico, delle regole di funzionamento del mercato interno.

## 2. Limiti al dumping e vincoli di sistema nella riforma della direttiva sul distacco transnazionale

La riforma della direttiva 96/71 operata con la direttiva 2018/957 ha ricadute di carattere generale e di sistema perché, nel modificare le regole generali del distacco transnazionale, identifica un nuovo punto di equilibrio tra regole di mercato fissate dall'UE (e sancite dal Trattato) e norme di tutela del lavoro che - fatti salvi gli standard minimi di armonizzazione, che comunque non toccano la materia della retribuzione – restano saldamente nelle mani degli ordinamenti nazionali. Le novità contenute nella direttiva 2018/957 meritano allora davvero particolare attenzione, visto che da esse si possono ricavare indicazioni circa il modo con cui, oggi, il legislatore europeo configura i termini del bilanciamento tra dimensione economica e sociale dell'UE.

Non c'è dubbio che dal nuovo testo della direttiva emergano novità significative, che vanno nella direzione di riconoscere agli Stati un potere più ampio nel contrastare il *dumping* operato da imprese straniere sul loro territorio, specie in relazione alla centrale questione della retribuzione da corrispondere ai lavoratori distaccati. La modifica più significativa al testo originario della direttiva 96/71 riguarda proprio la nozione di retribuzione (art. 3, par. 1, lett. c): ai lavoratori stranieri distaccati sul territorio di uno Stato membro non spettano infatti più soltanto i trattamenti minimi salariali ("*minimum rates of pay*"), ma, più in generale, la medesima "retribuzione" spettante ai lavoratori nazionali, che va identificata con "*tutti gli elementi della retribuzione resi obbligatori dalla legge o dai contratti collettivi* [di efficacia generale]".

La novità per la verità non è tale se si considera che in questo modo il legislatore del 2018 recepisce quanto la Corte di giustizia aveva già riconosciuto nel 2015 con la sentenza ESA<sup>175</sup>, adottando un nozione "lata" di "tariffa minima salariale" con riferimento al sistema finlandese di definizione dei minimi salariali attraverso il contratto collettivo di settore (in quel paese dotato di efficacia *erga omnes*). Il che non sorprende, perché, come noto, il dialogo e la reciproca influenza tra giudici e legislatore europeo è da sempre il motore stesso del processo di integrazione.

C'è da dire piuttosto che le novità relative al trattamento retributivo dei lavoratori distaccati sono destinate ad avere un impatto limitato in sistemi che (al contrario di quello finlandese) ignorano l'*erga omnes*. Su questo piano infatti resta il limite invalicabile del rispetto del principio di non discriminazione, ineludibile anche dalla nuova direttiva, per cui non è ammissibile imporre alle imprese straniere obblighi che non sono tenuti a rispettare tutte le imprese nazionali.

Il problema della difficoltà di attuare la direttiva in sistemi privi di contratti collettivi di efficacia generale è ovviamente di particolare rilevanza per l'Italia, dove non c'è neppure la

---

<sup>174</sup> Il riferimento è alle recenti sentenze *Rosa Flussschiff* (Corte giust., 27.4.2017, C-620/15) e *Altun* (Corte giust. 6.2.2018, C-359/16), entrambe relative a distacchi operati da parte di imprese fittizie finalizzati all'elusione della normativa previdenziale dello Stato ospitante; operazioni rese possibili, appunto, dalla scarsa cooperazione tra servizi ispettivi dei diversi Stati membri.

<sup>175</sup> Corte giust., 13.2.2.15, C-396/13, *Sähköalojen ammattiliitto ry contro Elektrobudowa Spolka Akcyjna (ESA)*

prospettiva – presente, come insegna il caso *Laval*, nei paesi scandinavi<sup>176</sup> - dell'applicazione dei contratti alle imprese straniere attraverso l'azione sindacale (causa il minor radicamento territoriale del sindacato). Il nuovo quadro normativo rischia anzi perfino di aggravare i problemi della corretta attuazione della direttiva 96/71 in Italia. La direttiva 2018/957 rafforza infatti gli obblighi di trasparenza e di informazione nei confronti delle imprese straniere e condiziona al rispetto dei primi la sanzionabilità di queste ultime in caso di loro inadempienze nei confronti dei lavoratori distaccati (art. 3, par. 1 ultimo capoverso). L'assenza di regole chiare in materia di contrattazione collettiva, e la conseguente impossibilità di identificare con certezza le voci retributive di generale applicazione, vanifica quindi nel nostro paese le aperture del legislatore europeo, e rischia anche di privare gli organi competenti degli strumenti sanzionatori per contrastare le imprese straniere che praticano il dumping.

Ma al di là delle specificità del caso italiano (che denunciano un sistema di relazioni sindacali patologicamente disordinato), non c'è dubbio che la nuova direttiva, nel recepire le aperture manifestatesi nella giurisprudenza della Corte, contribuisca a definire un quadro di regole di mercato meno favorevole al dumping salariale, sconfessando l'interpretazione "al ribasso" della nozione di retribuzione da applicare ai lavoratori distaccati avallata con la sentenza *Laval*.

Così come va nella direzione di un più incisivo contrasto al dumping la previsione di un limite di durata massima del distacco, assente nella versione originaria della direttiva. La norma (art. 3, par. 1 *bis*) è stata al centro di una complicata trattativa tra SM: alla fine il compromesso si è trovato sulla durata di 12 mesi, prorogabili però fino a 18 su richiesta motivata dell'impresa interessata. Superati tali limiti di durata, ai lavoratori distaccati (che pur restano tali) spettano tutte le tutele previste dalla legislazione e contrattazione nazionale (sempre se di efficacia generale), salvo alcune significative eccezioni in materia di licenziamento e di contratti atipici (se così deve intendersi il riferimento alle "condizioni per la conclusione del contratto" contenuto nella norma); il che ridimensiona notevolmente la portata della nuova disciplina, anche considerando che resta il divieto di estendere ai lavoratori distaccati ulteriori norme di tutela che non abbiano la natura di "disposizioni di ordine pubblico" (art. 3, par. 10<sup>177</sup>). Ma oltre è difficile pensare che il legislatore europeo potesse spingersi, per i vincoli di sistema nei quali altrimenti sarebbe incappato.

La riforma della materia trova infatti il proprio limite strutturale nei principi sui quali il mercato interno è stato costruito, che rendono il dumping in qualche misura coesistente al suo funzionamento. La "direttiva distacchi" non è infatti una direttiva "sociale", ma è una fonte di regolazione del mercato dei servizi; la sua base giuridica, anche nella nuova versione, resta l'art. 56 TFUE, non essendo passata la proposta (di parte sindacale) di ampliarla estendendola all'art. 153. Ne consegue che le norme di tutela dei lavoratori (cioè i loro diritti, come garantiti a livello nazionale dalla legislazione degli SM) continuano a rappresentare una deroga all'esercizio di una libertà economica fondamentale garantita dalle fonti primarie dell'UE<sup>178</sup>, e per questo devono

---

<sup>176</sup> Come noto la questione pregiudiziale posta davanti alla Corte di giustizia nel caso *Laval* (Corte giust. 18.12.2007, C-341/05) è originata dall'azione collettiva organizzata dai sindacati svedesi per imporre la stipula di un contratto collettivo ad un'impresa lettone che intendeva eseguire un appalto in Svezia alle condizioni di lavoro applicate nel paese di stabilimento

<sup>177</sup> Come noto la Corte di Giustizia interpreta in senso molto restrittivo la nozione di "ordine pubblico", per altro in sintonia con quanto previsto dall'art. 9, par. 1 del regolamento (CE) n. 593/2008 (c.d. Roma I) che qualifica le norme di applicazione necessaria come le "disposizioni il cui rispetto è ritenuto cruciale da un paese per la salvaguardia dei suoi interessi pubblici, quali la sua organizzazione politica, sociale o economica" (proprio in relazione alla direttiva 96/71, vd Corte giust. 19.6.2008, C-319/06, *Commissione contro Granducato del Lussemburgo*)

<sup>178</sup> La riconduzione della disciplina del distacco transnazionale nell'ambito delle regole di funzionamento del mercato dei servizi e non già in quelle della libera circolazione dei lavoratori, è pacifica sin dalla sentenza Corte giust. 27.3.1990, C-113/89, *Rush Portuguesa*

sempre essere giustificate sotto il profilo del test di proporzionalità; sono cioè strutturalmente soggette ad una declinazione al ribasso.

I principi del mercato interno rendono di per sé sproporzionata la pura e semplice equiparazione tra lavoratori nazionali e lavoratori stranieri distaccati (cioè la garanzia della parità di trattamento per questi ultimi), perché ciò configura l'imposizione di un onere eccessivo in capo all'impresa che distacca i lavoratori in virtù della libertà riconosciutagli dall'art.56 TFUE<sup>179</sup>. Sono dunque gli stessi principi su cui si fonda il mercato interno a imporre che i differenti standard di tutela presenti nei vari SM possano costituire un vantaggio competitivo per le imprese; il che evidenzia, appunto, una contraddizione di fondo tra l'enunciata volontà politica di contrastare il dumping sociale ed i limiti posti alla sua attuazione dalle norme e dai principi di diritto primario che regolano le dinamiche di mercato.

### **3. Il contrasto alle frodi previdenziali nella proposta di riforma dei regolamenti di sicurezza sociale**

Questa contraddizione si manifesta in maniera ancora più evidente in relazione ai profili previdenziali del distacco, ed in particolare alle misure di contrasto all'abuso nel suo utilizzo che, come detto, sono contenute nella proposta di revisione dei regolamenti sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

La proposta di riforma dei regolamenti di sicurezza sociale conferma la regola generale per la quale il lavoratore distaccato resta per 24 mesi iscritto al regime di sicurezza sociale del paese d'origine (art. 12, regolamento 883/04), perché sotto questo profilo prevale la logica per così dire pubblicitica dei regimi previdenziali (sui quali l'UE non ha competenze) e l'interesse dello stesso lavoratore ad evitare il frazionamento dei periodi contributivi<sup>180</sup>. Ne consegue che su questo piano il dumping non solo è ammesso, ma è perfino imposto dal diritto dell'UE. D'altra parte, però, la volontà di contrastare gli abusi si traduce in disposizioni che specificano i criteri per accertare l'effettivo svolgimento di un'attività d'impresa del datore distaccante nel paese d'origine (modifica dell'art. 1, par. 2, regolamento 987/2009); nella stessa logica, vengono poi rafforzati gli obblighi di cooperazione tra istituti di sicurezza sociale dei diversi SM in caso di dubbi sollevati dalle autorità dello Stato ospitante sulla genuinità del distacco, pur mantenendo il ruolo di mediazione nella soluzione delle controversie in capo alla Commissione amministrativa di Bruxelles (modifica dell'art. 19, par. 3, regolamento 987/2009 e dell'art. 76, regolamento 883/04)<sup>181</sup>. La proposta di riforma del regolamento si muove quindi sulla scia della direttiva "enforcement" 2014/67 (recepita in Italia con il d.lgs. n. 136/16), che detta una serie di criteri per accertare sia la genuinità dell'impresa che opera il distacco dall'estero sia il carattere effettivamente temporaneo del distacco (art. 4); profilo quest'ultimo sul quale è destinato ad incidere il limite di durata massima previsto dalla nuova direttiva 2018/957, nella quale si trova anche un'ulteriore specifica disposizione che rafforza gli obblighi e i poteri dello Stato ospitante di controllare e sanzionare i comportamenti fraudolenti delle imprese (art. 5).

---

<sup>179</sup> Per tutti, S. Giubboni, *Diritto del lavoro europeo. Un'introduzione critica*, Cedam, 2018, p. 96 ss.

<sup>180</sup> Le disposizioni del Regolamento n. 883/04 "mirano in particolare a far sì che gli interessati siano, in linea di principio, soggetti al regime previdenziale di un solo Stato membro, in modo da evitare il cumulo di legislazioni nazionali applicabili e le complicazioni che possono derivarne" (così Corte giust., 12 giugno 2012, C-611/10 e C-612/10, *Hudzinski e Wawrzyniak*, punto 41).

<sup>181</sup> La Commissione Amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale è competente a dirimere le controversie insorte tra Stati membri in merito alla correttezza dell'iscrizione dei lavoratori nei relativi sistemi previdenziali; il che impedisce alle autorità ispettive nazionali di esercitare il loro potere sanzionatorio nei confronti di imprese straniere operanti sul territorio nazionale anche in caso di accertamento di irregolarità nell'impiego dei lavoratori distaccati.

In questo quadro di crescente attenzione del legislatore verso il *dumping* operato tramite imprese più o meno fittizie e di lotta ai comportamenti opportunistici e fraudolenti delle imprese, si iscrive poi anche la significativa evoluzione della giurisprudenza della Corte di Giustizia, che nel febbraio 2018, nella sentenza *Altun*<sup>182</sup> (in un caso riguardante distacchi operati in Belgio da un'impresa fittizia con sede in Bulgaria), ha fatto ricorso al principio dell'abuso del diritto per ammettere per la prima volta che un giudice nazionale possa disconoscere il certificato di iscrizione di un lavoratore distaccato al proprio sistema di sicurezza sociale, rilasciato dall'autorità competente dello Stato d'origine (il modulo A1), anche senza l'accordo con quest'ultima; ciò in presenza di fondate prove di una frode da parte dell'impresa e qualora manchi totalmente la cooperazione di detta autorità.

Come premesso, però, proprio sul piano del contrasto agli abusi, è massima la contraddizione interna all'ordinamento dell'UE tra principi generali del mercato unico ed i richiamati recenti orientamenti del legislatore, in parte recepiti dalla stessa Corte. E ciò perché, se le norme di diritto secondario vigenti e adottande (al pari del concetto di abuso recepito dalla Corte) configurano un abuso quando un'impresa si stabilisce in uno Stato membro senza svolgervi alcuna "attività effettiva", il funzionamento del mercato interno (ed in particolare l'esercizio della libertà di stabilimento) si basa esattamente sul principio opposto. L'ordinamento dell'UE riconosce infatti legittimità al c.d. principio dell'incorporazione, perché non ammette sia impedito ad un'impresa di stabilirsi in uno Stato secondo la legislazione ivi vigente<sup>183</sup>; ed in molti Stati membri, per costituire un'impresa o una sua filiale, fa fede l'iscrizione al registro delle imprese, a prescindere dallo svolgimento o meno di una effettiva attività economica. Questo porta la stessa Corte di giustizia ad affermare (nella sentenza *Polbud* dell'ottobre 2017) che "il fatto di stabilire la sede, legale o effettiva, in conformità alla legislazione di uno SM, al fine di beneficiare di una legislazione più vantaggiosa, non può di per sé costituire un abuso del diritto di stabilimento"<sup>184</sup>.

È evidente che, a fronte di questi principi regolatori del mercato, il contrasto agli abusi operati attraverso *letter box companies* diventa molto difficile, se non poco più che una chimera. Per tacere poi degli "abusi" operati attraverso la costituzione di Agenzie di somministrazione, di fatto mai contestabili in quei paesi dove la legislazione in materia non prevede limiti di sorta o requisiti per la costituzione delle agenzie in alcun modo comparabili con quelli previsti nei paesi dove i lavoratori possono (in ipotesi) venire somministrati (ragione questa della migrazione di molte agenzie dall'Italia in Slovenia o in Romania).

#### 4. Il Pilastro Sociale, un'occasione mancata

In un quadro simile, strutturalmente favorevole al *dumping*, il Pilastro Sociale potrebbe incidere sui vincoli di sistema che riguardano il funzionamento del mercato interno per renderli più sintonici con gli obiettivi sociali perseguiti per via legislativa. Essendo stato adottato con una raccomandazione e solennemente proclamato dai Presidenti delle tre istituzioni politiche dell'UE, il suo contenuto potrebbe influenzare la Corte di giustizia nel giudizio di bilanciamento tra istanze sociali e principi di mercato, ben potendo essere utilizzato nel momento in cui questa è chiamata a declinare il rapporto tra libertà economiche e tutela dei lavoratori alla luce del principio di proporzionalità. Tuttavia proprio in relazione ai principi di funzionamento del mercato interno il PS è estremamente ambiguo e deludente. Si è già in apertura accennato alla mancanza di un'ottica transnazionale, necessaria per cogliere le problematiche connesse all'intreccio tra regole di mercato e diritti sociali. I cenni alle problematiche relative alla libera circolazione che si trovano nel

---

<sup>182</sup> *Supra*, nota 7.

<sup>183</sup> Così dalla sentenza Corte giust., 9.3.1999, C- 212/97, *Centros Ltd contro Erhvervs- og Selskabsstyrelsen*.

<sup>184</sup> Corte giust., 25.10.2017, C-106/16, *Polbud - Wykonawstwo sp. z o.o.*

preambolo del PS non fanno che aggravare questa lacuna: il riferimento alla mobilità transnazionale del lavoro viene fatto richiamando gli artt. 45 e 49, ma ignorando proprio l'art. 56 (cioè l'ambito dove prende forma il *dumping*) e nessuna criticità è evidenziata in relazione al completamento del mercato unico, del quale (anzi) si sottolinea che "è stato accompagnato dallo sviluppo di un solido *acquis sociale*".

Troppo debole poi il riferimento (al punto 2) alla c.d. clausola sociale orizzontale contenuta nell'art. 9 TFUE, come fonte capace di fornire un criterio generale di valutazione di qualsiasi politica europea. È vero che, come sostenuto da più parti sulla scia delle conclusioni dell'AG Cruz Villalon al caso *Santos Palhota*<sup>185</sup>, proprio questa norma potrebbe in teoria giustificare un bilanciamento meno asimmetrico tra tutela dei lavoratori e libertà economiche nell'ordinamento eurounitario<sup>186</sup>. Tuttavia questa prospettiva non pare aver trovato conferma nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia; basti dire che all'art. 9 TFUE la Corte fa riferimento anche nella sentenza *Iraklis*, dove -grazie alla "parallela" valorizzazione dell'art. 16 della Carta dei diritti - il supposto rafforzamento degli obiettivi sociali si è accompagnato al riconoscimento della libertà d'impresa come diritto fondamentale<sup>187</sup>.

Al di là delle specifiche iniziative legislative più o meno forzatamente riconducibili al PS, l'aspetto più discutibile del documento solennemente proclamato a Göteborg pare in conclusione proprio l'assenza di una riflessione critica sui principi che hanno guidato il processo d'integrazione del mercato interno e che l'hanno reso terreno ideale per le strategie di *dumping*. La stessa assenza di analisi critica che si coglie nei confronti delle politiche di austerità e di contenimento del costo del lavoro, rispetto alle quali la competizione al ribasso tra i sistemi nazionali è stato funzionale.

Questi due profili di criticità del PS sono inscindibilmente connessi. Non è infatti possibile ignorare il nesso che lega le politiche promosse nell'ambito della *governance* economica e le dinamiche di funzionamento del mercato interno, perché è questo nesso che alimenta -ed in questi anni ha alimentato -il *dumping* sociale. Sotto questo profilo, si può dire che il *dumping* sociale abbia già in buona parte prodotto i suoi effetti, cioè è stato funzionale a perseguire le politiche di austerità e di deregolamentazione dei mercati del lavoro nazionali; al punto che, in alcuni settori, le imprese hanno iniziato a ri-localizzare.

Per effetto di quella che gli economisti chiamano *internal devaluation*, in questi anni di crisi i salari sono cresciuti nei paesi dell'est. Assai poco per la verità in alcuni (come in Bulgaria, dove il salario minimo resta 8/9 volte inferiore a quello del Lussemburgo: il che dà la dimensione degli abissali squilibri interni all'UE); sensibilmente in altri (come in Romania, dove l'emigrazione di massa ha drasticamente ridotto l'offerta di lavoro in alcuni settori economici e favorito la crescita salariale). Ma è cresciuto molto poco negli altri paesi dell'UE, e in Italia meno che in tutti. Non a caso il nostro è ormai diventato un paese sia importatore di lavoratori distaccati (dall'est Europa) sia esportatore (verso il nord Europa): dopo la crisi, sono infatti quasi triplicati i distacchi verso l'estero e la loro percentuale ormai è equivalente a quelle dei lavoratori distaccati da altri paesi<sup>188</sup>.

Allora, le pur significative aperture che si colgono sia in giurisprudenza che nella legislazione, lette in questa prospettiva, possono anche essere viste come tardivi cedimenti ad una logica di difesa dei mercati nazionali, in un quadro di evidente crisi del processo di integrazione. Tardivi però,

---

<sup>185</sup> A.G. Cruz Villalon conclusioni del 5.5.2010 in causa C-515/08, *Santos Palhota e altri*.

<sup>186</sup> Per tutti, A. Alaimo, B. Caruso, *Dopo la politica i diritti: l'Europa sociale nel Trattato di Lisbona*, W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". INT- 82/2010

<sup>187</sup> Corte giust., 21.12.2016, C-201/15, *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) contro Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis*

<sup>188</sup> E' quanto emerge dalla ricerca operata nell'ambito del progetto POSH finanziato dalla Commissione europea, sul distacco in 9 paesi dell'UE (vd R. Casillo, *POSH Country report in Italy*, febbraio 2018, in <http://www.posh.eu/resources/posh-country-reports/>).

perché appunto arrivano dopo riforme che (anche nei paesi importatori di manodopera a basso costo) hanno stravolto gli assetti e gli equilibri nel mercato del lavoro, proprio per garantire, in quegli stessi paesi, il contenimento del costo del lavoro.

A fronte di questo scenario, nel PS non c'è traccia di ripensamenti rispetto al mantra della "flessicurezza" e del decentramento contrattuale, come ricetta per promuovere la crescita ed il progresso sociale nell'UE. Eppure proprio su questo piano emerge un'altra e forse la più clamorosa contraddizione interna all'ordinamento dell'UE: perché è evidente che più si decentra un sistema di contrattazione - e dunque più spazio si riconosce alla derogabilità degli standard di tutela nazionali - più si rende un sistema vulnerabile al dumping operato da parte di imprese straniere; più cioè si aprono spazi al dumping all'interno degli ordinamenti nazionali, più questi spazi si amplificano per il dumping operato da imprese stabilite al di fuori dei confini nazionali.

