

**Collana Progetto Polis**  
**Comitato di direzione**

Francesco Rimoli (Univ. Roma Tre)

Francesco Bilancia (Univ. Chieti-Pescara)

Franco Maria Di Sciullo (Univ. Messina)

Alessandra Gianelli (Univ. Roma "Sapienza")

Maria Pia Paternò (Univ. Napoli "Federico II")

Giulio Maria Salerno (Univ. Macerata)

**Comitato scientifico**

Gaetano Azzariti (Univ. Roma "Sapienza"), Francesco Bertolini (Univ. Teramo), Giuseppe Bottaro (Univ. Messina), Beniamino Caravita di Toritto (Univ. Roma "Sapienza"), Ana Maria Carmona Contreras (Univ. Siviglia), Paolo Carnevale (Univ. Roma Tre), Carlo Colapietro (Univ. Roma Tre), Claudio De Fiores (Univ. Napoli "Federico II"), Giovanni Dessì (Univ. Roma "Tor Vergata"), Giovanni Di Cosimo (Univ. Macerata), Paolo Di Lucia (Univ. Statale di Milano), Vanda Fiorillo (Univ. Napoli "Federico II"), Gianpaolo Fontana (Univ. Roma Tre), Carlo Fusaro (Univ. Bologna), Tatiana Guarnier (Univ. Camerino), Michael Kahlo (Univ. Lipsia), Luigi Lacchè (Univ. Macerata), Agostina Latino (Univ. Camerino), Vincenzo Lippolis (Univ. Studi internazionali), Luca Loschiavo (Univ. Teramo), Massimo Luciani (Univ. Roma "Sapienza"), Franco Modugno (Univ. Roma "Sapienza" – Giudice della Corte costituzionale), Andrea Morrone (Univ. Bologna), Cesare Pinelli (Univ. Roma "Sapienza"), Francesco Riccobono (Univ. Napoli "Federico II"), Paolo Ridola (Univ. Roma "Sapienza"), Marco Ruotolo (Univ. Roma Tre), Giovanni Serges (Univ. Roma Tre), Massimo Siclari (Univ. Roma Tre), Mauro Simonazzi (Univ. Milano), Mario Tesini (Univ. Parma)

**Comitato di redazione**

Simone Calzolaio, Italia Maria Cannataro, Carlo Alberto Ciaralli,  
Leonardo Pace, Giuliano Serges, Tommaso Visone

PROGETTO POLIS. Collettanee

1. *Tortura di Stato. Le ferite della democrazia*, a cura Alessandra Gianelli e Maria Pia Paternò, Carocci Editore, 2004.
2. *Conoscenza e potere. Le illusioni della trasparenza*, a cura di Francesco Rimoli e Giulio Salerno, Carocci Editore, 2006.
3. *Paura dell'Altro. Identità occidentale e cittadinanza*, a cura di Francesco Bilancia, Franco M. Di Sciullo e Francesco Rimoli, Carocci Editore, 2008.
4. *Fardelli d'Italia. L'unità nazionale tra coesione e conflitti*, a cura di Francesco Bilancia, Franco Maria Di Sciullo, Alessandra Gianelli, Maria Pia Paternò, Francesco Rimoli e Giulio M. Salerno, Editoriale Scientifica, 2011.
5. *Democrazia. Storia e crisi di una forma politica*, a cura di Francesco Bilancia, Franco Maria Di Sciullo, Alessandra Gianelli, Maria Pia Paternò, Francesco Rimoli e Giulio M. Salerno, Editoriale Scientifica, 2013.
6. *Cura dell'altro. Interdipendenza e disuguaglianza nelle democrazie contemporanee*, a cura di Maria Pia Paternò, Editoriale Scientifica, 2017
7. *Nuove e antiche forme di schiavitù*, a cura di Mauro Simonazzi, Thomas Casadei, Editoriale Scientifica, 2018
8. *Con-vivere nel (dis)ordine. Conflitto e sicurezza nella società della globalizzazione*, a cura di Rinaldo Evangelista e Agostina Latino, Editoriale Scientifica, 2018
9. *Cura e Cittadinanza. Storia Filosofia Diritto*, a cura di Cintia Faraco e Maria Pia Paternò, Editoriale Scientifica, 2021
10. *Cura e Politica*, a cura di Cintia Faraco e Maria Pia Paternò, vol. I, 2022
11. *Cura e Politica*, a cura di Gianluca Luise, vol. II, 2023

PROGETTO POLIS. Monografie

1. F. Girelli, *Il mandato parlamentare e lo spazio della sua "libertà" Per una lettura combinata degli artt. 67 e 68 della Costituzione*, Editoriale Scientifica, 2018
2. M.P. Paternò, *Uno sguardo dal futuro. Edward Bellamy e la cura della società solidale*, Editoriale Scientifica, 2020
3. F.M. Di Sciullo, *La democrazia della sfiducia. La rappresentanza nell'età del paradosso 2001-2020*, Editoriale Scientifica, 2022

# Cura e politica

VOLUME SECONDO

*a cura di*

GIANLUCA LUISE

Editoriale Scientifica

Napoli

Il presente volume è stato pubblicato grazie al contributo finanziario elargito dall'Unione Europea nell'ambito del progetto *Jean Monnet* sul tema *The Care of the Other in the EU. Politics, Principles and Opportunities*.

With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



*The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.*

I saggi pubblicati in questo volume sono stati sottoposti a doppio referaggio cieco.

#### **Progetto Polis**

F. Bilancia, F. M. Di Sciullo, A. Gianelli  
M. P. Paternò, F. Rimoli, G. M. Salerno

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2022 Editoriale Scientifica s.r.l.  
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli  
[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com)  
[info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)

ISBN 979-12-5976-799-8

## INDICE

<i>Introduzione</i>	9
<b>Maria Cristina Antonucci – Il terzo settore nel modello di welfare della caring society: note e considerazioni a partire dall’esperienza italiana</b>	
1. Il contesto. Transizione di welfare: dallo stato provvidenza alla caring society	13
2. Sviluppo e integrazione del terzo settore italiano nel contesto del welfare di comunità fino alla crisi pandemica	18
3. Le traiettorie di mutamento post-pandemico. Il futuro del terzo settore nella caring society a fronte della neo-statalizzazione, della sanitarizzazione del socio-sanitario, del soluzionismo digitale dei dispositivi di cura	23
<b>Gianluca Luise – Le origini della Politica Sociale nei trattati comunitari: progressi e limiti di un percorso complesso</b>	
1. Il Trattato di Roma: un compromesso tra integrazione economica e sovranità sociali	30
2. I programmi d’azione sociale delle Comunità europee	31
3. L’attuazione dei programmi d’azione di politica sociale	33
4. La nozione di «politica sociale» disciplinata	35
5. La politica sociale secondo il Trattato di Amsterdam	41
6. Il Fondo sociale europeo	45
<b>Giovanni Messina – La rifondazione dell’Europa come processo costituente</b>	
1. L’unificazione europea. Una grande impresa politica	49
2. Le due matrici originarie	53
3. Due fattori spolicizzanti. La strategia funzionalista e l’integrazione “Through Law”	58
4. Per un disegno politico di lungo respiro. Impossibile rifondare l’Europa?	64

**Ilenia Picardi – La cura nella governance della tecnoscienza, tra populismo e processi di costruzione della cittadinanza scientifica**

- |   |    |
|---|----|
| 1. Politiche della cura, politiche della tecnoscienza   | 69 |
| 2. La medicina anti-aging come caso studio dei processi di legittimazione epistemica di una nuova disciplina tecnoscientifica | 72 |
| 3. L'anti-aging nelle pratiche di cura alcalina   | 74 |
| 4. Note conclusive: per una governance della cura e della tecnoscienza  | 78 |

**Armando Vittoria – Welfare postdemocratico e società senza dolore. Cura e politica sociale al tempo dell'individualismo di massa**

- |  |    |
|--|----|
| 1. Welfare postdemocratico, politica della cura, individualismo di massa | 85 |
| 2. Le politiche di cash benefit e la democrazia “del reddito”            | 87 |
| 3. Le maggioranze contro il welfare, politico e collettivo               | 90 |
| 4. Conclusioni   | 91 |

**Franco Vittoria – Aldo Moro e la misura dell'umano**

- |                                |    |
|--------------------------------|----|
| 1. Moro uomo delle possibilità | 95 |
| 2. Moro e l'impegno politico   | 96 |
| 3. La stagione delle riforme   | 98 |

**Renato Raffaele Amoroso – La dimensione sociale delle politiche di sviluppo comunitarie: l'intervento della Bei nel Mezzogiorno tra il 1958 e il 1973**

- |  |     |
|--|-----|
| 1. La dimensione sociale nei Trattati di Roma e l'uropeizzazione della questione meridionale               | 101 |
| 2. L'Italia e la politica sociale europea: la Conferenza di Messina e la redazione dello Statuto della Bei | 107 |
| 3. I finanziamenti della Bei nel Sud Italia tra il 1957 e il 1973  | 113 |
| 4. Conclusioni: punti di forza e aspetti critici della strategia della Bei nel Mezzogiorno                 | 116 |

**Maria Vittoria Forte – Unione europea e crisi dei profughi ucraini: verso una nuova fase della politica di asilo e immigrazione?**

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Le migrazioni tra libertà di uscire da e diritto di entrare in                                       | 121 |
| 2. La straordinarietà del processo di integrazione europea: una politica comune di asilo e immigrazione | 125 |

<i>Indice</i>	7
3. L'Unione europea e l'approccio difensivo in risposta alle "crisi" migratorie	129
4. Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo e tentativi di riforma dell'asilo europeo	132
5. La gestione dei profughi ucraini: eccezione o nuova regola?	134
<b>Alessandro Malfi – Tutela della concorrenza e dimensione sociale europea</b>	
1. Premessa	139
2. La disciplina della concorrenza	141
2.1. Il Regolamento CE n. 1/2023	142
2.2. Le concessioni demaniali marittime in Italia	144
2.3. I servizi di trasporto pubblico non di linea	147
3. La dimensione sociale europea come presupposto della tutela della concorrenza	152
4. Conclusioni	155
<b>Francesca Motti – L'Accordo sociale dopo Maastricht</b>	
1. L'Europa sociale: cenni storici	159
2. L'Accordo sociale europeo: dalla nascita al Trattato di Amsterdam	163
3. L'evoluzione dell'Accordo sociale europeo e la nuova dimensione della politica sociale	166
4. Il ruolo delle Istituzioni europee nella definizione della politica sociale europea	170
<b>Amanda Tedeschi – Finanziare la cura nell'Unione europea: opzioni, tendenze e impatti</b>	
1. Introduzione	175
2. Il pilastro europeo dei diritti sociali e il fondo sociale europeo (plus)	179
3. Il bilancio europeo 2021-2027 e il fondo Next Generation EU	187
4. Conclusioni	192
<i>Gli autori</i>	195



## INTRODUZIONE

Tre anni fa, quando è iniziato il progetto delle EuCare, le realtà politiche, sociali ed economiche europee e mondiali erano completamente diverse da oggi. L'Europa stava affrontando la fine di una crisi economica di grande portata che ha lasciato i suoi segni a tutti i livelli, e i responsabili politici dell'epoca sembravano aver appreso la lezione provando a prendersi cura di una società impoverita e senza speranza. Eppure, i cambiamenti politici, sociali ed economici degli ultimi anni sono stati così repentini e inaspettati che le lezioni apprese nel 2012 sono già superate. Probabilmente mai prima d'ora nella storia il sociale ha avuto un tale rilievo e un tale impatto.

Il presente volume nasce dalla raccolta dei contributi presentati durante l'incontro conclusivo del progetto EuCare, progetto finanziato nell'ambito del Programma Jean Monnet Modules, che ha avuto lo scopo di fornire agli studenti locali e internazionali dell'Università di Napoli Federico II (e in particolare a quelli del Dipartimento di Scienze Politiche) una panoramica della realtà in continua evoluzione dell'Europa sociale, partendo dal grande tema della "cura dell'altro".

