

LEGAMI SOCIALI – STRUMENTI

---

collana diretta da  
Ambrogio Santambrogio

8

Morlacchi Editore U.P.

La collana LEGAMI SOCIALI – coordinata dal gruppo di ricerca RILES – si propone di approfondire, attraverso lavori di tipo teorico ed empirico, lo studio della molteplicità di legami sociali che caratterizza la società contemporanea. Si rivolge a studiosi di scienze sociali, ma anche a quel pubblico di lettori attento alle più importanti e significative dinamiche della nostra realtà. Vuole contribuire ad una conoscenza sempre più consapevole della complessità sociale, in una direzione critica ed emancipativa.

DIRETTORE DI COLLANA

Ambrogio Santambrogio

COMITATO SCIENTIFICO

Giovanni Barbieri, Lorenzo Bruni, Enrico Caniglia,  
Massimo Cerulo, Luigi Cimmino, Franco Crespi,  
Riccardo Cruzolin, Teresa Grande, Walter Privitera.

*Questa collana è peer-reviewed*

UGO CARLONE

Diritti sociali europei  
*Un nuovo welfare per l'UE*

Morlacchi Editore U.P.

Prima edizione: 2021

Isbn/Ean: 978-88-9392-333-0

Impaginazione: Jessica Cardaioli

Copyright © 2021 by Morlacchi Editore, Perugia. Tutti i diritti riservati. È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la copia fotostatica, non autorizzata.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2021 presso Logo srl, Borghicco (PD).

Mail to: [redazione@morlacchilibri.com](mailto:redazione@morlacchilibri.com) | [www.morlacchilibri.com/universitypress](http://www.morlacchilibri.com/universitypress)

# Indice

<b>1. Introduzione. Il Pilastro e i diritti sociali</b>	9
1.1. <i>Un manifesto del modello sociale dell'Unione</i>	9
1.2. <i>I diritti sociali e il welfare state</i>	10
1.3. <i>Protezione, assistenza, inclusione</i>	13
<b>2. Dall'idea alla proclamazione: le premesse teoriche, sociali e istituzionali del Pilastro</b>	17
2.1. <i>Le premesse teoriche del Pilastro: i principi chiave dell'Unione europea in campo sociale</i>	17
2.2. <i>Le premesse sociali del Pilastro: gli effetti della crisi del 2008</i>	25
2.3. <i>Le premesse istituzionali del Pilastro: il percorso verso la proclamazione</i>	31
<b>3. I contenuti del Pilastro: pari opportunità, mercato del lavoro e protezione sociale</b>	37
3.1. <i>Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro: il Capo I</i>	38
3.2. <i>Condizioni di lavoro eque: il Capo II</i>	40
3.3. <i>Protezione sociale e inclusione: il Capo III</i>	42
<b>4. Il Pilastro e la dimensione sociale dell'Unione Europea</b>	51
4.1. <i>Le premesse politiche del Pilastro: Europa sociale e crisi di legittimità</i>	51

4.2. <i>Le premesse normative del Pilastro: l'acquis sociale dell'UE e la questione delle competenze</i>	57
<i>Approfondimento – Le competenze dell'Unione europea nelle politiche sociali</i>	66
<b>5. L'impatto della pandemia: l'importanza delle questioni sociali</b>	69
5.1. <i>L'aggravamento delle disuguaglianze</i>	69
5.2. <i>Gli effetti su lavoro e povertà</i>	72
5.3. <i>Gli effetti sui divari di genere e generazionali</i>	74
5.4. <i>Gli effetti psicologici e sull'assistenza sanitaria</i>	77
5.5. <i>Una sintesi</i>	81
<i>Approfondimento – La povertà assoluta in Italia</i>	81
<b>6. L'attuazione del Pilastro prima e dopo la pandemia: verso un'Europa più sociale?</b>	85
6.1. <i>Luglio 2019: gli Orientamenti politici della Commissione europea</i>	86
6.2. <i>Lo scoppio della pandemia: la sospensione del Patto di stabilità e il programma SURE</i>	93
6.3. <i>Next Generation EU e il Dispositivo per la ripresa e la resilienza</i>	98
<i>Approfondimento – La dimensione sociale nel PNRR dell'Italia</i>	103
<b>7. Il piano d'azione sul Pilastro: obiettivi ed azioni</b>	109
7.1. <i>Un'Europa sociale forte</i>	110
7.2. <i>I tre obiettivi per il 2030</i>	112
7.3. <i>Le proposte della Commissione europea</i>	115
7.4. <i>Il quadro di valutazione della situazione sociale</i>	118

