



14 SETTEMBRE 2018

La dimensione europea dei diritti sociali

di Paola Bilancia

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano



La dimensione europea dei diritti sociali*

di Paola Bilancia

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

Sommario: 1. Diritti sociali quali diritti fondamentali negli ordinamenti costituzionali. 2. Unione Europea ed Economia sociale di mercato: la nuova attenzione dell'Unione ai diritti sociali. 3. Le limitate competenze dell'Unione Europea in ambito sociale secondo il Trattato di Lisbona. 4. Il ruolo significativo della Corte di Giustizia 5. Brevi considerazioni a margine dell'effettività della nuova politica sociale dell'Unione.

1. Diritti sociali quali diritti fondamentali negli ordinamenti costituzionali

La tutela dei diritti sociali è attribuita dalle Costituzioni nazionali europee allo Stato, caratterizzandone e qualificandone la conformazione di Stato di diritto sociale. Le origini di quello che è divenuto ormai noto come “Welfare State”, possono essere ricondotte a un insieme di politiche adottate nel corso della Presidenza Roosevelt - trovatesi a dover fronteggiare i postumi della crisi del '29 negli Stati Uniti d'America - che con il *New Deal* degli anni 1932-33 ha introdotto per la prima volta grandi interventi dello Stato in campo economico e sociale a supporto del tenore di vita della cittadinanza (e basti pensare, ad esempio, al *Social Security Act* del 1935, che per la prima volta introduceva le misure dell'indennità di disoccupazione e dell'indennità di vecchiaia). Ancora prima, le origini del *welfare state* possono essere ricondotte alla previsione dettagliata dei diritti sociali nella Costituzione di Weimar del 1919 che tuttavia non ha mai ricevuto una reale ed effettiva attuazione, come la storia ci ricorda.

Gli ordinamenti costituzionali degli Stati dell'Europa occidentale dopo la Seconda Guerra Mondiale hanno segnato il reale trapasso dallo Stato liberale allo Stato sociale¹, con la previsione di tutele di diritti che comportano una prestazione positiva dello Stato² e che muovono dalle complesse esigenze della realtà sociale, con la finalità di sanare le disuguaglianze presenti nelle comunità, in attuazione della nuova dimensione sostanziale del principio di eguaglianza, affiancandosi a quella formale già nota al

* L'articolo è stato sottoposto a referaggio.

¹ La bibliografia sui diritti sociali nel nostro ordinamento è sterminata. Mi sia consentito citare solamente sulle vicende storiche e teoriche dei diritti sociali e la loro ampia ricostruzione M. BENVENUTI, *I diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg., Utet, Torino, 2012, pp. 219 ss. e la bibliografia ricca e dettagliata ivi citata. L'A. parte dalla affermazione della difficoltà di fare delle considerazioni di ordine tipologico e classificatorio dei diritti sociali *a priori*, proponendo una ricostruzione storico-giuridica di questi diritti.

² Pur consci del fatto che ogni diritto necessita, a ben vedere, di un *facere* da parte dello Stato per una sua reale tutela, ci si riferisce in questa sede alla dimensione “prevalente” della dimensione positiva del diritto rispetto a quella negativa. Si vedano sul tema: V. BALDINI, *Che cosa è un diritto fondamentale. La classificazione dei diritti fondamentali. Profili storico-teorico-positivi*, in *Diritti fondamentali*, n. 1/2016; G. PINO, *Diritti soggettivi. Lineamenti di un'analisi teorica*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2009, pp. 497 ss.

costituzionalismo moderno. Queste garanzie sono naturalmente fondate sulla capacità redistributiva fiscale dello Stato e vanno contemperate anche nel quadro costituzionale dei diritti fondamentali relativi ai rapporti economici³. Si deve quindi ritenere che ormai la nozione di Stato sociale descriva sotto il profilo giuridico la realtà della forma di Stato europea contemporanea, avendo marcato un profondo distacco dalla forma di Stato liberale che aveva caratterizzato la fase storica precedente⁴.

Nelle democrazie pluralistiche lo Stato si fa quindi carico, attraverso la giustizia redistributiva, di garantire a tutti diritti sociali quali il diritto alla salute, allo studio, all'assistenza e alla previdenza sociale. Pur nella differenza dei modelli di implementazione dei diritti sociali, è possibile osservare (se non altro nel panorama continentale) una significativa armonia nella soddisfazione di tali diritti, ad esempio, in Paesi quali Italia, Francia, Spagna e la stessa Repubblica Federale tedesca: diritti che richiedono prestazioni da parte degli Stati e dalle loro articolazioni territoriali (*Laender*, Regioni, *Comunidades Autonomas*). Il cosiddetto “*welfare State*” ha pertanto raggiunto la sua massima elaborazione nell'esperienza dei Paesi scandinavi, dove la sua diffusione capillare e il suo profondo radicamento nella forma di Stato hanno addirittura consentito di sperimentare alcune forme di politiche sociali volte a conseguire non più la sola “egualianza di opportunità” postulata dalle teorie liberali, ma addirittura l’“egualianza dei risultati” teorizzata da teorie più marcatamente comunitariste e nuova frontiera dell'intervento statale⁵.

In Italia già dal 1978 è stato istituito il Servizio Sanitario Nazionale che garantisce cure mediche e assistenza (peraltro espandendo la portata letterale dell'articolo 32 Cost., che garantisce la gratuità delle cure per i soli individui “indigenti”⁶) ai cittadini italiani, degli altri Paesi dell'Unione Europea ed anche dei Paesi extra europei, sia pure con diverse modalità. Così pure il diritto allo studio di cui all'articolo 34 Cost. viene garantito a tutti fino al completamento dell'obbligo scolastico, con la possibilità di borse di studio per gli indigenti, ed è comunque garantita anche l'istruzione universitaria ai meritevoli tramite provvidenze pubbliche ovvero tramite l'esenzione dalle tasse in attuazione del principio di egualianza

³ Sul tema sia consentito il rinvio a P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996, *passim*.

⁴ In questo senso non si può più sostenere che la nozione di “Stato sociale” sia nozione strettamente politica e come tale priva di un effettivo contenuto giuridico, e pertanto “inutile” per l'analisi del giurista. Si veda sul tema M. S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Il politico*, vol. 42, n. 2, 1977, 205 ss., che evidenziava come il passaggio fosse non tanto tra Stato liberale e Stato sociale, ma tra Stato monoclasse e Stato pluriclasse.

⁵ Sul tema si veda M. FERRERA, *Neowelfare liberal: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in *Stato e mercato*, n. 1, 2013, pp. 21 ss. Il tema dell'egualianza di *chance* come contrapposta all'egualianza di *outcome* si ricollega al più ampio dibattito sul cosiddetto “*luck egalitarianism*”. Si veda sul tema E. S. ANDERSON, *What is the point of equality?*, in *Ethics*, vol. 109, n. 2, 1999.