La pratica della cura, intesa nella sua eccezione più vasta, diviene oggi fondamentale per la definizione di politiche europee che mettano al centro le persone e che siano capaci di rispondere alle sfide della modernità.

Il volume si propone di affrontare i temi della cura e della politica sociale dell'Unione europea in una prospettiva multidisciplinare, tipica del gruppo di ricerca costituitosi presso il Dipartimento in occasione di questa ricerca, così da poter analizzare da prospettive disciplinari e metodologiche anche molto diverse, un tema così trasversale al rapporto tra politica e società.

Il primo contributo, quello di Maria Cristina Antonucci analizza come gli enti di terzo settore hanno costruito, negli ultimi 20 anni, un ruolo rilevante nel sistema di welfare nei settori della cura alla persona, con una crescente importanza del sociale e dell'integrazione socio-sanitaria. Il saggio analizza questa esperienza, ponendo alcune questioni relative al futuro, a partire da quanto emerge nella missione 6 del PNRR in materia di digitalizzazione, neo-statalizzazione e soluzionismo delle esperienze di cura.

Gianluca Luise ricostruisce l'evoluzione storica della politica di coesione nel periodo compreso tra il Trattato di Roma ed il Trattato di Amsterdam, sottolineando quanto sia cambiata nel corso del periodo che porta dalla cooperazione economica ad un'integrazione sempre più politica il ruolo della società e degli effetti che il mercato produce su di essa.

Giovanni Messina sviluppa, invece, una sintetica analisi dell'Unione Europea, sotto il profilo della sua architettura istituzionale e della sua struttura giuridica (equivalente di una Costituzione, formalmente mancante). Attraverso la ricostruzione genealogica della matrice valoriale del processo comunitario, emergono due opzioni fondamentali (l'opzione 'Atlantica' e quella mercatista) che ne determinano l'identità politica e le sue aporie.

Ilenia Picardi, utilizzando il framework teorico fornito dagli studi sociali sulla scienza e la tecnologia, indaga diversi repertori narrativi sulla cura del corpo e della salute utilizzati nella legittimazione della "medicina anti-aging" rilevando le tensioni che caratterizzano gli spazi discorsivi sulla scienza e la tecnologia e la governance della tecnoscienza.

Il contributo di Armando Vittoria, invece, si concentra su come con la crisi, e in ultimo con la pandemia, sia maturato un alto livello di sfida al modello sociale europeo. La fatica di governare le politiche sociali è però riflesso della diffusa indifferenza sociale verso le disuguaglianze. I nuovi meccanismi politica sociale disegnano misure sempre più imperniate sul *cash benefit*, immaginate non già per fini redistributivi ma quasi ristorativi di una società, individualistica, che rifiuta dolore e conflitto. L'autore, quindi, si chiede se siamo davvero al passaggio dalla democrazia del welfare a quella *del reddito*? Il welfare, come paradigma di rimozione della disuguaglianza, è davvero al tramonto nell'attuale società dell'individualismo di massa?

Renato Raffaele Amoroso analizza la definizione della dimensione sociale comunitaria e approfondisce l'intervento della Banca europea per gli investimenti nel Mezzogiorno tra il 1957 e il 1973. Lo studio della bibliografia e di documentazione d'archivio conferma la visione funzionalista dei Trattati di Roma: le politiche di rimozione degli ostacoli alla libera circolazione assorbono le misure di carattere sociale, che sono realizzate solo in quanto conseguenze indirette della progressiva integrazione dei mercati.

Il lavoro di Maria Vittoria Forte muove, invece, dalla constatazione della straordinarietà dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia euro-

peo e traccia l'evoluzione della politica comune di asilo e immigrazione dalla sua prima concettualizzazione ai tempi più recenti, con riferimenti specifici alle maggiori "crisi" dell'ultimo decennio. In considerazione delle proposte di riforma avanzate dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, e della risposta europea al flusso di profughi dall'Ucraina, si delineano infine le potenziali prospettive di riforma/stasi della politica in oggetto.

Alessandro Malfi propone una snella panoramica del percorso evolutivo e di integrazione tra la tutela della concorrenza e la dimensione sociale europea, quali architravi del sistema valoriale dell'Unione. Nello specifico, l'autore si interroga sul percorso evolutivo della dimensione sociale dell'Europa anche con riferimento ad alcuni specifici settori economici e commerciali.

Il contributo di Francesca Motti, dopo una breve ricostruzione storica della dimensione sociale europea, si concentra sull'analisi dell'Accordo sociale europeo e su come quest'ultimo sia stato in grado di influenzare in maniera positiva lo sviluppo della politica sociale. Particolare attenzione viene data all'evoluzione dell'Accordo sociale europeo nel periodo successivo al Trattato di Maastricht.

Il saggio di Amanda Tedeschi si concentra su come i fondi dell'Unione Europea siano un incentivo cruciale per garantire servizi di assistenza più resilienti, incentrati sulla persona e più vicini alla comunità. Tuttavia, quali siano i finanziamenti dell'UE disponibili per sostenere i servizi sociali e quale sia il loro impatto è spesso ancora non chiaramente definito. Il contributo si configura come una panoramica, non esaustiva, dei più rilevanti programmi di finanziamento UE legati al tema della cura e del supporto alla sfera sociale dell'Unione Europea.



MARIA CRISTINA ANTONUCCI

IL TERZO SETTORE NEL MODELLO DI WELFARE  
DELLA CARING SOCIETY:  
NOTE E CONSIDERAZIONI  
A PARTIRE DALL'ESPERIENZA ITALIANA

SOMMARIO: 1. Il contesto. Transizioni di welfare: dallo stato provvidenza alla caring society. – 2. Sviluppo e integrazione del terzo settore italiano nel contesto del welfare di comunità fino alla crisi pandemica. – 3. Le traiettorie di mutamento post-pandemico. Il futuro del terzo settore nella caring society a fronte della neo-statalizzazione, della sanitarizzazione del socio-sanitario, del soluzionismo digitale dei dispositivi di cura.

1. *Il contesto in Italia. Transizioni di welfare: dallo stato provvidenza alla caring society*

Il processo trasformativo da *welfare state* – intendendo lo stato sociale dei “glorious thirty years” descritto da Esping-Andersen<sup>1</sup> e in grado di sostenere la cittadinanza dalla culla alla bara con assistenza, previdenza, cura e sanità – a *welfare community*, il modello reticolare, multi-soggettivo (pubblico, tanto nella dimensione nazionale quanto nella dimensione di enti di prossimità, privato, terzo settore) e integrato in cui i diritti e i fabbisogni socio-economici dei cittadini trovano un bouquet di risposte frutto di partnership mirate tra pubblico-privato-non profit ha caratterizzato gli anni dell’instabilità globale dovuta alle crisi finanziarie planetarie, descritte da Smith<sup>2</sup>. Se l’insostenibilità economica dei costi dello stato sociale “classico” (dagli anni 1950 agli anni 1980) era fondata nell’allargamento dei diritti e dei relativi costi di gestione dei servizi connessi, il rallentamento della spesa per il welfare nel periodo dalla fine degli anni 1990 fino alla fine degli anni 2010, con la contrazione dei mercati finanziari globali, le conseguenti impli-

<sup>1</sup> GØSTA ESPING-ANDERSEN ed. *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*. Sage, London, 1996.

<sup>2</sup> DAVID SMITH, *The Age of Instability: The Global Financial Crisis and What Comes Next*, Profile Books, London, 2010.

cazioni relative alla capacità di spesa statali, frutto della crisi dei debiti sovrani, ha prodotto l'esigenza di riconvertire l'intero sistema di welfare ad un modello di disinvestimento statale e di apertura a rete ad una serie di nuovi soggetti: profit, ove presenti, ma soprattutto non profit. Così, dalla fine degli anni 1990, si è avanzata nel modello italiano una spinta progressiva verso il "secondo welfare", in cui le soggettività del terzo settore (volontariato, associazionismo di promozione sociale, cooperazione sociale, sistema di fondazioni di comunità), in complessi e ancora non strutturati percorsi di co-programmazione e co-progettazione, affidamenti e convenzioni, messi appunto insieme al settore pubblico, hanno erogato servizi ed attività di cura e assistenza con un orientamento specifico nella dimensione di welfare di prossimità. Costruito a partire dai percorsi normativi e politici che hanno incluso sussidiarietà orizzontale e verticale nel sistema italiano e accompagnato da specifici percorsi legislativi dedicati a sostenere volontariato, associazionismo prosociale, cooperazione sociale, il welfare di prossimità, di natura comunitaria e non più statale, si è progressivamente qualificato come un modello di riferimento in cui diversi livelli istituzionali pubblici cooperano con soggetti del terzo settore per l'erogazione di servizi socio-assistenziali. Nello sviluppo di un percorso di progressiva affermazione, frutto della cooperazione interistituzionale e della collaborazione tra pubblico e non profit, esso ha avuto modo di manifestare caratteristiche di prossimità (è un welfare territoriale, frutto di intersezioni tra la dimensione sanitaria regionale e la dimensione sociale locale) e di individuazione di obiettivi di coesione, inclusione, e solidarietà sociale collocati prevalentemente all'interno di una cornice localizzata, improntata all'innovazione sociale di contesto, come recentemente ricordato da Ascoli<sup>3</sup>. Nelle occasioni recenti, questo modello di welfare comunitario, aperto a formati di cooperazione con il terzo settore, soprattutto in contesti quali il sociale e il socio-sanitario, ha manifestato, nei contesti territoriali, la propria resilienza di fronte all'inattesa condizione pandemica, come sostenuto da Ascoli e Campedelli<sup>4</sup>, sviluppando spinte verso una ulteriore capacità di in-

<sup>3</sup> UGO ASCOLI, Il welfare fra crisi pandemica e vecchie criticità. *"Il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica"* (4) 2022, 51-60, doi: 10.1402/105273

<sup>4</sup> UGO ASCOLI, MASSIMO CAMPEDELLI, Insostituibilità, riconoscenza, integrazione funzionale: la parabola del Terzo Settore nella pandemia, *"Politiche Sociali, Social Policies"* (2) 2021, 369-388.

novazione sociale, come hanno osservato Bifulco, Dodaro, Mozzana<sup>5</sup>. Questo è avvenuto in misura ancora maggiore per la “caring society”, ossia, secondo la visione di Nakano Glenn<sup>6</sup>, quel sistema in cui l’attività di cura si esplica nel suo duplice significato di tenere in considerazione esigenze di determinate fasce della popolazione in condizioni di difficoltà e fragilità (minori, anziani, persone con disabilità, individui in condizioni di dipendenza), e al tempo stesso di fornire risposte concrete alle esigenze degli individui che si trovano all’interno di tali condizioni. L’idea di cura sottesa a questo modello intende essenzialmente sostenere gli individui che hanno bisogno di un grado aggiuntivo di supporto fisico e pratico a vivere la propria vita in modo qualitativamente adeguato e dignitoso, significativo e ricco di capacità relazionale. In altri termini una dimensione della cura si esplica laddove a condizioni di vulnerabilità e interdipendenza si saldino, nelle risposte fornite ai temi e alle questioni sollevate da queste fragilità, con un approccio relazionale, in grado di intendere la cura come affettività e non mera presa in carico, come osserva Pinzan<sup>7</sup>. Questa idea di cura non considera solo la dimensione del supporto fisico e pratico, ma intende garantire un complessivo sistema di protezione, assistenza e sostegno anche affettivo della persona, offrendo al tempo stesso una completa integrazione di chi necessita di cure nel contesto comunitario e sostenendone la piena capacità relazionale, come notato da Fine<sup>8</sup> e Dickinson, Allen, Alcock, Macmillan, Glasby<sup>9</sup>. Etica della cura e interventi di cura si integrano e convergono a sostegno dei sempre crescenti segmenti di società che necessitano di sostegno e protezione, in cui diversi enti di terzo settore hanno manifestato competenze specializzate e formati di innovazione nelle risposte ai fabbisogni: minori, anziani,

<sup>5</sup> LAVINIA BIFULCO, MARIA DODARO, CARLOTTA MOZZANA. Welfare locale e innovazione sociale alla prova dell’emergenza. “*Polis*” 36.1 (2022), 105-134.