Che decentrare la struttura contrattuale equivalga a rendere inapplicabili i contratti nazionali ai lavoratori distaccati, e quindi a promuovere il *dumping*, lo ha d'altra parte detto chiaramente la Corte di giustizia nella sentenza *Portugaia*<sup>189</sup> (nel 2002, cioè ben prima della sentenza *Laval*), decidendo in merito alle clausole di uscita del sistema tedesco: se le imprese nazionali possono derogare con contratto aziendale ai minimi retributivi del contratto di settore, ha ricordato la Corte al legislatore tedesco, non si può chiedere alle imprese straniere di rispettare quei minimi; pena la violazione del principio di non discriminazione. La soluzione alla fine trovata dalla Germania è stato il salario minimo per legge; ma è una soluzione che ha certificato la fine della funzione tariffaria del contratto nazionale di categoria.

E proprio questo è in ultima analisi lo scenario più probabile che emerge dalle recenti dinamiche dell'integrazione: un progressivo superamento (o quanto meno attenuazione) del dumping sociale all'interno dell'UE, grazie al livellamento verso il basso dei sistemi di diritto del lavoro nazionali, e in particolare degli standard retributivi. E certo questa prospettiva è la più sintonica con le dinamiche salariali concretizzatesi nei singoli Stati membri durante (e grazie a) la stagione dell'*austerità*. Per invertire questo processo (se ovviamente questo è davvero l'obiettivo) è necessario allora abbandonare l'atteggiamento auto-assolutorio che ispira il PS e ripartire da una revisione critica dei principi di fondo che hanno guidato in questi anni il processo d'integrazione economica europea; critica che nel PS è drammaticamente assente.

---

<sup>189</sup> Corte giust., 24.1.2002, C-164/99, *Portugaia Construções Lda*.

# Il pilastro sociale europeo e la Carta dei diritti fondamentali Ue nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia

Vincenzo De Michele

**Sommario:** 1. Premessa: esiste il diritto del lavoro europeo? – 2. Il ruolo del Parlamento UE e della Commissione nella (ri)costruzione del diritto del lavoro europeo: il pilastro europeo dei diritti sociali. – 3. La primazia del diritto costituzionale Ue attraverso la Carta dei diritti fondamentali: il ruolo della Corte di giustizia nella sentenza Bauer.

## 1. Premessa: esiste il diritto del lavoro europeo?

In dottrina<sup>190</sup> ci si è interrogati sull'attuale congiuntura di presunta crisi e «caduta del diritto del lavoro dell'Unione europea» e sull'esistenza ed effettività di nozioni comunitarie di subordinazione ed autonomia nei rapporti di lavoro, concludendo nel senso di individuare differenti «sfumature» nella nozione di lavoratore subordinato nel mercato comune del lavoro europeo, con prevalente riconoscimento dell'autonomia regolativa interna degli Stati, temperato però dal rilancio della funzione protettiva del diritto del lavoro da parte dell'ordinamento comunitario, agendo, in particolare, sulla tutela antidiscriminatoria e della salute e della sicurezza, varcando, altresì, «i confini del lavoro subordinato per estendere talune fondamentali garanzie al lavoro autonomo o quantomeno a segmenti significativi di esso»<sup>191</sup>.

L'approfondita analisi, che si lega perfettamente con la crisi del dogma dell'inderogabilità nel circuito *multilevel* della giurisprudenza europea<sup>192</sup>, del tutto corretta, va però filtrata con le più recenti indicazioni della giurisprudenza della Corte di giustizia, che sembrano indirizzarsi verso uno sforzo più identitario, autonomo e cogente del diritto dell'Unione, sottraendo molti spazi importanti sul piano interpretativo alle discipline regolative degli ordinamenti nazionali.

Nelle conclusioni depositate il 25 gennaio 2018 nella causa C-96/17 *Vernaza Ayovi* (EU:C:2018:43)<sup>193</sup> l'Avvocato generale Kokott si spinge a proporre alla Corte di giustizia, come soluzione di una controversia principale di illegittima risoluzione di un contratto a tempo determinato *ante tempus* e senza ragioni oggettive, che la sanzione da applicare sia quella prevista per il licenziamento illegittimo di un lavoratore a tempo indeterminato «comparabile» nel pubblico impiego, con diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro, precisando che «*la coerenza del diritto del lavoro europeo richiede inoltre che la nozione di condizioni di lavoro o di impiego sia interpretata senza prescindere dal suo significato nelle disposizioni di diritto dell'Unione collegate.*» (punto 56 delle conclusioni).

È la prima volta, per quanto consta, che nella riflessione della giurisprudenza comunitaria viene utilizzata l'espressione (che presuppone la nozione) di «diritto del lavoro europeo».

Effettivamente il *corpus* normativo delle direttive sociali in materia di lavoro, in combinato disposto con la nozione di lavoratore ricavabile dall'art. 45 TFUE (già art. 39 TCE) sulla libertà di circolazione, possiede ormai una sua identità e una sua autonoma effettività negli ordinamenti interni, sia attraverso il meccanismo di recepimento degli Stati membri sia nell'interpretazione che

<sup>190</sup> S. GIUBBONI, *Diritto del lavoro europeo. Una introduzione critica*, Cedam, 2017, 33 ss.; IDEM, *Per una voce sullo status di lavoratore subordinato nel diritto dell'Unione europea*, in *RDSS*, 2018, 208 ss.

<sup>191</sup> S. GIUBBONI, *Diritto del lavoro europeo. Una introduzione critica*, cit., 169.

<sup>192</sup> Cfr. sul punto le fondamentali riflessioni di G. FONTANA, *Dall'inderogabilità alla ragionevolezza*, Giappichelli, 2010, 161-207.

<sup>193</sup> La causa pregiudiziale è stata recentemente decisa da C. giust. 25 luglio 2018, C-96/17, *Vernaza Ayovi v. Consorci Sanitari de Terrassa*, EU:C:2018:603.

ne ha fornito la Corte di giustizia nelle moltissime decisioni; in particolare le direttive 91/533/CEE<sup>194</sup> relativa all'informazione al lavoratore delle condizioni di lavoro, 2003/88/CE<sup>195</sup> sull'orario di lavoro, 2000/78/CE<sup>196</sup> e 2006/54/CE<sup>197</sup> antidiscriminatorie, 1999/70/CE<sup>198</sup> sul lavoro a tempo determinato, 97/81/CE<sup>199</sup> sul lavoro a tempo parziale 2008/104/CE relativa al lavoro presso agenzia interinale<sup>200</sup>, ed infine 2010/18/UE sul congedo parentale<sup>201</sup>.

Né la penetrazione del diritto del lavoro "europeo" (più restrittivamente, in questo caso, "dell'Unione europea") nella disciplina nazionale può essere limitata alla verifica da parte dell'interprete della compatibilità o meno delle regole interne con un sistema giuridico normativo-ermeneutico sovranazionale del tutto distinto da quello nazionale.

Infatti, l'Avvocato generale Sharpston ricorda nelle sue conclusioni nella causa Farrell C-413/15 (EU:C:2017:492, punti 28-29) che è *ius receptum*, a partire dalla sentenza *van Gend & Loos*<sup>202</sup>, il principio secondo cui il diritto dell'Unione non riguarda soltanto le relazioni tra Stati, ma conferisce diritti ai singoli, e che l'efficacia diretta verticale delle direttive consente che una disposizione chiara, precisa e incondizionata, contenuta in una direttiva, racchiude un diritto che gli Stati membri, nel promulgare tale direttiva, hanno concordato di conferire ai singoli.

Partendo da questo fondamento giuridico del rapporto tra le fonti di diritto sovranazionale e nazionale, l'Avvocato generale britannico individua gli spazi per una tutela effettiva dei diritti fondamentali nel realizzarsi della fase della trasposizione delle direttive, precisando che, se è lasciata allo Stato membro, in base all'art. 288, par. 3, TFUE, la competenza in merito alla forma e ai mezzi per la trasposizione di una direttiva nel diritto nazionale, essendo vincolato lo Stato sul risultato da raggiungere, purtuttavia, quando il diritto derivato dell'Unione è stato integralmente e correttamente trasposto entro la data di recepimento, «la direttiva diviene [...], in un certo senso, invisibile, in quanto i diritti che essa conferisce risultano ormai pienamente espressi nel diritto nazionale».

Quindi, un diritto del lavoro europeo non può esistere come sistema autonomo di norme di promanazione dalle Istituzioni dell'Unione, se non si incarna nella legislazione interna attraverso il meccanismo di recepimento della direttiva o della legislazione europea, rendendo così limitata la

---

<sup>194</sup> Direttiva 91/533/CEE del Consiglio, del 14 ottobre 1991, relativa all'obbligo del datore di lavoro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro (GU L 288 del 18 ottobre 1991, 32).

<sup>195</sup> Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (GU L 299 del 18 novembre 2003, 9).

<sup>196</sup> Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU L 303 del 2 dicembre 2000, 16).

<sup>197</sup> Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (GU L 204 del 26 luglio 2006, 23).

<sup>198</sup> Direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato (GU L 175 del 10 luglio 1999, 43).

<sup>199</sup> Direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES – Allegato: accordo quadro sul lavoro a tempo parziale (GU L 14 del 20 gennaio 1998, 9).

<sup>200</sup> Direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale (GU L 327 del 5 dicembre 2008, 9).

<sup>201</sup> Direttiva 2010/18/UE del Consiglio, dell'8 marzo 2010, che attua l'accordo quadro riveduto in materia di congedo parentale concluso da BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP e CES e abroga la direttiva 96/34/CE (GU L 68 del 18 marzo 2010, 13).

<sup>202</sup> C. giust. 5 febbraio 1963, C-26/62, *Van Gend & Loos*, EU:C:1963:1.



possibilità dello Stato nazionale di modificare, integrare, correggere le regole di derivazione comunitaria.

## 2. Il ruolo del Parlamento UE e della Commissione nella (ri)costruzione del diritto del lavoro europeo: il pilastro europeo dei diritti sociali

Con l'avvio del processo di separazione del Regno Unito dal sistema dei Trattati dell'Unione (denominato "Brexit") dopo l'esito referendario, il Parlamento europeo con la risoluzione del 19 gennaio 2017<sup>203</sup>, richiamando le citate direttive sociali, la Carta dei diritti fondamentali UE<sup>204</sup>, la Carta sociale europea<sup>205</sup>, la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori<sup>206</sup>, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>207</sup>, ha proposto alla Commissione e agli Stati membri, in particolare, le seguenti linee guida per avviare e implementare il "pilastro europeo dei diritti sociali"<sup>208</sup> e rilanciare la strategia Europa 2020:

- ha invitato la Commissione alla revisione dell'*acquis* sociale e delle politiche occupazionali e sociali dell'UE per presentare proposte su un pilastro europeo dei diritti sociali (EPSR) che rafforzi i diritti sociali mediante strumenti legislativi e finanziari concreti e specifici, da applicare a tutti i paesi che partecipano al mercato unico allo scopo di mantenere condizioni di parità e il rispetto dei principi della parità di trattamento, della non discriminazione e delle pari opportunità mediante le politiche occupazionali e sociali (punti 1 e 2);
- ha invitato le parti sociali e la Commissione a collaborare al fine di presentare una proposta di direttiva quadro sulle condizioni di lavoro dignitose in tutte le forme di occupazione, estendendo le attuali norme minime alle nuove tipologie di rapporto di lavoro, da applicarsi ai lavoratori dipendenti e a tutti i lavoratori in forme di occupazione atipiche, senza modificare le direttive esistenti (punto 4);
- ha ricordato il rischio di una dicotomia nel mercato del lavoro, perché «i mercati del lavoro europei si stanno evolvendo sempre più spesso verso forme di occupazione "atipiche" o "non

---

<sup>203</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017 su un pilastro europeo dei diritti sociali (2016/2095(INI)), su <http://www.bin-italia.org/europa-sociale-nuova-risoluzione-reddito-garantito/>.

<sup>204</sup> La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è stata firmata a Nizza il 7 dicembre 2000 e fa parte, ai sensi dell'art.4 TUE, del diritto primario dell'Unione, avendo lo stesso valore dei Trattati. Sulla Carta UE cfr. A. PACE, *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea?*, in GC, 2001, 1, 193 ss.; S. SCIARRA, *Diritti sociali. Riflessioni sulla carta europea dei diritti fondamentali*, in ADL, 2001, 168 ss.; A.M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Cacucci, 2015, 195-203.

<sup>205</sup> La Carta sociale europea è un [Trattato del Consiglio d'Europa](#), adottato a [Torino](#) il 18 ottobre 1961 e rivisto a [Strasburgo](#) nel 1996. La sua versione riveduta è entrata in vigore il 1° luglio 1999.

<sup>206</sup> La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori è stata adottata in occasione del Consiglio europeo di Strasburgo del 9 dicembre 1989 e il relativo testo è riportato nel documento della Commissione COM (89) 471 del 2 ottobre 1989. Sulla Carta comunitaria cfr. M. DE LUCA, *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali*, in AA.Vv., *Dimensione sociale del mercato unico europeo*, Giuffrè, 1990, 61 ss.; C. LA MACCHIA, *La Carta comunitaria dei diritti sociali*, in DLRI, 1990, 790 ss.; C. PETTITI, *La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs: un progrès?*, in DS, 1990, 387 ss.

<sup>207</sup> La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è stata sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950 dai Governi membri del Consiglio d'Europa. Sul significativo impatto che ha avuto, nell'ordinamento interno anche per quanto riguarda i diritti fondamentali del lavoro, la Convenzione europea, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, cfr. P. GIANNITI (a cura di), *La CEDU e il ruolo delle Corti*, Zanichelli, 2015; A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano*, Wolters Kluwer - Cedam, 2016; A.M. ROMITO, *op.cit.*, 203-228.

<sup>208</sup> Su cui v. G. BRONZINI, *Economia della condivisione e lavoro autonomo: una prospettiva europea*, in A. PERULLI (a cura di), *Lavoro autonomo e capitalismo delle piattaforme*, Wolters Kluwer - Cedam, 2018, 1 ss., spec. 16 ss.

standard", come il lavoro interinale, il lavoro a tempo parziale non volontario, il lavoro occasionale, il lavoro stagionale, il lavoro su richiesta, il lavoro autonomo dipendente o il lavoro mediante piattaforme digitali», ma che «i posti di lavoro permanenti sono quelli che contribuiscono di più all'espansione dell'occupazione, registrando nel corso degli ultimi due anni e mezzo una crescita più veloce rispetto al lavoro temporaneo», invitando la Commissione a estendere la direttiva sulle dichiarazioni scritte ai lavoratori (91/533/CEE) in modo da coprire tutte le forme di occupazione e i rapporti di lavoro (considerando K e punto 5);

- ha invitato la Commissione a sostenere attivamente una copertura più ampia della contrattazione collettiva, raccomandando l'istituzione di soglie retributive sotto forma di salari minimi nazionali (punto 6) e sottolineando l'importanza del diritto alla contrattazione collettiva e alle azioni collettive in quanto diritto fondamentale sancito nel diritto primario dell'UE (punto 8);
- ha esortato tutti gli Stati membri a dare piena attuazione alla legislazione in materia di protezione dai rischi sul luogo di lavoro e di limitazioni relative all'orario di lavoro e disposizioni sui periodi minimi di riposo e le ferie annuali (punto 7);
- ha raccomandato che tutti i lavoratori siano coperti da un'assicurazione contro la disoccupazione o il lavoro a tempo parziale involontario, che sia abbinata all'assistenza nella ricerca di un lavoro e a investimenti nel perfezionamento e nell'aggiornamento professionale in base alle condizioni definite da ciascuno Stato membro di concerto con le parti sociali (punto 14), mettendo in evidenza l'importanza di regimi adeguati di reddito minimo per preservare la dignità umana e lottare contro la povertà e l'esclusione sociale (punto 15)<sup>209</sup>;
- ha ricordato che la Carta dei diritti fondamentali dell'UE vieta qualsiasi forma di discriminazione, sottolineando la necessità di (far) applicare correttamente la direttiva 2000/78/CE sulla parità in materia di occupazione (punto 26);
- ha invitato gli Stati membri a siglare e ratificare la Carta sociale europea riveduta e ha addirittura incoraggiato la Commissione a esaminare le azioni necessarie per l'adesione dell'Unione europea alla Carta riveduta (punto 32);
- ha ritenuto opportuna l'adozione del pilastro europeo dei diritti sociali nel 2017, sotto forma di accordo tra il Parlamento, la Commissione e il Consiglio europeo.

Per rafforzare la serietà delle indicazioni e dei suggerimenti proposti nella risoluzione del 19 gennaio 2017, il Parlamento europeo ha fatto esplicito richiamo a due importanti decisioni della Corte di giustizia, la sentenza *Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras*<sup>210</sup> sulla direttiva 2003/88/CE e la sentenza *Ledra Advertising*<sup>211</sup> sulla responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea (Commissione e BCE) per violazione della Carta dei diritti fondamentali. Sostanzialmente, nella risoluzione del 19 gennaio 2017 il Parlamento UE ha sollecitato la Commissione a vigilare sulla corretta applicazione delle direttive sociali in ogni Stato membro, alla luce della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia, evidenziando il rischio di azioni di risarcimento danni nei confronti dell'Unione per responsabilità extracontrattuale dell'Istituzione europea, quale custode dei Trattati e della corretta osservanza delle norme comunitarie.

---

<sup>209</sup> Per alcune riflessioni sul reddito minimo garantito v. G. BRONZINI, *Economia della condivisione e lavoro autonomo: una prospettiva europea*, in A. PERULLI (a cura di), *op. cit.*, spec. 18 ss.; IDEM, *Percorso di lettura sul diritto ad un reddito di base*, in *DLRI*, 2018, 493 ss., ed ancor prima v. IDEM, *Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, n. 270/2015.

<sup>210</sup> C. giust. 10 settembre 2015, C-266/14, *Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras v. Tyco Integrated Security SL e Tyco Integrated Fire & Security Corporation Servicios SA*, EU:C:2015:208.

<sup>211</sup> C. giust. 20 settembre 2016, cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P, *Ledra Advertising ed altri v. Commissione e Banca centrale europea*, EU:C:2016:701.

Nel contempo, con comunicazione del gennaio 2017 la Commissione ha notiziato il Mediatore europeo, che ne ha preso atto nella decisione del 14 settembre 2017 chiudendo l'indagine OI/5/2016/AB sulla corretta gestione e utilità delle procedure EU-Pilot, di aver abbandonato i reclami secondo la procedura di pre-infrazione, rivelatesi inefficaci nel risolvere rapidamente eventuali violazioni del diritto comunitario in una fase precoce nei casi appropriati, ripristinando così la tradizionale procedura di infrazione, che comunque costituisce uno strumento per entrare in un dialogo immediato di *problem-solving* con uno Stato membro, soprattutto quando l'accertamento riguarda violazioni sistemiche e gravi del diritto dell'UE.

In questo contesto di ripresa più attiva del ruolo di garante dei Trattati dopo la crisi, dando seguito alla risoluzione del 19 gennaio 2017 del Parlamento Ue, con la recente comunicazione interpretativa sulla direttiva 2003/88/CE la Commissione europea<sup>212</sup> si è preoccupata di fornire agli interpreti una summa coordinata, con vocazione quasi codificatoria, delle informazioni provenienti dal legislatore e dalla giurisprudenza dell'Unione sulla regolamentazione della direttiva sull'organizzazione dell'orario di lavoro, preoccupandosi di sottolineare le nozioni comunitarie di lavoratore subordinato e di lavoratore autonomo enucleate dalla Corte di giustizia in oltre 50 decisioni.

La Commissione UE ha evidenziato che, al di là dello status della persona secondo la normativa nazionale, alcuni lavoratori qualificati «autonomi» nell'ordinamento interno possono essere qualificati dalla Corte di giustizia come «lavoratori» ai fini dell'applicazione della direttiva sull'orario di lavoro.

Contestualmente, il 27 aprile 2017 la Commissione ha adottato una Dichiarazione sull'*European social pillar*<sup>213</sup> (con valore anche di Raccomandazione) nella quale sono stati indicati i 20 principi su cui indirizzare le politiche del lavoro e della sicurezza sociale nell'Unione, già elaborati nella Risoluzione del Parlamento Ue, integrata da un Documento *Reflection paper on the future of social europe* e dallo schema della *Joint Declaration* sul pilastro sociale europeo, poi sottoscritta il 27 novembre al Vertice sociale tenutosi in Svezia dai tre Presidenti del Consiglio, del Parlamento e della stessa Commissione<sup>214</sup>.

Poco dopo, il Parlamento europeo ha approvato la risoluzione del 4 luglio 2017 sulle condizioni di lavoro e l'occupazione precaria (2016/2221(INI)), chiedendo una revisione della direttiva 91/533/CEE sull'informazione ai lavoratori delle condizioni di lavoro, per tenere conto delle nuove forme di lavoro atipiche e dell'aumento del lavoro precario.

Nella risoluzione del 4 luglio 2017 l'Istituzione Ue ha preso atto della definizione di *Eurofound*<sup>215</sup> di occupazione atipica, ovvero i rapporti di lavoro non conformi al modello di lavoro *standard* o tipico, a tempo pieno, regolare, a tempo indeterminato e con un unico datore di lavoro per un lungo arco di tempo, e ha evidenziato che i termini "atipico" e "precario" non possono essere utilizzati come sinonimi.

---

<sup>212</sup> Cfr. Comunicazione interpretativa della Commissione europea sulla direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'orario di lavoro, in GUUE C 165 del 24 maggio 2017, 1.