⁶ La legge n. 833 del 23 dicembre 1978 poneva quali principi fondanti del servizio sanitario la “globalità delle prestazioni”, l’“universalità dei destinatari” e l’“egualianza del trattamento”. Si vedano sul tema A. SIMONCINI, E. LONGO, *Art. 32*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006. Sul Servizio Sanitario Nazionale si veda R. BALDUZZI (a cura di), *Trent'anni di Servizio sanitario nazionale. Un confronto interdisciplinare*, Bologna, Il Mulino, 2010.

sostanziale, in modo da impedire che diseguglianze strutturali impediscano il pieno sviluppo della personalità dell'individuo, anche in una prospettiva di “mobilità sociale”.

Del pari assistenza e previdenza sociale si conformano come servizi universali che tra contribuzioni e redistribuzione fiscale vengono garantiti alla generalità dei consociati senza distinzioni sostanziali.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha peraltro esteso il godimento dei diritti sociali oltre la platea dei cittadini, ritenendo che tali diritti, in quanto diritti fondamentali, debbano essere riconosciuti all'individuo in quanto tale, e dunque non solo ai cittadini europei, ma anche agli stranieri regolarmente residenti. Proprio in virtù della loro natura di diritti costituzionali fondamentali, i diritti sociali devono essere altresì riconosciuti, almeno nel loro nucleo fondamentale, anche allo straniero irregolare⁷.

Non si può, peraltro, negare che la crisi finanziaria iniziata nel 2008 negli Stati Uniti - propagatasi successivamente in Europa - che si è trasformata in una pesante crisi economica e, conseguentemente, occupazionale, abbia reso sempre più difficile mantenere gli standard delle prestazioni sociali raggiunti in cinquanta anni di crescita economica più o meno costante⁸. Il progressivo allargamento della platea dei beneficiari, anche a causa dell'aumento generalizzato dell'aspettativa di vita e dell'invecchiamento della popolazione (con evidenti conseguenze sulla tenuta generale del sistema sanitario e del sistema pensionistico e previdenziale) in un contesto di ristrettezza economica e di necessità di operare tagli di bilancio per favorire il contenimento della spesa, ha generato una spirale che ha portato all'involuzione dei livelli di tutela dei diritti sociali che forse erano stati dati troppo rapidamente (o ottimisticamente) per acquisiti.

Le politiche di *austerità* indotte anche dall'Unione europea, in particolare per i Paesi dell'Eurozona, hanno inficiato gli obiettivi delle politiche sociali nazionali, non più in condizioni di far fronte alle domande di tutela dei diritti sociali provenienti da gran parte dei cittadini (domande che, proprio per via della crisi economica, andavano moltiplicandosi proprio in quegli anni). Si può ormai affermare, in questo senso, che tali politiche di *austerità*, imposte ai fini di combattere la crisi economica globale, abbiano rappresentato un “punto di partenza sbagliato”, se non altro nella misura in cui esse non sono

⁷ Si veda sul tema F. SCUTO, *Le Regioni e l'accesso ai servizi sociali degli stranieri regolarmente soggiornanti e dei cittadini dell'Unione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1/2013.

⁸ Sul tema dell'impatto della crisi economica sulla tutela dei diritti sociali si vedano: S. GAMBINO, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale?*, in *Astrid rassegna*, n. 5/2015; B. CARAVITA DI TORITTO, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, Jovene, 2012; F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene, 2012; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014; B. BRANCATI, *Tra diritti sociali e crisi economica. Un equilibrio difficile per le Corti costituzionali*, Pisa, Pisa University Press, 2018.

state accompagnate da politiche parallele volte a incentivare la crescita e l'occupazione, specie giovanile⁹.

Si è quindi osservato che, in assenza di un reale spazio politico europeo, la crisi economica ha prodotto una perdita di capacità redistributiva delle politiche nazionali, una riduzione del carattere progressivo del sistema fiscale, e in generale un diffuso indebolimento della capacità di intervento dello Stato nelle politiche sociali¹⁰.

È quindi ormai un dato di fatto quello per cui le politiche economiche, per lo più trasigrate dal livello nazionale a quello europeo¹¹, non hanno saputo (o potuto) far fronte al disagio sociale di molti cittadini. Senza voler ricordare gli stretti vincoli di bilancio che i Paesi dell'area Euro hanno assunto con l'adesione al Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria del 2 marzo 2012 (comunemente noto con il nome di "Fiscal Compact")¹², accettando di introdurre a livello costituzionale la regola dell'equilibrio di bilancio - particolarmente pesante per uno Stato come l'Italia, gravato da un enorme debito pubblico -, non si può certo ignorare come i legislatori nazionali si siano trovati di fatto nella condizione di rivedere la spesa pubblica tagliando alcuni costi sociali e, comunque, in uno stato quasi di impotenza nel fronteggiare la disoccupazione crescente. Non si deve dimenticare, inoltre, che gli Stati contraenti si sono espressamente impegnati a recepire entro cinque anni il contenuto del Fiscal Compact nel diritto originario dell'Unione europea, *deadline* ormai scaduta, e che verosimilmente dovrà essere affrontata in seguito alle prossime elezioni europee¹³.

Il diritto al lavoro, che pure costituisce un pilastro del nostro ordinamento costituzionale che all'articolo 4 della Costituzione (enunciando il fondamentale principio lavorista, peraltro desumibile anche dall'articolo 1 Cost.) prevede che la Repubblica debba promuovere le condizioni che rendono effettivo tale diritto, ormai comunemente ritenuto provvisto di un contenuto prescrittivo effettivo e

⁹ Definisce le politiche di austerità un "punto di partenza sbagliato" F. BALAGUER CALLEJÓN, *La prospettiva spagnola sul pilastro sociale europeo*, in questo numero, p. 1.

¹⁰ Si veda in questo senso A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in questo numero.

¹¹ Si può fare riferimento al Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche ed al TFUE, art. 5 c.1 che prevede che "Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione. A tal fine il Consiglio adotta delle misure, in particolare gli indirizzi di massima, per dette politiche".

¹² Si ricordi che nel 2011 gli Stati dell'Eurozona si sono impegnati a ridurre il di un ventesimo l'anno la parte del debito pubblico eccedente il 60 per cento del Pil, il Prodotto interno lordo a partire dal gennaio 2018 secondo l'articolo 16 del Trattato. Mi sia consentito citare, per un approfondimento, P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2012.