<sup>6</sup> EVELYN NAKANO GLENN, *Forced to Care: Coercion and Caregiving in America*, Cambridge-London, Harvard University Press, 2010, 86.

<sup>7</sup> STEFANO PINZAN, *A Kantian Ethics of Care?* “Notizie di Politeia. Rivista di etica e scelte pubbliche”, 147 (38), 2022, 24-38

<sup>8</sup> MICHAEL FINE, *A caring society? Care and Dilemmas of Human Service in the 21<sup>st</sup> Century*, Basingstoke, Palgrave Mac Millian, 2007.

<sup>9</sup> HELEN DICKINSON, KERRY ALLEN, PETE ALCOCK, ROB MACMILLAN, JON GLASBY, *The Role of the Third Sector in Delivering Social Care, Report of the NIHR School for Social Care Research of the London School of Economics and Political Science*, London, LSE, 2012.

persone con disabilità, fragili e non autosufficienti, persone in condizione di dipendenza. Ogni tipo di intervento di cura, che non miri solo ad una idea di presa in carico di un fabbisogno, viene sostenuto nel modello di welfare comunitario in cui opera attivamente il terzo settore in un'ottica di specificazione e specializzazione delle linee di intervento professionalizzato e di attività relazionale con i destinatari del fabbisogno.

Strutturalmente nel modello di welfare successivo alla Seconda guerra mondiale, lo "stato provvidenza", così definito da Esping-Andersen e Palier<sup>10</sup> e Rosanvallon<sup>11</sup>, è portato progressivamente a farsi carico e ad erogare interventi specifici per ogni fascia di popolazione che necessita di cure. Con i mutamenti legati alla sostenibilità economica di tale condizione, e con lo sviluppo normativo, politico e sociale di un contesto del welfare di comunità, è la caring society - intesa come modello di intervento che incorpora società civile e terzo settore a formulare ed erogare, dentro una *governance* gestita dalle istituzioni pubbliche, una serie di risposte di cura in grado di prevedere l'attivo coinvolgimento di ogni dimensione collettiva di prossimità: istituzioni, terzo settore, comunità. Si tratta di una serie di soggettività sociali tradizionalmente improntate alla dimensione della soluzioni di problemi di fragilità e cura non solo mediante l'erogazione di un servizio (di tipo sociale o socio-sanitario), ma di un più fondo orientamento all'azione volontaria nel contesto di rete della comunità, in cui quelle relazioni primarie e informali individuate da Bauer e Grether<sup>12</sup> producono, oltre a risposte di presa in carico, aspetti di solidarietà, relazionalità e reciprocità tra i due poli del "rapporto di cura" in grado di conferire struttura e orientamento al mondo del privato sociale, secondo l'approccio di Donati e Colozzi<sup>13</sup>.

Questa trasformazione del welfare di cura italiano dalla fine degli anni 1990 alla fine degli anni 2010, ha caratterizzato proprio quel pe-

<sup>10</sup> GØSTA ESPING-ANDERSEN, Bruno Palier, *Trois leçons sur l'État-providence*, Paris, Seuil, 2008, 138.

<sup>11</sup> PIERRE ROSANVALLON, *La crise de l'État-providence*, Paris, Média Diffusion, 2015.

<sup>12</sup> HANS BAUER, MARK GREETHER, *Virtual community: Its contribution to customer relationships by providing social capital*. "Journal of Relationship Marketing" 4.1-2 2005, 91-109.

<sup>13</sup> PIERPAOLO DONATI, IVO COLOZZI, *Terzo settore e valorizzazione del capitale sociale in Italia: luoghi e attori*, Milano, Franco Angeli, 2005.

riodo in cui la insostenibilità dei costi dei servizi e delle prestazioni di stato sociale ha condotto verso una riduzione della presenza istituzionale di erogazione, limitata a settori e ambiti ben definiti (welfare lavoristico e pensionistico, sanità). In parallelo ai fenomeni di definanziamento economico del welfare statale, si sono creati ampi spazi per lo sviluppo settoriale di nuovi spazi di intervento sistematico per attori del privato e del privato sociale, soprattutto nelle dimensioni di giuntura tra segmenti di policy (l'integrazione socio-sanitaria) e in ambiti tradizionalmente affidati all'intervento di privati (il sistema della cura). Questa tendenza, che ha condotto molte riflessioni concentrate sul secondo welfare, sull'economia sociale, sul privato sociale come ulteriore strumento per lo sviluppo del modello di welfare italiano, sembra aver ceduto il passo ad una ristatalizzazione di tale comparto, emersa con la gestione della pandemia da Covid 19 nel 2020 e negli anni seguenti. Rilevanti contributi scientifici internazionali, come quelli di Haggart, Aart Scholte, Tusikov<sup>14</sup>, ed Escalona Victoria<sup>15</sup>, e nazionali, come affermato da Zamagni<sup>16</sup> e Gerbaudo<sup>17</sup>, hanno recentemente sostenuto che gestione della pandemia e situazione post-pandemica abbiano riportato ad una rinnovata centralità della dimensione statale in tutti i contesti. In senso complessivo, Gerbaudo rileva la tendenza storica in un passaggio epocale da neoliberalismo al neostatalismo, con l'esercizio della sovranità statale nelle funzioni di controllo e di protezione, ambito in cui appieno possono essere ricondotte le politiche di cura. Zamagni parla con chiarezza di strategie per scongiurare il rischio di un neostatalismo accentratore e dirigista post-pandemico, in grado di intervenire con un sostanziale *crowding out* degli attori del terzo settore, in precedenza attivamente coinvolti nel sistema del welfare comunitario. Prima di entrare nel merito di questo fenomeno più recente di uscita dal modello di welfare comunitario e di terzo settore come attore rilevante dell'attività di cura, occorre considerare le dimensioni dello svi-

<sup>14</sup> BLAYNE HAGGART, JAN AART SCHOLTE, NATASHA TUSIKOV, *Introduction: Return of the state?* in *Power and Authority in Internet Governance*. London, Routledge, 2021. 1-12.

<sup>15</sup> JOSÉ LUIS ESCALONA VICTORIA, *Returns of the State. Inquiries on the Strength of an Idea*. "Estudios sociológicos" 39.115, 2021, 237-260.

<sup>16</sup> STEFANO ZAMAGNI, *Making the Best of the Covid-19 Pandemic Crisis: the Italian Case*, "Rivista internazionale di scienze sociali" 1, 2021.

<sup>17</sup> PAOLO GERBAUDO, *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*, Milano, Notetempo, 2022.

luppo e dell'integrazione degli enti di terzo settore all'interno delle politiche per la cura, a partire da alcuni dati emersi dal censimento permanente Istat degli enti non profit.

2. *Sviluppo e integrazione del terzo settore italiano nel contesto del welfare di comunità fino alla crisi pandemica*

Il contesto di diffusione sociale e di disciplina giuridica degli enti di terzo settore trova il proprio apogeo nel sistema italiano tra gli anni 1990 e la metà degli anni 2000, periodo in cui vengono normate, in maniera successiva e non sempre organica e integrata, le diverse fattispecie soggettive di enti: le organizzazioni di volontariato (L. 266/1991), le cooperative sociali (L. 381/1991), le fondazioni di origine bancaria (con l'importante ruolo di finanziamento del volontariato, D. Lgs. 153/1999), le associazioni di promozione sociale (L. 383/2000), le imprese sociali (D. Lgs. 155/2006). Una disciplina normativa che giunge, come la nozione di Minerva, a riconoscere e sostenere le molteplici realtà del mondo associativo riunito attorno a finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale in assenza di scopo di lucro e che si colloca a fianco della declinazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, inserito in Costituzione mediante la riforma del titolo V con la legge costituzionale 3 del 2001. In particolare, in virtù del riconoscimento del principio di sussidiarietà orizzontale, viene inserito nell'ordinamento il presupposto secondo cui alla cura dei bisogni collettivi e alle attività di interesse generale provvedono in via diretta i cittadini, come singoli o come associati, in una cornice in cui le istituzioni pubbliche intervengono in funzione 'sussidiaria', di programmazione, di coordinamento ed eventualmente di gestione. Il principio pone una nuova centralità della dimensione associativa, volontaria, di cooperazione e impresa sociale nel dialogare con le istituzioni pubbliche, soprattutto in un contesto regionale e locale, per prendere parte attivamente al sistema di politiche di prossimità in risposta a istanze e fabbisogni emergenti dai contesti territoriali. Non a caso, dalla convergenza della diffusione di pratiche e modelli di innovazione sociale emergenti, dall'affermazione costituzionale del valore della sussidiarietà orizzontale e dalla disciplina legislativa dei diversi formati soggettivi del terzo settore, emerge nel corso degli anni 1990-2010 una effervescenza sociale del comparto del terzo settore, in parte sostenuta

da regimi fiscali specifici (come il caso delle onlus, da D. Lgs. 460/1997) e dall'accesso a quote di imposta sui redditi dei cittadini destinati agli enti di terzo settore (il cinque per mille introdotto dalla L. 266/2005).

In particolare, lo sviluppo degli enti di terzo settore nei settori della cura (sanità, assistenza sociale e protezione civile, sviluppo economico e coesione sociale) emerge con chiarezza dalla elaborazione seguente, realizzata a partire dai dati del censimento permanente delle istituzioni non profit di Istat del 2022<sup>18</sup>, per il periodo 1982-2020.

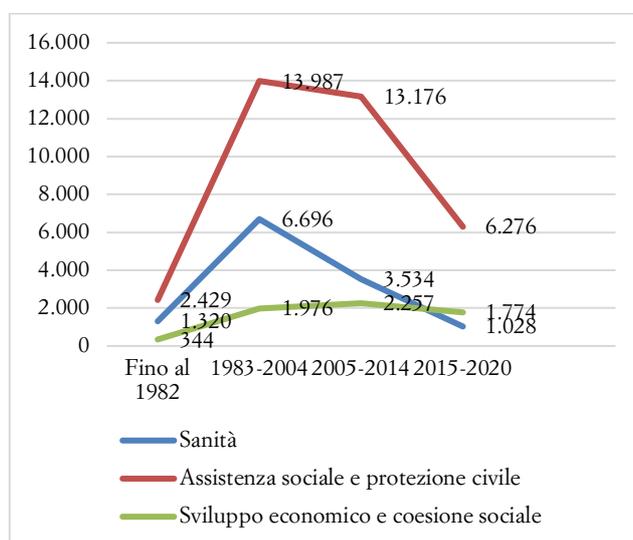


Figura 1 - Istituzioni non profit costituite nel periodo 1982-2020 nei settori di cura. Elaborazione dell'autrice a partire da dati Censimento permanente istituzioni non profit dell' ISTAT 2022

Anche separando dal novero degli enti attivi nel comparto “assistenza sociale e protezione civile” le circa 5000 organizzazioni che sono operative all'interno della protezione civile, è possibile osservare la dinamica di crescita del numero di enti di terzo settore attivi nei settori sanitario, assistenza sociale e coesione sociale, tipicamente implicati nelle attività di cura di soggetti caratterizzati da fragilità e fabbisogni:

<sup>18</sup> ISTAT, *Censimento permanente delle istituzioni non profit. Tabelle*, 2022, <https://www.istat.it/it/censimenti/istituzioni-non-profit>.

con un apice di crescita dei soggetti destinati a tali attività nei venti anni tra il 1983-2004, in cui la spinta verso la sperimentazione organizzativa e l'innovazione sociale è massima, e con un *trend* discendente, seppure caratterizzato da un impatto più ridotto per l'ambito della coesione sociale, nel momento successivo al 2015. In questo ultimo periodo, infatti, saturata la capacità di crescita soggettiva degli enti del privato sociale, esaurita la spinta propulsiva dei fenomeni di disciplina normativa iniziati negli anni 1990 e culminati con l'inserimento della sussidiarietà orizzontale nel dettato costituzionale, interviene nel contesto l'elemento della riforma di sistema del terzo settore, che dal 2016 al 2017 inizia a dispiegare i propri lunghi e complessi effetti sull'intero comparto. Molteplici sono i fattori che hanno generato questa tendenza alla flessione del numero degli enti del privato sociale connessa con la riforma che ha avuto vita nel biennio 2016-2017; tra essi occorre ricordare l'approccio di comparto agli enti di terzo settore, rivolto a superare le discipline normative differenziate per i diversi soggetti; il complesso *iter* legato alle dimensioni del riconoscimento giuridico e della fiscalità per gli ETS; i lunghi tempi di implementazione del codice del terzo settore (D.lgs. 117 del 2017), con una serie di decreti delegati emanati dopo articolate interlocuzioni con le istituzioni europee; la problematica fase di passaggio legata alla trasmigrazione dai registri regionali al RUNTS (Registro Unico Nazionale del Terzo Settore), compiutasi a novembre 2022.