<sup>213</sup> Su [https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-social-dimension-europe\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-social-dimension-europe_en); sulla Dichiarazione della Commissione cfr., S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *QC*, 4, 2017, 953 ss.; F. DURANTE, *Lavoro e Welfare: il sindacato e il Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *RPS*, 3, 2017; A. CRESPI, *European pillar of social rights mirror EU good intentions and contradictions*, in *socialeurope.com*; G. BRONZINI, *Il reddito minimo garantito alla luce del "pilastro sociale europeo"*, su [bin-italia.org](http://bin-italia.org), 16 febbraio 2018.

<sup>214</sup> Cfr. G. BRONZINI, *Economia della condivisione e lavoro autonomo: una prospettiva europea*, in A. PERULLI (a cura di), *op. cit.*, spec. 20 ss., secondo il quale la dichiarazione avrebbe il merito di aver rifocalizzato l'attenzione generale sulla questione sociale europea.

<sup>215</sup> Su <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/atypical-work>.

In particolare, il Parlamento europeo fornisce come definizione di lavoro precario un'occupazione nella quale non vengono rispettate le norme e le disposizioni dell'Unione, internazionali e nazionali e/o che non offra mezzi sufficienti per una vita dignitosa o una protezione sociale adeguata e constata che alcune forme atipiche di occupazione possono comportare maggiori rischi di precarietà e insicurezza, ad esempio nel caso del lavoro a tempo parziale involontario, del lavoro a tempo determinato, dei contratti a zero ore nonché di tirocini e apprendistati non retribuiti.

Chiaro l'obiettivo delle Istituzioni europee di rilanciare il *welfare* comunitario utilizzando come modello non più, e non solo, le buone prassi sociali rilevate negli Stati membri, ma anche la naturale (seppure esplicitamente sempre negata) tendenza all'armonizzazione delle discipline interne del lavoro, che è l'effetto del recepimento delle direttive sociali nelle sue correzioni e integrazioni attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia, grazie anche, da un lato, al rilancio dell'azione collettiva sindacale, di natura paragiurisdizionale, sulla tutela dei diritti dei lavoratori garantiti dalla Carta sociale europea (richiamata dall'art. 151 TFUE) nei reclami collettivi davanti al Comitato europeo dei diritti sociali presso il Consiglio d'Europa, dall'altro ad una significativa attività di ascolto e di mediazione sulle istanze dei cittadini-lavoratori europei promossa dalla Commissione PETI del Parlamento Ue, ai sensi dell'art. 20, par. 2, lett. d, del TFUE<sup>216</sup>.

Non è un caso, allora, che la Commissione UE, nell'ambito delle iniziative che danno seguito al pilastro europeo dei diritti sociali, abbia adottato il 21 dicembre 2017 una proposta di direttiva per condizioni di lavoro più trasparenti e prevedibili in tutta l'Unione.

La proposta della Commissione integra e aggiorna gli esistenti obblighi di informare tutti i lavoratori riguardo alle loro condizioni di lavoro e stabilisce nuove norme minime per garantire che tutti i lavoratori, inclusi quelli che hanno contratti atipici, beneficino di maggiore prevedibilità e chiarezza in materia di condizioni di lavoro, aggiornando e costituendo così la direttiva 91/533/CEE. In particolare, la Commissione con la proposta di direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili intende ridurre il rischio che i lavoratori non godano di sufficiente tutela, procedendo con le seguenti misure:

- allineando la nozione di lavoratore a quella della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione e garantendo la copertura delle stesse categorie generali di lavoratori;
- integrando nell'ambito di applicazione della direttiva forme di lavoro subordinato che, attualmente, sono spesso escluse, come i lavoratori domestici, i lavoratori a tempo parziale marginale o quelli con contratti di brevissima durata, ed estendendola a nuove forme di lavoro subordinato come i lavoratori a chiamata, i lavoratori pagati a voucher e i lavoratori tramite piattaforma digitale;
- garantendo che i lavoratori ricevano un fascicolo informativo aggiornato e ampliato sin dal primo giorno del rapporto di lavoro, e non due mesi dopo come accade attualmente;
- stabilendo nuovi diritti minimi, quali il diritto a una maggiore prevedibilità del lavoro per coloro che lavorano per lo più con un orario variabile, la possibilità di chiedere la transizione a una forma di occupazione più stabile e di ricevere una risposta scritta o il diritto alla formazione obbligatoria senza deduzione dello stipendio;
- rafforzando gli strumenti di esecuzione e i mezzi di ricorso come ultima risorsa per risolvere eventuali controversie.

Peraltro, il Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2017 aveva invitato il legislatore dell'Unione

---

<sup>216</sup> La Commissione per le petizioni presso il Parlamento europeo è stata istituita sulla base degli artt. 20 e 227 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dell'articolo 44 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (cfr. Cass., 10 luglio 2017, n.17070) per ascoltare le istanze dei cittadini e sollecitare le Istituzioni Ue ad adottare gli opportuni provvedimenti di tutela dei diritti quesiti.

ad avanzare rapidamente sulle questioni sociali in sospeso a livello dell'UE, facendo anche riferimento alle iniziative annunciate dalla Commissione nel suo programma di lavoro, tra cui questa direttiva.

Non è neanche un caso, infine, alla luce di questo percorso di valorizzazione del pilastro sociale europeo, che il Parlamento Ue abbia adottato in seduta plenaria l'importante risoluzione del 31 maggio 2018 «sulla risposta alle petizioni riguardanti la lotta alla precarietà e all'abuso dei contratti a tempo determinato»<sup>217</sup>, addirittura arrivando a censurare duramente il comportamento della Commissione ai punti 4-6 e imponendo precise coordinate alla sua azione (prima negligente) amministrativa come garante dei Trattati, sia all'interno della sua organizzazione sia all'esterno nei confronti degli Stati membri. In particolare, il Parlamento Ue:

- ha invitato la Commissione e gli Stati membri a combattere il lavoro precario, tra cui i contratti a zero ore, garantendo lo sviluppo di nuovi strumenti e il rispetto coerente della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, nonché l'applicazione concreta della legislazione dell'UE e nazionale a livello nazionale al fine di risolvere il problema del lavoro dignitoso e attuare un approccio basato sui diritti; ha invitato la Commissione e gli Stati membri a cooperare con tutte le parti sociali, in particolare i sindacati, e i soggetti interessati pertinenti, al fine di promuovere un'occupazione di qualità, sicura e ben retribuita e rafforzare, tra l'altro, gli ispettorati del lavoro (punto 4);
- ha sollecitato la Commissione ad adottare provvedimenti immediati nella sua legislazione per affrontare in modo efficace le pratiche occupazionali che conducono alla precarietà (punto 5);
- ha invitato la Commissione a intensificare i suoi sforzi per porre fine alle clausole inique nei contratti di lavoro, affrontando tutti gli abusi e tutte le scappatoie; prende atto della nuova proposta di direttiva sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili, che mira ad istituire nuovi diritti per tutti i lavoratori, in particolare al fine di migliorare le condizioni di lavoro per i lavoratori nelle nuove forme di lavoro e di lavoro non *standard*, limitando nel contempo gli oneri a carico dei datori di lavoro e mantenendo la capacità di adattamento del mercato del lavoro».

Anche sulla sanzione più efficace contro l'abusivo ricorso ai contratti a tempo determinato il Parlamento Ue ha scelto la strada indicata dalla Corte di giustizia nella sentenza Mascolo<sup>218</sup>, espressamente citata (punto 55) nella risoluzione del 31 maggio 2018 in nota 1 al punto 17, quella della conversione di un contratto a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato, ma non applicata correttamente, unitamente alla sentenza Adeneler<sup>219</sup>, dalla giurisprudenza nazionale italiana nel pubblico impiego, come si evince dai punti 16-20, in cui l'Istituzione Ue:

- ha denunciato il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato al fine di coprire esigenze che non sono di natura temporanea, ma permanente e durevole, dato che ciò rappresenta una violazione della direttiva 1999/70/CE (punto 16);
- ha rilevato che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che la conversione di un contratto a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato costituisce una misura che è coerente con gli obblighi derivanti dal diritto dell'UE, in quanto impedisce l'abuso dei contratti a tempo determinato e comporta l'eliminazione definitiva delle conseguenze dell'abuso (punto 17);

---

<sup>217</sup> Cfr. V. De Michele, *La risoluzione del Pe sulla precarietà in Europa*, su [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu), 15 luglio 2018.

<sup>218</sup> C. giust., 26 novembre 2014, cause riunite C-22/13, C-61/13, C-62/13 e C-418/13, Mascolo, Forni, Racca, Napolitano ed a. v. Miur, *nonché* C-63/13 Russo v. Comune di Napoli, EU:C:2014:2124.

<sup>219</sup> C. giust. 4 luglio 2006, C-212/04, *Konstantinos Adeneler et al. c. Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, EU:C:2006:443..

- ha sottolineato che la conversione di un contratto a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato deve essere considerata come una misura volta ad impedire e a sanzionare effettivamente l'abuso dei contratti a tempo determinato nel settore pubblico e privato, e deve essere inclusa in modo chiaro e coerente da tutti gli Stati membri nei rispettivi quadri giuridici pertinenti in materia di diritto del lavoro (punto 18);
- ha sottolineato che la conversione di un contratto a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato per un lavoratore che abbia subito un abuso in materia di contratti a tempo determinato, in violazione della direttiva 1999/70/CE, non esime uno Stato membro dall'obbligo di punire tale abuso, compresa, in aggiunta, la possibilità per il lavoratore interessato di ottenere il risarcimento per qualsiasi danno subito in passato (punto 19);
- ha evidenziato, con chiaro riferimento agli esiti della sentenza *Santoro* (cit.), che se uno Stato membro decide di punire la discriminazione o l'abuso nei confronti di un lavoratore temporaneo in violazione del diritto dell'UE mediante la concessione di un indennizzo a favore del lavoratore interessato, l'indennizzo deve essere in ogni caso adeguato ed efficace e deve costituire un risarcimento integrale per tutti i danni subiti (punto 20).

Si tratta di un atto di indirizzo del Parlamento, l'unico organo elettivo espressione della democrazia rappresentativa su base proporzionale dei cittadini europei dei 28 Stati membri, che ha una valenza politica molto elevata, perché cambia gli obiettivi delle Istituzioni europee, in specie del Consiglio e della Commissione, ad orientarsi verso un'implementazione effettiva del Pilastro sociale europeo e verso l'abbandono delle politiche di flessibilità deregolativa dei rapporti di lavoro, sostenendo, esplicitamente, la giurisprudenza della Corte di giustizia sulla tutela effettiva dei diritti dei lavoratori a tempo determinato, in particolare ai punti 4 e 17.

Del resto, al punto 21 la risoluzione del Parlamento del 31 maggio 2018, come precisato al punto 110 della sentenza *Mascolo* della Corte Ue, ha sottolineato che le considerazioni di bilancio alla base della scelta di politica sociale di uno Stato membro non possono giustificare la mancanza di misure efficaci volte a prevenire e a punire debitamente l'uso abusivo di una successione di contratti a tempo determinato.

Come si può notare, dunque, non solo il diritto del lavoro europeo comincia ad assumere forme identitarie con l'interazione delle istituzioni Ue che esercitano le funzioni legislative, amministrative e giurisdizionali, ma esso si delinea come non riducibile alla normativa e alla prassi dell'Unione, aprendosi al contributo, non privo di una sua originalità e di forte autonomia rispetto agli ordinamenti nazionali, delle grandi Carte europee sulla tutela dei diritti fondamentali e degli organi di controllo sulla loro applicazione che operano nel sistema del Consiglio d'Europa, come la Carta sociale europea con il CEDS per i diritti collettivi sindacali e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo con la Corte di Strasburgo per i diritti individuali dei lavoratori.

### **3. La primazia del diritto costituzionale Ue attraverso la Carta dei diritti fondamentali: il ruolo della Corte di giustizia nella sentenza Bauer**

Il diritto del lavoro europeo trova la sua prima forma di costituzionalizzazione nelle recentissime e contestuali sentenze *Bauer e Willmeroth*<sup>220</sup> e *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*<sup>221</sup> della Corte di giustizia.

La Corte comunitaria, in grande sezione, si trova a dover rispondere, ancora una volta, alla problematica del possibile effetto diretto della normativa derivata dell'Unione europea, come già

<sup>220</sup> C. giust. 6 novembre 2018, cause riunite C-569/16 e C-570/16, *Bauer e Willmeroth*, EU:C:2018:871.

<sup>221</sup> C. giust. 6 novembre 2018, causa C-684/16, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*, EU:C:2018:874.

interpretato dalla giurisprudenza della Corte Ue, nell'ambito di una controversia che riguarda soltanto soggetti privati, in una fattispecie di norma interna tedesca che impedisce, senza possibilità di interpretazione conforme, da un lato il diritto degli eredi di un lavoratore deceduto all'indennità sostitutiva delle ferie non godute a causa della morte del titolare del diritto (causa Bauer e Willmeroth), dall'altro il diritto del lavoratore al momento della risoluzione del rapporto all'indennità sostitutiva delle ferie non godute (causa Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften)

Le ordinanze pregiudiziali erano particolarmente insidiose, perché provenivano dalla Cassazione del lavoro tedesca che, diversamente dalla prevalente giurisprudenza di merito, non intendeva dare diretta applicazione alla sentenza Bollacke<sup>222</sup>, con cui la Corte di giustizia, in una controversia tra privati in cui il diritto all'indennità sostitutiva delle ferie non godute per cessazione del rapporto di lavoro era maturato nel 2011 (quindi successivamente all'entrata in vigore del Trattato Ue) aveva dichiarato il contrasto con l'art.7 della direttiva 2003/88/CE sull'orario di lavoro di prassi nazionali (e non tanto della legislazione, che invece poteva essere agevolmente interpretata in senso favorevole al lavoratore) della giurisprudenza della Corte federale del lavoro, che escludeva il riconoscimento del diritto agli eredi in caso di risoluzione del rapporto per decesso del lavoratore.

La Corte di giustizia nelle due sentenze ha distinto tra effetto diretto nei confronti delle pubbliche amministrazioni del diritto derivato Ue quando il precetto comunitario sia sufficientemente chiaro, preciso e incondizionato, come nel caso dell'art.7 della direttiva 2003/88/CE, ed effetto diretto nei confronti dei privati del solo diritto primario dell'Unione quando la norma sia, anche in questo caso, chiara, precisa e incondizionata, come l'art.31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, che ha lo stesso valore dei Trattati.

La Corte Ue ha precisato, alla luce della recente sentenza Smith<sup>223</sup>, che, *«anche se chiara, precisa ed incondizionata, una disposizione di una direttiva volta a conferire diritti o a imporre obblighi ai privati non può essere applicata in quanto tale nell'ambito di una controversia che ha luogo esclusivamente tra privati»* (sentenza Bauer, punto 77) e, richiamando la sentenza Fenoll<sup>224</sup> sul diritto alle ferie annuali del disabile inserito nei Cat francesi a cui era stato riconosciuto dalla Corte di Lussemburgo lo status di lavoratore subordinato, ha chiarito che *«l'articolo 7 della direttiva 2003/88 non può quindi essere invocato in una controversia tra privati allo scopo di garantire la piena efficacia del diritto alle ferie annuali retribuite e di disapplicare ogni disposizione di diritto nazionale contraria»* (sentenza Bauer, punto 78).

In conseguenza, la grande sezione riconosce che l'art.31, paragrafo 2, della Carta, è una disposizione chiara, precisa e incondizionata, che *«riflette il principio essenziale del diritto sociale dell'Unione al quale non è possibile derogare se non nel rispetto delle rigorose condizioni di cui all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta e, in particolare, del contenuto essenziale del diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite»* (sentenza Bauer, punto 84), e che può essere invocata e applicata direttamente nei confronti dei privati, a differenza di quanto previsto dall'art.27 della Carta, sul diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, nella fattispecie esaminata nella sentenza Association de médiation sociale<sup>225</sup>, che rinvia per l'esercizio dei diritti informativi e sindacali ai *«casi e alle condizioni previsti dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali»*.

---

<sup>222</sup> C. giust. 12 giugno 2014, causa C-118/13, Bollacke, EU:C:2014:1755.

<sup>223</sup> C. giust. 7 agosto 2018, causa C-122/17, Smith, EU:C:2018:631, punto 43 e giurisprudenza ivi citata.

<sup>224</sup> C. giust. 26 marzo 2015, causa C-316/13, Fenoll, EU:C:2015:200.

<sup>225</sup> C. giust. 15 gennaio 2014, causa C-176/12, Association de médiation sociale, EU:C:2014:2.

Fondamentale, ai fini dell'applicazione estensiva dell'art.51, paragrafo 1, della Carta dell'ambito di applicazione di tutte le disposizioni della stessa Carta dei diritti Ue anche ai soggetti privati, oltre che alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente dell'attuazione del diritto dell'Unione, è la constatazione che la normativa derivata Ue (art.7 della direttiva 93/104/CEE e art.7 della direttiva 2003/88/CE) non ha istituito direttamente il diritto alle ferie annuali retribuite, che è principio essenziale del diritto sociale dell'Unione ed ha natura imperativa e categorica (anche) perché trova origine in vari atti internazionali, elaborati dagli Stati membri a livello di Unione, come l'art.8 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, peraltro menzionata all'articolo 151 TFUE, come la Carta sociale europea, di cui tutti gli Stati membri sono parti in quanto vi hanno aderito nella sua versione originaria, nella sua versione riveduta o nelle due versioni, anch'essa menzionata all'articolo 151 TFUE, e come la convenzione n. 132 dell'Organizzazione internazionale del lavoro, del 24 giugno 1970, relativa ai congedi annuali pagati, come riveduta, i cui principi sono richiamati dal considerando 6 della direttiva 2003/88 (sentenza Bauer, punto 81).

Del resto, sottolinea la Corte Ue, richiamando il proprio recente precedente della sentenza Egenberger<sup>226</sup>, sottolinea di aver già ammesso che il divieto di discriminazione sancito all'articolo 21, paragrafo 1, (e l'art.47 sul diritto ad un equo processo davanti ad un giudice indipendente e imparziale) della Carta è di per sé sufficiente a conferire a un soggetto privato un diritto invocabile in quanto tale in una controversia che lo vede opposto a un altro soggetto privato, senza, quindi, che vi osti l'articolo 51, paragrafo 1, della Carta (sentenza Bauer, punto 89).

Con le due sentenze del 6 novembre 2018 Bauer e Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, con la sentenza Smith del 7 agosto 2018 e con la sentenza Egenberger, tutte in grande sezione della Corte di giustizia viene per la prima volta costituzionalizzato il diritto del lavoro dell'Unione attraverso l'applicazione diretta anche nelle controversie tra privati della norma primaria della Carta dei diritti fondamentali, quando essa abbia contenuto imperativo e categorico, sia chiara, precisa e incondizionata nel riconoscere ai singoli il diritto sociale, come già accertato con l'art.21 sul divieto di discriminazione, con l'art.47 sul giusto processo, con l'art.31, paragrafo 2, sul diritto alle ferie annuali e, si aggiunge, con l'art.20 sul diritto di tutte le persone all'uguaglianza davanti alla legge.

Con questo poderoso intervento della giurisprudenza della Corte di giustizia, evidentemente, il pilastro sociale europeo può trovare la sua implementazione e la sua effettività negli ordinamenti interni, in un quadro costituzionale Ue che si definisce, finalmente, nella direzione della maggior tutela dei diritti fondamentali sociali.

---

<sup>226</sup> C.giust. 17 aprile 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257.



## LE PROSPETTIVE

Per una nuova solidarietà paneuropea.  
Un reddito di base multilivello nell'era digitale?

Giuseppe Allegri

*Chierici di tutti i Paesi, tocca a voi proclamare alle vostre  
nazioni ch'esse sono perpetuamente nel male per il solo fatto  
d'essere nazioni*

Julien Benda, *Discorso alla nazione europea*, 1932

*L'Europa ha osservato la storia buffa della propria esistenza  
per così tanto tempo che, nel Novecento, l'allegria epopea di  
Rabelais si è trasformata nella commedia disperata di Ionesco,  
che dice: «Ci sono poche cose che separano l'orribile dal  
comico». La storia europea del riso si chiude così.*

Milan Kundera, *Riso (europeo)*, in *L'arte del romanzo*, 1986

*L'Europa deve trasformarsi al tempo stesso in provincia e in  
metanazione*

Edgar Morin, *Pensare l'Europa*, 1987

**Sommario.** 1. Premessa. 2. Le molteplici crisi dentro e intorno al vecchio Continente. 3. *European Social Union* e reddito minimo adeguato contro tecnocrazie e nazionalismi. A partire dallo *European Social Pillar*. 4. Per il reddito di base multilivello nell'era digitale.

### **1. Premessa**

Con questo intervento si vorrebbe cogliere l'occasione del dibattito intorno allo *European Social Pillar*, solennemente adottato con proclamazione inter-istituzionale al vertice di Göteborg del 17 novembre 2017, da parte di Commissione, Consiglio e Parlamento dell'Unione europea, per porre l'oramai ineludibile prospettiva di ripensare il *modello sociale europeo* nella prospettiva di una *Unione sociale europea* e di un piano comune di diritti sociali fondamentali europei, che abbia fondamento in un reddito di base continentale multilivello. Interventi necessari da un lato per correggere l'involuzione istituzionale assunta dal processo di integrazione continentale nell'ultimo decennio e dall'altro, soprattutto, per combattere l'acuirsi di diseguaglianze che generano sempre maggiori forme di esclusione, insicurezza, paura e rabbia tra le cittadinanze d'Europa, nello

scollamento tra masse impoverite e classi dirigenti nazionali ed europee votate al fallimento delle istituzioni euro-unitarie.