<b>8. Conclusioni e questioni aperte</b>	127
8.1. <i>La svolta nella narrazione e l'avanzamento culturale</i>	128
8.2. <i>Un quadro di riferimento per UE e Stati membri, ma non solo</i>	129
8.3. <i>La possibile mancata attuazione del Pilastro</i>	131
8.4. <i>Il problema delle competenze dell'UE nel sociale</i>	132
8.5. <i>La questione delle risorse e Next Generation EU</i>	134
8.6. <i>Quale welfare?</i>	136
8.7. <i>Per concludere</i>	139
<b>Allegati</b>	141
<b>Riferimenti bibliografici</b>	173





## 1.

### Introduzione. Il Pilastro e i diritti sociali

#### 1.1. *Un manifesto del modello sociale dell'Unione*

Nel novembre 2017, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'UE e la Commissione europea hanno proclamato il *Pilastro europeo dei diritti sociali*. Un documento che, come si legge nel suo Preambolo, vuole essere la “guida” per “realizzare risultati sociali e occupazionali efficaci in risposta alle sfide attuali e future”, “soddisfare i bisogni essenziali della popolazione” e “garantire una migliore attuazione e applicazione dei diritti sociali”. 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” e si basa su 20 principi chiave, strutturati in tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione. Da un punto di vista giuridico, esso ha preso forma con una raccomandazione della Commissione (CE 2017i) e una Proclamazione interistituzionale (PE *et al.* 2017).

Il Pilastro, ideato per la zona euro, ma rivolto a tutti gli Stati membri, definisce “in maniera abbastanza dettagliata il perimetro e i contenuti degli standard sociali che debbono essere garantiti in forma di diritti soggettivi esigibili dai cittadini UE, nei paesi in cui risiedono”; in un certo senso, esso può essere considerato come il “manifesto del modello sociale UE” ed anche il punto di riferimento per i sistemi di welfare dei suoi paesi membri, basati sui diritti di cittadinanza (Ferrera 2017); una *sintesi* dell’attività dell’UE in campo sociale (Guizzi 2021) e, nelle parole della Commissione, un

“quadro orientativo per l’azione futura degli Stati membri” (CE 2017b).

Il libro è dedicato a questa specie di *carta sociale europea del terzo millennio* (Vesan 2019). Il capitolo 2 descrive i principi che guidano l’azione dell’UE in campo sociale, il contesto in cui ha preso forma il Pilastro e il concreto percorso istituzionale che ha portato alla sua proclamazione; il capitolo 3 si occupa dei suoi contenuti, entrando nello specifico dei diritti e dei principi previsti; il capitolo 4 prende in esame il delicato tema della dimensione sociale dell’Unione; con il capitolo 5 si entra a diretto contatto con la stretta attualità, esaminando l’impatto sociale della pandemia (tuttora in corso mentre si scrive); il capitolo 6 è dedicato all’attuazione del Pilastro prima e dopo la pandemia e a come il *sociale* è stato declinato a livello europeo negli ultimi anni; il capitolo 7 analizza in dettaglio il *Piano d’azione sul Pilastro*, recentemente adottato dalla Commissione, che prevede ambiziosi obiettivi e delinea numerose azioni da compiere; il capitolo 8, quello conclusivo, esamina le questioni aperte, gli aspetti positivi e quelli più critici del Pilastro e gli sviluppi delle politiche sociali dell’UE, in ottica critica e costruttiva.

Chiude il testo un corposo apparato di *Allegati*, inseriti per dare l’opportunità di approfondire i temi trattati o consultare i documenti originali: il testo del Pilastro e del suo Preambolo, la *Dichiarazione di Porto sugli affari sociali* dell’8 maggio 2021, un estratto del *Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE)* nella parte che riguarda la politica sociale, e due brevi *guide* sull’UE, utili sia a chi è digiuno della materia, sia a chi ha bisogno di un rapido riferimento.

## 1.2. I diritti sociali e il welfare state

### *I diritti sociali*

Prima di entrare nel merito dei contenuti del libro, è utile chiarire alcuni concetti chiave che riguardano il *welfare state*.