Resta da valutare lo sviluppo in termini di personale addetto dei tre ambiti del terzo settore nel comparto della cura. Anche in questo caso, i dati elaborati a partire dal Censimento permanente ISTAT delle istituzioni non profit consentono di delineare una tendenza di questo ambito specifico del privato sociale, descritto nella figura 2.

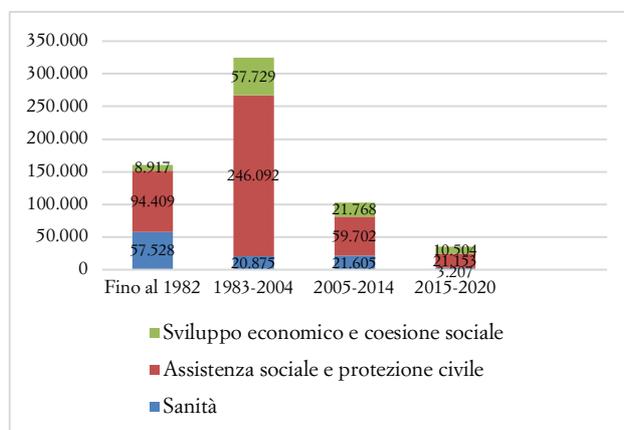


Figura 2 - Istituzioni non profit nei settori di cura per numerosità del personale dipendente dal 1982 al 2022. Elaborazione dell'autrice a partire da dati Censimento permanente istituzioni non profit dell'ISTAT 2022

Analogamente a quanto rilevato per lo sviluppo organizzativo degli ETS dedicati alla cura nel periodo 1983-2004, anche il numero del personale dipendente nei comparti del terzo settore con attinenza al sociale e al socio-sanitario prevede un incremento, in valore assoluto nel ventennio indicato. Tuttavia, alcuni elementi di riflessione si pongono relativamente alla distribuzione interna: sempre escludendo il novero dei dipendenti attivi nella protezione civile, il segmento con la maggiore crescita assoluta e relativa nel periodo 1983-2004 è quello dell'assistenza sociale. Successivamente, a fronte di una preponderanza rispetto a sanità e coesione sociale, la sezione del personale di terzo settore nell'assistenza sociale tende a crescere in misura minore nel 2005-2014 e successivamente al 2015. Il personale di terzo settore dipendente all'interno del segmento della sanità subisce una contrazione molto significativa su base nazionale passando da oltre 57.000 unità a poco più di 3200: una tendenza che segnala come il segmento non possa trovare spazi di crescita tra il primato strutturato del pubblico e i forti interessi che hanno portato allo sviluppo del profit in sanità.

Per individuare in quali ambiti di cura alla persona questi Enti e questo personale del terzo settore svolgano la propria attività è possibile fare riferimento al Nomenclatore Interregionale dei servizi e degli interventi sociali della Conferenza Stato Regioni, che, in una situazione

pre-pandemica registrata al 2018 da Miotti, Turchini<sup>19</sup>, riportava la seguente ripartizione di attività, con particolare riferimento alla dimensione sociale.

Tipologia di servizio erogato	Percentuale di erogazione da parte di ETS sul totale
Informazione, sostegno, accoglienza alla persona	59,1%
Centri diurni	48,1%
Residenzialità	36,5%
Sevizi domiciliari	29,7%

*Tabella 1 Tipologia di servizi di cura erogati da ETS nel 2018 – Elaborazione dell'autrice su dati di Miotti Turchini, 2021*

La prima presa in carico di situazioni di necessità della persona si qualificano come l'attività di cura prevalentemente erogata dagli enti di terzo settore (e in passato tradizionalmente somministrata dal servizio sociale), laddove la gestione di centri diurni si qualifica come attività quasi paritariamente prestata da strutture non profit e altri tipi di fornitori. Gestione della residenzialità assistita e supporto alla persona mediante l'erogazione di servizi e supporti di domiciliarità per il sostegno alla autonomia completano il quadro delle attività sociali in cui gli ETS hanno maturato una stabile attività nel tempo e un tasso di penetrazione fisso all'interno dell'offerta dei servizi. Questo quadro di sviluppo del terzo settore nei servizi di cura e assistenza alla persona, con un certo numero di organizzazioni attive e di soggetti stabilmente impiegati e con settori di specializzazione dell'offerta, si qualifica come la base di partenza per ulteriori riflessioni sulle prospettive per il privato sociale dopo la crisi pandemica e l'attuale fase di ristatualizzazione di alcune di queste policy.

<sup>19</sup> DELIO MIOTTI, ANNALISA TURCHINI, *Il non profit ad un bivio: quali opportunità di sviluppo per il Mezzogiorno tra riforma del Terzo settore ed emergenza sanitaria*, Roma, Svimez, 2021 Quaderno Svimez n. 66 <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/943>

3. *Le traiettorie di mutamento post-pandemico. Il futuro del terzo settore nella caring society a fronte della neo-statalizzazione, della sanitizzazione del socio-sanitario, del soluzionismo digitale dei dispositivi di cura*

La convergenza delle difficoltà di implementazione della riforma del terzo settore del 2016-17 e della gestione pandemica di Covid 19 in Italia ha comportato un consistente rallentamento nelle prospettive di sviluppo dell'offerta di servizi da parte di enti di terzo settore nel comparto della cura. In questa prospettiva, se del terzo settore non è possibile fare a meno, particolarmente in determinati contesti territoriali in cui l'offerta di servizi del comparto risulta elevata e qualificata (Lombardia, Toscana, Emilia-Romagna), occorre realisticamente prendere in considerazione le mutate tendenze complessive che potrebbero comportare, nei fatti, uno "spiazzamento"<sup>20</sup> del ruolo del privato sociale. In primo luogo, tra le tendenze di sistema occorre rilevare un certo ritorno dello stato nel dominio del welfare e un retrenchment dal welfare di comunità, in cui la parte del terzo settore aveva assunto una rilevanza significativa, con particolare riferimento al segmento della cura. La ingente dotazione di risorse economiche giunta mediante il Piano nazionale di ripresa e resilienza e destinate a due missioni quali inclusione e coesione (missione 5) e sanità (missione 6) sembra delineare un quadro in cui, lungi dall'essere mero soggetto di una governance reticolare, aperta e multisoggettiva, lo stato nella sua declinazione sociale si qualifichi di nuovo come attore prevalente del comparto sanitario, in cui la presenza del terzo settore era poco significativa, tra il ruolo preponderante del sistema pubblico e la crescita degli interessi del profit, e del settore socio-sanitario. Tale condizione di statualità centrale nelle scelte di servizi di sanità e cura della persona emerge in particolare dalla convergenza delle citate previsioni di policy in ambito sanitario e di inclusione e coesione per il periodo 2021-2026 con le prescrizioni avanzate nel Piano Nazionale degli Interventi e dei servizi sociali 2021-2023, più orientato alla dimensione del sociale. La connessione degli orientamenti tra PNRR e Piano Nazionale si verifica nel limitato e circostanziato ricorso a modalità di intervento coordinato tra istituzioni pubbliche e terzo settore. Nella missione 5C2 del

<sup>20</sup> STEFANO ZAMAGNI, *Making the Best of the Covid-19 Pandemic Crisis: the Italian Case*, "Rivista internazionale di scienze sociali", 1, 2021, 7.

PNRR il terzo settore viene evocato, nelle attività di cura, in relazione a infrastrutture sociali, famiglia e comunità, con la prospettiva di integrare il sistema di servizio sociale in materia di famiglie, minori, adolescenti, anziani, persone con disabilità; per intervenire con servizi a persone in condizioni di estrema marginalità e per l'inclusione sociale mediante attività sportiva. Il privato sociale non viene, d'altro canto, considerato all'interno della missione 6, dedicata alla salute, in cui pure un approccio socio-sanitario integrato avrebbe potuto prevedere formati e strumenti di coinvolgimento. D'altro canto, nel Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali, per il terzo settore si stigmatizza il rischio di una "mera delega di funzioni"<sup>21</sup>, per la collaborazione alla definizione di priorità e indirizzi dei Livelli Essenziali delle Prestazioni in ambito Sociale (LEPS). Questo ruolo comporta un generico arricchimento dell'offerta pubblica mediante servizi di innovazione sociale, con un coinvolgimento mediante gli strumenti previsti dalla riforma del terzo settore (co-programmazione, co-progettazione, affidamento e convenzioni) e con un ambito di intervento riferito al coinvolgimento del terzo settore nei Punti Unici di Accesso alle prestazioni di welfare e nel sistema delle dimissioni protette. E questo circostritto richiamo al ruolo del terzo settore nel sistema sociale e di integrazione socio-sanitaria ci conduce verso un secondo ordine di considerazioni relativo ai possibili sviluppi futuri.

La tendenza verso la sanitizzazione delle politiche di integrazione socio-sanitaria si qualifica come un elemento portante tanto del PNRR quanto di parte degli interventi socio-sanitari. L'idea che il terzo settore costituisca maggiormente un supporto tra "ospedale e territorio" e tra professionisti socio-sanitari restituisce una visione ancillare delle politiche di cura rispetto alla dimensione sanitaria, come previsto, ad esempio dalla riforma dell'assistenza territoriale insita nella missione 6 del PNRR. La trasformazione delle strutture sanitarie territoriali in "case della comunità", luogo di elezione della integrazione socio-sanitaria tanto da collocarvi all'interno i punti unici di accesso PUA, la previsione di nuove strutture sanitarie, gli ospedali di comunità, a con *interventi a bassa intensità clinica*, il rafforzamento del sistema di assi-

<sup>21</sup> MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023*, Roma, 2021, <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Piano-Nazionale-degli-Interventi-e-dei-Servizi-Sociali-2021-2023.pdf>, 20.

stenza domiciliare, anche mediante la telemedicina, per rendere la casa il primo luogo di cura sono tutti fattori che tendono ad attrarre la dimensione di integrazione socio-sanitaria all'interno dell'alveo delle politiche sanitarie. Questo ulteriore disequilibrio nel rapporto tra sociale e sanitario – con quest'ultimo ambito di policy reso ancora più forte dalla specifica dotazione economica del PNRR e con una precisa direzione di tipo neo-statuale nella determinazione di contenuti e formati di attività – pone una serie di questioni aperte circa il ruolo degli enti di terzo settore in un ambito residualizzato nella prassi emergente dal sovradimensionamento del sanitario di natura pubblica. Su quali basi e con quali margini di autonomia il terzo settore può interpretare il proprio ruolo di cura, mediante l'etica e la pratica della cura relazionale e sociale, in un contesto in cui prevale la terapia sanitaria, nell'ospedale, nel territorio e nella stessa casa dei soggetti caratterizzati da fabbisogni molteplici? Si tratta di un tema che necessita di una riflessione approfondita all'interno del terzo settore, stante la natura forte di soggetti pubblici e privati attivi nella dimensione sanitaria, a fronte di un sociale de-valorizzato nella sua capacità di impatto nella vita di soggetti che sono fragili non solo da un punto di vista medico.