¹³ Così l'articolo 16 del Trattato: "al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato, sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea".

indefettibile¹⁴, è stato mortificato da crescenti massicci licenziamenti o mancate assunzioni che hanno parzialmente gravato sulla previdenza sociale e che hanno ridimensionato il tenore di vita dei cittadini, con la creazione di ampi livelli di criticità per quanto riguarda la disoccupazione, la sottooccupazione e la precarietà: in altri termini, una significativa dequalificazione del loro status sociale.

2. Unione Europea ed Economia sociale di mercato: la nuova maggiore attenzione dell'Unione per i diritti sociali

L'art 3 comma 3 del Trattato di Lisbona prevede che l'Unione si adoperi per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale¹⁵. Si tratta di una formula prevalentemente programmatica che certamente qualifica l'ordinamento europeo ma che deve essere riempita da contenuti effettivi attraverso specifiche politiche.

A partire dal 2015 l'Unione Europea sembra avere finalmente preso coscienza dei grandi mutamenti sociali prodotti dalla crisi economica e nel settembre di quell'anno, con il discorso sull'Unione, il Presidente della Commissione Juncker ha introdotto la proposta di un "Pilastro europeo dei diritti sociali", per la costruzione di un mercato del lavoro equo e veramente "paneuropeo" per la protezione dei lavoratori e che, soprattutto, tenga conto "delle mutevoli realtà delle società europee e del mondo del lavoro".

Nel marzo del 2016 la Commissione ha quindi presentato un progetto preliminare per il Pilastro sociale e ad aprile 2017 si è tenuta, al termine delle consultazioni d'uopo, una Conferenza conclusiva sul tema. Nel Consiglio Europeo di Goeteborg del 17 novembre il Presidente della Commissione, il Presidente

¹⁴ Si veda S. CURRERI, *Lezioni sui diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 321 ss. Sulla possibile estensione dell'attuazione del principio lavorista si veda C. TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come "risarcimento per mancato procurato lavoro". Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015.

¹⁵ Così il comma 3 dell'articolo 3 TUE: "L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo". Sul tema sia consentito il rinvio a P. BILANCIA, *The social market economy model between the Italian Constitution and the European Treaties*, in J. M. GIL ROBLES, F. DE QUADRO, D. VELO (a cura di), *The European Union and Social market Economy*, Bari, Cacucci, 2014, pp. 123 ss.

del Parlamento europeo e il rappresentante del Consiglio hanno firmato il documento sul Pilastro europeo dei diritti sociali per un'occupazione ed una crescita equa¹⁶.

Questa iniziativa sembra sottolineare che non è più e non solo il mercato il vero *core business* del processo di integrazione europea ma che finalmente sono le persone ed i loro diritti all'attenzione dei vertici dell'Unione¹⁷, precludendo a quel superamento della concezione del cittadino europeo come “*homo oeconomicus*” a più riprese auspicato dalla dottrina.

Non si può ignorare che questa nuova attenzione alla dimensione sociale¹⁸ sembra dover essere posta in correlazione anche con i grandi cambiamenti politici che nelle elezioni nazionali del 2017 e 2018 hanno sovvertito i tradizionali equilibri politici e mutato i rapporti di forza tra vecchi e nuovi partiti nazionali, fenomeno sentinella questo del malessere e della sfiducia nella classe politica a cui si è voluta addossare la responsabilità dei risultati economico-sociali delle scelte operate sulle politiche legislative a livello nazionale. Gli elettori hanno mostrato la loro sofferenza, il loro disagio sociale, la loro voglia di cambiamento. Si tratta di fenomeni politici che sono ormai diffusi in tutto il cosiddetto “mondo occidentale”, che affondano le loro radici nell'annosa questione del “deficit democratico” strutturale che affligge le istituzioni europee¹⁹, e ai quali sembra essere riconducibile, ad esempio, il voto inglese sulla “Brexit”, oltre che l'avanzata diffusa delle forze comunemente definite come “euroscettiche” o

¹⁶ Si veda http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-4706_it.htm. Si veda sul tema J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali dopo il “social summit” di Göteborg: rafforzamento o impoverimento?*, in questo numero. In tale sede il Presidente Juncker affermava: “È un momento storico per l'Europa. La nostra Unione è sempre stata fondamentalmente un progetto sociale. Va al di là del mercato unico, dell'economia e dell'euro e riguarda i nostri valori e il nostro modo di vivere. Il modello sociale europeo rappresenta un successo e ha fatto dell'Europa un luogo di prim'ordine per vivere e lavorare. Oggi affermiamo i nostri valori comuni e ci impegniamo ad adoperarci per realizzare 20 principi e diritti che spaziano dal diritto a un'equa retribuzione al diritto all'assistenza sanitaria; dall'apprendimento permanente e una migliore conciliazione tra vita professionale e vita privata alla parità di genere e il reddito minimo: con il pilastro europeo dei diritti sociali, l'UE si batte per i diritti dei cittadini in un mondo in rapido cambiamento. La proclamazione del pilastro al vertice sociale di Göteborg giunge in un momento cruciale e permetterà di far sì che la dimensione sociale costituisca uno degli elementi fondamentali del futuro dell'Unione europea. Il pilastro - e la dimensione sociale dell'Europa nel suo complesso - avrà il peso che vorremo attribuirgli. Si tratta di una responsabilità comune, che prende il via a livello nazionale, regionale e locale, per la quale le parti sociali e la società civile svolgono un ruolo di primo piano. Pertanto, pur rispettando pienamente e inglobando i diversi approcci esistenti in tutta l'Europa, dobbiamo ora tradurre gli impegni in azioni concrete.

¹⁷ Sull'evoluzione in chiave sociale della cittadinanza europea si vedano, per tutti: S. GIUBBONI, *Libertà di mercato e cittadinanza sociale europea, in Diritto, immigrazione e cittadinanza, n. 4/2007*; L. AZOULAI, *La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale*, in AA. VV., *Chemins d'Europe: melanges en l'honneur de Jean Paul Jacque*, Paris, Dalloz, 2010.

¹⁸ Sul tema si veda A. CIANCIO, *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, in questo numero.

¹⁹ Sul deficit democratico dell'Unione si veda, per tutti, D. MARQUAND, *Parliament for Europe*, London, Jonathan Cape, 1979

“sovraniste”, propiziata da un’Unione descritta (a torto o a ragione) come involuta in una spirale di tipo “tecnico-burocratico” e poco attenta ai reali bisogni dei cittadini²⁰.