Per prima cosa, dobbiamo capire cosa si intende per *diritti sociali*, visto che il documento che esaminiamo ne vuole essere, appunto, il Pilastro (*pillar*, nell'originale inglese). Essi vanno ricondotti a quelli, più generali, considerati *inviolabili* della persona umana. Nel corso dei secoli, ne sono state elaborate diverse categorie, in un'evoluzione che, tradizionalmente, parte dai diritti *di libertà* e prosegue con i diritti *politici*, per poi sfociare nei diritti *sociali*. Questi ultimi possono essere considerati sotto un duplice punto di vista: come garanzia di tutela di alcune dimensioni della sfera personale e di vita (salute, lavoro, istruzione, etc.), in una prospettiva di rispetto e di realizzazione della dignità individuale; oppure come strumenti tramite i quali viene messa in atto, da enti e istituzioni che se ne occupano, una ripartizione equa delle risorse sociali, per contrastare le disuguaglianze esistenti (Rossi e Vivaldi, 2013).

Da un lato, quindi, diritti individuali, *in primis* dei soggetti deboli, nell'ottica del principio di uguaglianza sostanziale; dall'altro, mezzi per garantire a ogni persona il pieno sviluppo della propria personalità (*ibidem*). Due angolazioni diverse, ma combacianti: una, *dal basso*, per cui i diritti corrispondono a bisogni (soddisfatti e insoddisfatti) dei singoli e della collettività; l'altra, *dall'alto*, per cui i diritti sono la base per le politiche pubbliche di risposta a quei bisogni.

A loro volta, continuando con le definizioni, le *politiche pubbliche* consistono in "sistemi articolati e coerenti di scelte e di azioni condotte dal decisore pubblico", attraverso atti normativi o provvedimenti amministrativi che forniscono una risposta possibilmente efficace a problemi di rilevanza collettiva (De Toffol e Valastro 2012). Le *politiche sociali* appartengono ovviamente a questo ambito e prendono corpo in servizi, azioni e interventi messi in campo dallo Stato o da altri enti pubblici (ma anche privati o del Terzo Settore) che promuovono il benessere (lo stare-bene) dei cittadini e la protezione dai loro rischi e bisogni (Ferrera 2006). Corrispondono al *welfare state* o *stato del benessere*, termine co-

niato in Inghilterra appena prima dell'inizio della seconda guerra mondiale per contrapporre la visione di una società libera e fondata sui diritti sociali allo stato totalitario nazionalsocialista. Dopo la fine del conflitto, e soprattutto a partire dagli anni sessanta, l'idea e lo stesso termine si sono rapidamente diffusi, accompagnandosi all'organizzazione di veri e propri apparati pubblici di protezione sociale.

In un certo senso, le politiche sociali rispondono ad un *bisogno di servizi* che, per i cittadini, dura tutta la vita:

Proviamo a immaginare una normale esistenza. Nasciamo, molto spesso, in un ospedale pubblico o convenzionato con lo Stato. Passiamo la nostra infanzia e giovinezza in scuole quasi sempre pubbliche. Entriamo nel mercato del lavoro e una parte non trascurabile di noi lavora in un ente pubblico [...]. Ci sposiamo, abbiamo figli e spesso, soprattutto se non siamo molto ricchi, riceviamo aiuti economici dallo Stato o sgravi fiscali. Se ci ammaliamo siamo quasi sempre curati in ospedali pubblici. Vecchi, smettiamo di lavorare e riceviamo una pensione, pagata da un ente pubblico, la cui misura è stata definita da regole fissate dallo Stato (Bosi 2012).

### La "buona società"

Insomma, usando un'espressione di Galbraith (1966), potremmo dire che il welfare state tende alla realizzazione della *buona società*:

In termini generali, l'essenza della buona società può essere definita facilmente: ogni suo membro, senza distinzione di sesso, razza o origine etnica, dovrebbe avere la possibilità di una vita soddisfacente. Certo, vanno considerate le indubbie differenze di capacità e aspirazioni. Gli individui sono diversi per capacità fisiche e mentali, passioni e obiettivi, e queste differenze generano a loro volta differenze a livello di realizzazione personale e remunerazione. [...] La buona società deve garantire a tutti i suoi cittadini la libertà personale, la soddisfazione di tutte le necessità primarie, l'uguaglianza razziale ed etnica e la possibilità di una vita gratificante. Niente, va detto chiaramente, nega la libertà dell'individuo quanto la totale mancanza di soldi. Niente lo debilita più della miseria.

Perciò, le politiche sociali sono volte, in primo luogo, a definire norme, regole, standard relativi alla distribuzione di alcune risorse e opportunità considerate rilevanti per le condizioni di vita e meritevoli di essere garantite, e, in secondo luogo, a organizzare in concreto la produzione e la distribuzione di queste risorse e opportunità (schemi previdenziali, servizi sociali, servizi per l'impiego, servizi sanitari, etc.) (Ferrera 2006). Il welfare state o *stato del benessere* è l'insieme organizzato di queste politiche, tramite le quali lo Stato (e gli altri soggetti) fornisce ai cittadini protezione sociale, introducendo specifici diritti (sociali) e specifici doveri di contribuzione finanziaria (*ibidem*).