In quanto, poi, alla dimensione di infrastrutture immaginate per l'erogazione delle prestazioni di cura, si pone il tema della progressiva digitalizzazione e "piattaformizzazione" degli strumenti di accesso al *welfare*. Tale tendenza, sollecitata dalla digitalizzazione dell'accesso a servizi standard di tipo sanitario, tende a confliggere in termini di efficacia, immediatezza dell'erogazione e di dispotivizzazione dei meccanismi di agency con la logica di fondo del terzo settore, che prevede pratiche e formati di accesso alla cura mediante percorsi e processi di relazionalità lenta e fonda e di trasformazione partecipativa e sociale. Questo dualismo nell'approccio agli strumenti di cura, la previsione di standard dispositivi, sovente di natura digitale e legati agli sviluppi della telemedicina, e l'approccio integrato alla cura come relazione e coinvolgimento, caratteristico del modello delle relazioni di aiuto portato avanti dal terzo settore italiano, rischia di non riuscire a produrre quella sintesi necessaria a garantire l'immediatezza della terapia sanitaria e i percorsi lenti di cura come pratica relazionale e comunitaria. Anche sulle logiche divergenti, intrinseche alle risposte di soluzionismo digital-sanitario (talvolta spersonalizzante e in grado di reificare il portatore di fabbisogni, che sono anche relazionali, alla terapia e alla assistenza) e di pratica costante, partecipata e comunitaria del percorso

di cura, che ne rivaluta la dimensione sociale, gli enti di terzo settore devono affrontare una riflessione, finalizzata a non rendere residuale e secondario il patrimonio di pratiche di innovazione sociale prodotto in questo ambito.

Occorre quindi interrogarsi sui percorsi futuri con cui gli ETS parteciperanno alla *caring society* nel contesto post pandemico, stanti le linee di sviluppo emerse nel sistema italiano di welfare. In questa prospettiva può essere utile considerare l'approccio alla trasformazione delle politiche di welfare messo a punto da Streeck e Thelen<sup>22</sup>, con riferimento alle politiche sociali nei sistemi ad economia politica avanzata. Diverse le modalità e le traiettorie di trasformazione dei sistemi di politica sociale messi a punto dagli Autori: 1. la riproduzione per adattamento ad un nuovo contesto di riferimento; 2. i mutamenti improvvisi, dovuti ad un approccio da *choc* sistemico; 3. lo spostamento da un modello ad un altro con percorsi trasformativi improntati a gradualità, tra cui: la stratificazione dei livelli di policy; l'erosione di un modello o di un sistema di politiche sociali; la conversione verso un paradigma differente; l'esaurimento di un modello per il venire meno di condizioni oggettive e soggettive di applicazione. Anche se il terzo settore italiano attivo nelle politiche di cura si muove in un contesto improvvisamente trasformato, determinato da uno choc sistemico, appare prudente salvaguardare percorsi e processi di innovazione sociale e di partecipazione alle politiche di cura, nel sociale e nel socio-sanitario, mediante un approccio di riproduzione per adattamento ad un nuovo contesto di riferimento. In questo modo, sembra possibile da un lato salvaguardare, mediante le attività di riproduzione delle esperienze e dei modelli messi a punto in precedenza, il patrimonio esperienziale di approccio alla cura sperimentato nei diversi contesti di policy; dall'altro lato si tratta di una strategia di progressivo adattamento ad un nuovo contesto di riferimento in cui risposte di politiche messe a punto dal decisore pubblico come formato di contrasto alla pandemia si strutturano e si radicano in maniera profonda nel sistema di welfare italiano, determinando mutamenti significativi rispetto al modello di welfare community e di caring society. Ristatualizzazione del welfare, ribilanciamento verso la dimensione sanitaria dell'integrazione socio-sanitaria, soluzionismo tecnologico applicato alla dimensione della cu-

<sup>22</sup> WOLFGANG STREEK, KATHLEEN THELEN (ed.). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

ra sono elementi frutto della gestione pandemica e delle risposte messe a punto dal sistema italiano, ma che mostrano una certa durezza negli assetti programmatici. Dato questo contesto, non resta al terzo settore, soprattutto all'interno della *caring society* declinante e dalla ristatalizzazione del welfare, che riprodurre le capacità di mettere a punto relazioni di aiuto, e centrare il percorso di cura e assistenza sulla dimensione partecipativa e relazionale, tanto dei portatori del fabbisogno quanto dei soggetti di terzo settore che producono risposte. Solo con la riproduzione di pratiche e processi sperimentati all'interno di una cornice inusitata di senso è possibile per il terzo settore portare a termine la missione definita da Bruno Latour nel suo ultimo volume: recuperare e riassemblare<sup>23</sup> quella irriducibilità del sociale, così centrale nei percorsi di assistenza, tracciando associazioni tra persone e gruppi, connettendo sistemi in qualità di ente mediatore, reinventando il locale come luogo della relazione faccia a faccia nel processo di cura.

#### Bibliografia

- Ugo Ascoli, "Il welfare fra crisi pandemica e vecchie criticità". *Il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica* 4 2022, pp. 51-60, doi: 10.1402/105273.
- Ugo Ascoli, Massimo Campedelli, Insostituibilità, riconoscenza, integrazione funzionale: la parabola del Terzo Settore nella pandemia, *Politiche Sociali, Social Policies* 2 2021, 369-388, doi: 10.7389/101685.
- Lavinia Bifulco, Maria Dodaro, Carlotta Mozzana. "Welfare locale e innovazione sociale alla prova dell'emergenza." *Polis* 36.1 (2022), 105-134.
- Blayne Haggart, Jan Aart Scholte, Natasha Tusikov. "Introduction: Return of the state?" *Power and Authority in Internet Governance*. Routledge, 2021. 1-12.
- Lucia D'Arcangelo, "Welfare di comunità e sostenibilità sociale. Inquadramento e prospettive evolutive." *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale* 22.2 (2022): 209-227.
- Helen Dickinson, Kerry Allen, Pete Alcock, Rob Macmillan and Jon Glasby, *The Role of the Third Sector in Delivering Social Care, Report of the NIHR School for Social Care Research of the London School of Economics and Political Science*, London, 2012.

<sup>23</sup> BRUNO LATOUR, *Riassemblare il sociale. Action Network Theory*, Milano, Meltemi, 2022.

- Pierpaolo Donati, Ivo Colozzi, *Terzo settore e valorizzazione del capitale sociale in Italia: luoghi e attori*, Milano, Franco Angeli, 2005.
- José Luis Escalona Victoria “Returns of the State. Inquiries on the Strength of an Idea.” *Estudios sociológicos* 39.115 (2021), 237-260.
- Gøsta Esping-Andersen ed. *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*, London, Sage, 1996.
- Gøsta Esping-Andersen, Bruno Palier, *Trois leçons sur l'État-providence*. Paris, Seuil, 2008.
- Michael Fine, *A caring society? Care and Dilemmas of Human Service in the 21<sup>st</sup> Century*, Basingstoke, Palgrave Mac Millian, 2007.
- Paolo Gerbaudo, *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*, Milano, Notetempo, 2022.
- ISTAT, *Censimento permanente delle istituzioni non profit. Tabelle*, 2022, <https://www.istat.it/it/censimenti/istituzioni-non-profit>
- Bruno Latour, *Riassemblare il sociale. Action Network Theory*, Milano, Meltemi, 2022.
- Franca Maino, *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia: Quinto rapporto sul secondo welfare*, Torino, Giappichelli, 2021.
- Delio Miotti, Annalisa Turchini, *Il non profit ad un bivio: quali opportunità di sviluppo per il Mezzogiorno tra riforma del Terzo settore ed emergenza sanitaria*, Roma, Svimez, 2021. Quaderno Svimez n. 66 <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/943>
- Stefano Pinzan, “A Kantian Ethics of Care?” *Notizie di Politeia. Rivista di etica e scelte pubbliche*, 147 (38), 2022, 24-38.
- Pierre Rosanvallon, *La crise de l'État-providence*, Paris, Média Diffusion, 2015.
- David Smith, *The Age of Instability: The Global Financial Crisis and What Comes Next*, Profile Books, London, 2010.
- Wolfgang Streek, Kathleen Thelen (ed.). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Stefano Zamagni, Making the Best of the Covid-19 Pandemic Crisis: the Italian Case, *Rivista internazionale di scienze sociali*, 1, 2021.

GIANLUCA LUISE

LE ORIGINI DELLA POLITICA SOCIALE  
NEI TRATTATI COMUNITARI: PROGRESSI E LIMITI  
DI UN PERCORSO COMPLESSO

SOMMARIO: 1. Il Trattato di Roma: un compromesso tra integrazione economica e sovranità sociali. – 2. I programmi d'azione sociale delle Comunità europee. – 3. L'attuazione dei programmi d'azione di politica sociale. – 4. La nozione di «politica sociale» disciplinata dal Trattato CE. – 5. La politica sociale secondo il Trattato di Amsterdam. – 6. Il Fondo sociale europeo.

Il progetto di integrazione europea è stato fin dall'inizio strettamente legato agli obiettivi di progresso e di prosperità. La dimensione sociale dell'Europa era già presente nella mente dei Padri fondatori, perché l'impatto sociale dell'integrazione europea rappresentava, nella loro visione, allo stesso tempo un obiettivo ed una leva di quel processo stesso.

Nel percorso dell'integrazione europea la politica sociale è nata dapprima in maniera funzionale all'istaurarsi del mercato unico e alla realizzazione della libera circolazione, per poi diventare una realtà sempre più autonoma, in grado di fornire una risposta alle esigenze sociali dei cittadini europei. Naturalmente si è trattato di un'evoluzione lenta e ancora oggi in divenire, che ha mirato non tanto ad un'omogeneizzazione dei sistemi sociali nazionali, quanto al raggiungimento di alcuni obiettivi comuni che rafforzino il cosiddetto "modello sociale europeo".

L'idea di fondo era che l'Europa dovesse avere una crescita equilibrata, che non minasse la coesione sociale. L'idea di un modello sociale europeo si poneva, dunque, alternativo a quello liberale americano ed anglosassone, accettando anche una crescita meno avventurosa e strabiliante, ma a vantaggio di una sua maggior distribuzione e di un "crollo" ammortizzato nelle fasi recessive.

Un modello non confinato solo alle élite politico istituzionali, entro le quali pur aveva una lunga storia che riaffiorava a tratti, ma che era già presente sin dal manifesto di Ventotene ma che ha dovuto aspettare i trattati che istituivano una cooperazione economica per vedere i primi passi reali di un così complesso dibattito.

1. *Il Trattato di Roma: un compromesso tra integrazione economica e sovranità sociali*

Al momento dei negoziati del Trattato di Roma, che entrò in vigore nel 1958 e sancì la nascita della Comunità Economica Europea, la necessità o meno di regolare a livello comunitario le politiche sociali occupò gran parte del dibattito politico, economico ed istituzionale dell'epoca.