Mettendo alla prova il cambiamento nelle istituzioni nazionali gli elettori hanno mostrato di aspirare a una migliore difesa dei loro diritti e, d’altra parte, l’Unione ha cercato di rimodernare il suo programma sui fondi sociali ricordando che l’art. 3 del TUE prevede la solidarietà tra le generazioni, la protezione dei diritti dei minori e la promozione della coesione economico-sociale e territoriale che si basano anche su un’economia sociale di mercato, proponendosi di combattere l’esclusione sociale, di promuovere la giustizia e la protezione sociale nonché la parità tra uomini e donne. In questo senso si è osservato come proprio l’economia sociale di mercato faccia parte dei “geni” dell’integrazione europea²¹. Si tratta quindi non già di una prospettiva di riforma del diritto primario, ma di una valorizzazione di ciò che il diritto primario, a ben vedere, già prevede.

Rafforzare la dimensione sociale europea²² comporta quindi porre al centro del dibattito politico e dell’attenzione del legislatore sovranazionale l’obiettivo della piena occupazione, in correlazione con la crescita economica, il futuro dell’istruzione e della cultura, il progresso sociale, la qualità dell’ambiente, la tutela della salute in altre parole, migliorare le condizioni di vita dei cittadini.

3. Le limitate competenze dell’Unione Europea in ambito sociale secondo il Trattato di Lisbona

Ci si deve chiedere, peraltro, come e basandosi su quali competenze attribuite dai Trattati l’Unione potrà portare avanti una così ampia missione. L’Unione può fondare la sua capacità di intervento in primo luogo sulla competenza (concorrente con le competenze degli Stati), attribuita dai Trattati nell’ampio ambito della politica sociale e della coesione economico-sociale o nel coordinamento delle politiche sociali. Così come pure nel coordinamento delle politiche occupazionali - in cui si possono stabilire “orientamenti” - si potrà “influire” sul grande problema della disoccupazione, soprattutto quella giovanile, che ha assunto una dimensione preoccupante in Paesi quali Spagna, Grecia e Italia. La crisi del mercato del lavoro appare avere assunto una misura sproporzionata rispetto alla crisi economica dalla quale attualmente il continente sta faticosamente cercando di uscire. Si prende quindi coscienza delle trasformazioni che l’economia globalizzata richiede anche nei mutamenti delle

²⁰ Si veda in questo senso E. DE MARCO, *Elementi di democrazia partecipativa*, in P. BILANCIA, M. D’AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 63.

²¹ Si veda in questo senso R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in questo numero, p. 11.

²² Si usa qui il termine consapevoli della sua duttilità, intendendo l’assunzione in capo all’Unione di funzioni in tema di diritti sociali e coesione sociale in un’ottica di crescente integrazione. Sul tema si veda M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione (a proposito dell’introvabile “dimensione sociale europea”)*, in A. M. NICO (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, I, Bari, Cacucci, 2016.

qualificazioni professionali e del fatto che la crisi e le misure europee e nazionali per fronteggiarla hanno inevitabilmente portato a una diminuzione delle garanzie dei lavoratori, a un aumento del lavoro non regolare (nero) e, conseguentemente, a una pesante forma di sfiducia nelle istituzioni nazionali ed europee.

Nella proposta della Commissione si prevede che a partire dal prossimo bilancio dell'Unione (2021-2027) si possa potenziare la politica sociale europea con l'istituzione di un Fondo Sociale europeo Plus e un rafforzamento del Fondo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) proprio nell'ottica di un investimento sulle persone finalizzato a dotarle delle competenze necessarie perché siano poste in condizioni di affrontare le mutate esigenze del mercato del lavoro che diviene sempre più dinamico su scala nazionale e, soprattutto, internazionale²³. Infatti l'impatto dei mutamenti delle strutture del commercio mondiale e il cambiamento tecnologico in atto²⁴ rendono necessario far fronte alle conseguenze - talora nefaste - della globalizzazione²⁵ e realizzare forme di solidarietà nei confronti dei nuovi poveri e dei soggetti più vulnerabili.

È difficile prevedere quali misure, in che ambito e di quale efficacia, saranno possibili per intervenire in una dimensione e su di una scala così vaste e come, poi, esse verranno attuate a livello degli Stati e dei loro enti territoriali. Inoltre, i tempi previsti (si prevede che le prime politiche siano attuate a partire dal 2021) non aiutano a risolvere minimamente i problemi sociali attuali, a meno che un accordo interlocutorio nel 2019 non intervenga per garantire un'“agevole transizione” dalle previsioni dell'attuale bilancio 2014- 2020 al prossimo quadro finanziario.

Il progetto del Pilastro sociale europeo sembra essere quindi, a tutt'oggi, un progetto ambizioso che però non appare certamente risolutivo dei grandi problemi di alcune società nazionali.

In altri ambiti di diritti sociali quali il diritto alla salute, pur espressamente salvaguardato dalla stessa Carta dei diritti all'art 35, l'Unione è legittimata a svolgere azioni intese a sostenere, coordinare e completare l'azione degli Stati nella tutela e miglioramento della salute umana (ex art. 4 TFUE). Si è in particolare osservato che l'Unione tutela, attualmente, la sola dimensione “soggettiva” del diritto alla salute, senza tuttavia definire il contenuto di detto diritto, lasciando tale compito ai singoli Stati,

²³ Evidenzia come i fondi strutturati siano, accanto a un rafforzamento della sinergia nel sistema di tutela dei diritti, uno dei principali strumenti per un “colpo di reni” del processo di integrazione, R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, cit., p. 11.

²⁴ Un'attenzione particolare dovrebbe essere alla disoccupazione giovanile e all'inclusione sociale obbligando gli Stati ad alto tasso di disoccupazione giovanile a destinare almeno il 10 per cento del finanziamento del FSE+ al sostegno dei giovani disoccupati e il 25 per cento dello stesso fondo a misure che promuovano l'inclusione sociale, nonché al sostegno dell'integrazione a lungo termine di cittadini di Paesi terzi presenti legalmente sul territorio dei Paesi membri: queste ultime misure andrebbero a integrare quelle per l'integrazione a breve termine previste nel Fondo Asilo e immigrazione.

²⁵ Sul tema si veda A. MARTINELLI, *Cosa cambia nel governo della globalizzazione*, in B. BIANCHERI (a cura di), *Il nuovo disordine globale*, Milano, Università Bocconi Editore, 2002.

competenti a individuare sia le prestazioni erogabili che le modalità per il loro finanziamento²⁶. Nella portata della protezione della salute si potrebbe quindi prevedere che, al massimo, si possa agevolare un migliore coordinamento degli investimenti nel settore sanitario, o nella prevenzione delle malattie, oltre a indurre a un miglioramento dei sistemi sanitari: tuttavia, la differenza strutturale ed effettiva degli assetti dei sistemi di assistenza sanitaria dei Paesi dell'Unione rende difficile colmare i *gap* esistenti tra i diversi Stati membri.

