

IL PILASTRO SOCIALE È “ORDINARIA AMMINISTRAZIONE” PER UN’EUROPA SOCIALE?

Pascale Vielle, Università di Lovanio

“Il pilastro europeo dei diritti sociali e il potenziamento dell’integrazione politica europea”

ETUI, Firenze, Italia, 17-19.01.2018

Indice

1. Un “nuovo” contesto
2. I vicoli ciechi della costruzione sociale europea
3. Il pilastro europeo dei diritti sociali: una risposta?

UN “NUOVO” CONTESTO

Contesto:

- le conseguenze sociali della crisi e delle politiche di austerità (“dualizzazione”, aumento della povertà e dell’esclusione sociale);
- il futuro del lavoro e l’emergente mercato del lavoro digitale;
- l’evoluzione demografica (invecchiamento della popolazione);
- l’eterogeneità dell’UE (allargamento del 2004) e la concorrenza economica, fiscale e sociale;
- le questioni riguardanti la sicurezza;
- l’ascesa di nazionalismi e populismi.

La Brexit... e la minaccia di un collasso dell’UE.

Un nuovo progetto per l'Europa?

- **1° marzo 2017: « Libro bianco sul futuro dell'Europa: Prossime tappe»**
 - 26 aprile 2017: dimensione sociale
 - documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa;
 - comunicazione della Commissione «Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali»;
 - maggio 2017: documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione;
 - 31 maggio 2017: documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria;
 - 28 giugno 2017: documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE.
- 13 settembre 2017: discorso sullo stato dell'Unione.
- 17 novembre: vertice sociale per l'occupazione e la crescita equa a Göteborg.
- **Giugno 2019: elezioni del Parlamento europeo.**

I VICOLI CIECHI DELLA COSTRUZIONE SOCIALE EUROPEA

I problemi legati alla governance sociale e la mancanza di volontà politica sono le cause del “deficit sociale” nell’UE.

L'acquis sociale europeo...

- «Il completamento del mercato unico europeo negli ultimi decenni è stato accompagnato dallo sviluppo di un solido acquis sociale che ha apportato progressi in ambito di libertà di circolazione, condizioni di vita e di lavoro, parità tra uomini e donne, salute e sicurezza sul lavoro, protezione sociale e istruzione e formazione» (*raccomandazione della Commissione*).
- Le tappe (approssimative) della costruzione dell'“acquis sociale”:
 - libera circolazione (1957);
 - armonizzazione (1975-1992);
 - dialogo sociale (1992-1999);
 - convergenza (1999-);
 - diritti sociali fondamentali (1989 e 2000);
 - costituzionalizzazione delle priorità sociali (2010).
- **2004-2014: “sospensione” – e distruzione – dell'acquis sociale.**

Supremazia del diritto europeo ed efficacia diretta

- La legislazione sociale europea prevale sulla legislazione sociale nazionale → il giudice nazionale deve applicarla.
- Efficacia diretta di alcune disposizioni (trattati, direttive, regolamenti):
 - verticale
 - orizzontale
- Vale anche per le istituzioni europee (Corte di giustizia dell'Unione europea, Commissione, ecc.).

1957 Libera circolazione

- Istituzionalizzazione dei pilastri “economici” – inclusa la libera circolazione dei lavoratori.
- Porta al riconoscimento dei diritti sociali (non discriminazione, sicurezza sociale, ecc.).

Problemi:

1. difficoltà legate all'allargamento – soprattutto nel 2004;
2. l'istituzionalizzazione dei pilastri economici nel trattato rimane la “ matrice ” dell'UE → subordinazione dell'elemento sociale ai referenti economici del trattato.

1975-1992 Armonizzazione

- 3 direttive di “crisi”
- parità fra uomini e donne
- salute e sicurezza sul lavoro
- rappresentanza dei lavoratori, ecc.

Problemi:

1. 1992: principio di sussidiarietà (→ valutazione d’impatto, regolamentazione intelligente, ecc.);
2. allargamenti successivi: crescente eterogeneità economica tra gli Stati membri.
 - Dalla parificazione nel progresso all’allineamento all’offerta più bassa o all’adozione di semplici raccomandazioni.

1992-1999 Dialogo sociale

Protocollo sociale (Maastricht) – articoli 151-156 TFUE

→ SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE

- accordo quadro + direttiva sul congedo parentale 1996;
 - lavoro a tempo parziale (1997), lavoro a tempo indeterminato (1999);
 - revisione della direttiva sul congedo parentale (2009).
-
- **Fallimenti:**
 - lavoro temporaneo (2000);
 - informazione e consultazione dei lavoratori (UNICE rifiuta di partecipare alle trattative);
 - revisione della direttiva sul comitato aziendale europeo (idem).

Problemi:

- atteggiamento attendista della Commissione – fine del cosiddetto “all’ombra della legge”;
- riluttanza da parte dei datori di lavoro.

1997 Convergenza

- Strategia europea per l'occupazione (1997)
- Strategia di Lisbona (protezione sociale, inclusione sociale, ecc.) (2000)
- Strategia Europa 2020

Problemi:

- sistema labirintico (comitatologia);
- nessun coinvolgimento delle parti sociali;
- inadeguate per il riconoscimento dei diritti fondamentali (e a volte contraddittorie);
- subordinazione sostanziale (patto di stabilità) e procedurale (semestre europeo) ai valori economici → riforme strutturali nazionali nel diritto del lavoro e della protezione sociale (> < OIL).