È possibile sostenere che si confrontarono almeno due correnti di pensiero: gli economisti neoliberali che volevano limitare le prescrizioni sociali, in quanto ritenevano che garantire maggiore protezione sociale significasse imporre maggiore costi alle aziende e dunque ridurre la loro produttività; e i fautori del *welfare state*, convinti che fosse necessario mantenere in tutti i Paesi aderenti un'elevata protezione sociale, in modo da evitare distorsioni della competitività e garantire la coesione sociale. Il Trattato di Roma rappresentò, di fatto, un compromesso fra le due visioni<sup>1</sup>. La realizzazione di un mercato unico europeo sarebbe, infatti, dovuta avvenire attraverso un'integrazione delle economie nazionali senza tuttavia compromettere la "sovranità sociale" degli Stati Membri. Anzi, nell'idea dei padri fondatori della CEE, sarebbe stato proprio il processo di integrazione economica a indurre ad un'armonizzazione verso l'alto, spontanea e progressiva, dei sistemi sociali nazionali.

Di conseguenza, gli unici diritti sociali da garantire a livello comunitario furono i diritti legati alla libera circolazione dei lavoratori e ai rischi del *dumping* sociale, in quanto elemento distorsivo della concorrenza del mercato. Pertanto, vennero disciplinati: la libera circolazione dei lavoratori (artt. 48-51), la loro sicurezza sociale (artt. 52-58), l'uguaglianza di remunerazione fra lavoratori e lavoratrici (art. 119), la creazione di un fondo sociale europeo diretto a favorire la mobilità dei lavoratori, l'occupazione e l'inserimento lavorativo (art. 123), un ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per garantire una migliore qualità della vita e del lavoro (art. 117-118).

Alla base della creazione della CEE vi fu, quindi, un compromesso fra le istituzioni comunitarie, alle quali era affidato il compito di inte-

<sup>1</sup> W. Nicoll e T.C. Salamoi, *Understanding the European Union*, Pearson Education Limited, Harlow, 2001, p. 268 cit. in M.P. Colombo Svevo, *Le Politiche sociali dell'Unione Europea*, FrancoAngeli, 2005, p. 19.

grare i mercati e promuovere le libertà economiche, e i governi nazionali che preservavano la propria autonomia in ambito sociale, godendo di risorse maggiori provenienti dai vantaggi dell'integrazione economica stessa. Tale compromesso sembrò inizialmente funzionare<sup>2</sup>: lo stesso Atkinson, il grande studioso delle diseguaglianze, ha sostenuto quanto fosse stato decisivo il ruolo dei welfare state europei nei decenni immediatamente successivi alla Seconda Guerra mondiale, nel ridurre le disuguaglianze<sup>3</sup>. Come sostiene Giubboni, dunque, "al momento della nascita della Comunità Economica Europea si saldarono due processi: la rinascita su basi democratiche dello Stato Nazione come Stato sociale e dall'altro la ricostruzione dell'ordine economico internazionale"<sup>4</sup>.

## 2. *I programmi d'azione sociale delle Comunità europee*

Negli anni '60 le azioni di politica sociale della Comunità, a prescindere dalle disposizioni riguardanti i lavoratori migranti, rimasero in secondo piano rispetto alla realizzazione della libera circolazione delle merci nell'unione doganale, soltanto per pochi programmi e raccomandazioni erano andate al di là di studi preparatori. L'avvio di una nuova fase di politica sociale comune fu dato dalla dichiarazione resa in occasione del Vertice di Parigi del 19-20 ottobre 1972, in cui i capi di stato e di governo dichiaravano che «un'azione vigorosa nel campo sociale» rivestiva per essi un'importanza pari a quella della realizzazione dell'Unione economica e monetaria<sup>5</sup>. La dichiarazione di Parigi venne poi concretizzata nel Programma del Consiglio di azione sociale del 21 gennaio 1974<sup>6</sup> e sfociò in iniziative dall'alternativo successo sia nel settore della politica del mercato del lavoro che della politica strutturale. Il quadro dell'azione sociale della Comunità si desume dalla Carta

<sup>2</sup> M. Ferrera, *Rotta di collisione. Euro contro Welfare*, Laterza & Figli, Bari, 2016, p. 55.

<sup>3</sup> A.B. Atkinson, *Disuguaglianza. Cosa si può fare?*, Raffaello Cortina Editore, 2015, p. 71.

<sup>4</sup> S. Giubboni, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003 cit. in M.P. Colombo Svevo, *Le Politiche sociali dell'Unione Europea*, 2005, p. 19.

<sup>5</sup> VI relazione generale CE, p. 12.

<sup>6</sup> GUCE C 13/1974, p. 1.

comunitaria dei diritti sociali fondamentali<sup>7</sup> adottata dal Consiglio nel dicembre del 1989 col voto contrario del Regno Unito e dal Programma d'azione per l'attuazione della Carta presentato dalla Commissione<sup>8</sup>.

La Carta comunitaria, che rappresenta il risultato del tentativo di evitare i rischi sociali che la creazione di un grande mercato interno europeo comporta, elenca gli standard minimi di diritto sociale e del lavoro rifacendosi alla Convenzione elaborata dall'Organizzazione internazionale del lavoro e alla Carta sociale europea<sup>9</sup>. Tali standard si riferiscono in particolare alla libera circolazione dei lavoratori, alla libertà di scelta professionale, alle condizioni di vita e di lavoro, alla protezione sociale, alla libertà sindacale e alla formazione professionale. Il Consiglio europeo sottolinea che l'attuazione dei diritti sociali fondamentali spetta in prima linea agli Stati membri che usano a tal fine provvedimenti normativi o contratti collettivi di lavoro a seconda della rispettiva tradizione giuridica. Le istituzioni comunitarie possono agire soltanto all'interno delle competenze espressamente attribuite loro e nel rispetto del principio della sussidiarietà.

Anche nel programma d'azione del 1989 la Commissione si lascia guidare dal principio della sussidiarietà e presenta iniziative soltanto per quei settori in cui ciò appare indispensabile per attuare la dimensione sociale del mercato interno e la coesione economica e sociale della Comunità. La Commissione non vuole intervenire attivamente per quanto riguarda l'attuazione dei diritti fondamentali della libertà sindacale e contrattuale, perché si tratta di questioni che rientrano nella competenza delle parti contrattuali e degli Stati membri. In questo comportamento si rispecchiano le differenze fondamentali fra gli Stati membri nella regolamentazione del diritto del lavoro<sup>10</sup>, ciò che rende impossibile il raggiungimento dell'unanimità ai sensi dell'art. 94 (ex 100) e contrappone all'armonizzazione delicati problemi di tecnica giuridica.

<sup>7</sup> Ufficio per le pubblicazioni della CE, Luxembourg, 1990.

<sup>8</sup> Del 29 novembre 1989, doc. COM (89), 568 def.

<sup>9</sup> Sui rapporti fra la Carta comunitaria e la Carta sociale, cfr. Lammy Betten, *Prospect for a Social Policy of the European Community and its Impact on the Functioning of the European Social Charter*, in *The Future of the European Social Policy*, a cura di L. Bertin, Deventer-Boston, 1989, pp. 101 ss.

<sup>10</sup> B.A. Hepple, *The Harmonisation of Labour Law in the EEC: A British Perspective*, in «Recht der Arbeit», 1989, p. 348.

### 3. *L'attuazione dei programmi d'azione di politica sociale*

Il programma d'azione di politica sociale del 1974 ha portato all'adozione di numerose misure specifiche molto importanti il cui valore è stato tuttavia offuscato dalla crisi occupazionale cominciata nel 1974 e che dura fino ai nostri giorni (nel luglio 1996 il tasso di disoccupazione nella CE era del 10,7%).

In realtà la Comunità non è riuscita a dare un contributo, significativo e ritenuto di grande urgenza dalla coscienza della popolazione, per eliminare il problema della disoccupazione, malgrado diverse misure avessero proprio questo obiettivo, soprattutto la migliore strutturazione del Fondo sociale europeo. Neanche la conferenza a tre, come dialogo a livello comunitario fra le parti sociali e i governi, è riuscita a influenzare in modo significativo le misure di politica occupazionale adottate finora dagli Stati membri; e neppure le proposte della Commissione relative alla ridistribuzione del lavoro disponibile (riduzione dell'orario lavorativo, pensionamento flessibile e lavoro a tempo parziale), che hanno portato il Consiglio ad adottare la risoluzione sulla ristrutturazione dell'orario di lavoro<sup>11</sup>, sono state ancora convertite in provvedimenti concreti.

Nel settore della politica strutturale il programma d'azione del 1974 ha trovato una concretizzazione nel Programma d'azione del Consiglio a favore dei lavoratori migranti e delle loro famiglie del 9.2.1976<sup>12</sup> e negli orientamenti della Commissione di una politica comunitaria delle migrazioni del 7.3.1985<sup>13</sup>.

Gli orientamenti prevedono un miglioramento della normativa vigente per i lavoratori comunitari e un'azione concertata degli Stati membri per i lavoratori provenienti da Stati terzi. Sono interessati soprattutto i settori del controllo dei movimenti della manodopera, dell'integrazione sociale e scolastica e della sicurezza sociale. Una decisione della Commissione regola i dettagli della procedura che riguarda i lavoratori provenienti da Stati terzi<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> GUCE C 2/1980.

<sup>12</sup> Risoluzione del Consiglio del 9 febbraio 1976 relativa al programma di azione presentato dalla Commissione il 18 dicembre 1974, in Boll. CE, Suppl 3/76.

<sup>13</sup> COM (85) 48 e XIX Relazione generale, 1985, pag. 193; in proposito si veda risoluzione del Consiglio del 16 dicembre 1985, in GUCE C 186/1985, pag. 3.

<sup>14</sup> 85/321, in GUCE L 217/1985, pag. 25, modificata con decisione 88/384, in GUCE L 183/1985, pag. 35.

La direttiva relativa alla formazione scolastica dei figli dei lavoratori migranti<sup>15</sup> è intesa ad assicurare «la piena realizzazione della personalità dei figli che vivono in due culture». Il ravvicinamento delle legislazioni nel settore del diritto del lavoro è rimasto alquanto rudimentale e finora ha portato all'emanazione di poche direttive la cui inadeguata conversione nel diritto nazionale ha oltretutto cambiato molto poco rispetto alle condizioni generali relative al lavoro dipendente molto diverse in ciascuno degli Stati membri.

La direttiva sui licenziamenti collettivi<sup>16</sup> prevede che a tutela del lavoratore minacciato da un licenziamento collettivo, di cui viene data una definizione ben precisa, il datore di lavoro debba procedere a consultazioni con i rappresentanti dei lavoratori per esaminare le possibilità di evitare di ridurre i licenziamenti collettivi nonché di attenuarne le conseguenze sul piano sociale. Essa collega gli elementi sostanziali della legislazione a tutela dei licenziamenti sviluppata in Germania con quelli del diritto francese e olandese che prevedono l'approvazione dei licenziamenti da parte delle autorità. Essa contempla però soltanto delle norme di minima che non obbligano nessuno Stato membro a recepire pienamente un regime di tutela che gli sia estraneo. La direttiva relativa al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese<sup>17</sup> è intesa a livellare le differenze di trattamento del rapporto di lavoro che esistono nei vari Stati membri quando cambia il datore di lavoro. Essa disciplina sia la procedura di consultazione prima che avvenga il passaggio sia il trasferimento automatico al successore del rapporto di lavoro, comprese le condizioni concordate a livello di contratto collettivo.

Secondo quanto dispone la direttiva concernente il ravvicinamento delle legislazioni relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, gli Stati membri devono attuare le misure necessarie affinché gli organismi di garanzia assicurino il pagamento dei diritti dei lavoratori prima che intervengano i creditori<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Direttiva 77/486, in GUCE L 199/1977, pag. 32; contrariamente a quanto prevedeva la proposta della Commissione fondata sugli art. 40 (ex 49) e 308 (ex 235) Trattato CE - in GUCE C. 213/1975, pag. 2 - non sono inclusi i figli dei lavoratori dei paesi terzi.

<sup>16</sup> Direttiva 75/129, in GUCE L 48/1975, pag. 29.