Prendere sul serio questa “occasione”, in prossimità delle elezioni per l'Europarlamento del maggio 2019, significa porre la *questione sociale europea* come il tema centrale da affrontare per pensare istituzioni continentali adeguate ai presenti e (immediatamente) futuri mutamenti ecologici, economici, tecnologici e dei sistemi di produzione e distribuzione delle ricchezze, per innescare politiche pubbliche inclusive e progressive, di apertura della cittadinanza sociale e diffusione di nuovi strumenti di partecipazione politica. Partendo dall'assunto, tendenzialmente sempre troppo eurocentrico<sup>227</sup>, che la dimensione euro-continentale possa ancora essere pensata come ecosistema macro-regionale con vocazione multilaterale, da «mediatore evanescente» e post-coloniale nel contesto globale, ai tempi dell'unilateralismo statunitense all'indomani dell'11 settembre 2001<sup>228</sup>, e ancor più dinanzi all'attuale riarticolazione dei rapporti politico-istituzionali ed economico-finanziari, nell'ondata neo-reazionaria che attraversa il vecchio come il nuovo Continente, dal 2016 dell'isolazionismo di Brexit e del protezionismo del Presidente statunitense Donald Trump, in un contesto globale multipolare, attraversato dall'accelerazione tecnologica dei flussi finanziari, come da grandi migrazioni, conflitti locali, malavita organizzata e terrorismi globali e dinanzi al pervasivo protagonismo dell'economia cinese e del subcontinente indiano. Per continuare a pensare lo spazio politico continentale come *cuneo di regolazione sociale e giuridica nei processi di scomposizione e ricomposizione dei poteri nell'epoca globale e digitale*, per un'Europa 2.0 (Vallinoto – Vannuccini, a cura di, 2010).

Ben sapendo che la prospettiva all'interno della quale si situano questi appunti riguarda il presente e il futuro dell'Europa e delle sue cittadinanze a partire dall'Unione europea, quella economica e quella anche monetaria, che costituiscono una parte, seppure ampia, del più vasto “vecchio Continente” e dei 47 Paesi riuniti nel Consiglio d'Europa, ma con l'ulteriore precisazione che «tutto quanto tocca l'Unione riguarda anche l'Europa intera, sia perché l'Unione ne è la parte più cospicua, sia perché (sebbene non si sappia ancora per quanto) il diritto dell'Unione ha oggi un ruolo egemonico e paradigmatico» (Luciani, 2018, 3). Con una personale consapevolezza a lungo ribadita sulle *sorti d'Europa*, dinanzi al triste spettacolo delle attuali classi dirigenti, che ricalca il sentimento angustiato del grande Alberto Savinio, oltre settanta anni fa, nel pieno della ben più immane tragedia della seconda guerra mondiale, nel dicembre 1944, quando osservava «che all'unione dell'Europa, ossia al bene dell'Europa, non pensano se non quelli tra i suoi figli che in questo momento sono i meno benestanti, i meno fortunati, i meno “vittoriosi”, mentre i benestanti, i fortunati, i vittoriosi non ci pensano affatto»<sup>229</sup>.

---

<sup>227</sup> Ma sia concessa qui una battuta per riprendere il provocatorio titolo della bella intervista di M. Valente, *Non sparate sull'eurocentrismo*, in *La Lettura – Corriere della Sera*, 21 ottobre 2018, 6-7 allo storico Jürgen Osterhammel, autore del libro *Unfabling the East. The Enlightenment's Encounter with Asia*, Princeton University Press, 2018, intervista nella quale lo studioso tedesco ribadisce che il termine eurocentrismo «è un concetto estremamente vago», insistendo però sulla possibilità di pensarlo come *inclusivo*, cooperativo, aperto, rispetto a quello tradizionalmente inteso come *esclusivo*, foriero di gerarchie e di una pretesa superiorità dell'Occidente.

<sup>228</sup> Seguendo la tradizionale e insuperata ricostruzione portata avanti proprio in quegli anni da É. Balibar, *L'Europa, l'America, la guerra*, manifestolibri, Roma, 2003 e Id., *Noi cittadini d'Europa? Le frontiere, lo Stato, il popolo*, a cura di A. Simone e B. Foglio, manifestolibri, Roma, 2004.

<sup>229</sup> A. Savinio, *Ai genitori dico*, 27 dicembre 1944, in Id., *Sorte d'Europa*, a cura di P. Ilaria, Adelphi, Milano, 2017 (1977), 85.

## 2. Le molteplici crisi dentro e intorno al vecchio Continente

Si parte dal sostenere la necessità di una solidarietà paneuropea, che coinvolga cittadini, Stati e istituzioni euro-unitarie, fondata sulla previsione di nuove tutele e garanzie reciproche: istituzioni e strumenti di sicurezza sociale per rispondere alla triplice tendenza centrifuga che sconvolge l'ordine costituzionale continentale, dentro il succedersi di «crisi multiple» che logorano il processo di integrazione economica dell'UE e dell'unione monetaria<sup>230</sup>. Seppure si riconosca che, da tempo oramai, il dispositivo della *crisi economica* diventa strumento politico, arte di governo a tutti gli effetti, istituzionalizzando un permanente *stato di eccezione* – nel senso di Walter Benjamin che supera l'interpretazione *schmittiana* del 1922 – e finisce per diventare la regola burocratico-amministrativa che impone scelte obbligate, sottoposte a vincoli indiscutibili, in una catena infinita di decisioni imposte dal succedersi degli eventi e immodificabili (Gentili, 2018, 75 e ss.), in quella duratura prospettiva del *There Is No Alternative* che è il mantra del «realismo capitalista» da circa un quarantennio (Fisher 2018).

Da un lato si assiste infatti al perdurare di restrittive politiche pubbliche di *austerità* fondate sui principi di un ordo-liberalismo che non permette politiche economiche anti-cicliche e appare logorato da un decennio di sofferenza dell'Eurozona, impoverimento di quello che un tempo era la base sociale di riferimento delle democrazie pluraliste – le affluenti classi medie –, esponenziale crescita di conflitti costituzionali infrasistemici e radicale trasformazione dei meccanismi di *governance* sovra e transnazionale nel senso di un *Authoritarian Managerialism* (Joerges – Glinski, eds., 2014), che genera una rancorosa diffidenza nei confronti di quella classe dirigente continentale percepita come una indistinta e lontana *élite* di *Eurocrati*, banchieri, speculatori finanziari e tecnocrati che la propaganda politica, soprattutto nazionale, presenta come unica colpevole delle multiple e diffuse *crisi europee*.

D'altro canto, da tempo, l'intero processo di integrazione continentale risulta sempre più frammentato tra reciproche diffidenze e pregiudizi, fino a precipitare in veri e propri rigurgiti nazionalistici: i “virtuosi e rigorosi” Paesi del Nord Europa contro i “lassisti ed indebitati” dell'area Mediterranea (e viceversa); l'affermarsi di un “blocco continentale”, un *cuore tedesco*, intorno alla riluttante Repubblica Federale Tedesca nell'Eurozona; il conflitto sulla gestione delle politiche migratorie dell'intera UE e il consolidarsi di posizioni autoritarie e isolazioniste nel blocco dei *Paesi di Visegrad* (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria); il faticoso e contraddittorio processo Brexit, che rischia di disarticolare tanto lo spazio economico-commerciale europeo, che la stessa architettura politico-istituzionale del Regno Unito; il blocco degli otto Paesi dell'Europa settentrionale (Olanda, Danimarca, Irlanda, Finlandia, Svezia e le tre Repubbliche baltiche Estonia, Lettonia e Lituania) strenui oppositori delle proposte di riforme istituzionali euro-unitarie proposte nel tempo, e con molta fatica, dal tradizionale asse franco-tedesco.

Il tutto dentro una lunga crisi di applicazione del diritto euro-unitario, alla luce di un *diritto europeo dell'emergenza* (Allegri – Bronzini, 2014, 24 e ss.), in deroga rispetto all'architettura

---

<sup>230</sup> Per riprendere la condivisibile analisi di Fabbrini, 2017, diffusamente, specie 11 e s., a proposito delle crisi sistemiche dell'ordinamento euro-unitario nell'ultimo decennio.

giuridico-istituzionale del processo di integrazione, che ha di fatto istituzionalizzato una *fuga dai Trattati*, nel senso di una elusione dell'architettura istituzionale comune che pure ha mantenuto finalità di integrazione continentale (Martinico, 2016): una sorta di permanenza dell'integrazione continentale al costo di tenere sotto stress diritto ed istituzioni comuni, favorendo invece il predominio del circuito intergovernativo, con predominanza di alcune diplomazie governative su altre – quel *federalismo postdemocratico degli esecutivi*, nel tempo assai criticato da Jürgen Habermas – in una prassi di scomposizione e gerarchizzazione dei rapporti tra Stati (ancora, tra i molti e da ultimo, Fabbrini, 2017, 84 e *passim*).

Infine, è dalla scorsa campagna elettorale per l'Europarlamento 2014 che molte forze, movimenti e partiti dell'intero arco politico assumono schiette posizioni di ripiegamento nazionalista, rigida difesa dei propri confini “sovrani” e chiusura identitaria, speculando sul rancore di una lotta tra gli impoveriti sconfitti da un decennio di asimmetrica finanziarizzazione e indebitamento delle economie e delle proprie vite. È il caso dei *TAN Parties* (tradizionalisti, autoritari, nazionalisti) di destra, in diversi Paesi europei, a partire anche da quelli fondatori della Comunità europea, come in Francia, con il successo dell'ultra-nazionalista e a tratti xenofobo *National Front* di Marie Le Pen, primo partito con quasi il 25% dei consensi, cui si aggiungono ben nove partiti della destra nazionalista presenti nell'attuale Parlamento europeo<sup>231</sup>. Con la prospettiva di vedere il voto per l'Europarlamento del prossimo maggio 2019 come l'ulteriore, definitivo, successo di forze politiche che potranno rivelarsi come gli esecutori testamentari del processo di integrazione continentale.

Ma accanto a questi duraturi conflitti – con classi dirigenti sospese su gelose visioni nazionalistiche anche ai vertici del circuito euro-unitario – si affianca il tema globale degli effetti delle innovazioni tecnologiche nelle nostre società, in quella economia digitale al tempo di *Internet*, tra tecnopolitica, tendenze iper o post-democratiche e libertà costituzionali (dagli anticipatori studi di Stefano Rodotà già negli anni Novanta del Novecento, a Frosini, 2016) verso la quarta rivoluzione industriale, dell'automazione e dell'intelligenza artificiale futura, che sembrano indurre in una radicale e accelerata trasformazione l'intero assetto sociale. A partire dalle forme di discussione pubblica e partecipazione politica, rispetto ai tradizionali soggetti dell'informazione, delle figure di intermediazione sociale e della rappresentanza politica, con una chiara tendenza al *neopopulismo digitale* in quella permanente, e distorta, *click democracy* su piattaforme digitali proprietarie; poi l'organizzazione del mondo del lavoro, del fare impresa e dei tempi di vita; la distribuzione e polarizzazione della ricchezza prodotta, con conseguente crescita delle diseguaglianze; l'organizzazione delle città, i sistemi di protezione sociale e promozione di istruzione, sanità, mobilità, etc.; fino all'estrazione delle materie prime necessarie all'industria digitale, con le connesse questioni energetiche, trasformazioni ambientali, climatiche, ecosistemiche, generate dagli interventi antropici e del capitalismo fossile (Moore, 2017) e i conseguenziali, duraturi processi migratori che li accompagnano.

### **3. European Social Union e reddito minimo adeguato contro tecnocrazie e nazionalismi. A partire dallo European Social Pillar**

---

<sup>231</sup> Sul caso francese sia concesso rinviare ad Allegri, 2015.

Se questo è il contesto più ampio e tendenziale, le infinite crisi sistemiche europee dell'ultimo decennio hanno prodotto processi di «sdemocratizzazione» delle società in favore di una «governance dall'alto», connessa a una ulteriore finanziarizzazione dei processi economici e delle nostre stesse vite indebitate<sup>232</sup>. Sono così aumentate solo le condizioni di insicurezza e impoverimento delle cittadinanze, le quali hanno la sensazione di subire senza partecipare: di essere la cornice di un “mercato continentale”, sempre più egemonizzato dai *diktat* delle Borse, delle agenzie di *rating*, dei capitali finanziari e di una indistinta classe dirigente di Bruxelles, dove altri hanno già scelto per loro. E dal “tradizionale” e assai dibattuto *deficit democratico* si precipita nel rischio di un «*democratic default*» (Majone 2014 e Marsocci, a cura di, 2016), a causa della dimensione normativa delle *crisi europee* nel mettere definitivamente in scacco il paradigma democratico tradizionale, visto che l'intero processo di integrazione continentale e di ri-articolazione nazionalista dei poteri sembra assumere sempre più i connotati di una «crisi del capitalismo democratico» (Blokker, 2015), in un percorso quarantennale di coinvolgimento delle istituzioni statali in quella “grande trasformazione” che ha portato uno slittamento dalla «*gouvernance d'entreprise*” à la “*gouvernance d'État*”», dove il ruolo delle istituzioni pubbliche statali rimane sempre centrale nei processi locali e globali di distribuzione e ri-accentramento dei poteri, non solo in posizione ancillare rispetto ai grandi interessi economico-finanziari, ma spesso in funzione strumentale rispetto a questi attori globali<sup>233</sup>. Pertanto il decennio delle crisi europee sembra lasciarci due facce di un'identica medaglia con le effigi di principi democratici falsati e distorti: le spinte di una intoccabile *governance* tecnocratica generano risposte nazionalistiche e protezionistiche, di chiusura e arroccamento identitario, in un continuo logoramento dei principi di coesione, integrazione, condivisione che in modo faticoso, e anche polemico, avevano guidato il processo di unificazione continentale. Sembra di essere sospesi in un cortocircuito di speculari tendenze centrifughe: lo sfilacciamento del processo di integrazione – nella fase declinante di una globalizzazione che in Europa ha acuito le disuguaglianze tra *élite* e masse in condizione di insicurezza, frustrazione e paura – genera il cupo ritorno di nazionalismi protezionistici e un permanente plebiscitarismo digitale dall'alto, nell'epoca dell'immediata e accelerata immersione in piattaforme tecnologiche di *social media* e *network* che galvanizzano un'opinione pubblica sempre più *passivamente reattiva* e sempre meno *attivamente riflessiva*.

Come ci è già capitato di scrivere (Allegrì, 2016b), proprio per neutralizzare queste opzioni disgregatrici di un quadro istituzionale comune e condiviso, è da recuperare l'eredità culturale di Ulrich Beck rispetto al necessario superamento del "nazionalismo metodologico" ancora predominante tra classi dirigenti, opinione pubblica e comunità scientifiche, per pensare nuovamente le possibilità di un'*Europa cosmopolita*, intesa come spazio politico multilivello e globale, fuori tanto dai fondamentalismi organicisti e sovranisti degli Stati-nazione d'Europa, quanto dall'idea di un super-Stato europeo, eretto su una monolitica identità collettiva e guidato da

---

<sup>232</sup> Così É. Balibar, *Quale democrazia per l'Europa? Una risposta a Habermas*, in Allegrì – Bronzini, a cura di, 2014, 51-54.

<sup>233</sup> Si veda l'oramai classica ricostruzione proposta da P. Dardot, C. Laval, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, La Découverte, Paris, 2010 (2009), spec. 357-366 (trad. it. DeriveApprodi, Roma, 2013).

procedure tecnocratiche da imporre astrattamente in tutti i contesti<sup>234</sup>. Per provare a rivitalizzare quel «cosmopolitismo normativo» (Pendenza 2017, diffusamente) del diritto e delle istituzioni euro-unitarie, contro le strette intergovernative, che ha provato a promuovere l'interesse comune continentale, per tornare a *prendere sul serio* il vecchio Continente come luogo potenziale di un cosmopolitismo aperto, inclusivo, redistributivo e partecipativo, sempre messo in tensione, dall'alto di una sorda, austera e rigida *élite* autoreferenziale imprigionata nell'incantesimo ordo/neo-liberista, dal basso del risorgere di antiche pulsioni nazionaliste ed etnocentriche, fallaci risposte all'impoverimento economico, sociale e culturale delle popolazioni (Inglis 2018).

Si tratta allora, ancora una volta, di schierarsi dalla parte di un nuovo costituzionalismo sociale europeo contro il perdurare di quella apparentemente intoccabile *governance* funzionalista, sempre più *iper-tecnocratica e anti-democratica* (Frosina 2018, 8 e ss.), che sobilla le fallimentari scorciatoie di movimenti politici e governi nazional-populisti – da Ungheria e Polonia, a Italia e Austria – rinchiusi in un pericoloso e perdente piano di rivalse localistica, di un'*Europa delle (più o meno) piccole patrie* che non riesce ad incidere sulla necessaria prospettiva di politiche pubbliche inclusive e progressive, finalizzate ad invertire il processo in atto di frammentazione sociale e disintegrazione politica e istituzionale, per porsi invece al livello delle sfide ecologiche ed economico-sociali globali che abbiamo davanti.

*Contro la spirale tecnocratica* (Habermas, 2013) e i ripiegamenti sovranisti e protezionistici si tratta di reinventare e realizzare quella concreta *solidarietà europea* che da tempo viene rivendicata da dottrina e studiosi di diversi orientamenti, culture e tradizioni (si rinvia alle ricostruzioni da ultimo proposte da Ferrera, 2008 e 2018; Ross – Borgmann-Prebil, eds., 2010, Leonardi 2018), che può anche accompagnare lo *sdoppiamento europeo* in un'unione economica cui si affianca una federale, in cui i diversi livelli di governo – da quello locale a quello continentale, passando per quello statale – possano convivere in un contesto che neutralizzi i nazionalismi (Fabbrini, 2017, *passim*, spec. 123 e ss.). E negli ultimi mesi due appelli sembrano muoversi in questo senso, sottoscritti da una parte di quella porzione attiva di opinione pubblica europea.

Lo scorso 24 settembre un gruppo di studiosi e docenti universitari di diversi Paesi europei pubblica un appello intitolato *Il est encore possible de réanimer l'Union européenne* su il quotidiano francese *Le Monde*. Si tratta di un testo frutto di una discussione collettiva, tenutasi il 18 e 19 giugno precedente al Collège de France in un incontro non a caso intitolato *ripensare la solidarietà in Europa* («Revisiter les solidarités en Europe») e sottoscritto tra gli altri da giuslavoristi francesi, italiani, portoghesi, polacchi e tedeschi – come Alain Supiot, promotore del Simposio, Irena Boruta, Ulrich Mückenberger, Antonio Monteiro Fernandes, Andrea Allamprese, Ota De Leonardis, etc.<sup>235</sup>. In questo bel testo si verbalizza l'urgenza di ripensare il processo di integrazione continentale non più in un'ottica di gelosa competizione nazionalista, ingabbiata nella demagogica visione neo-liberista delle *élite* dirigenti, ma in un quadro di cooperazione tra cittadinanze, istituzioni statali e continentali. E il testo indaga gli errori e i fallimenti delle politiche europee in tema di ampliamento

---

<sup>234</sup> Secondo la condivisibile analisi di L. Scuccimarra, *Alla ricerca del popolo europeo. Politica e identità nel dibattito sul futuro dell'Unione*, in B. Consarelli (a cura di), *Europa "una" e "multanime": un problema ancora aperto*, Cedam, Padova, 2012, 161-186.

<sup>235</sup> Il Simposio *Revisiter les solidarités en Europe*, si è svolto sotto la promozione e il coordinamento di Alain Supiot, all'interno del più ampio progetto, da lui coordinato presso il Collège de France, su *État social et mondialisation: analyse juridique des solidarités*: <https://www.college-de-france.fr/site/alain-supiot/symposium-2017-2018.htm>.

del bilancio continentale per promuovere politiche pubbliche di solidarietà sociale, perché parte dall'assunto che senza giustizia sociale non possa esserci una duratura condizione di pace, ricordando quanto scritto nella Costituzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (1919) e ribadito nella sua celebre *Declaration of Philadelphia* del 10 maggio 1944 «e cioè che una pace durevole non può essere stabilita che sulla base della giustizia sociale». In questa prospettiva i firmatari invocano un'*Europa di progetti fondati su una solidarietà continentale* che permetta di rispondere a quelle sfide comuni rispetto alle quali gli Stati rimangono impotenti. Una solidarietà esercitata al suo interno, tra cittadinanze e Stati membri, e per guidare la cooperazione con altri Stati su obiettivi comuni, a partire da quelli più vicini e prossimi, in particolare rispetto alla regolazione del capitalismo delle piattaforme digitali (anche in confronto a USA e Cina) e quindi all'urgenza di rilanciare partenariati strategici con i Paesi africani per superare i danni sociali, ambientali, economici, climatici prodotti dalla lunga egemonia globale neo-liberista. È una nuova idea di Europa come spazio di solidarietà interna ed esterna, nel senso di quella già ricordata funzione di possibile *mediatore evanescente* di un'altra pratica di relazioni internazionali e coesione sociale, economica, ambientale globale.

E parte da una visione di cosmopolitica pace kantiana il secondo appello cui si faceva riferimento poco sopra, sottoscritto da sei intellettuali tedeschi capitanati da Jürgen Habermas, con Hans Eichel, Roland Koch, Friedrich Merz, Bert Rürup, Brigitte Zypries e intitolato *We are deeply concerned about the future of Europe and Germany*<sup>236</sup>. La visione globale dell'Europa è intesa come soggetto che può attivare maggiore democrazia, tutela dei diritti umani e solidarietà internazionale e sovranazionale per combattere la battaglia in favore della protezione e conservazione delle risorse naturali. Proprio nel senso di un'Europa unita portatrice di pace, anche in funzione di mediazione tra USA e Cina, la prima indicazione operativa proposta dai firmatari è quella di sostenere la creazione di un *esercito comune europeo* che non comporti maggiori costi, ma sia principalmente un superamento degli eserciti nazionali, in una funzione di pacificazione interna ed esterna, contro nazionalismi e conflitti. Ma per essere un soggetto politico globale credibile i sei intellettuali esortano un maggiore protagonismo interno dell'asse franco-tedesco, nel senso di un potenziamento dell'Unione economica e monetaria con una convergenza delle politiche pubbliche in favore di una politica di bilancio condivisa per l'Eurozona, come strumento di coesione e stabilità che preveda una comune politica sul mercato del lavoro, a partire da un'assicurazione europea contro la disoccupazione (*EU-wide unemployment insurance*).