Del resto, anche a voler estendere al massimo i limiti della competenza dell'Unione, il bilancio europeo non sembra consentire grandi interventi sistematici ma, al più, in questa materia, forme di finanziamento di reti ospedaliere o della ricerca sulle malattie rare, restando il carico necessariamente nelle pieghe dei bilanci nazionali e dei relativi problemi di sostenibilità finanziaria.

Il fenomeno si colloca nell'ambito di un trend più ampio che sembra coinvolgere l'intero spettro dei diritti sociali, con livelli di tutela estremamente disomogenei tra i diversi Stati membri dell'Unione europea, dovuti a diverse condizioni di sviluppo economico. Si è in particolare osservato come esistano standard molto diversi delle prestazioni volte alla garanzia dei diritti sociali tra i Paesi entrati nell'Unione in occasione dei due "allargamenti a est" della prima decade del XXI secolo e i Paesi di quella che era l'Europa dei 15 (l'Europa occidentale): tale disomogeneità ha provocato un utilizzo in prospettiva sociale della libertà di movimento delle persone riconosciuta dai Trattati, e un conseguente aumento delle migrazioni intraeuropee finalizzato proprio all'accesso a più elevati livelli di tutela dei diritti sociali²⁷. Si è detto, in proposito, che i cittadini, nell'assenza di una dimensione sociale europea, hanno iniziato a esercitare i diritti sociali "con i piedi", convergendo verso i sistemi di welfare che offrono i più alti livelli di tutela²⁸.

Diversa è la portata di altri diritti quali il diritto allo studio e alla formazione professionale, dal momento che in questi ambiti l'Unione può sostenere, coordinare e completare l'azione degli Stati membri: basti pensare al salto qualitativo prodotto, nel sistema dell'istruzione (specie universitaria), dai progetti Socrates, Erasmus e Marie Curie e all'impatto che essi hanno avuto sulla popolazione studentesca in questi cinquant'anni di processo di integrazione.

Del resto anche la creazione dei cosiddetti Descrittori di Dublino²⁹ introdotti nel 2004 per la valutazione dei corsi di laurea e che offrono definizioni generali delle aspettative di apprendimento e di

²⁶ Si veda in questo senso A. PAPA, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, in questo numero.

²⁷ Sul tema si veda G. CAVAGGION, *La dimensione sociale della libertà di movimento*, in questo numero.

²⁸ Si veda sul tema F. STRUMIA, *Remedying the inequalities of economic citizenship in Europe: cohesion policy and the negative right to move*, in *European law journal*, vol. 17, n. 6/2011.

²⁹ Criteri elaborati a Dublino dai Ministri per l'Università dei Paesi dell'Unione nel *Framework for the Qualifications of the European Higher Education Area (EHEA)*, nel dicembre 2004 che ha formulato in termini di competenze gli obiettivi dei programmi formativi universitari.

acquisizione di capacità per ciascuno dei titoli conclusivi di ogni ciclo di laurea, pur essendo privi di natura prescrittiva, non avendo carattere disciplinare e non essendo circoscritti in determinate aree accademiche o professionali, sono stati enucleati ai fini di identificare la natura del titolo di studio nel suo complesso e per formulare in termini di competenze gli obiettivi dei programmi formativi, e hanno condizionato la valutazione della programmazione universitaria nei vari Paesi membri in modo incisivo, consentendo anche di addivenire a standard valutativi omogenei.

Del pari l'incidenza positiva dei programmi di *Life Long Learning* (LLL) sulla formazione professionale permanente, affidata nel nostro Paese alle Regioni, ha prodotto forme di riqualificazione dei lavoratori, possibili durante tutto l'arco della vita, che promuovono il reinserimento nel mercato del lavoro.

Tutte queste considerazioni valgono a dimostrare che anche se l'Unione sembra avere delle competenze *soft*, essa in realtà ha condizionato e sviluppato le modalità del diritto allo studio e alla formazione professionale, ponendo obiettivi specifici alla stessa formazione universitaria³⁰.

4. La Corte di Giustizia e la sua funzione di bilanciamento tra i diritti

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, ha trasportato la dimensione sociale al centro della sfera pubblica europea, riconoscendo diritti sociali in modo da poterli configurare come un'indispensabile *core* delle relative politiche³¹. È noto infatti come la Corte di Giustizia fosse legittimata a pronunciarsi solo in base al diritto dei Trattati nonché al diritto derivato europeo fino all'entrata in vigore della Carta di Nizza, stilata nel 2000 (ma con efficacia inizialmente limitata alle istituzioni europee perché l'ostilità di alcuni Stati ne impedì l'inserimento nel Trattato di Nizza).

Fino ad allora la Corte era, pertanto, limitata ad utilizzare quali parametri della tutela dei diritti le quattro libertà di circolazione delle persone, dei capitali, dei servizi e la libertà di stabilimento, nonché le lesioni della normativa sulla concorrenza anche se, talora, con un'operazione di "trascinamento" essa faceva valere lesioni di situazioni giuridiche soggettive concernenti il diritto allo studio derivandole dalla libertà di circolazione delle persone nella Comunità europea³². Si trattava in ogni caso di operazioni ermeneutiche complesse, sia pure di indiscutibile significato³³.

Tuttavia, passo dopo passo la Corte ha fatto valere diritti che hanno dato forma al "patrimonio costituzionale europeo", patrimonio entrato successivamente tra i fondamenti del Trattato di

³⁰ Sul tema si veda M. BENVENUTI, *Il diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, in questo numero.

³¹ Sui diritti sociali nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea si veda O. DE SCHUTTER, *La garanzia dei diritti e principi sociali nella "Carta dei diritti fondamentali"*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

³² Si veda il caso C-39/86, *Blaziot v. University of Liège*.

³³ CGCE, 12 giugno 2003, C-112/00, *Eugen Schmidberger Internationale Transport Planzüge contro la Repubblica*, in *Racc.*, 2003, cit., I-5659.

Maastricht del 1993³⁴. Il “patrimonio costituzionale” minimo dell’Unione europea deve quindi essere inteso come l’insieme dei principi e valori attinenti ai diritti fondamentali della persona nella loro articolazione nei singoli Stati membri e come le regole relative all’organizzazione del potere pubblico nelle forme proprie dello Stato democratico e di diritto, così come elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea, della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo e delle Corti Costituzionali nazionali nell’ambito del processo di “*cross-fertilization*” giurisprudenziale³⁵.

In questa rinnovata prospettiva la Corte di Giustizia, nella sentenza 27 giugno 2006, C-540/03, *Parlamento c. Consiglio*, per la prima volta richiamava espressamente la Carta dei diritti fondamentali³⁶. La stessa Corte di Lussemburgo iniziava a innovare la sua giurisprudenza con forme di bilanciamento tra interessi o libertà già previste dal Trattato di Roma e libertà fondamentali fino a considerare la possibile prevalenza di un diritto fondamentale sugli obblighi comunitari.