<sup>17</sup> Direttiva 187/77, in GUCE L 61/1977, pag. 26. E attualmente in corso una revisione di tale direttiva, alla luce dell'impatto del mercato interno, in C 274/94. pag. 10 (proposta Commissione).

<sup>18</sup> GUCE L 283/1980.

Nel settore della sicurezza del lavoro il Consiglio ha contribuito a creare uno standard minimo europeo emanando direttive a partire dagli anni '70 e in maniera più intensiva da quando l'art. 138 (ex 118A) trattato CE ha consentito di decidere a maggioranza qualificata. Tali direttive riguardano soprattutto la protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da sostanze pericolose<sup>19</sup>, la sicurezza e la tutela della salute sul luogo di lavoro<sup>20</sup> e altre attività lavorative che presentano pericoli come quelli derivanti dal lavoro alle macchine<sup>21</sup> o davanti ai videoterminali<sup>22</sup>. Altre mirano a garantire la salute e la sicurezza attraverso prescrizioni minime sull'orario di lavoro<sup>23</sup> o si riferiscono a particolari fasce di lavoratori, per esempio i giovani<sup>24</sup>.

Per quanto riguarda il diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, la direttiva 94/45<sup>25</sup> prevede l'istituzione di un comitato d'azienda europeo nelle imprese e nei consorzi di imprese di dimensione comunitaria.

Dei contratti di lavoro si occupa la direttiva che impone al datore di lavoro l'obbligo di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto e di rilasciargliene una copia scritta<sup>26</sup>. Anche la direttiva concernente l'attuazione delle misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti<sup>27</sup> contiene, accanto alle norme di tutela del lavoro, alcune disposizioni di diritto sostanziale come, per esempio, la tutela dal licenziamento.

#### 4. *La nozione di «politica sociale» disciplinata dal Trattato CE*

Le congiunture economiche ed internazionali, in particolar modo la crisi economica causata dagli shock petroliferi degli anni '70, misero

<sup>19</sup> Direttiva 80/1107, in GUCE L 327/1980, pag. 8.

<sup>20</sup> Direttiva 89/391, in GUCE L 183/1989, pag. 1.

<sup>21</sup> Direttiva 89/392, in GUCE L 183/1989, pag. 9 (direttiva delle macchine).

<sup>22</sup> Direttiva 90/270, in GUCE L 156/1990, pag. 14 (lavoro davanti ai videoterminali).

<sup>23</sup> Dir. 93/104, in GUCE L 307/1993, p. 18

<sup>24</sup> Dir. 94/33, in GUCE L 216/1994, p. 12.

<sup>25</sup> GUCE L 254/1994, p. 64.

<sup>26</sup> Direttiva 91/533, in GUCE L 288/1991, p. 32.

<sup>27</sup> Direttiva 92/85, in GUCE L 348/1992, p. 1.

in crisi il compromesso originario fra fiducia nel mercato e finalità sociali nazionali. Il mercato, sottoposto a turbolenze, non era più in grado di produrre risorse da redistribuire attraverso i sistemi di *welfare* nazionali. In quegli anni la protezione sociale venne vista essenzialmente come un costo, fiscalmente irresponsabile, per cui era necessario tagliare la spesa pubblica, ridurre i costi e l'ingerenza dello Stato nell'economia. La crisi economica, i dibattiti sulla necessità di un "ridimensionamento dello Stato", insieme all'impatto delle prime fasi di allargamento della CEE, resero evidente, nel dibattito europeo, che la realizzazione di un'integrazione economica non poteva avvenire senza tener conto della dimensione sociale.

Nuovo impulso alla politica sociale europea venne data dall'Atto Unico Europeo, entrato in vigore nel 1987. Nel dettaglio, l'Atto Unico Europeo segnò il declino del principio dell'armonizzazione verso l'alto dei sistemi sociali nazionali, e introdusse all'art. 118 il principio delle "prescrizioni minime applicabile progressivamente tenendo conto delle condizioni e delle normative più tecniche esistenti in ciascun Stato Membro"<sup>28</sup>. La Comunità si dotava, così, di una nuova competenza normativa, che le consentiva di fissare standard minimi comuni di tutela dei lavoratori, ai quali gli Stati Membri avrebbero dovuto adeguarsi. Non si trattò, però, della nascita di un vero e proprio nucleo duro dei diritti sociali garantiti a livello comunitario, in quanto tali diritti erano ancora intesi principalmente come strumenti per evitare le distorsioni del mercato, in vista di una completa ed efficiente realizzazione del mercato unico. Il nuovo Trattato ampliava, però, i poteri del Parlamento europeo nel processo decisionale e il campo di applicazione del voto a maggioranza qualificata. Tali novità ebbero conseguenze anche in campo sociale, in quanto permisero l'adozione a maggioranza qualificata di direttive riguardanti la sicurezza e la salute dei lavoratori, promossero il dialogo fra le parti consentendo alle parti sociali di esprimere le proprie posizioni a livello comunitario, e rafforzarono la coesione sociale attraverso l'uso dei fondi strutturali.

La necessità di garantire dei diritti minimi ai lavoratori di una Comunità economica sempre più integrata portò i capi di stato e di governo di 11 Stati membri (tranne il Regno Unito) ad approvare, al Consiglio Europeo di Strasburgo del 1989, la Carta Comunitaria dei

<sup>28</sup> M.P. Colombo Svevo, *op. cit.*, p. 25.

Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori. Essi allegarono al Trattato, in forma di protocollo, un accordo sulla politica sociale degli Stati membri della Comunità in base al quale la Comunità avrebbe potuto agire in tutti i settori della politica sociale eccezion fatta per la retribuzione, per il diritto sindacale, per il diritto di sciopero e di serrata (art. 2 dell'accordo).

In ampi settori veniva prevista la procedura di cooperazione (art. 252, ex 189C trattato CE), in base alla quale il Consiglio deliberava in linea di principio a maggioranza qualificata, soprattutto per quanto riguardava la fissazione delle condizioni di lavoro (art. 2, par. 1), mentre in altri settori, per esempio per quanto concerneva la sicurezza sociale, la cogestione e le condizioni d'impiego dei cittadini dei Paesi terzi, il Consiglio avrebbe potuto adottare i provvedimenti comunitari soltanto con decisione all'unanimità (art. 2, par. 3).

L'applicazione del protocollo sulla politica sociale poneva alle istituzioni comunitarie dei problemi di ordine pratico, perché la procedura prevedeva che le decisioni erano in linea di massima adottate da tutti i rappresentanti degli Stati membri, ma vincolanti soltanto per quattordici di essi (nel frattempo il numero di Stati membri era passato da dodici a quindici).

La Carta fissava i principi fondamentali nell'ambito del mercato del lavoro, delle pari opportunità, della salute dei lavoratori e sicurezza del luogo di lavoro. Era un atto di indirizzo politico, con cui si invitava la Commissione ad elaborare proposte legislative concrete, e gli Stati membri ad attuarle. Tale dichiarazione ebbe una grande risonanza nel dibattito pubblico europeo, in quanto sottolineò la necessità di affermare alcuni diritti sociali fondamentali, senza i quali non poteva concretizzarsi l'idea di un mercato unico europeo. Tuttavia, la Carta non ebbe un effetto diretto e immediato sulle politiche sociali comunitarie, in quanto non era giuridicamente vincolante, né modificava le competenze della CEE in ambito sociale.

Con il Trattato di Maastricht, firmato nel 1992, l'introduzione della cittadinanza europea rappresentò un "primordiale contenitore di diritti sociali"<sup>29</sup>, in quanto attraverso lo status di cittadino europeo veniva ora garantito l'accesso ai servizi di welfare, non più collegato solo al principio di libertà di circolazione. Più in dettaglio, per quanto ri-

<sup>29</sup> F.A. Cancilla, *Servizi di welfare e diritti sociali nella prospettiva dell'integrazione europea*, Giuffrè Editore, 2009, pag.111.

guarda la politica sociale europea il Trattato di Maastricht è stato determinante in quanto ha esplicitamente affermato e rafforzato gli obiettivi sociali dell'Unione, attraverso l'articolo 2, così riformulato: "La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 3A, uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri." In effetti in quegli anni, a seguito della caduta del muro di Berlino e in vista dell'allargamento ai paesi dell'Europa Centro Orientale, divenne sempre più sentita la necessità di avviare un nuovo discorso sulla dimensione sociale del processo di integrazione. Tale discorso culminò con l'adozione del cosiddetto Protocollo Sociale allegato al Trattato di Maastricht. Si trattò di un vero e proprio accordo sulla politica sociale che aggirava le difficoltà e soprattutto le retrosie del Regno Unito di procedere alla costruzione di un'Europa Sociale. Il Protocollo sociale prevedeva, infatti, una modificazione delle regole decisionali su materie di politica sociale, in dettaglio introduceva il voto a maggioranza qualificata in materie non solo relative alla salute e alla sicurezza dei lavoratori, ma più in generale alle condizioni di lavoro, informazione/consultazione, pari trattamento tra uomini e donne, integrazione delle persone escluse dal mondo del lavoro.

Con il Trattato di Maastricht, ed in particolare con il suo Protocollo Sociale, si abbandona definitivamente l'idea secondo cui l'armonizzazione dei sistemi sociali nazionali potesse avvenire in maniera spontanea e automatica, piuttosto si fissano alcuni obiettivi sociali che l'Unione, nel rispetto dei sistemi di welfare nazionali, deve perseguire.

D'altro canto, il Trattato ha influenzato le politiche sociali nazionali anche in maniera indiretta. A Maastricht vennero, di fatto, definiti i cosiddetti "criteri di convergenza", ossia dei veri e propri vincoli che gli Stati membri dell'Unione devono rispettare per realizzare l'unione monetaria: "in breve viene imposta e generalizzata un'austerità costante che costringe a ripensare al welfare, che è una cospicua voce di spesa nel bilancio di ciascun Stato Membro."

Allo stesso tempo però in quegli anni la Commissione, e in particolare il suo presidente Jacques Delors (1985-1995), fece della questione sociale europea il centro delle sue attenzioni. L'idea di un'Europa sociale, nel processo di sviluppo istituzionale delle comunità europee, ebbe infatti un forte impulso in particolare con la Presidenza Delors, a partire dalla definizione di un modello sociale continentale basato sul dialogo sociale e sulla definizione di diritti fondamentali comuni, rappresentando una delle basi di una cooperazione europea funzionante e ricevendone in quegli anni un forte impulso, con l'obiettivo di aiutare a costruire un senso di appartenenza più forte, una più profonda identità europea.

Il trattato CE non prevedeva una disciplina riassuntiva di politica sociale. Dalla sistematica del trattato si deduce che la politica sociale generale, come quella economica, restano essenzialmente competenze degli Stati membri. Per entrambi i settori il Trattato si limitava a promuovere una collaborazione tra gli Stati membri (art. 99, ex 103, art. 137, ex 118). Tuttavia, il titolo relativo alla politica sociale (art. 136-151, ex 117-128) e le speciali disposizioni sociali, che riguardano i vari settori dell'attività della Comunità, regolavano alcuni aspetti parziali di politica sociale. Inoltre, venivano richiamate le autorizzazioni generali (artt. 94, ex 100, 211, ex 155, 308, ex 235) che il trattato CE prevede per la realizzazione degli obiettivi sociali che esso stesso dispone.

Nell'art. 136 (ex 117) co. I, gli Stati membri convenivano sulla necessità di «promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera che consenta la loro parificazione nel progresso». L'art. 137 (ex 118) incaricava la Commissione, conformemente agli obiettivi generali del Trattato, a promuovere una stretta collaborazione tra gli Stati membri nel campo sociale, elencando le materie che tale cooperazione doveva interessare (occupazione, diritto al lavoro, formazione professionale ecc.). In realtà l'art. 137 (ex 118) non disponeva l'adozione di provvedimenti vincolanti; tuttavia, lasciava impregiudicata l'applicazione delle altre disposizioni del trattato e quindi anche di quelle che autorizzavano il Consiglio ad adottare le misure di armonizzazione.