È questo un passaggio che simbolicamente prova a pensare una nuova garanzia sociale a livello continentale, una sorta di sussidio universale europeo contro la disoccupazione, inteso come strumento di legame fiduciario tra la parte più sofferente dell'impoverita cittadinanza europea – i soggetti inoccupati/disoccupati, senza reddito – e le istituzioni euro-unitarie. Del resto, da tempo le nel dibattito politico continentale, a partire dalla Commissione Ue, si ragiona di uno *European Unemployment Benefit Scheme* per arrestare gli effetti disgregativi delle sofferenze economiche tra

---

<sup>236</sup> Pubblicato in *Handelsblatt Global*, 24 ottobre 2018: <https://global.handelsblatt.com/opinion/europe-unity-future-habermas-koch-merz-zypries-975335><https://global.handelsblatt.com/opinion/europe-unity-future-habermas-koch-merz-zypries-975335>.



le popolazioni d'Europa, strumento rispetto al quale anche il precedente Governo italiano aveva presentato una proposta tra l'ottobre 2015 e l'agosto 2016<sup>237</sup>.

Più complessivamente si tratta del ripresentarsi dell'annoso dibattito intorno all'esigenza di un nuovo *Welfare* continentale, che rilanci il *modello sociale europeo* nella prospettiva di una vera e propria *European Social Union*, che negli anni Novanta era pensata come l'aggiunta di un quarto pilastro comune e nell'attuale decennio della crisi sistemica continentale viene calata nell'elaborazione di uno *European Social Pillar*, per controbilanciare la frammentazione interna all'Eurozona e l'assenza di una concreta solidarietà europea, al fine di rilanciare un processo di integrazione altrimenti in preoccupante involuzione (Vandenbroucke, Barnard, De Baere, eds. by, 2017).

A questo proposito nel già ricordato vertice di Göteborg del 17 novembre 2017 si è avuta la proclamazione inter-istituzionale dello *European Social Pillar – Pilastro europeo dei diritti sociali* da parte dei tre presidenti di Commissione, Consiglio e Parlamento dell'Unione europea, in cui sono stati formalizzati 20 principi che dovrebbero guidare l'affermazione del versante sociale al livello continentale a partire da tre sentieri convergenti: «pari opportunità e accesso al mercato del lavoro», «condizioni di lavoro eque» e «protezione e inclusione sociale». I primi quattro principi mirano a promuovere istruzione, formazione e apprendimento permanente, quindi parità di genere e pari opportunità con il sostegno attivo all'occupazione; mentre dal quinto al decimo si sostiene un'occupazione flessibile e sicura, superando la tradizionale *flexicurity* in senso più garantista, riducendo la precarietà ed evitando l'abuso di contratti atipici, per promuovere retribuzioni migliori, per una vita degna, un salario minimo legale, l'equilibrio tra vita familiare e attività professionale, protezioni in caso di licenziamento, maggiori informazioni, dialogo sociale, coinvolgimento dei lavoratori e ambiente di lavoro sano e sicuro; quindi gli ultimi dieci principi insistono su *protezione e inclusione sociale*, a partire da sostegno e assistenza a infanzia e minori, inclusione delle persone con disabilità, assistenza a lungo termine, accesso all'alloggio e assistenza abitativa, prevedendo poi ai punti 13 e 14 due veri e propri diritti, così vengono definiti, alle *prestazioni di disoccupazione* e al *reddito minimo*. Se nel primo caso sembra si possa rintracciare l'urgenza di prevedere in favore dei lavoratori «adeguate prestazioni di disoccupazione di durata ragionevole, in linea con i loro contributi e le norme nazionali in materia», quindi bilanciando l'affermazione di un diritto con le compatibilità normative nazionali e la pregressa biografia lavorativa e contributiva del singolo, al principio 14 la previsione di un necessario e *adeguato* reddito minimo è inequivocabile:

«Chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro» (Capo III. Protezione e inclusione sociale, punto 14. Reddito minimo, del *Pilastro europeo dei diritti sociali*).

Si tratta del coronamento di un percorso che le istituzioni comunitarie avevano iniziato proprio trenta anni fa, nel passaggio tra gli anni Ottanta e Novanta del Novecento, quando il Parlamento

---

<sup>237</sup>

Ministero dell'Economia e delle Finanze, [European Unemployment Benefit Scheme](#), August 2016.

europeo, con una sua Risoluzione del 1988 *concernente la lotta contro la povertà nella Comunità europea* auspicò «l'introduzione in tutti gli Stati membri di un reddito minimo garantito, inteso quale fattore d'inserimento nella società dei cittadini più poveri», seguita di lì a pochi anni dalla Raccomandazione del Consiglio, del 24 giugno 1992 (92/441/CEE), «in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale», a partire proprio dall'introduzione di un *reddito minimo garantito* inteso come «diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana e di adeguare di conseguenza, se e per quanto occorra, i propri sistemi di protezione sociale ai principi e agli orientamenti esposti in appresso» (punto A della Raccomandazione). È il solco, poco o per nulla seguito, in base al quale, dentro la crisi della società salariale nel passaggio al postfordismo degli anni Ottanta del «lavoro autonomo di seconda generazione» (Sergio Bologna e Andrea Fumagalli, a cura di, 1997) e della prima disoccupazione tecnologica, fosse possibile rendere operativa una *Unione sociale europea* fondata sulla garanzia di un reddito come architrave di un nuovo Welfare continentale (cfr. Allegri, 2018, diffusamente).

#### **4. Per un reddito di base multilivello nell'era digitale**

In realtà già nel 1975, con una postura invero assai provocatoria, ma stando dentro un dibattito globale sulle nuove garanzie sociali, l'europarlamentare britannico conservatore Brandon Rhys-Williams (1927-1988, figlio di Juliet Rhys-Williams, ai suoi tempi sostenitrice di una *allocazione universale e individuale* nella Gran Bretagna dei tempi di Beveridge) propose un reddito di base europeo (*a basic income guarantee and European social security*) come alternativa alla politica agricola comune (PAC) e per affermare un *nuovo Contratto sociale europeo*. Seguiranno molti studiosi favorevoli all'introduzione di un reddito di base per affermare una concreta e unificante cittadinanza sociale continentale, come l'economista Guy Standing, il quale sostenne esplicitamente la necessità di *un reddito di cittadinanza per gli europei* (in «Politica ed economia», 2/1988, n. 11, 49-58), e come, di lì a poco, il filosofo, e convinto europeista, Jean-Marc Ferry, nei suoi due libri *Discussion sur l'Europe* (1992) e *L'Allocation universelle. Pour un revenu de citoyenneté* (1995), proponendo di tenere insieme il completamento sociale dell'integrazione continentale con la garanzia di un vero e proprio reddito di base (*allocation universelle*) europeo. E sempre in quegli anni, André Gorz e Philippe Van Parijs, forse i due maggiori teorici e sostenitori del reddito di base, universale e incondizionato, si ritrovarono a dialogare intorno al volume del secondo dedicato al primo e appositamente intitolato *Refonder la solidarité* (1997), per pensare una società europea post-salariale nella quale tenere insieme garanzie e tutele universalistiche nelle innovazioni delle forme del lavoro e della cooperazione sociale (cfr. Allegri, 2017, 129 e ss.).

Ricostruendo retrospettivamente quel passaggio, salta agli occhi la tensione produttiva tra queste intuizioni di una nuova solidarietà continentale di un inedito garantismo sociale universalistico, pensate e ricostruite dal più attento e sensibile pensiero filosofico, sociale ed economico, e il tentativo di Risoluzioni dell'Europarlamento e di Raccomandazioni della Commissione UE in favore di una società europea inclusiva, a partire dal riconoscimento di un diritto al reddito minimo garantito come strumento di lotta all'esclusione sociale e al contempo di promozione di una nuova cittadinanza europea, pensando il *diritto al reddito garantito come diritto*

*fondamentale europeo* (Bronzini, 2009 e 2017), garanzia contro la povertà, ma anche tutela giuslavoristica della dignità dell'essere umano nella società europea, in quel mercato del lavoro sempre più insicuro, dinanzi alle accelerazioni delle innovazioni tecnologiche, delle trasformazioni dei sistemi di produzione, dei mutamenti nei percorsi esistenziali e lavorativi, tra intermittenza della prestazione, flessibilità e aumento di forme del lavoro autonomo e indipendente. Passando, tra gli altri testi da ricordare, per la Risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014, *sulla protezione sociale per tutti, compresi i lavoratori autonomi*, (2013/2111(INI)), che dialoga ora con l'*Agenda europea sulla collaborative economy* del giugno 2016 e con la connessa Risoluzione dell'Europarlamento del giugno dell'anno successivo, dove l'urgenza di trovare tutele giuslavoristiche universali per tutti i soggetti al lavoro nell'economia digitale e di piattaforma diviene il campo di riflessione, intervento e azione per affermare inedite e adeguate protezioni sociali.

Alla luce anche di quanto è sostenuto da chi riflette sul fatto che al tempo delle reti sociali materiali e immateriali, con il *Web* inteso prima di tutto come interfaccia sociale, le classiche distinzioni tra tempi di lavoro e di vita, di produzione, riproduzione e consumo sono totalmente saltate, dentro un capitalismo estrattivo (Fumagalli, 2017), dove qualsiasi nostra attività in rete produce valore per i monopolisti delle piattaforme, al punto che si può affermare che siamo tutti occupati, “mobilitati” (sostiene il filosofo Maurizio Ferraris) nei diversi processi di produzione di valore, ma di fatto quasi mai retribuiti per queste nostre attività oltre l'impiego tradizionale, dentro la vita quotidiana di ciascuno di noi. A proposito di questa immersione “esistenziale” dell'essere umano nel *Web*, è lo stesso Maurizio Ferraris, a parlare da tempo di una vera e propria “rivoluzione documediale” in atto (Ferraris, *Documentalità. Perché è necessario lasciar tracce*, 2009) tra sovrabbondanza di produzione di documenti (*documentalità*) e pervasiva presenza di *social network* che rendono ciascuno di noi, non solo un fruitore-consumatore di messaggi, ma anche un produttore-diffusore di messaggi (*medialità*). È una *mobilitazione permanente e totale* nella quale l'umanità sembra immersa tutti i giorni della settimana, a ogni ora del giorno e della notte – h24, 7/7, come sintetizza la lingua manageriale – che da un lato evoca i cupi scenari indagati da Ernst Jünger e Carl Schmitt nel cuore oscuro della prima metà del Novecento, precipitati ora nella raccolta e trattamento di dati che divengono la vera ricchezza dell'economia digitale. Mentre dall'altra impone un necessario ripensamento dei rapporti tra forme di vita, sistemi di produzione, istituzioni pubbliche e redistribuzione della ricchezza così collettivamente prodotta dalla cooperazione in rete, di cui si appropriano i grandi monopolisti del *Web* e dell'economia digitale, con quella loro capacità di interpretare dati e documenti e influenzare i comportamenti individuali, tracciando, profilando e “spiando” le nostre scelte e preferenze quotidiane, finendo con l'esercitare un potere da veri e propri giganti della tecnologia e dell'economia (Franklin Foer, *I nuovi poteri forti*, 2018). Così Ferraris si spinge a ricostruire un rapporto tra *mobilitati* (al lavoro materiale e immateriale) e *mobilitanti* (il capitale tecnologico e digitale) che necessita di nuove istituzioni di garanzie e tutele giuridiche, sociali ed economiche:

«abbiamo a che fare con una mobilitazione, con una serie di azioni registrate sul web spesso in forma inconsapevole, il cui valore in termini di documenti produce conoscenza solo se interpretato. Questa interpretazione, tuttavia, non è alla portata dei

singoli mobilitati (cioè di tutti noi), bensì dei mobilitanti, le grandi aziende del web che guardano l'archivio dall'interno, e sanno gestirlo e trarne profitto. Il capitale di oggi non mette i mezzi di produzione, bensì i mezzi di interpretazione, cioè le correlazioni e il significato dei dati, che tiene per sé e rivende o riutilizza. La produzione è in basso, la conoscenza in alto, sebbene ovviamente i mobilitati possano accedere alle conoscenze (per esempio, libri o voci enciclopediche), producendo però, nel farlo, altre conoscenze, molto più individuali, su se stessi, cui non hanno accesso. Ne segue che abbiamo a che fare non con uno scambio equo, ma con uno scambio iniquo: il capitale dà ai mobilitati conoscenze generali e di pubblico dominio, il lavoro dei mobilitati dà al capitale conoscenze individuali e capitalizzabili» (M. Ferraris, *Il reddito minimo? Ce lo dia Google*, in *La Repubblica*, 4 luglio 2018)

Sembra quasi di essere dinanzi a una nuova epoca del rapporto e dei conflitti tra capitale e lavoro, in cui la cooperazione tra i mobilitati ed il Web evoca quella tra gli operai ed i telai agli albori delle prime ondate della rivoluzione industriale, con l'aggravante che ora non solo il lavoro è spesso gratuito, ma non è neanche riconosciuto come vera e propria attività lavorativa, mentre produce ricchezza capitalizzabile per i monopolisti della rete:

«noi siamo i produttori, cioè [...] lavoriamo, nella fattispecie gratis e pagando di tasca nostra i mezzi di produzione, fabbricando documenti in una attività cooperativa con il web proprio come gli operai di Manchester producevano tela in una attività cooperativa con i telai. È vero che quei documenti noi non sapremmo come adoperarli, e che senza le grandi compagnie del web non sarebbero nemmeno raccolti. Ma è anche vero che senza di noi i documenti non ci sarebbero. È una situazione non così diversa dal classico rapporto tra capitale e lavoro, con una variante importantissima, e cioè che qui il lavoro non viene retribuito, e, prima ancora, non è neppure riconosciuto come tale» (M. Ferraris, *Il reddito minimo? Ce lo dia Google*, cit.).

Ed ecco qui il nervo scoperto di pensare una sfida all'altezza della situazione, non solo per riconoscere il nostro lavoro quotidiano di *mobilitati*, ma per retribuire in modo degno quel lavoro, facendo leva sullo spazio politico-istituzionale europeo come luogo possibile di compensazione tra lo strapotere dei giganti digitali e una larga porzione di umanità che rivendica dignità e partecipazione alla ricchezza sociale collettivamente prodotta:

«L'Europa rappresenta una massa demografica di mezzo miliardo di persone, la terza dopo la Cina e l'India. Ha dunque la forza contrattuale per confrontarsi con i Big Four – *Amazon, Apple, Facebook e Google* – per imporre quella che potremmo definire una "accisa sui documenti", che potrà essere ridistribuita non come salario di disoccupazione, ma come salario di mobilitazione. Riconoscendo così la nostra mobilitazione quotidiana come un vero lavoro, capace di dare vera dignità umana alla nostra azione nel mondo».

Si tratta di una concreta proposta operativa che permette di pensare nuovamente la vecchia Europa come soggetto attivo di una nuova regolazione sociale ed economica con vocazione globale inclusiva, al tempo dell'umanità mobilitata dal capitale digitale, con l'accortezza, ci sentiamo di aggiungere, che questa misura possa essere definita come “reddito di mobilitazione” – e non salario – poiché intesa come retribuzione universale e incondizionata di una vita attiva, mobilitata, nell'era digitale – e non in contrasto con altri, eventuali salari e retribuzioni. È la sfida europea di un *reddito di mobilitazione* come piattaforma operativa per pensare le nuove istituzioni di garanzia sociale nella transizione all'età digitale e dell'automazione, che si auspichi un rapporto virtuoso tra essere umano e macchina, ovvero si acceda alla convinzione di una piena automazione di alcuni ambienti lavorativi (Srnicek – Williams, 2018).

E non è un caso che proprio sul tema della regolazione del capitalismo digitale e di piattaforma, la danese Margrethe Vestager, Commissaria UE alla Concorrenza, abbia portato avanti in questi cinque anni di mandato una campagna comunicativa e richieste di multe e risarcimenti di mancate entrate fiscali nei confronti di *Google, Apple, Facebook, Amazon* (l'acronimo *GAFAM* dei *Big Four*), ma anche di altre multinazionali che agiscono in regimi sempre più oligo-monopolistici. Questa politica di confronto e conflitto può essere ripensata come un primo tentativo per procedere nel senso di una fiscalità di base, progressiva, europea, con un connesso bilancio continentale capace di rendere almeno pensabile la proposta del “reddito di mobilitazione” da redistribuire, anche in quota inizialmente simbolica, a tutti i cittadini d'Europa.

Questa potrebbe essere l'occasione concreta, anche nella prospettiva della campagna elettorale per le elezioni dell'Europarlamento della primavera 2019, per spostare il ragionamento culturale e politico sull'affermazione di una embrionale e concreta *Europa sociale* e sulla necessità di un bilancio europeo che permetta di aggiornare le riflessioni e le ipotesi a lungo dibattute intorno a un reddito di base continentale. A questa ipotesi può anche affiancarsi la reiterata proposta di Philippe Van Parijs, recentemente riformulata in compagnia del sodale Yannick Vanderborght intorno all'introduzione di un *Eurodividendo*

«dall'importo medio mensile di 200 euro pro capite, pari a circa il 7.5% del PIL dell'Unione europea nel 2015 (l'ammontare sarà maggiore nei paesi con un alto costo della vita, inferiore in quelli con un basso costo della vita)» (Philippe Van Parijs – Yannick Vanderborght, 2017, 382)

che secondo gli stessi Autori può inizialmente essere pensato per i cittadini dei Paesi dell'Eurozona, tramite una serie di possibili misure fiscali comuni: un'imposta europea sulle transazioni finanziarie, una *Carbon Tax* e l'equivalente di una commissione da pagare per l'uso delle quote di emissioni da combustibile fossile assegnate all'Ue/Uem, fino all'ipotesi della tassazione dei capitali su cui ragiona da tempo anche Thomas Piketty, in una prospettiva del 2% del PIL dell'Ue (quindi 40 euro mensili dei 200 euro proposti). Ma i due Autori sono favorevoli a legare questo *Eurodividendo* all'imposta sul valore aggiunto, già armonizzata al livello continentale, visto che è con questa imposta che si finanzia una parte dell'esiguo bilancio continentale, anche per sostenere questo rapporto fiduciario e solidaristico tra cittadinanze e istituzioni europee. Nella relazione multilivello che gli Autori propongono, questo reddito di base andrebbe a costituire il primo comune fondamento di tutela e

garanzia sociale continentale, al quale si aggiungono gli strumenti previsti al livello locale e statale, tanto di sussidi, quanto di accesso ai servizi pubblici di qualità, *benefit* tarati sul contesto familiare e reddito indiretto (diritto all'abitare, mobilità, istruzione, sanità, etc.). E questa proposta sembra calarsi in quelle due prospettive che da tempo accompagnano il dibattito dottrinario costituzionalistico e giuslavoristico sul *futuro dell'Europa*, da un lato ripensandolo nella dimensione pluralistica, solidale, cooperativa ed inclusiva dei *processi di federalizzazione* verso l'alto e verso il basso (Caravita, 2015, Ridola, 2010), dall'altra auspicando quella *European Social Union* fondata sull'integrazione tra i diversi livelli di protezione sociale previsti nelle pluralistiche tradizioni dei modelli di *Welfare* statale (Giubboni, 2016 e anche in *Questo Volume*). Perché questa garanzia di un reddito di base continentale costituirebbe anche una piccola base di risparmio per le casse pubbliche di ciascuno Stato membro, poiché i primi 200 euro di qualsiasi sussidio statale sarebbero coperti dall'*Eurodividendo*, in una prospettiva di un comune fondamento istituzionale continentale che favorisca un *nuovo, pluralistico, federale modello sociale europeo*.

Al punto che uno slogan della prossima campagna elettorale per l'Europarlamento della primavera 2019 potrebbe davvero essere quel *No Eurozone Without Euro-Dividend* provocatoriamente affermato dallo stesso Philippe Van Parijs già al convegno del *Basic Income Earth Network* del 2012, ripensando in chiave di progressiva trasformazione e inclusione sociale, in favore di una concreta *Eurozona politica e sociale*, il celebre motto del costituzionalismo liberale delle origini *No Taxation Without Representation*. Il tutto in una prospettiva che gli stessi sostenitori di queste misure di reddito di base (*allocazione universale, reddito di mobilitazione, Euro-Dividend*) auspichino si sposti sul livello globale, in quella tendenza che dal locale giunge al sovra-nazionale e si collega alle trasformazioni istituzionali, sociali, culturali e produttive avvenute. Per abbandonare le cupe tendenze distopiche di tecnocrazie, nazionalismi, monopoli digitali privati e impoverimento diffuso delle popolazioni è necessario introdurre tutele sociali universalistiche a partire da un reddito di base multilivello, capaci di rinnovare in modo inclusivo e garantistico il processo di integrazione continentale, partendo dal cuore dell'Eurozona, auspicando una vocazione globale di un *nuovo modello sociale europeo*, al tempo della rivoluzione digitale e dell'automazione a venire.