La ponderazione tra diritti e obblighi comunitari derivanti dalla libertà di circolazione delle merci era del resto già evidente nel caso *Omega*³⁷, nella cui decisione la Corte affermava che la tutela dei diritti fondamentali rappresenta un legittimo interesse che giustifica, in linea di principio, una limitazione degli obblighi imposti dal diritto comunitario, ancorché derivanti da una libertà fondamentale garantita dal Trattato. Si tratta, va evidenziato, dell’inizio di un percorso di ponderazione che è divenuto sempre più simile a quello operato dalle Corti costituzionali nazionali nel bilanciamento tra diritti e tra diritti ed interessi superiori dell’ordinamento insiti nella Costituzione.

³⁴ Sulla Carta dei diritti fondamentali come fondamento di una “cultura costituzionale” europea si veda A. SPADARO, *La “cultura costituzionale” sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell’UE. Fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2016, pp. 297 ss.

³⁵ Sul patrimonio costituzionale europeo si veda A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2002. Sul processo di *cross-fertilization* nella giurisprudenza multilivello sia consentito il rinvio a P. BILANCIA, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national constitutional law*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 160 ss.

³⁶ CGCE, 27 giugno 2006, C-540/03, *Parlamento c. Consiglio*, ove la Corte rilevava che «Se è pur vero che la Carta non costituisce uno strumento giuridico vincolante, il legislatore comunitario ha tuttavia inteso riconoscerne l’importanza affermando, al secondo ‘considerando’ della direttiva, che quest’ultima rispetta i principi riconosciuti non solamente dall’art. 8 della CEDU, bensì parimenti dalla Carta. L’obiettivo principale della Carta, come emerge dal suo preambolo, è peraltro quello di riaffermare “i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla [CEDU], dalle carte sociali adottate dall’Unione e dal Consiglio d’Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte (...) e da quella della Corte europea dei diritti dell’uomo”».

³⁷ CGCE, 14 ottobre 2004, C-36/02, *Omega Spielballen- und Automatenaufstellungs-GmbH c. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, in *Racc.* 2004, I-5659, in cui la Corte aveva ritenuto che fosse legittimo il divieto delle attività di un laderodromo da parte dello Stato membro, motivato sulla scorta della necessità di tutelare la dignità umana.

Dal 2009, anno di entrata in vigore del Trattato di Lisbona - che richiama espressamente nel testo la Carta di Nizza - la portata dei diritti fondamentali è divenuta effettiva e una delle prime decisioni della CGUE in base alla violazione dei diritti della Carta è stata proprio in materia di diritti sociali³⁸.

Dalla effettiva entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali lo spazio di intervento della Corte si è allargato ad un novero di tutele di diritti molto ampio, attribuendo però a tale istituzione il difficile compito del bilanciamento tra diritti e tra diritti e valori, forse addirittura più ampio di quello delle Corti costituzionali nazionali³⁹. Infatti la Carta è una sorta di elenco di diritti - certamente più ampio e aggiornato di quello delle Carte costituzionali - poiché oltre a comprendere nuovi diritti (alla vita privata e familiare, all'ambiente salubre, diritto degli anziani a prendere parte alla vita sociale e culturale, diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, alla protezione dei consumatori), essa si è configurata come una sintesi del cosiddetto patrimonio costituzionale comune, dei diritti della Convenzione Europea dei Diritti Umani, della Carta sociale europea e della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (ex art. 136 TCE). Unica criticità è quella dovuta al fatto che nella Carta dei diritti questi sono enunciati senza limiti, senza forme di ponderazione espressa con altri diritti come avviene invece, ad esempio, nella Costituzione italiana.

5. Brevi considerazioni a margine dell'effettività della nuova possibile politica sociale dell'Unione

Si è condivisibilmente osservato che, dal momento che i diritti sociali e le politiche pubbliche volte al loro riconoscimento hanno inevitabilmente dei costi (trattandosi, come si è detto, di diritti di prestazione); tali costi, per essere ragionevolmente sostenuti, dovrebbero portare alla predisposizione di una fiscalità europea e a un bilancio dell'Unione che possano supportare l'adozione di politiche sociali e redistributive in una prospettiva di contrasto alle diseguaglianze, evitando "un'intollerabile deriva di *dumping* sociale e fiscale, che rischia di ridurre il processo europeo all'imposizione al rilevato paradigma neoliberista, in cui i soli diritti economici hanno dignità di piena tutela europea anche a danno dei diritti sociali e delle relative politiche"⁴⁰. Si è quindi proposta una revisione in senso ampio dei Trattati, volta a "costituzionalizzare" la dimensione sociale europea attraverso il conferimento espresso all'Unione di

³⁸ La decisione del 1° marzo 2011 nel caso *Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL c. Consiglio dei ministri* (C-236/09) ha per la prima volta annullato una direttiva europea per violazione della Carta dei diritti. Si tratta degli artt. 21 e 23, sul divieto di discriminazioni in base al sesso, e sulla parità di trattamento tra uomini e donne sul mercato del lavoro.

³⁹ Cfr. E. MALFATTI, *I livelli di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, Torino, Giappichelli, 2018. In particolare, sui livelli di tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento e nell'esperienza dell'Unione Europea pp. 199 ss. e le schede bibliografiche sui diritti sociali di F. BIONDI DAL MONTE e N. PIGNATELLI, pp.337 ss.

⁴⁰ Si veda in questo senso A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, cit.

competenze in materia di tutela dei diritti sociali e di perequazione, ispirata a una prospettiva di maggiore solidarietà tra Stati (e cittadini) e a un rafforzamento del processo di integrazione politica e sociale⁴¹.

Vale comunque la pena considerare che, nell'ipotesi in cui non si pervenga a una riforma del bilancio europeo - almeno per l'area euro - con una diversa responsabilizzazione di Istituzioni e Paesi e fintanto che le entrate europee non raggiungano un livello "federale", interventi nell'ambito dei diritti sociali costosi quali quelli per la tutela del lavoro nell'obiettivo - di tendenza - della piena occupazione e della protezione dei diritti dei lavoratori, possono solo valere come quadro di riferimento, investendo su modalità di negoziazione e di accordi tra le parti o sulla tutela dei diritti quali quelli già affermati per la parità uomo donna e per i lavoratori portatori di disabilità.