### 1.3. Protezione, assistenza, inclusione

Il Pilastro europeo dei diritti sociali fa riferimento sette volte al termine *protezione sociale*, tredici a quello di *assistenza* e quattro a quello di *inclusione* (e cita, in maniera forse un po' deludente, solo due volte la *povertà*, non in senso generale ma solo quando affronta quella lavorativa e quella dei minori). Occupiamoci perciò di questi tre concetti (a cui si fa riferimento soprattutto nel Capo III), nessuno dei quali così scontato da definire.

Le condizioni di vita dei cittadini trovano nelle politiche sociali una specie di àncora che le rende più stabili, più prevedibili, più sicure. In questo senso si parla di *protezione sociale*, che consiste nella garanzia dai rischi e dai bisogni ed è una condizione per il benessere, individuale e collettivo (*ibidem*). Quando si ha a che fare con il welfare, poi, si utilizzano anche i concetti di *assistenza* e *assistenza sociale*: l'*assistenza* coincide con gli interventi generici di soccorso rivolti ad individui bisognosi che temporaneamente o permanentemente sono incapaci di risolvere in modo autonomo la propria situazione di indigenza; con *assistenza sociale* (o pubblica), invece, si ha una strutturazione normativa degli interventi,

passando da forme discrezionali messe in atto dai singoli a forme organizzate, discendenti da atti normativi ed erogate dal settore pubblico (*ibidem*).

L'assistenza sociale si è configurata nel corso del tempo come diritto del cittadino che si trova in stato di bisogno e nella situazione di dover essere aiutato, e consiste nell'insieme degli interventi rivolti a contrastare e potenzialmente a superare situazioni di indigenza, attraverso servizi sociali e prestazioni monetarie (Madama e Ferrera 2006). A loro volta, come recita il decreto legislativo 112/98, i *servizi sociali* fanno riferimento alle attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinati a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale, da quello sanitario e in sede di amministrazione della giustizia.

Da ultimo, l'*inclusione* “indica, letteralmente, l'atto di includere un elemento all'interno di [...] un insieme”; in ambito sociale, “significa appartenere a qualcosa, sia esso un gruppo di persone o un'istituzione, e sentirsi accolti”, con “l'obiettivo di eliminare qualunque forma di discriminazione all'interno di una società, ma sempre nel rispetto della diversità” (ActionAid *sd*). La necessità dell'inclusione deriva dal fatto che “tra gli individui possono esserci delle differenze a causa delle quali una persona o un gruppo sono ‘esclusi’ dalla società”, che riguardano etnia, sesso, cultura, religione o disabilità (*ibidem*). L'inclusione sociale, perciò, può essere intesa come il contrario dell'*esclusione sociale*, termine che mette in evidenza (forse meglio di *povertà*) “la multidimensionalità dell'esperienza di svantaggio derivante dal mancato accesso a risorse fondamentali” e “i meccanismi di produzione sociale di quelle condizioni di svantaggio, aprendo quindi lo spazio per politiche non semplicemente redistributive o erogative” (Saraceno 2005). Si può considerare l'esclusione sociale da due prospettive. La prima è quella dei *diritti man-*

*cati*, che guarda alle condizioni che consentono o impediscono ad individui e a gruppi di accedere alle risorse rilevanti per una vita dignitosa e per il benessere e al sistema dei diritti fondamentali, siano essi giuridici, politici, economici, civili; la seconda è quella della *disintegrazione* sociale, che guarda ai processi che favoriscono o impediscono (o indeboliscono fortemente) l’inserimento in reti sociali e le condizioni di appartenenza significative in una comunità (*ibidem*). Questi due livelli di esperienza possono convivere (anzi spesso convivono) in un singolo individuo o gruppo<sup>1</sup>.

---

1. *Esclusione sociale* sembrerebbe un termine più ricco, che “ci racconta” di più rispetto a *povertà*, perché insieme ai diritti di cittadinanza prende in considerazione anche il radicamento in appartenenze e reti sociali (Saraceno 2005). Le risorse limitate non sono solo economiche, ma riguardano l’insieme dei beni materiali e immateriali; il concetto “costringe a formulare la questione delle politiche di contrasto non solo in termini di più o meno generose erogazioni monetarie, ma di attivazione di capacità individuali e comunitarie, da un lato, e di verifica dei meccanismi sociali che producono esclusione, dall’altro” (*ibidem*).