### **Bibliografia di riferimento**

Allegri G. (2015), *Elezioni europee 2014 in Francia: il nazional-populismo anti-europeista nella crisi del vecchio Continente*, in Caravita Beniamino, a cura di (2015), 201-212

Allegri G. (2016a), *Quale democrazia europea? Alla ricerca di ipotesi, proposte e sperimentazioni*, in Marsocci Paola, a cura di (2016), 41-80

Allegri G. (2016b), *Dentro l'interregno. Appunti per una Repubblica europea*, in Guerra – Marchili, a cura di (2016), 203-218

Allegri G. (2017), [Reddito di esistenza oltre la società del lavoro salariato. Il futuro anteriore di André Gorz](#), in *Etica & Politica / Ethics and Politics*, XIX/3, 127-136

Allegri G. (2018), *Il reddito di base nell'era digitale. Libertà, solidarietà, condivisione*, Fefè editore, Roma

Allegri G., Bronzini G. (2014), *Sogno europeo o incubo?*, Fazi editore, Roma,

- Allegrì G., Bronzini G., a cura di (2014), *Il tempo delle Costituzioni. Dall'Italia all'Europa*, manifestolibri, Roma
- Azzariti G., Della Valle S. (2014), *Crisi del costituzionalismo e ordine giuridico sovranazionale*, con una introduzione di L. Ventura, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli
- Blokker P. (2015), *The European Crisis as a Crisis of Democratic Capitalism*, in Dallago Bruno – McGowan John, eds. by, *Crises in Europe in the Transatlantic Context. Economic and Political Appraisals*, Routledge, London-New York, 137-151
- Bronzini G. (2009), [Il diritto al reddito garantito come diritto fondamentale europeo](#), Astrid online
- Bronzini G. (2017), *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino
- Cantaro A., a cura di (2015), [Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo](#), in *Cultura giuridica e diritto vivente – Special Issue*
- Caravita B. (2015), *Quanta Europa c'è in Europa? Profili di diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino
- Caravita B., a cura di (2015), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, Jovene – Studi di Federalismi.it, Napoli
- De Vergottini G., a cura di (2016), *Una certa idea dell'Europa*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 291-567
- Fabbrini S. (2017), *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Laterza, Roma-Bari
- Ferrera M. (2008), [Solidarity beyond the nation-state? Reflections on the European experience](#), in URGE Working Paper 2, 1-16
- Ferrera M. (2018), *Si può costruire una Unione sociale europea?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 567 ss.
- Fisher M. (2018), *Realismo capitalista* (2009), Nero, Roma
- Frosina L. (2018), [La crisi "esistenziale dell'Unione europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe](#), in *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 2
- Frosini T. E. (2016), *Liberté Egalité Internet*, Editoriale Scientifica, Napoli
- Fumagalli A. (2017), *Economia politica del comune*, DeriveApprodi, Roma
- Gentili D. (2018), *Crisi come arte di governo*, Quodlibet, Macerata
- Giubboni S. (2016), *Cittadinanza europea, libertà di circolazione e solidarietà transnazionale: un riesame critico*, in *Politiche sociali*, n. 1, 169-184
- Guidi G. (2014), [Le migrazioni. Le ragioni dell'economia e il corpo sociale europeo. Quale identità per l'Europa?](#), in *Cultura giuridica e diritto vivente*, vol. 1, 1-12
- Guerra A., Marchili A., a cura di (2016), *Europa concentrica. Soggetti, città, istituzioni fra processi federativi e integrazione politica dal XVIII al XXI secolo. secolo*, Sapienza Università Editrice, Roma
- Habermas J. (2014), *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Laterza, Roma-Bari
- Inglis D. (2018), *Cosmopolitismi in tensione. L'Unione europea dal cosmopolitismo al neo-liberismo*, Working Papers CSE, 4, 1-29
- Joerges C. (2018), *How is a closer union conceivable under conditions of eved more socio-economic and political diversity? Constitutionalising Europe's unitas in pluritate*, in *European Law Journal*, 24, 257-267

- Joerges C., Glinski C., eds. by (2014), *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance. Authoritarian Managerialism Versus Democratic Governance*, Hart Publishing, Oxford
- Lanchester F., a cura di (2016), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Giuffrè, Milano
- Leonardi L. (2018), *La crisi dell'Europa. La "distruzione creativa" e le nuove solidarietà sociali*, Working Papers CSE, 2, 1-21
- Luciani M. (2018), [Il futuro dell'Europa. Note a margine](#), in *Anticipazioni Nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 2, 1-10
- Majone G. (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-crisis. Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press
- Marsocci P., a cura di (2016), *Partecipazione politica transnazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo. Atti degli incontri del Progetto EUPoliS. Vol. II*, Editoriale Scientifica, Napoli
- Martinico G. (2016), *La fuga dai Trattati. Primo studio sull'elusione del diritto come tecnica di integrazione*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 375 ss.
- Moore J. W. (2017), *Antropocene o capitalocene? Scenari di ecologia-mondo nella crisi planetaria*, Ombre Corte, Verona
- Olivito E., Repetto G., a cura di (2016), [Crisi e conflitti nell'Unione europea: una prospettiva costituzionale](#), *Costituzionalismo.it*, n. 3, 1-468
- Pendenza M. (2017), [L'Europa dei tradimenti. Il cosmopolitismo normativo europeo sotto attacco](#), Working Papers CSE, 2, 1-22
- Pinelli C. (2016), *Il doppio cappello dei governi fra Stati e Unione europea*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3, 639-649
- Perulli A., a cura di (2018), *Lavoro autonomo e capitalismo delle piattaforme*, Wolters Kluwer – Cedam, Milano
- Ridola P. (2010), *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino
- Ross Malcolm G., Borgmann-Prebil Y., eds. (2010), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford University Press
- Scharpf W. Fritz (2015), *After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy*, in *European Law Journal*, Vol. 21, No. 3, 384 ss.
- Sciarra S. (2013), *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto al tempo di crisi*, Laterza, Roma-Bari
- Srnicsek, N., Williams A., 2018, *Inventare il futuro. Per un mondo senza lavoro*, Nero, Roma (2015)
- Vallinoto N., Vannuccini S., a cura di 2010, [Europa 2.0: prospettive ed evoluzioni del sogno europeo](#), Ombre Corte, Verona
- Vandenbroucke F., Barnard C., De Baere G., eds. by (2017), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge University Press
- Van Parijs, P., Vanderborght Y., 2017, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Il Mulino, Bologna



## Il rilancio delle infrastrutture sociali in Europa

Edoardo Reviglio

Viviamo tempi complessi e difficili da comprendere. La velocità della storia ha subito una accelerazione improvvisa ed in questa sua accelerazione molti dei punti di riferimento geo-politici, economici e perfino etici sembrano essere in discussione. Anche l'Europa ne risente. Malgrado sia ancora una delle aree più stabili del pianeta, incomincia a temere per la sostenibilità del suo futuro. Se ci limitiamo al breve e medio periodo, dopo dieci anni di bassa crescita e di recessione, l'Europa si sta finalmente riprendendo. La scena politica ha una sua stabilità, sebbene populismo ed euroscetticismo rappresentino un rischio reale per il futuro dell'Unione.

È quindi il momento di fare scelte coraggiose per il futuro. Uno dei fronti su cui investire, sia politicamente che economicamente è quello Sociale, ed in particolare degli investimenti in infrastrutture sociali. Come noto, durante la crisi gli investimenti hanno raggiunto il minimo degli ultimi 20 anni. Ne hanno particolarmente sofferto gli investimenti in infrastrutture che riguardano i servizi sociali. E tre settori in particolare, cruciali per il futuro benessere dei cittadini europei: salute, istruzione e edilizia sostenibile.

Le infrastrutture sociali sono importanti perché plasmano la natura della nostra società. Gli investimenti di alta qualità su larga scala nelle infrastrutture sociali sono particolarmente importanti per l'Ue, date le proiezioni demografiche, i radicali cambiamenti strutturali nel mercato del lavoro e l'innovazione. La domanda, tuttavia, è come riuscire a trovare finanziamenti per colmare questo enorme divario in uno scenario di elevato debito pubblico in molte regioni con una prospettiva a lungo termine solo di moderati tassi di crescita economica? Questa sfida è il cuore dell'appello dell'ex presidente della Commissione europea Romano Prodi per un nuovo accordo per l'Europa sociale ed è contenuto nel recente rapporto su cui hanno lavorato per un anno esperti di politiche sociali e di finanza per le infrastrutture.<sup>238</sup>

Ne esce un quadro allarmante per i prossimi decenni, soprattutto sul fronte della demografia. L'Europa oggi ha già una delle più basse percentuali nel mondo di popolazione attiva rispetto alla popolazione non attiva (bambini e pensionati). Nel 2060, un cittadino europeo su tre avrà più di 65 anni (di cui uno su tre avrà più di 80 anni), mentre solo il 57% della popolazione sarà in età lavorativa (da 15 a 64 anni). Questo invecchiamento della popolazione avrà effetti di non facile gestione, sia per il bilancio pubblico che per i cittadini e le famiglie. Ne risentiranno, in particolare, il costo dell'assistenza sanitaria e dei sistemi pensionistici. A tutto ciò vanno aggiunte le strutture per l'istruzione del domani: strutture prenatali, scolastiche e universitarie. Tutto mentre continua a crescere la domanda di alloggi a prezzi accessibili per nuove famiglie, studenti e giovani lavoratori.

---

<sup>238</sup> Fransen L. del Bufalo G. and Reviglio E., (2018), *Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe, Report of the HLTF Force on Investing in Social Infrastructure in Europe chaired by Romano Prodi and Christian Sautter*, Discussion Paper, 074, January 2018.

Alcune parti di questo contributo sono parzialmente riprese da Reviglio, E., (2018), *Il finanziamento delle infrastrutture sociali in Europa*, in *Rassegna Sindacale*, 2, giugno-settembre, 2018; Bassanini, F. e Reviglio E., (2018), *Le politiche per gli investimenti e le infrastrutture*, G. Amato, E. Moavero Milanese, G. Pasquino, L. Reichlin, (a cura di), *Europa*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Roma 2018; e Reviglio E., (2018), *Rilanciare le infrastrutture sociali in Europa. Qualche riflessione intorno al Rapporto Prodi*, Atti del Convegno "Strutture produttive: tecnologia ed economia", a cura di Marco Fortis. e Alberto Quadrio Curzio, promosso dalla Fondazione Edison e dall'Accademia Nazionale dei Lincei, in corso di pubblicazione per i tipi del Il Mulino Bologna 2018.

Gli incentivi per la procreazione e le politiche mirate di immigrazione dovrebbero diventare parte integrante della nuova agenda sociale ed economica europea. Se la demografia europea non tornerà a crescere, il rischio di un progressivo declino della civiltà europea diventa drammaticamente reale. La velocità della globalizzazione ci impone di agire rapidamente e di essere ambiziosi. La gran parte delle infrastrutture sociali è sostenuta da denaro pubblico. Due terzi degli investimenti sono a carico delle amministrazioni locali. Tuttavia, questo flusso di finanziamento è sempre più penalizzato dal consolidamento fiscale. Le regioni e le città prendevano in prestito denaro per costruire ospedali, scuole ed edilizia popolare. Oggi, la leva finanziaria è limitata dall'elevato livello del debito pubblico locale. Molte sono le raccomandazioni del Rapporto Prodi rivolte all'Unione europea e alla Commissione, tra cui: potenziamento dell'uso di prodotti finanziari innovativi, maggiore assistenza nello sviluppo di progetti a livello locale, miglioramenti normativi, suggerimenti per il prossimo Quadro finanziario pluriennale, proposte di transizione alla c.d. "convergenza verso l'alto" e invito a istituire un fondo europeo pubblico-privato di vasta portata per le infrastrutture sociali.

Va notato che, sebbene il gruppo ad alto livello promuova un indirizzo comune europeo, è attento a rispettare il principio di sussidiarietà. Questo appello all'azione richiede i maggiori investimenti sociali mai intrapresi in Europa. Non dobbiamo, tuttavia, aver paura di questa iniziativa. In un momento di disaffezione e sfiducia politica, un Piano ambizioso, ampio ed efficace invierà un messaggio forte ai cittadini europei: le loro istituzioni e governi vogliono riportare le persone e la società al centro del Progetto europeo.

### **L'evoluzione dell'Europa sociale e gli investimenti in infrastrutture**

La questione delle famiglie a rischio di povertà è strettamente e strutturalmente connessa al problema della disoccupazione. Sebbene il tasso di disoccupazione sia in calo ormai da diversi trimestri, esso è ancora troppo elevato, tanto che sono circa 18 milioni i cittadini UE che non riescono a trovare lavoro. In Grecia, Spagna e Italia più di un giovane su tre non riesce ad entrare o rientrare nel mondo del lavoro e molti rinunciano a cercarlo.

Disuguaglianze, alti livelli di povertà e di disoccupazione richiederebbero maggior livelli di spesa sociale e di investimenti. Al contrario, durante gli anni della crisi, gli investimenti pubblici sono fortemente diminuiti. A dieci anni dall'inizio della crisi, gli investimenti pubblici nell'UE sono scesi al livello minimo degli ultimi 20 anni. Nei Paesi periferici hanno continuato a contrarsi in misura significativa, scendendo al 2,1%. Gli investimenti in infrastrutture - all'1,8% del PIL, dal massimo del 2,2% raggiunto nel 2009 - sono inferiori del 20% rispetto ai livelli pre-crisi<sup>239</sup>. Il calo è maggiore nei Paesi dove la qualità delle infrastrutture è più bassa.

I cambiamenti demografici in atto - che caratterizzano e caratterizzeranno l'UE e le sue politiche nei decenni a venire - rendono ancora più urgente rilanciare gli investimenti in infrastrutture sociali.

L'aumento dell'aspettativa di vita è certamente un fattore positivo in buone condizioni di buona salute. Tuttavia, le probabilità che l'invecchiamento provochi condizioni c.d. di "multi-mobilità" è piuttosto alta e dunque sistemi di prevenzione e di "long-term care" diventano necessari. Tuttavia, i nostri ospedali e sistemi sanitari sono spesso ancora orientati al trattamento di malattie acute. Affrontare questi complessi fenomeni richiede diversi modi di organizzare le nostre comunità e città, nonché una maggiore assistenza sanitaria su tutti i livelli.

Un'altra questione cruciale per il futuro della società europea riguarda i sistemi di istruzione, a tutti i livelli. Cambiamenti nei modelli educativi sono richiesti dalle sfide della globalizzazione e dei cambiamenti tecnologici. Nuovi modelli educativi richiederanno nuove infrastrutture sia negli edifici

---

<sup>239</sup> EIB, (2018), *Investment Report 2017/2018: From recovery to sustainable growth*, Luxembourg 2018.

che nei sistemi di connettività. Abbiamo bisogno di raggiungere in tempi rapidi la piena copertura del fabbisogno prescolare (asili nido e scuole materne) in tutta Europa. Questo è un fattore decisivo non solo per la formazione e socializzazione dei giovani, ma anche per l'occupazione femminile.

Le riforme dei sistemi di protezione sociale europei, in particolare sanità, cura degli anziani e dei minori, istruzione, edilizia popolare dovrebbero diventare i pilastri sociali per affrontare le grandi trasformazioni che attendono il futuro dell'UE.

Una risposta a questa sfida si gioca dotandoci di infrastrutture sociali di qualità e ben distribuite sul territorio dell'Unione. Di questo tema si occupa il già citato Rapporto Prodi sul rilancio delle infrastrutture sociali in Europa – su cui ha lavorato per un anno con un gruppo di esperti europei sotto l'egida dell'associazione delle banche pubbliche europee e della Commissione europea – che è stato recentemente a Bruxelles presentato il 24 di gennaio 2018 insieme alla Commissione Europea.

Il Rapporto, stima la spesa per infrastrutture sociali (istruzione, sanità e edilizia sostenibile) in c.a. 170 miliardi di euro all'anno. Il gap tra quanto si investe e quanto si dovrebbe investire è stato stimato in 100-150 miliardi di euro, ovvero 1.5 trilioni di euro nel periodo 2018-2030.

La risposta della UE con il nuovo Piano per gli investimenti conosciuto come InvestEU dedica c.a. 5 miliardi di nuove garanzie: le infrastrutture sociali che corrispondono a 50 miliardi di investimenti nel periodo 2021-2027. Si tratta di una risposta insufficiente. Troppo poco e troppo tardi. Bisogna essere più ambiziosi.

Come finanziare, tuttavia, sanità, istruzione e edilizia sociale a un costo sostenibile per le finanze pubbliche europee con alti debiti pubblici e tassi di crescita poco sostenuti? Il Rapporto propone una serie di soluzioni innovative.

Va premesso che le infrastrutture sociali – a differenza di quelle economiche e nei settori regolati che si possono in larga parte ripagare attraverso i flussi di cassa che provengono dalle tariffe – sono finanziate per oltre il 90% dai bilanci pubblici. Prevalde l'appalto diretto finanziato con prestiti di lungo periodo a costi vicini al costo del debito sovrano. Grazie al QE gli *spread* tra paesi membri si è molto ridotto. Ma quanto durerà? Inoltre, il debito degli enti locali – che realizzano circa 2/3 degli investimenti pubblici totali – ha spazi molto ristretti.

Si pongono dunque due questioni. La prima riguarda la possibilità di realizzare investimenti che non pesino sui debiti pubblici. La seconda di fare in modo che i paesi più deboli e più bisognosi di infrastrutture sociali possano finanziarle a costi meno onerosi.

Il rapporto propone due soluzioni.

Prima soluzione: innovazione nei partenariati pubblico privati.

Supponiamo che un comune o una regione debba fare un investimento in una infrastruttura sociale ma non abbia spazio sul debito. Come noto, può decidere di realizzarlo tramite un partenariato pubblico-privato. Se il rischio di costruzione viene trasferito al privato non peserà sul debito. Ma chi pagherà l'opera? L'amministrazione locale attraverso un "canone di disponibilità" che inciderà anno dopo anno sul "conto economico" dell'Ente, ma non sul debito. Ma il "canone di disponibilità" non sarà più caro del servizio su un debito con tassi quasi "sovranisti"? Se il "canone" è ridotto grazie a:

(a) un "fondo perduto" nazionale e/o europeo (tramite i fondi strutturali o altri fondi europei);

(b) delle garanzie pubbliche nazionali o europee;

(c) degli incentivi fiscali;

(d) un qualche "spazio fiscale" attraverso una "clausola per gli investimenti sociali"; e, infine,

(e) se il progetto è ben costruito – grazie ad un sistema di “assistenza tecnica” istituzionale che garantisce all’amministrazione che rischi e profitti siano ben distribuiti tra il pubblico e il privato – allora il suo costo potrebbe non essere molto più caro del costo del debito, con due ulteriori vantaggi:

(1) non crea nuovo debito pubblico (che peserebbe sulle generazioni future);

(2) si crea un incentivo per l’amministrazione pubblica a tagliare la spesa corrente non produttiva e eventuali sprechi a scapito del canone per gli investimenti che invece incide positivamente sulla crescita e produce esternalità positive per la comunità.

La riduzione del costo del canone di disponibilità, molto caldeggiata dalla UE, usando altre risorse e incentivi viene conosciuto come “*Blending*”.

Vi sono forme molto innovative che si stanno sperimentando nelle nuove strutture di Partenariati Pubblici Privati in Europa. Indirizzi innovativi di PPP si basano su una diversa e più puntuale articolazione delle caratteristiche richieste ai due attori principali: il privato (quale privato?) e il pubblico (con quali caratteristiche?). In tale ambito vanno individuati quali sono i potenziali investitori/finanziatori delle opere in PPP e quali sono i prodotti finanziari più adatti; vanno analizzati gli strumenti che potrebbero favorire la diffusione tra i vari *stakeholder*: i *rating*, per investitori e gestori; i *rating* e *score* sociali e ambientali (ESG) come sostegno alle scelte di investimento, per imprese ed enti locali. Una parte rilevante riguarda l’analisi degli strumenti di valutazione e misurazione della trasparenza, integrità e *performance* delle Amministrazioni pubbliche. Sullo sfondo di queste analisi due importanti novità: le nuove linee guida Eurostat e il primo “contratto standard” per il contesto italiano, relativo al PPP per le infrastrutture sociali, che sarà messo in consultazione dal MEF nel mese di settembre 2018.

Seconda soluzione. Creazione di un Fondo europeo per le Infrastrutture Sociali.

Ma ora come facciamo ad assicurare che un paese membro con un *rating* particolarmente penalizzante ma molto bisognoso di infrastrutture e di crescita possa finanziarsi a tassi “sostenibili”? Attraverso la creazione di una grande Fondo europeo per le infrastrutture sociali – con azionariato pubblico-privato – che emetta bond sociali europei con un alto rating capace di distribuire il rischio a valle - sui progetti - in modo da dare finanza a tutti i paesi membri superando, almeno in larga parte, il problema degli spread sovrani.

Il Fondo sarebbe dotato di una rete di assistenza tecnica in grado di assistere le amministrazioni nella costruzione di piani economici e finanziari di qualità “europea”. A sua volta il Fondo europeo godrebbe di una reputazione tale da attrarre gli investitori di lungo periodo. Sia sul fronte della loro partecipazione al capitale del fondo (tramite azioni) e sia attraverso l’investimento in bond sociali europei si realizzerebbe quell’incontro” tra investitori di lungo periodo, come fondi pensioni e assicurazioni vita, e strumenti finanziari infrastrutturali su cui molto si è scritto e discusso, ma che ancora non si è realizzato nella dimensione che sia domanda sia offerta sembrano richiedere.

La differenza tra gli Eurobond proposti dal Piano Delors nel 1993 e gli Euro Social Bond proposti dal Piano Prodi nel 2018 sono essenzialmente due.<sup>240</sup> La prima è che il Fondo non richiede una garanzia degli stati membri, ma solo la partecipazione al capitale tramite le banche promozionali di sviluppo e/o capitale degli stati membri – è il Fondo che gestisce il rischio a valle e quello a monte attraverso un “c.d. “*tranching*” dei titoli secondo la loro rischiosità, senza nulla chiedere in più ai governi nazionali. Secondo, il Fondo si “limiterebbe” alle infrastrutture sociali,

---

<sup>240</sup> L’idea di creare un nuovo Fondo europeo per le infrastrutture sociali è stata sviluppata all’interno del Rapporto a cui si riferiscono nelle proposte finali. Il WP preparato dalla HLTF è ancora in lavorazione e verrà pubblicato auspicabilmente nell’autunno 2018.

attraverso una specializzazione dedicata su settori con delle caratteristiche specifiche molto particolari, lasciando al mercato (e alla BEI e alle banche promozionali nazionali) infrastrutture economiche che hanno strutture economico finanziarie di altra natura.