In questa prospettiva, il Pilastro sociale europeo prevede il diritto a ricevere sostegno nella ricerca di un impiego (inteso come un accompagnamento "continuo e coerente" da parte dello Stato nella ricerca dell'occupazione, oltre che come sostegno al miglioramento della formazione individuale), il diritto al tirocinio, all'apprendistato e a un'offerta di lavoro entro quattro mesi dall'uscita dal sistema di istruzione o dalla perdita del lavoro (questione particolarmente rilevante per il contrasto della disoccupazione giovanile) e il diritto a un adeguato reddito minimo (che non deve tuttavia essere confuso con il diverso strumento del "reddito di cittadinanza"): si tratta di misure che sottolineano lo stretto legame che deve esistere tra misure di contrasto all'esclusione sociale e politiche di sostegno all'occupazione, affinché forme di sostegno al reddito non si tramutino in mero assistenzialismo, ma divengano un reale fattore di promozione della formazione professionale finalizzata al conseguimento dell'occupazione⁴².

Certo è che la politica dei "pannicelli caldi" modello "Garanzia Giovani"⁴³ può aiutare ma non risolve, comunque, il grave problema della disoccupazione giovanile mentre, d'altra parte, certamente più

⁴¹ Si vedano in questo senso: A. PAPA, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, cit.; F. BALAGUER CALLEJÓN, *La prospettiva spagnola sul pilastro sociale europeo*, cit.; A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, cit.; F. SCUTO, "Reddito minimo", *contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell'ordinamento italiano*, in questo numero; G. CAVAGGION, *La dimensione sociale della libertà di movimento*, cit.

⁴² Sul tema si veda F. SCUTO, "Reddito minimo", *contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell'ordinamento italiano*, cit.

⁴³ Con la Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile del 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani gli Stati si sono impegnati ad avvalersi al massimo e in modo ottimale degli strumenti di finanziamento offerti dalla politica di coesione, nel periodo 2014-2020, per sostenere, se opportuno, l'istituzione dei sistemi di garanzia per i giovani in relazione alle situazioni nazionali. A tal fine, accertarsi che sia riservata la necessaria priorità e siano stanziati le relative risorse al sostegno della progettazione e dell'attuazione delle suddette misure, comprese le possibilità di finanziare, a partire dal Fondo sociale europeo, incentivi mirati a favore delle assunzioni. Al 2014 in poi oltre 5 milioni di giovani hanno aderito ogni anno ai sistemi di garanzia per i giovani. Dal 2014 ogni anno più di 3,5 milioni di giovani iscritti al programma si sono avvalsi di un'offerta di lavoro, istruzione permanente, tirocinio o apprendistato. Oltre due terzi dei giovani che sono usciti dalla garanzia nel 2016 hanno trovato una possibilità di lavoro, studio, apprendistato o tirocinio. L'iniziativa ha fornito un sostegno diretto a oltre 1,7 milioni di giovani di tutta l'Unione europea. Spesso però si è trattato di un'offerta di mano d'opera a basso costo

significativo appare invece il sistema di formazione professionale promosso dall'Unione. I risultati ottenuti in passato in questo campo, in realtà, sono dipesi dalle modalità con cui essi sono stati gestiti a livello nazionale e regionale.

Di fatto, il Pilastro sociale europeo mira a riassumere principi e diritti contenuti in normative europee esistenti nell'ambito della tutela della salute e a dare anche maggiore visibilità all'*acquis* facendo riferimento (implicito) ai Trattati, alla Carta sociale europea e alla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea ma costituisce un significativo quadro di riferimento per gli Stati deciso su proposta della Commissione e con proclamazione interistituzionale del Parlamento Europeo e del Consiglio⁴⁴.

In altre parole, il Pilastro europeo costituisce solo un punto di partenza per una maggiore attenzione al benessere dei cittadini e al potenziamento del modello sociale europeo, che dovrà tuttavia essere elaborato e riempito di contenuti negli anni a venire, in particolare attraverso lo stanziamento di adeguate risorse di bilancio che possano consentire l'effettivo perseguimento degli obiettivi dichiarati. In questo senso, il Pilastro sociale, se efficacemente attuato, potrebbe contribuire a “rendere saldo” uno dei tradizionali “zoccoli duri” del processo di integrazione europea⁴⁵.

Va considerato, peraltro, che diversamente che per le infrastrutture economiche, per il potenziamento o la creazione delle infrastrutture sociali non servono grandi investimenti e la proposizione di modelli, esistenti in alcuni Paesi europei, in istruzione, salute e disponibilità abitativa non avrebbero i costi di investimenti in opere pubbliche quali strade, ponti, linee ferroviarie.

Ad esempio, promuovere in modo significativo il partenariato pubblico privato per investimenti in infrastrutture sociali a lungo termine sarebbe operazione che intersecherebbe più ambiti e obiettivi condivisi da Unione e Stati, con la prerogativa di mettere al centro dell'attenzione degli interventi le persone e i loro diritti. Il riferimento è, in particolare, a forme di cooperazione tra le autorità pubbliche e il mondo delle imprese e della finanza che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio⁴⁶. Ciò consentirebbe di innescare un circuito virtuoso nell'ambito del quale le risorse dell'investitore pubblico sono integrate e supportate da quelle del settore privato, perseguendo fini di politica sociale che consentano una migliore qualità dei servizi.

che imprese commerciali hanno sfruttato per sei mesi, senza alcuna reale formazione professionale. La disoccupazione giovanile nel 2017 era del 34 per cento, tenendo conto che la media si ricava dalla ponderazione di dati quali quello del 54 per cento della Calabria e del 20 per cento delle regioni del nord.

⁴⁴ Ex art. 292 del TFUE.

⁴⁵ Si veda R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, cit., p. 11.

⁴⁶ Secondo la definizione elaborata dal “Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni” (COM/2004/327).

Un esempio è quello del *Social Housing*, che consentirebbe di sperimentare l'introduzione di nuovi modelli di *governance* con riferimento al finanziamento e alla gestione dei "progetti abitativi", attraverso la concessione di terreni pubblici a prezzi scontati (ovvero tramite il riconoscimento di agevolazioni fiscali che riducano i costi di costruzione per privati) indirizzati a una platea di soggetti ampia che non comprende solo le classi sociali maggiormente disagiate, ma anche (e, in alcuni casi, soprattutto), la cosiddetta "classe media impoverita"⁴⁷.

Si tratta di un ambito molto diverso dall'edilizia residenziale pubblica, nel quale si potrebbero portare benefici ad ampie categorie di cittadini: certamente non si risolverebbe il problema del disagio sociale nella sua interezza, ma lo sviluppo di politiche in questo senso potrebbe andare in direzione dell'inclusione sociale, del dialogo intergenerazionale, dell'efficienza energetica – proponendo edifici nuovi o ristrutturati con nuovi criteri di risparmio energetico –, offrendo una disponibilità abitativa per giovani al primo lavoro, studenti fuori sede, anziani che vivono in solitudine, coniugi separati in difficoltà economica che non possono sostenere i prezzi di mercato delle abitazioni. D'altra parte, gli investimenti necessari non dovrebbero coinvolgere solo finanziamenti pubblici, ma potrebbero interessare investitori quali fondi pensione, associazioni di investitori a lungo termine che non amano investimenti a rischio, purché tali investimenti siano adeguatamente garantiti dal sistema assicurativo.