Esempi:

- **flessicurezza;**
- **gestione della crisi greca (> < comitato europeo per i diritti sociali).**

1989 e 2010 – Riconoscimento dei diritti sociali fondamentali

- casistico (parità tra uomini e donne);
- sistematico
 - 1989 Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (+ programma di azione);
 - 2010 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Problemi:

- formulazione;
- giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (dal 2007 Laval, Viking, ecc.);
- limitazione della portata dei diritti da parte del trattato (art. 6);
- parere negativo della Corte di giustizia dell'Unione europea sull'adesione dell'Unione alla CEDU.

Risultato: DISGIUNZIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI DAGLI STRUMENTI GIURIDICI DI RIFERIMENTO (Nazioni Unite, Consiglio d'Europa).

2010 Costituzionalizzazione delle priorità sociali

Trattato di Lisbona:

- personalità giuridica dell'Unione europea e obbligo di aderire alla CEDU;
- clausola sociale orizzontale.

Problemi:

- la Corte esprime un parere negativo in merito all'adesione;
- la clausola sociale orizzontale è considerata come una variante della regolamentazione intelligente...la cui agenda si basa sulla deregolamentazione.

In sintesi...

- Il trattato continua a subordinare i diritti sociali alle libertà economiche.
- I progressi fatti con il trattato per un miglior riconoscimento dei diritti sociali non sono stati rispettati (mancanza di volontà politica).

IL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI: UNA RISPOSTA?

Promemoria

- **20 principi “chiave” formulati in “diritti” e articolati in tre categorie:**

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

⇒ comunicazione / raccomandazione / dichiarazione

- **Per ogni principio**

- richiamo dell’acquis (diritti fondamentali + poteri legislativi dell’UE + strumenti adottati);
- contributo del pilastro europeo dei diritti sociali;
- implementazione (UE / Stati membri e parti sociali).

⇒ documento di lavoro

- **Monitoraggio**

- semestre europeo nel contesto delle politiche economiche;
- quadro di valutazione della situazione sociale (analisi comparativa – benchmarking).

⇒ documento di lavoro

In concreto, per l'UE

Proposte legislative e non legislative della Commissione europea:

- Commissione:
 - conciliazione tra vita professionale e vita familiare – una comunicazione e una proposta di direttiva della Commissione;
 - direttiva sull'orario di lavoro – comunicazione interpretativa sulla direttiva sull'orario di lavoro e relazione sull'attuazione della direttiva sull'orario di lavoro.
- Dialogo sociale:
 - accesso alla protezione sociale: la Commissione avvia la consultazione obbligatoria delle parti sociali. Se le parti sociali non raggiungono un accordo, la Commissione valuta la possibilità di prendere lei stessa l'iniziativa;
 - dichiarazione scritta: la Commissione avvia la prima fase della consultazione delle parti sociali.

MA – fa eccezione l'accesso alla protezione sociale - «Di norma, la Commissione menziona solo le iniziative che sono state già proposte o che erano già previste al momento delle fasi preparatorie del pilastro europeo dei diritti sociali» (Zane).

Punti deboli della proposta

- Retorica (in francese) – debolezza della parola “socle” laddove ci si aspetta il ritorno di un’armonizzazione dall’alto.
- Proclamazione politica dei “diritti” (formulazione!) ma senza un quadro giuridico “legale” – (allo stesso tempo, se diventasse “legale” avremmo il problema della moltiplicazione dei riferimenti ai diritti fondamentali, potenzialmente dissonanti).
- I diritti collettivi di lavoro sono dimenticati.
- La posizione delle parti sociali nei processi deve essere chiarita – SFIDA!
- Strumenti legislativi non vincolanti ovvero “soft law” (analisi comparativa – benchmarking) invece di strumenti legislativi vincolanti ovvero “hard law” – indicatori imprecisi e non tutti nei settori del pilastro sociale + nessun programma di implementazione chiaro nel pacchetto UEM e nel semestre europeo – SFIDA!
- Eurozona e non UE (Europa a due velocità, aumento della concorrenza sociale).
- Subordinazione alle politiche economiche nel quadro del semestre europeo.

Quali sono le soluzioni?

- Rispettare e attuare i trattati UE:
 - adesione dell'UE alla CEDU e al CESE – strumenti dell'OIL;
 - applicazione della clausola sociale orizzontale (art. 9 TFUE) – integrazione del pilastro nel processo REFIT → modifica delle procedure all'interno della Commissione (da rivendicare perché la Commissione sembra al contrario intenzionata a destinare il pilastro sociale agli Stati membri).
- Rivedere i trattati:
 - Dieter Grimm: decostituzionalizzazione dell'economia per sottoporla nuovamente al dibattito politico.
- Reintrodurre la deliberazione democratica a livello europeo:
 - parti sociali
 - Parlamento
- Rilanciare una strategia di contrattazione collettiva “all'ombra della legge” (buon inizio con nuove iniziative).
- Adire la Corte di giustizia: utilizzando il pilastro sociale come uno strumento di natura interpretativa (la Commissione non può agire in contraddizione).

**ABBANDONARE L'“EQUILIBRIO”
“VANTAGGI” DEI DIRITTI SOCIALI**

**GARANTIRE L'AUTONOMIA DEL
DIRITTO SOCIALE
DIRITTI SOCIALI “MIGLIORI”**