Il rapporto prevede inoltre una tabella di marcia da realizzare nel breve, medio e lungo periodo.

- Nel contesto del prossimo quadro finanziario pluriennale, il Rapporto propone insieme alla Commissione la creazione di un unico Fondo capace di riunire tutti i fondi ad oggi esistenti presso la UE con la creazione di una “*policy-window*” dedicata agli investimenti sociali, compresi gli investimenti nelle infrastrutture sociali.
- Promuovere una “Agenda Europea per le Infrastrutture Sociali” (sul modello della “Agenda Digitale Europea”, uno dei 7 pilastri della Strategia “Europa 2020”).
- Avviare piattaforme di investimento pilota tematiche e/o geografiche per raggruppare progetti e promuovere investimenti nel settore sociale.
- Valutare nel dettaglio il funzionamento delle piattaforme di investimento pilota, compresa una valutazione *ex-post* del portafoglio di progetti sottostante.
- Sulla base della valutazione, esplorare l’ipotesi di istituire un fondo pubblico-privato dedicato agli investimenti in infrastrutture sociali aperto alla partecipazione degli investitori istituzionali di lungo periodo nel capitale azionario

### **Il finanziamento delle infrastrutture sociali**

Il risanamento dei bilanci pubblici durante la crisi ha fortemente ridotto lo spazio per gli investimenti pubblici. Per le c. di infrastrutture economiche (trasporti, energia e telecomunicazioni) che è per lo più fatta a livello centrale (e può largamente essere finanziata dal flusso di cassa che produce), e per i servizi pubblici locali (che sono al di fuori del perimetro del settore pubblico) la riduzione è stata meno pronunciata. Ciò che ha mostrato un crollo abbastanza drammatico, specialmente in alcuni stati membri, sono stati invece gli investimenti pubblici di media dimensione fatti a livello regionale e locale in settori cruciali come il sociale, il tessuto urbano e l’ambiente. Se consideriamo che il livello subnazionale copre i due terzi del totale nella media Ue-28 e che questi investimenti sono soprattutto in piccole e medie infrastrutture, dobbiamo ammettere che abbiamo un problema davvero serio, soprattutto se consideriamo la dinamica negli anni della crisi.

L’investimento a livello locale è strategico per una serie di ragioni. È soprattutto a livello locale che i cittadini percepiscono la presenza dei governi nazionali (e europei) nell’assicurazione di un buon livello di qualità infrastrutturale. Oltretutto, è soprattutto a livello locale che il settore edilizio contribuisce alla crescita economica e alla creazione di nuova occupazione. Così un forte taglio nell’investimento a livello locale ha effetti politici ed economici negativi. Tuttavia, perché avere investimenti a livello locale è stato così penalizzante durante la crisi? Il risanamento di bilancio è stato largamente effettuato attraverso i tagli nei trasferimenti dal livello centrale al livello sub-nazionale. Una delle ragioni principali di ciò è che le amministrazioni locali rappresentano una debole *constituency* politica in confronto al governo nazionale o agli investimenti in grandi opere pubbliche nazionali. Inoltre, nel 2012 molti Stati europei hanno introdotto uno stringente principio di risanamento del bilancio pubblico, anticipando il *Fiscal Compact*. Questo ha fortemente ridotto il margine di bilancio a livello locale. Il risultato è che in alcuni paesi membri – soprattutto quelli che hanno più difficoltà nel risanamento fiscale – hanno ridotto da circa la metà fino ai due terzi dei loro nuovi investimenti nelle infrastrutture sociali, urbane e nel contesto locale.

La gran parte delle infrastrutture sociali sono finanziate da risorse pubbliche. Inoltre, circa due terzi di tutti gli investimenti pubblici nella UE sono realizzati dagli Enti territoriali. Gli Enti territoriali sono stati i più penalizzati dalle politiche di austerità durante gli anni della crisi. Questo ha fortemente ridotto gli investimenti in opere piccole e medie in settori cruciali come il sociale, il tessuto urbano e l'ambiente.<sup>241</sup>

Secondo l'ultima indagine comunale sugli investimenti in infrastrutture condotta dalla Banca Europea degli Investimenti (BEI)<sup>242</sup>, tra i comuni che segnalano carenze infrastrutturali, il 75% considera i vincoli di bilancio uno dei principali ostacoli. Inoltre, il 34% di tutte le amministrazioni comunali coinvolte nell'indagine segnala che gli investimenti negli ultimi cinque anni sono stati inferiori alle necessità. Il settore dell'edilizia sociale risulta tra i settori più fortemente penalizzati, anche se si registrano notevoli differenze tra Paesi.

Per finanziare le infrastrutture sociali occorre sviluppare nuovi modelli finanziari con la partecipazione del risparmio istituzionale di lungo periodo e del risparmio diffuso. Vanno trovate formule finanziarie innovative in grado di assicurare sostenibilità della spesa pubblica e un allargamento dello spettro delle fonti di finanziamento.

Secondo le stime dell'OCSE, il patrimonio gestito dagli investitori istituzionali di tutto il mondo ammonta ad oltre \$ 100 trilioni. Nella UE, il panorama degli investimenti è dominato da tre grandi segmenti di investitori: assicurazioni, fondi pensione e fondi comuni di investimento, i quali detengono più di un quinto della ricchezza globale dei \$ 100 trilioni globali di cui sopra. Negli ultimi dieci anni, gli investitori istituzionali sono stati alla ricerca di nuovi investimenti di lungo periodo. Una porzione sempre più ampia di investitori istituzionali sta iniziando a riconoscere il potenziale degli investimenti infrastrutturali. Nonostante segnali incoraggianti, l'allocazione di risorse dedicate ad investimenti infrastrutturali è ancora troppo limitata ed è quasi trascurabile negli investimenti in infrastrutture sociali. Una maggior consapevolezza delle caratteristiche finanziarie degli investimenti in infrastrutture sociali potrebbe aiutare a mobilitare ed attivare maggiori flussi finanziari da parte di investitori istituzionali verso il finanziamento di questo tipo di infrastrutture.

## Conclusioni

Dopo dieci anni di crisi il tessuto sociale dell'Unione europea è sofferente. Quasi un cittadino su quattro è a rischio di povertà o di esclusione sociale, il tasso di disoccupazione è ancora relativamente elevato e quasi un giovane su cinque non riesce a trovare lavoro. Marcate sono le divergenze tra i paesi dell'Unione. Sul fronte degli investimenti si è assistito ad una forte caduta degli investimenti pubblici, attualmente ad un livello del 20% inferiore rispetto ai picchi registrati prima della crisi. Nel frattempo le sfide demografiche si fanno sempre più concrete e pressanti: l'invecchiamento della popolazione, una gestione non lungimirante dei flussi migratori ed un drastico calo delle nascite sono sfide che vanno affrontate con urgenza e con una visione di lungo periodo.

In questo contesto è necessaria una risposta politica comune forte che ponga nuovamente i cittadini al centro del progetto europeo. Rilanciare investimenti in infrastrutture sociali assume un significato importante, non solo per la coesione sociale, ma anche per le esternalità positive che tali investimenti producono su crescita e occupazione (c.d. *white economy*). In un'Unione caratterizzata

---

<sup>241</sup> Secondo l'Edhec-Risk Institute (2012), circa il 99% dei progetti infrastrutturali sociali esistenti in Europa comporta un capitale totale di investimento di meno di un 1 miliardo di euro, con la maggior parte dei progetti al di sotto dei 30 milioni.

<sup>242</sup> EIBIS, (2017), *Municipal Infrastructure: European Union Overview*, Luxembourg.

da alti livelli di debito pubblico e tassi di crescita attesi moderati, è necessario trovare soluzioni che non mettano a repentaglio la sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche e che quindi non ricadano sulle generazioni future. Capitali privati ed investitori istituzionali di lungo periodo possono giocare un ruolo decisivo, ma sono necessari incentivi mirati e nuovi strumenti finanziari europei.

## La riforma della *governance* economica dell'Unione e il rilancio dell'Europa sociale<sup>1</sup>

Sergio Fabbrini

La prima parte della relazione sarà di tipo analitico-descrittivo, poi nella conclusione esaminerò alcuni aspetti normativi.

Organizzerò la mia conversazione in tre punti: prima cercherò di descrivere la struttura della *governance* economica e i limiti di questa *governance* e della logica che la sostiene, poi cercherò di fare alcune osservazioni sulla riforma della *governance*, come può essere pensata, e da qui sul problema della protezione sociale.

Cominciamo dalla struttura della *governance* economica, che è la variabile indipendente.

La struttura della *governance* economica dell'eurozona è il risultato di due basilari compromessi, i *Maastricht compromises*, i compromessi fatti fra stati con la mediazione della Commissione. C'è innanzitutto un compromesso istituzionale e poi un compromesso economico. Il primo - che è stato introdotto a Maastricht nella conferenza intergovernativa del 1991 e formalizzato nel trattato del '92 - concerne il fatto che l'arrivo a livello europeo di politiche che tradizionalmente stavano al cuore delle sovranità nazionali, al cuore dei poteri nazionali, dopo la fine della guerra fredda sono passate a Bruxelles, ma in questo trasferimento gli stati decidono di gestirle attraverso un metodo che non ha niente a che fare con il metodo utilizzato per regolare il mercato. Nasce a Maastricht la costituzione intergovernativa e muore a l'idea di un'UE unitaria; si crea la prima grande differenziazione dal punto di vista istituzionale e decisionale. Le politiche regolative del mercato, che sono generalmente a bassa politicizzazione interna, non hanno effetti dirompenti sulla politica domestica, vengono governate, decise con il metodo comunitario, che è un metodo abbastanza equilibrato: la Commissione europea avanza delle proposte, poi il Consiglio dei ministri a maggioranza qualificata e il Parlamento europeo a maggioranza assoluta decidono, votano. Si può discutere questo metodo, ma comunque ha funzionato e continua a funzionare. Per esempio, sulle questioni regolative del mercato questo metodo ha consentito alla Commissione europea di costringere *Apple* a pagare le tasse all'Irlanda, perché quel trattamento fiscale di favore costituiva una violazione delle regole della concorrenza e del divieto di aiuti di stato nel mercato unico.

Quando però a Maastricht si affrontano le politiche strategiche - la sicurezza, l'ordine interno - nel contesto della riunificazione della Germania, la politica economica e fiscale di quella che diventerà l'eurozona non vengono più decise in questo modo, ma attraverso un metodo intergovernativo, che prevede che queste politiche siano decise dal Consiglio dei ministri e dal Consiglio europeo, attraverso il coordinamento volontario. Non c'è più un vincolo di legge: nel mercato c'è integrazione attraverso il diritto, nelle altre politiche, che costituiscono la sovranità degli stati - il controllo del bilancio, la fiscalità - l'integrazione si attua attraverso il coordinamento



volontario, cioè mediante l'accordo dei governi: le decisioni sono prese in modo consensuale. Là c'è il principio di maggioranza, qui c'è la *red line*, la *bottom line*, che è grosso modo il principio di unanimità. Poi ci sono casi specifici, in cui due organismi, il Consiglio dei ministri e il Consiglio europeo, votano a maggioranza, per esempio quando devono decidere sulla nomina del Presidente della Commissione, ma normalmente si prendono decisioni all'unanimità. Se continuiamo a pensare che la UE sia solo il mercato sbagliamo. A Maastricht si è dovuto trovare un compromesso, ma l'idea era che questa costituzione intergovernativa prima o poi sarebbe rientrata, com'è infatti successo con il terzo pilastro (la cooperazione giudiziaria e di polizia), ma non per il governo dell'economia né per la politica estera e di difesa. Queste due costituzioni hanno reso l'UE differenziata, non differenziata nelle politiche ma nelle logiche decisionali. Mentre per la regolamentazione del mercato non c'è una politicità alta, quando si discute di difesa, di esteri, di politica di bilancio, quando si discutono i destini degli stati - l'asilo per i rifugiati - si discute di politiche cruciali. È chiaro che i governi non hanno voluto dare alla Commissione questo potere; la visione ottimista era che si sarebbe trovata una soluzione (se qualcuno avesse recalcitrato gli sarebbe stata data qualche compensazione laterale o secondo la logica del *trade off*).

Quando arriva la crisi, incide proprio nelle politiche affidate alla decisione intergovernativa, arriva laddove c'era una questione cruciale, il bilancio, la sicurezza, l'ordine interno. E la differenziazione istituzionale resta.

Poi c'è un secondo compromesso, che avviene dentro l'Eurozona. A Maastricht c'è una grande discussione fra la Germania e la Francia. La Germania rinuncia al marco, è disponibile a costruire una moneta comune, ma la moneta comune deve essere gestita, sul piano della politica monetaria, da una banca indipendente, come la banca centrale tedesca: si crea così una federalizzazione della politica monetaria, una sopranazionalizzazione. La Francia accetta, ma chiede che la politica economica, con la sua parte fiscale, sia gestita dall'unione dei governi. Quindi abbiamo un secondo basilare compromesso, senza il quale non si capisce la crisi. Abbiamo un'unica istituzione che gestisce la politica monetaria e 19 governi che gestiscono la politica economica. Se non mettiamo in luce questa variabile indipendente non capiamo la crisi, né si può venirne fuori con proposte ragionevoli. I due compromessi strutturano la *governance* economica. C'è un regime intergovernativo e dentro c'è un compromesso fra una politica monetaria centralizzata e politiche economiche decentralizzate.

La mia idea è che la Francia ha avuto una grande paura dall'unificazione tedesca: la simmetria che esisteva fino al 1990 fra Germania ovest e Francia è saltata in una notte quando la Germania, annettendo la Germania est, è passata a essere un paese con più di 80 milioni di abitanti. A quel punto Kohl dice che sulla politica economica gli va bene il metodo comunitario, ma la rappresentanza tedesca nel Parlamento sarebbe stata sovrastante rispetto alla rappresentanza francese.

Per questo i francesi hanno detto, "non crediamo ai parlamenti, crediamo al ruolo degli esecutivi", quindi in un sistema in cui gli esecutivi governano. Pensavano di poter mettere un veto

su ogni decisione della Germania, di mettere sotto controllo la politica della Germania: è successo il contrario.

La Germania unificata è diventata sempre più intergovernativa, e se la Francia prende troppe distanze dalla Germania i mercati iniziano a preoccuparsi; così la Francia progressivamente si è accodata alle scelte della Germania, e quella che normalmente era una codirezione è diventata un direttorio esclusivamente tedesco.

La crisi ha degli effetti distributivi, che mettono in moto una sfiducia reciproca, ma già allora la Germania aveva non aveva fiducia nell'atteggiamento degli altri Stati; accetta il modello intergovernativo per gestire la politica economica proposto dalla Francia, ma chiede garanzie perché nessuno giochi il famoso "azzardo morale": se il Comune di Roma è pagato con la fiscalità generale, che incentivo ha a portare sotto controllo la sua gestione di bilancio? In questa situazione i tedeschi hanno pensato a un patto di stabilità, con meccanismi vincolanti di natura del tutto astratta, soprattutto per tenere sotto controllo la libertà di scelte delle politiche di bilancio, che la Francia aveva rivendicato per i governi. In questo gioco di reciproche sfiducie - in cui saltano fuori i famosi parametri del 3% e del 60% - si attiva un'idea della politica economica principalmente gestita in modo formale, in modo "giudiziario".

Io sostengo che l'eurozona economica di fatto ha abolito la politica. Abbiamo attribuito all'Unione europea la politica di bilancio, ma abbiamo riconosciuto la sovranità fiscale degli Stati dell'eurozona e quindi, contemporaneamente, l'assenza di una politica economica europea. Questo comporta un processo di centralizzazione amministrativa e giudiziaria in assenza di democrazia. La logica è talmente incardinata e istituzionalizzata che Schauble, prima ancora di lasciare il ministero delle finanze, propose di affidare il controllo delle politiche di bilancio a un indipendente *European fiscal council*, cioè dei tecnici che decidono cosa devono fare gli Stati dell'eurozona, o un ministro delle finanze che supervisiona le finanze degli altri Stati, che è come dire che ho un fiammifero su un pagliaio e poi non mi aspetto che succeda un incendio.

Criticare questa *governance* non vuol dire sottovalutare la *governance* dell'eurozona. Il problema è che questa *governance* dell'eurozona istituzionalizza un modello di interdipendenza che deve essere riformato, ma l'alternativa non è uscire da questa interdipendenza, chi esce dall'interdipendenza come i britannici, che non erano nemmeno nell'interdipendenza monetaria, si rende conto che è estremamente complicato, se non impossibile. E sono i britannici, con la loro storia coloniale e un'ottima classe dirigente, tuttavia hanno preso una decisione incredibile e oggi si accorgono che l'interdipendenza non è scritta nei libri, ma si vede ogni giorno. Se critico l'eurozona, non significa che torniamo alle monete nazionali: è una visione semplicista della politica che non ha nessun senso. Se addirittura ci fosse un referendum sull'euro, come qualcuno ha proposto, avrebbe delle conseguenze drammatiche, sarebbe tecnicamente un suicidio. La crisi va affrontata da chi vuole riformare la *governance* dell'eurozona: non ci si può limitare a difendere lo *status quo*, è evidente che non può funzionare; bisogna pensare a una modalità per riformarla dall'interno. Vanno presi in considerazione due aspetti: uno è strutturale, l'altro istituzionale.

Il primo punto della riforma della *governance* è che non potremo mai avere una vera eurozona se questa non si basa su capacità fiscali indipendenti, non sui trasferimenti finanziari; questo significa ristrutturare i sistemi fiscali nazionali e dare all'eurozona una base fiscale autonoma. Fino a quando l'UE dipende da strumenti finanziari non potrà mai decollare dal punto di vista democratico. Quelli che si sentono più ricchi credono di dare i loro risparmi a quei pigri degli italiani, e quei pigri degli italiani si sentono umiliati dall'accusa di essere sostenuti, e questo crea divisioni. Bisogna fare una battaglia. Negli anni 70 una commissione aveva valutato una base fiscale con un *budget* superiore all'8% del PIL. Parlo di capacità fiscale limitata, perché i compiti dell'UE devono essere limitati: dobbiamo avere un'Unione europea, non uno Stato europeo, che faccia in comune alcune politiche, ma consenta lo sviluppo degli stati nazionali e delle loro democrazie; abbiamo svuotato le democrazie nazionali senza costruire una democrazia europea. Dobbiamo far sì che ci sia una base per politiche nazionali, in cui ha senso che ci sia uno scontro politico, e una base limitata per politiche a livello sovranazionale.

La prima questione è quella delle basi. Dobbiamo dare una base fiscale autonoma all'Unione europea, all'eurozona. La seconda questione sono le istituzioni. Il modello intergovernativo nasce senza un pensiero, e a forza di dover rispondere alle necessità senza una visione politica comune, si costruiscono dei mostri. Non ci si pone più il problema di quali sono le conseguenze di una scelta. Quando si crea un'istituzione quella resiste, ma non possiamo andare avanti ciecamente su binari predeterminati, dobbiamo avere un'idea di dove vogliamo andare. Se costruisco un sistema intergovernativo costituito da 27 capi di governo, dall'Ecofin e dall'Eurogruppo, le cui decisioni, che riguardano trasferimenti finanziari degli Stati, vengono prese sulla base dell'accordo dei governi, questo mette fuori gioco il Parlamento europeo, mette fuori gioco la Corte europea di giustizia, e la Commissione diventa un segretariato del Consiglio dei ministri. Questa è una forma di bonapartismo, è un potere autosufficiente. Ma i capi di governo fanno l'interesse dei loro Paesi, non dell'Europa. I francesi hanno eletto Macron per fare gli interessi della Francia, non dell'Europa. La legittimità non è un taxi che da Parigi porta a Bruxelles. L'idea che Bruxelles faccia riferimento a 19 parlamenti, che si riuniscono per controllare le decisioni prese da 19 capi di governo, è propaganda. Non si può far passare l'invenzione dei parlamenti nazionali che tengono sotto controllo il Consiglio europeo.

La conclusione? Si guardi a cosa è successo nel 2015. La Grecia decide di fare il referendum per sottrarsi a condizioni troppo dure: il giorno dopo Tsipras va a Bruxelles e viene costretto ad accettare condizioni ancora più pesanti. Quando si trattava di aiutare la Grecia, da chi si aspettava la decisione? Dal Parlamento europeo, dato che le risorse nazionali vengono dagli stati nazionali, invece abbiamo aspettato la decisione del Bundestag. Malta o l'Italia hanno forse deciso di dare soldi alla Grecia? Il sistema intergovernativo vuol dire che prevale il governo più forte degli altri; questo sistema non può stare in piedi. In un rapporto così diretto fra la politica nazionale e la politica europea, se la politica nazionale ha un po' di tosse, a livello europeo può diventare una bronchite, se poi fossero eletti Marine Le Pen o Orban, diventerebbe una polmonite.

Manca un *firewall*. Un'Europa che mette insieme governi e politiche nazionali è poesia, non corrisponde alla prosa. Se abbiamo il governo sbagliato a livello nazionale questo condiziona la politica europea. Se non ci sarà un cambiamento delle basi, una revisione del sistema istituzionale, bisogna che ci sia la decisione politica di alcuni governi che, come hanno deciso il *fiscal compact*, decidano il *political compact* e lo decidano a partire dalla sovranità monetaria. Immagino un'Eurozona che sia distinta dai governi degli Stati membri: non una fusione, perché non si deve pensare che la sovranità sta da una parte o sta dall'altra. Solo un pezzo di sovranità nazionale deve essere portata a livello europeo; se pensiamo che la sovranità o è su o è giù, ci si rende prigionieri di uno schema statalista. Avrei paura di uno stato europeo che gestisca 500 milioni di persone. Ma soprattutto sarebbe sbagliato, perché porterebbe all'abolizione degli stati, che possono essere ridefiniti, riorganizzati, non cancellati, sono risorse storiche, culturali: l'Europa è un plurale, non possiamo passare dal singolare stato nazionale al singolare stato europeo.