Si tratterebbe della progettazione e della costruzione di centri abitativi o grandi residenze per la classe media in difficoltà, strutturate con servizi comuni di qualità, anche con assistenza medica di base, verde comune, e altri servizi.

Stato, Regioni o Comuni potrebbero contribuire mettendo a disposizione porzioni di suolo pubblico o manufatti (caserme, vecchi manufatti di archeologia industriale, aree dismesse bonificate)⁴⁸ e il privato investitore potrebbe costruire unità abitative per tipologie diverse il cui affitto, più basso di quello di mercato ma garantito da società di assicurazioni, costituirebbe la rendita dell'investimento: nuovi modelli di infrastrutture sociali che tengano conto anche dell'invecchiamento della popolazione nell'Unione (si calcola che dal 18,9 del 2015 si passerà a oltre il 30 per cento nel 2060) con un incremento dovuto alle nuove aspettative di vita e con esigenze crescenti di *chronic health* e *social care*.

⁴⁷ Sul tema si veda G. MARCETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in questo numero.

⁴⁸ Sul riutilizzo e sulla valorizzazione di aree attualmente dismesse, in particolare al livello regionale e locale, si vedano: A. PAPA, *La dismissione di beni culturali pubblici. Note a margine della vendita a privati di un immobile di interesse storico divenuto pubblico in seguito all'esercizio del diritto di prelazione da parte dello Stato*, in AA. VV., *Studi in onore di Giuseppe Palma*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2012; P. MAZZINA, *Dismissioni e riutilizzazione delle aree industriali nella recente legislazione*, in M. SANTANGELO (a cura di), *Le aree industriali nella città metropolitana di Napoli. Nuove qualità e nuovi ruoli*, Milano, Franco Angeli, 2003, pp. 87 ss.

Il modello sociale europeo dovrà adattarsi alle nuove esigenze delle società e investire nel capitale umano senza fare affidamento sui soli investitori pubblici⁴⁹. In questa direzione la Commissione europea ha già promosso una *Public Procurement Strategy*⁵⁰ che considera la necessità di convogliare finanziamenti pubblici e privati in questo campo nella valutazione che le infrastrutture sociali portano grandi benefici alle persone e alla società nel suo complesso. Simili iniziative contribuirebbero a disegnare nuovi modelli di infrastrutture sociali che costituirebbero mezzi per rispondere a questioni problematiche come invecchiamento della popolazione, esclusione sociale, disagio giovanile, marginalizzazione delle minoranze, in particolare (ma non solo) con riferimento ad aree come le periferie urbane, che potrebbero essere riqualificate e divenire il laboratorio di nuovi modelli di inclusione e di coesione sociale.

In quest'ottica, forme di incentivazione alla creazione di centri educativi, formativi e sportivi nei quartieri periferici delle città potrebbero alleviare il disagio sociale di giovani in difficoltà, promuovendo anche la formazione finalizzata all'ottenimento di un lavoro dignitoso. Più sicurezza e la ricerca di una maggiore eguaglianza e di forme di inclusione sociale porterebbero a dei cambiamenti che avvicinerrebbero l'Europa al modello di economia sociale di mercato posta alla base dell'Unione.

Si pensi inoltre alle potenzialità di interventi mirati dell'Unione europea per la diffusione dell'accesso a internet nella popolazione, vero e proprio diritto sociale più che mai necessario atteso che la rete è divenuta sia il campo di esercizio di numerose libertà classiche, che il luogo nel quale il cittadino dialoga con la pubblica amministrazione⁵¹. In questo senso, si potrebbe dire che il diritto di accesso alla rete sia ormai propedeutico rispetto all'esercizio di un rilevante numero di diritti (specie sociali) ulteriori. Si è osservato pertanto che la diffusione delle nuove tecnologie e il trasferimento nella dimensione virtuale di un sempre più ampio numero di attività umane avrebbe comportato quasi una “degradazione” di molti diritti individuali (e in particolare dei diritti di proprietà), che divengono secondari rispetto al diritto di accesso alla rete, in una realtà in cui la dimensione temporale tende ad assumere una posizione predominante rispetto alla dimensione spaziale⁵². Un intervento dell'Unione, ad esempio finalizzato alla

⁴⁹ Queste esigenze vengono sviluppate nel *Report of the High Level Task Force on Investing in Social Infrastructure In Europe “Boosting in Social Infrastructure in Europe”*, Discussion Paper 074, January 2018, European Association ELTI, Long Term Investors, European Commission.

⁵⁰ Si veda la Comunicazione del 3 ottobre del 2017 sul tema “*Making Public Procurement work in and for Europe*” in <http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/strategy.eu>, a cui ha fatto seguito l'European Commission Consultation document on Guidance on Public Procurement on Innovation. Draft sottoposto a consultazione.

⁵¹ Si veda in questo senso G. DE MINICO, *Accesso a Internet tra mercato e diritti sociali nell'ordinamento europeo e nazionale*, in questo numero.

⁵² Si veda J. RIFKIN, *The age of access: the new culture of hypercapitalism, Where all of life is a paid-for experience*, (2000), trad. it., *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, a cura di Paolo Canton, Milano, Mondadori, 2001.



diffusione della “banda larga”, consentirebbe di contrastare nuovi fenomeni di esclusione sociale come il cosiddetto “*digital divide*”.

Non si può comunque seriamente immaginare di fare affidamento esclusivamente sul volontariato o su fondi pubblici di Stato, Regioni e Comuni per creare iniziative accettabili anche dal punto di vista urbanistico e che incidano sul sociale: sono invece necessarie progettualità nuove e capacità di gestione che il Fondo sociale europeo potrebbe promuovere e incentivare.

In altri termini, il modello sociale europeo non deve essere configurato come un modello vuoto, o pieno soltanto di parole e di buone intenzioni, ma dovrebbe invece essere capace di realizzare adeguati standard di istruzione e formazione, garantire livelli essenziali di tutela della salute e provvedere a creare o incentivare modelli di *social housing* - che contemperino disponibilità di abitazioni per anziani che vivono in solitudine o per giovani coppie, per consentire loro di iniziare a costruire il futuro - e, soprattutto, iniziative per colmare il *gap* sociale accresciuto dalla crisi economica e perforato dai fenomeni ormai strutturali della globalizzazione.