Come si può spacchettare la sovranità politica, si può spacchettare anche la sovranità sociale, ci sono politiche dello stato e ci sono politiche sociali che possono essere fatte solo a livello europeo.

Il documento di Padoan chiedeva un'assicurazione contro la disoccupazione giovanile, che sarebbe stata di grande rilievo a livello europeo, perché avrebbe riconosciuto che la crisi può produrre degli shock asimmetrici. Quello stesso programma può essere usato anche per un altro shock asimmetrico, come il sostegno all'immigrazione sul piano del welfare composito, che mette insieme logiche nazionali con logiche sovranazionali. Occorre uscire da uno schema cognitivo, non si può immaginare che si possano fare queste riforme stando dentro la *governance* economica attuale: dobbiamo riformare, e contemporaneamente mettere in campo una strategia diversa proprio sulla protezione sociale.

1 *Trascrizione della relazione non rivista dall'Autore*

## Il rilancio della solidarietà europea

Virgilio Dastoli

Si è concluso un ciclo durato oltre venti anni, segnato da una globalizzazione caratterizzata da politiche liberiste senza regole, da una crisi economica che è stata la più lunga e profonda che abbia mai attraversato il mondo. La crisi ha prodotto disuguaglianze sia orizzontali che verticali. Orizzontali tra i ceti sociali in conseguenza di un processo redistributivo della ricchezza a scapito del lavoro, del ceto medio e dei giovani e verticale tra i popoli, in cui con la stessa logica non i ceti ma le economie più forti hanno prodotto un ulteriore impoverimento all'interno dell'Unione europea.

### Il *welfare* europeo

La garanzia di una prosperità diffusa è la condizione indispensabile per ridurre le disuguaglianze e per gettare le basi di una maggiore integrazione. Il *welfare* europeo con un pilastro comune di diritti sociali – considerato come un insieme che unisce, secondo il principio di sussidiarietà, le responsabilità locali, regionali, macro-regionali, nazionali ed europee – deve contribuire a un mercato integrato europeo del lavoro. In questo quadro si inserisce la necessità di un dialogo sociale rinnovato e rafforzato come elemento caratterizzante della democrazia economica europea.

Esso deve comprendere misure che assicurino beni pubblici come il diritto all'apprendimento permanente durante tutto il corso dell'attività lavorativa e alla fine di quest'attività nel rispetto dell'art. 25 della Carta dei diritti che garantisce alle persone anziane la partecipazione attiva alla vita sociale e culturale, la parità di genere e l'equilibrio fra vita professionale e vita familiare, la sicurezza sui luoghi di lavoro, la partecipazione dei lavoratori, la piena portabilità dei diritti e delle prestazioni sociali in tutti gli Stati per garantire il diritto a un'equa mobilità dei lavoratori.

Esso deve prevedere un reddito minimo adeguato - sulla base dell'art. 34 par. 3 della Carta dei diritti fondamentali e della *Joint Declaration* del 13 novembre 2017 - per chi non dispone di risorse necessarie combinando prestazioni monetarie, aiuti con forme di tariffazione sociale per le prestazioni essenziali e con la possibilità di accedere a servizi di formazione e partecipazione a programmi di inclusione sociale (sul modello adottato da numerosi altri paesi europei) escludendo forme di coercizione al lavoro invasive e non rispettose della dignità delle persone che la misura vuole salvaguardare, la garanzia del diritto della non-regressione e del principio giuridico di "condizioni più favorevoli", l'accesso ai servizi pubblici per le persone con disabilità eliminando le barriere multidimensionali, l'universalità dei servizi a tutte le persone che risiedono sul territorio dell'Unione con un modello finanziato da un equo sistema fiscale.

Il *welfare* europeo deve garantire forme di assicurazione contro la disoccupazione e di ammortizzatori sociali, eque condizioni di lavoro ed equilibrio adeguato e stabile fra diritti e obblighi dei lavoratori e dei datori di lavoro come pure tra flessibilità e sicurezza per agevolare la creazione di posti di lavoro, le assunzioni e l'adattabilità delle imprese.

È essenziale e urgente una politica di lotta alla povertà assoluta (di cui soffre più di un decimo della popolazione europea) e relativa (che coinvolge un quarto degli europei) che utilizzi a

fondo le clausole sociali e gli strumenti di *soft law* affinché tutti gli Stati membri rispettino gli impegni sottoscritti in “Europa 2020” e raggiungano gli obiettivi per lo sviluppo sostenibile adottati alle Nazioni Unite nel 2015 (venti milioni di poveri in meno entro il 2020).

La lotta alla disoccupazione giovanile merita particolare attenzione con la piena realizzazione della “Garanzia Giovani Europea” mediante un serio ripensamento degli strumenti per la sua attuazione nel nostro paese, un’offerta dalla fine degli studi e/o della disoccupazione, elevati standard di qualità, corsi di formazione, tirocini e apprendistato, misure per accrescere la fiducia nelle istituzioni e per potenziare la capacità istituzionale alla fornitura di servizi insieme a misure europee per ridurre il divario generazionale e fondi specifici a questo dedicati (questione abitativa e credito).

Si inseriscono in questo quadro il rafforzamento dei programmi di mobilità studentesca e di praticantato all'estero come il Volontariato europeo affinché diventi un Servizio Civile Europeo o il programma ERASMUS-PLUS..

L’UE deve valorizzare il ruolo delle forme di economia partecipativa e cooperativa nonché delle imprese dell’economia sociale, favorendo le iniziative sull’imprenditoria sociale, sulla *social innovation* destinate a produrre al tempo stesso valori economici e sociali, contribuendo alla formazione di capitali umani senza i quali l’Europa diventerà un deserto di regole e moneta su cui agiscono i populistici.

Al di là della dichiarazione interistituzionale sul “pilastro sociale” adottato al Vertice di Goteborg, il *welfare* europeo deve essere caratterizzato da strumenti vincolanti - di tipo normativo con nuove direttive o con il rafforzamento di quelle esistenti, decisionale e finanziario - sia per gli Stati membri che per le istituzioni europee con diritti che si applichino alle cittadine e ai cittadini dell’UE e ai residenti dei paesi terzi con una clausola che sancisca il divieto di discriminazione tra lavoratori distaccati e lavoratori occupati nel paese di distacco.

Laddove non sarà possibile procedere con accordi fra tutti i 27 paesi membri occorrerà usare lo strumento delle cooperazioni rafforzate o agire attraverso strumenti innovativi come l’elaborazione di un *social compact* seguendo l’esempio degli accordi di Schengen che coinvolsero inizialmente un numero più limitato di paesi o il Protocollo sociale del Trattato di Maastricht. In questo quadro noi riteniamo che debba essere ripresa e valorizzata la differenza fra il modello sovranazionale della CECA che si faceva carico delle conseguenze sociali delle politiche sopranazionali nei settori dell’acciaio e del carbone e il modello della CEE interamente concentrato sulla realizzazione di un mercato senza frontiere e inizialmente limitato alle merci.

### **Lo strumento della politica di coesione dopo il 2020**

Riconoscendo che la politica di coesione è la principale politica dell'Unione europea, volta a conseguire l'obiettivo di coesione economica, sociale e territoriale, essa apporta un evidente valore aggiunto creando occupazione, crescita sostenibile e infrastrutture moderne, rimuovendo ostacoli strutturali, potenziando il capitale umano e migliorando la qualità della vita. Essa consente inoltre di stabilire una cooperazione tra regioni, città e comuni di diversi Stati membri, nonché una cooperazione tra il settore privato, i centri di conoscenza e le parti sociali a livello regionale.

In tale contesto e per realizzare una politica forte che promuova la coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione europea anche dopo il 2020 occorre:

- che funzioni come politica di investimento a lungo termine per tutte le regioni europee, con l'obiettivo di sostenere la crescita e l'occupazione a livello locale e regionale promuovendo soluzioni innovative per sfide quali i cambiamenti climatici e la transizione energetica, per l'inclusione social e per la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale;
- che si riconfermi più che mai necessaria in quanto espressione della solidarietà europea per superare le disparità economiche, sociali e territoriali, dato che essa offre a tutti i cittadini, ovunque essi vivano in Europa, la possibilità concreta di sperimentare i vantaggi dell'Unione europea;
- che debba essere presentata meglio, nelle azioni di comunicazione, come la politica dell'UE attuata al livello più vicino ai cittadini e con un impatto diretto sulla loro vita quotidiana;
- che continui ad essere una politica efficace e dotata di risorse sufficienti, pari ad almeno un terzo del futuro bilancio dell'UE, da erogare tramite sovvenzioni e, laddove opportuno, attraverso strumenti finanziari;
- che sia basata sui Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) esistenti, con una serie di disposizioni comuni;
- che promuova il rafforzamento del principio di partenariato e dell'approccio basato sul territorio, consolidando il ruolo fondamentale degli enti locali e regionali nell'attuare la politica di coesione mediante un coinvolgimento attivo delle comunità urbane e rurali e la promozione di strumenti per incentivare e sostenere lo sviluppo locale tramite strategie integrate;
- che debba essere coordinata meglio e messa in condizioni di parità con le altre politiche dell'UE, tenendo conto delle caratteristiche specifiche dei comuni, delle città e delle regioni dell'Unione europea;
- che non debba essere soggetta a condizionalità stabilite a livello europeo, il cui rispetto non dipende in alcun modo dagli enti locali e regionali né da altri beneficiari;
- che debba essere semplificata e migliorata, sulla base di una maggiore fiducia reciproca tra i diversi livelli di governo responsabili dell'attuazione dei fondi e di un approccio più flessibile e differenziato.

### **L'UEM per garantire una prosperità diffusa**

Il completamento dell'UEM è la condizione preliminare e necessaria per garantire la prosperità. A livello sovranazionale serve un vero e proprio governo economico che possa coordinare tutti gli strumenti (monetari e fiscali) della politica economica e finanziaria. Il raggiungimento degli obiettivi fissati dai trattati e la riforma dell'UE richiederanno inevitabilmente di scegliere la via del rafforzamento della dimensione politica, economica, sociale e in definitiva democratica di un'area monetaria unificata all'interno della quale l'Euro diventi la moneta di tutti gli Stati membri.

Non sono state pienamente utilizzate le possibilità offerte dalle politiche di coesione sociale e territoriale per la responsabilità dell'UE ma anche degli Stati, politiche che hanno prodotto un certo sviluppo ma senza ridurre le asimmetrie e disuguaglianze fra Stati, fra regioni e fra classi sociali.

Il sistema della *governance* complessiva dell'unione monetaria, concepito per gestire in primo luogo *shock* contenuti sul piano quantitativo, ha mostrato tutti i suoi limiti a fronte di crisi di ampie dimensioni.

Il modo asimmetrico con cui gli Stati dell'Eurozona hanno reagito alla crisi economica degli ultimi dieci anni; l'applicazione di regole pensate per favorire gli aggiustamenti delle singole economie rispetto a *shock* esterni senza alcuna considerazione delle conseguenze sociali; i vincoli di finanza pubblica che hanno riguardato in modo indiscriminato sia le spese correnti che quelle in conto capitale; le modalità e il contenuto della riforma apportata dall'UE alla sua *governance* economica a fronte delle crisi finanziarie valorizzando in via principale la funzione di stabilizzazione finanziaria; l'assenza di compensazioni sociali di dimensione adeguata, in grado di ridurre drasticamente l'impatto di queste ultime sull'economia reale e soprattutto sulle fasce più deboli della società, sono tutti esempi di quanta strada vada ancora fatta per una vera integrazione politica, economica e sociale in grado di portare i benefici promessi dall'unione monetaria.

Questi problemi, insieme alla separazione anacronistica (ma probabilmente strumentale a ridurre la spesa sociale) tra la politica monetaria (di competenza esclusiva dell'Unione europea), la politica economica intergovernativa e le politiche sociali in buona parte di competenza degli Stati, hanno determinato la mancata realizzazione degli obiettivi di uno spazio unico europeo senza frontiere e "socialmente giusto".

Simbolicamente, le quattro libertà di circolazione (merci, servizi, capitali, persone) all'interno di uno spazio unico senza frontiere sono rimaste frammentate e, nell'applicazione del Trattato, la libera circolazione delle merci ha avuto la precedenza rispetto a quella delle persone.

Così, l'assenza di adeguati sistemi di compensazione sul fronte sociale e i rigidi vincoli introdotti prima dal patto di stabilità e crescita del 1997, poi da quello riformato del 2011 e infine dal *Fiscal Compact* hanno contribuito a far evaporare il consenso dei cittadini per il progetto europeo, soprattutto nei paesi che hanno risentito maggiormente della crisi.

Alla luce di queste considerazioni, la solidità dell'UE è a forte rischio senza interventi, al tempo stesso, efficaci, quantitativamente rilevanti e facilmente riconoscibili dalle cittadine e dai cittadini. Inoltre, la sfiducia reciproca tra "paesi virtuosi" e "paesi squilibrati" (definiti tali in base ad un giudizio basato esclusivamente su variabili finanziarie) ha reso estremamente difficile trovare un accordo politico per prendere decisioni che innovino profondamente la prassi e le politiche degli ultimi anni.

Ancor di più, le decisioni del Consiglio e le proposte avanzate dalla Commissione europea – come il Libro Bianco e i documenti successivi sui temi della globalizzazione, sulla dimensione sociale e sugli obiettivi per lo sviluppo sostenibile - non mettono in discussione l'attuale *governance* economica con rischi per le fondamenta del modello sociale europeo che, insieme all'alto tasso di disoccupazione, è alla base della crisi e della sfiducia nel processo di integrazione.

Una serie di decisioni deve essere adottata quanto prima, per rilanciare un processo di sviluppo che renda evidenti le ragioni dello stare insieme, superi le diffidenze verso le istituzioni europee, migliori le condizioni di vita delle persone a rischio di povertà e di esclusione sociale, con particolare riguardo ai senza-lavoro, ai minori e ai giovani e al divario generazionale.

Per consentire davvero all'UE di raggiungere il fondamentale traguardo dello *sviluppo sostenibile* è necessario riflettere su una radicale revisione degli strumenti della *governance*



economica europea, a partire dal Patto di Stabilità del 1997 fino a quelli adottati dal 2011 in poi (*six pack*, *Fiscal Compact* e *two pack*) alla luce di un'analisi rigorosa e complessiva dei costi in termini sociali che esso ha comportato e delle necessarie conseguenze in termini di regole e politiche europee.

Le risorse fiscali e le obbligazioni a progetto sono strumenti in grado di orientare verso investimenti pubblici e privati mirati alle infrastrutture materiali e immateriali, all'energia, alle reti, ai trasporti e alle telecomunicazioni, alla promozione delle *key enabling technologies* (microelettronica, nano-elettronica, fotonica, nanotecnologie, biotecnologie, materiali avanzati, sistemi di fabbricazione avanzati), all'innovazione e alla ricerca, ai servizi pubblici di qualità, all'istruzione e alla formazione. In questo quadro deve essere quantitativamente e qualitativamente rafforzato il Piano Juncker per gettare le basi di un *New Deal* dell'economia europea come proposta prima in un'iniziativa di cittadini europei (ND4E) e poi in una petizione indirizzata al PE.

Questi investimenti avranno ricadute positive sulla creazione di posti di lavoro stabili, sfruttando l'ampia massa di capitali internazionali (incluse le formule di *venture capital*) alla continua ricerca di opportunità profittevoli.

Il sistema di imposte europee – con una pressione fiscale globale sui cittadini e sulle imprese che deve essere globalmente invariata ma più equamente distribuita secondo il principio della progressività - deve avere un'elevata valenza sociale in parallelo all'armonizzazione delle politiche di prelievo e delle imposte nazionali e a quote di imposte di competenza europea, con gestione coordinata della pressione fiscale complessiva in senso anticiclico.

### **Riaprire il cantiere della riforma dell'UE: un metodo e un'agenda**

Molto può essere fatto senza intervenire con modifiche dei Trattati vigenti.

Una riforma vera e profonda del sistema europeo è tuttavia ineludibile per passare dal metodo comunitario (e dal metodo aperto di coordinamento al metodo federale, superando l'inefficiente metodo intergovernativo e definendo gli elementi essenziali di un'Europa unita, democratica e solidale, le modalità e l'agenda per realizzarla.

Il sistema europeo, i suoi meccanismi e le sue liturgie mostrano, ormai, svariate incongruenze. Non poche dipendono dalla sua impostazione originaria, mai veramente superata dalle numerose, successive modifiche dei Trattati, che induce gli europei a dubitare della piena legittimità democratica dell'UE. Altre sono diventate evidenti, negli ultimi anni, per effetto della devastante sequenza di crisi: finanziaria, economica, sociale e politica.

Incalzato dalle emergenze e nell'intento di affrontare la situazione e risolvere la crisi, il Consiglio europeo ha progressivamente avocato a sé la maggior parte dei poteri decisionali, andando ben al di là dei compiti che gli sono attribuiti dai Trattati, ma senza essere capace di dare le risposte necessarie alle sfide attuali. In quest'UE che non ci soddisfa, si è così affermata una distribuzione dei poteri, in buona sostanza, diversa da quanto ci dice la lettera dei Trattati e, comunque, inadeguata.

Il metodo abituale, con la priorità agli accordi fra i governi, non appare più consono ai tempi attuali e ancor meno a quelli futuri. Del pari, non risponde agli obiettivi di una riforma trasparente e partecipativa il metodo della *Convenzione*, convocata a prescindere da un vero dibattito europeo e

vincolata dall'obbligo di sottoporre il risultato delle sue deliberazioni a una conferenza intergovernativa e alla ratifica in tutti gli Stati membri.

Non è sufficiente definire gli elementi di un progetto di riforma del sistema europeo.

È indispensabile procedere in maniera trasparente e democratica innovando il metodo per consentire ai paesi e ai popoli che hanno democraticamente accettato di condividere parti importanti delle loro sovranità di completare il cammino verso un modello federale.

Per definire il futuro dell'UE, occorrerà innanzitutto un dibattito articolato che coinvolga le cittadine e i cittadini, i movimenti di opinione, i corpi intermedi a livello europeo e i partner economici e sociali, i partiti politici e che stimoli i governi degli Stati, ciascun Parlamento nazionale, le assemblee legislative regionali e il PE, con un dialogo fra delegazioni parlamentari.

Bisogna avere un'ampia discussione e non sfuggire al contraddittorio con gli euro-critici. Va rigorosamente garantita la migliore e capillare informazione, tanto sul metodo quanto sui contenuti.

A valle, deve esserci un lavoro di tipo costituzionale, lavoro su cui va garantita la massima trasparenza e pubblicità.

È praticamente impossibile che ci si arrivi emendando parti degli attuali trattati perché ciò sarebbe difficilmente comprensibile per le opinioni pubbliche e richiederebbe un accordo unanime dei governi di tutti i paesi membri dell'Unione europea e le ratifiche – parlamentari o referendarie – in tutti gli Stati.

In più una procedura siffatta coinvolgerebbe paesi che non hanno fatto la scelta di rendere interdipendenti le loro economie, di unificare la politica monetaria e di accettare regole comuni negando inoltre il loro consenso a principi essenziali relativi alla cittadinanza, ai diritti, alla mobilità e alla solidarietà.

La via migliore è quella di avviare una fase costituente di un'Europa unita, solidale e democratica eleggendo a suffragio universale e diretto nella primavera 2019, contestualmente all'elezione del PE, un "Congresso" con il mandato di redigere la Legge Fondamentale della futura Comunità Federale.

Tale Congresso dovrebbe essere integrato da una delegazione di rappresentanti del PE scelti in modo tale da garantire un equilibrio geografico e di genere ("*assemblea ad hoc*"). In tal modo la Convenzione prevista dall'art. 48 del Trattato di Lisbona diventerebbe un organismo legittimato dal voto dei cittadini rispettando il principio scritto in tutte le costituzioni europee secondo cui "la sovranità appartiene al popolo".

Spetta ai governi dell'area dell'Euro e di quelli che si sono impegnati a farne parte di decidere di comune accordo - adottando una dichiarazione ("*Patto Federale*") che potrebbe avere lo stesso valore storico di quella di Messina del giugno 1955 ma che sarebbe tuttavia fondato sull'esigenza irrinunciabile di gettare le basi di una comunità democratica con metodo democratico – sulla convocazione di questo Congresso.

Tale decisione potrebbe essere preceduta da un atto politico dei parlamenti di quell'area riuniti in assise interparlamentari come quelle che si svolsero a Roma nel novembre 1990 e assumere la formula giuridica dell'Atto del 20 settembre 1976 che aprì la strada all'elezione a suffragio universale e diretto del PE o da referendum consultivi come quello che si svolse in Italia nel giugno 1989 sull'attribuzione di un mandato costituente al PE.

La decisione dei governi, le assise e i referendum consultivi dovrebbero essere preparate – in uno spazio pubblico europeo – da convenzioni tematiche di cittadine e cittadini europei..

Alla fase costituente seguirà quella deliberativa, dove appare ineludibile l'intervento della sovranità popolare attraverso un referendum paneuropeo confermativo. Del resto, lo strumento referendario è già obbligatorio in molti paesi membri ed è politicamente imprescindibile in altri con una frammentazione delle procedure di ratifica che dà maggiore spazio alle scelte e ai dibattiti nazionali mettendo in secondo piano le scelte e il dibattito europei.

Nel referendum paneuropeo le cittadine e i cittadini si esprimeranno espressamente sul nuovo assetto federale europeo, sulle sue regole costituenti e fondanti e sul superamento della dimensione degli attuali Stati nazionali. Se la fase preparatoria sarà sufficientemente coinvolgente ed efficace, sarà chiamato a esprimersi un corpo elettorale che, a quel punto, risulterà più coscientemente "europeo".