L'art. 138 (ex 118A) consentiva l'emanazione delle direttive per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori. L'art. 139 (ex 118B) assegnava alla Commissione il compito di «sviluppare a livello europeo un dialogo tra le parti sociali, il quale possa sfociare, se esse lo ritengono opportuno, in relazioni convenzionali». Esso incoraggiava quindi la

conclusione di contratti collettivi internazionali. L'art. 141 (ex 119) conteneva il principio fondamentale della parità delle retribuzioni fra uomini e donne; l'art. 143 (ex 120) conteneva una dichiarazione d'intenti degli Stati membri che si adoperano a «mantenere l'equivalenza esistente nei regimi di congedi retribuiti», l'art. 149 (ex 126) si occupava di educazione e l'art. 150 (ex 127) di formazione professionale. Disposizioni sociali speciali erano contenute negli artt. 39-42 (ex 48-51) Trattato CE (libera circolazione dei lavoratori migranti), nell'art. 56 trattato CECA (assistenza in caso di licenziamento; per es. finanziamenti diretti alla creazione di posti di lavoro o alla riqualificazione professionale) e nell'art. 68, par. 2 Trattato CECA (raccomandazioni obbligatorie che riguardano il *dumping* dei salari).

Anche nei settori dell'agricoltura (art. 37, ex 43, trattato CE) e dei trasporti (art. 71, ex 75, Trattato CE) veniva consentito emanare delle disposizioni in materia sociale<sup>30</sup>. Nell'istituire l'organizzazione comune dei mercati agricoli bisognava tener conto degli aspetti di natura sociale, vale a dire, secondo quanto dispone l'art. 33 (ex 39) par. 1, lett. b, del «tenore di vita equo» della popolazione agricola e, secondo l'art. 33 (ex 39) par. 2, della «struttura sociale dell'agricoltura». In caso di conflitti fra gli obiettivi di politica economica e quelli di politica sociale la precedenza non è automaticamente assicurata ai primi<sup>31</sup>.

Le disposizioni sociali del Trattato CE sono il risultato di un compromesso fra due tesi contrastanti emerse durante la fase negoziale del Trattato e che si sono riproposte alla fine degli anni '80 in occasione della discussione sulla dimensione sociale del mercato interno. Esse si differenziano nella scelta dei mezzi per attuare l'obiettivo sottolineato nel preambolo del Trattato di «assicurare mediante un'azione comune il progresso economico e sociale» e per svolgere il compito richiamato dall'art. 2 di promuovere un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita. Mentre secondo la tesi neoliberale il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dovrebbe essere una conseguenza quasi automatica dell'attività del mercato comune e del relativo miglioramento della produzione, secondo la tesi opposta il pericolo del «*dumping* sociale renderebbe indispensabile l'armonizzazione delle disposi-

<sup>30</sup> Per es, direttiva 72/161 concernente l'informazione socioeconomica e la qualificazione professionale delle persone che lavorano nell'agricoltura, in GUCE 1. 96/1972, pag. 15.

<sup>31</sup> Causa 28/66 (Paesi Bassi contro Commissione), in Racc. 1968, p. 1.

zioni sociali. Secondo questa tesi costi sociali sono degli oneri artificiali a carico delle imprese, i quali pregiudicano una pari opportunità di concorrenza e non costituiscono, come sostiene la tesi neoliberale, dei costi naturali vincolati dalla sede in cui si determinano e che sono però compensati da una maggiore produttività. È vero che il trattato Ce contiene un riferimento alla tesi neoliberale quando, nell'art. 136 (ex 117) par. 2 parla di «funzionamento del mercato comune che favorirà l'armonizzazione dei sistemi sociali», tuttavia la creazione di possibilità di occupazione dei lavoratori non è lasciata soltanto alle forze del mercato comune, ma si prevede il contributo di un Fondo sociale europeo (art. 146, ex 123). Inoltre, gli art. 141 (ex 119) e 143 (ex 120) regolano il lavoro femminile e il regime di congedi retribuiti in modo da evitare la pratica del dumping sociale.

Nel 1993 la Commissione avviò una riflessione sul futuro della politica sociale dell'Unione, pubblicando il Libro Verde intitolato "Che tipo di politica sociale vogliono gli Europei?" Ad essere coinvolti in tale dibattito non furono solo le istituzioni, ma per la prima volta partecipò la società civile, attraverso le associazioni e le organizzazioni non governative. Le conclusioni del Libro Verde condussero al successivo Libro Bianco, pubblicato il 27 luglio 1994, dal titolo "Politica Sociale Europea: una via da seguire per l'Unione". Il Libro, composto di dieci capitoli, identificava fra le varie priorità dell'Unione: la creazione di occupazione, lo sviluppo dell'uguaglianza di opportunità fra uomini e donne, la necessità di preservare un modello sociale europeo, la promozione del dialogo sociale, l'uguaglianza di opportunità nella protezione sociale. Di fatto, nel corso degli anni Novanta si realizzò un cambiamento ideologico relativo alle politiche di welfare. Se da un lato le politiche di welfare rappresentavano un costo eccessivo da ridimensionare per i bilanci nazionali che dovevano rispettare i parametri di Maastricht, dall'altro il welfare non poteva più essere considerato meramente un costo, ma doveva essere concepito come un fattore produttivo, purché riformato e modernizzato.

##### *5. La politica sociale secondo il Trattato di Amsterdam*

La questione sociale si è presto affermata come uno degli aspetti principali dei negoziati della Conferenza intergovernativa del 1996. In particolare, l'aumento consistente del tasso di disoccupazione in gran

parte dei paesi europei ha reso sempre più forti le pressioni verso una azione a livello comunitario in questo ambito, anche in chiave di compensazione delle misure rigorose adottate ovunque onde garantire l'adempimento dei criteri per l'adesione all'EMU. Nonostante le spinte verso l'adozione di misure significative però, alcune delle decisioni adottate rimasero purtroppo su un piano meramente formale e la loro utilità apparve da subito assai dubbia.

Il Trattato di Amsterdam del 1997 si iscrive esattamente in questo nuovo clima ideologico europeo secondo cui la riforma del welfare non doveva essere unicamente ispirata ai criteri di efficienza e di contenimento dei costi, ma anche a criteri di equità, inclusione e coesione sociale<sup>32</sup>. È evidente, infatti, nel Trattato la volontà di favorire a livello comunitario i necessari processi di ristrutturazione dei sistemi sociali nazionali, attraverso un nuovo equilibrio fra competitività economica e politica sociale.

Il primo grande successo del Trattato di Amsterdam per la politica sociale ha riguardato l'inserimento nel trattato della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei Lavoratori del 1989, che fu infine sottoscritta anche dal Regno Unito, oltre che della Carta dei diritti sociali del 1961<sup>33</sup>.

Un'altra importante novità apportata dal Trattato di Amsterdam ha riguardato l'inserimento del nuovo Titolo VIII sull'occupazione (artt. 125-130 TCE) con cui si decreta che gli Stati membri e la Comunità si adoperano per lo sviluppo di una strategia coordinata che favorisca il raggiungimento di un elevato livello di occupazione, e in particolare la creazione di forza lavoro competente e qualificata. Inoltre, il Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo, istituisce un comitato per l'occupazione a carattere consultivo al fine di promuovere il coordinamento tra gli Stati Membri per quanto riguarda le politiche in materia di occupazione e di mercato del lavoro.

Inoltre, l'Accordo sociale, precedentemente allegato al Trattato di Maastricht, viene ora integrato nel Trattato di Amsterdam ed esteso a 15 paesi (Titolo XI artt. 136-145 TCE). Sebbene rimanga invariata la ripartizione fra le materie soggette all'unanimità e quelle soggette alla maggioranza qualificata, rappresenta chiaramente una novità la crea-

<sup>32</sup> M. Ferrera, op. cit., pag. 55.

<sup>33</sup> La Carta sociale europea fu firmata da tredici Stati membri del Consiglio d'Europa a Torino il 18 ottobre 1961 ed entrò in vigore il 26 febbraio 1965.

zione di una base giudica relativa all'uguaglianza tra donne e uomini (art. 141 TCE) e l'introduzione del voto a maggioranza qualificata in materia di lotta all'esclusione sociale. Con l'inserimento del Titolo IV, relativo alle politiche di immigrazione e di asilo, la competenza in queste materie viene comunitarizzata e quindi non più riservate ad un accordo intergovernativo.

La volontà di promuovere l'occupazione appare già nel preambolo del TUE. L'art. 2 (ex B) è emendato onde includere tra gli obiettivi dell'Unione quello di «promuovere un progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione e pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile». L'art. 3 del trattato CE elenca invece tra le proprie azioni la promozione del coordinamento tra le politiche occupazionali degli Stati membri, allo scopo di garantirne una maggiore efficacia. All'occupazione viene poi dedicato un apposito titolo (VIII). L'art. 125 (ex 109N) prevede che «gli Stati membri e la Comunità, in base al presente titolo, si adoperano per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione, e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici, al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'art. 2 (ex B) del trattato sull'Unione europea e all'art. 2 del presente trattato».

Gli art. 127 (ex 109P) e 128 (ex 109Q) invece definiscono i ruoli rispettivi degli Stati membri e della Comunità. I primi devono contribuire, attraverso le loro politiche in materia di lavoro, al perseguimento degli obiettivi definiti all'art. 125 (ex 109N), tenendo conto però anche degli orientamenti di politica economica adottati a norma dell'art. 99 (ex 103). Essi considerano l'occupazione come una questione di interesse comune e coordinano le loro azioni in sede di Consiglio.

Da parte sua, la Comunità promuove questa cooperazione sostenendone e se necessario integrandone l'azione, rispettando però le competenze degli Stati membri. Nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle attività comunitarie si tiene inoltre conto «dell'obiettivo di un livello di occupazione elevato». Essa istituisce inoltre uno speciale Comitato per l'occupazione a carattere consultivo (art. 130, ex 109S).

L'art. 123 (ex 109Q) stabilisce che il Consiglio europeo adotti le sue conclusioni sulla situazione occupazionale europea. Sulla base di queste il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta

della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle Regioni e del Comitato per l'occupazione elabora degli orientamenti di cui devono tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche. Ciascuno Stato membro presenta inoltre una relazione annuale sulle misure adottate.

In base a queste relazioni e ai pareri del Comitato per l'occupazione il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, può, se lo ritiene opportuno, rivolgere raccomandazioni agli Stati membri

Secondo l'art. 129 (ex 109R) il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'art. 251 (ex 189B) e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, può anche adottare misure di incentivazione dirette a promuovere la cooperazione tra Stati membri e a sostenerne gli interventi. Tali misure però «non comportano l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri<sup>34</sup>».

Un'altra spina al fianco della politica sociale europea era rappresentata dal precedentemente citato accordo sulla politica sociale, firmato a Maastricht da tutti gli Stati membri ad esclusione della Gran Bretagna. Grazie ai cambiamenti politici avvenuti in questo paese, il trattato di Amsterdam segna l'abbandono delle resistenze britanniche e la conseguente incorporazione del protocollo nel titolo dedicato alla politica sociale.

Gli artt. 136-143 (ex 117-120) riproducono infatti quasi esattamente le disposizioni precedentemente contenute nell'accordo sociale. L'art. 136 (ex 117) afferma che gli obiettivi della Comunità e degli Stati membri «tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989» sono «la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo svi-

<sup>34</sup> Due dichiarazioni allegate al trattato chiariscono alcuni aspetti dell'art. 129 (ex 109R). La prima riguarda il contenuto delle azioni di incentivazione; queste dovrebbero specificare le ragioni che ne hanno motivato l'adozione, la durata e l'importo massimo del loro finanziamento. In una seconda dichiarazione la conferenza ricorda invece «che ogni spesa a norma dell'articolo 129 (ex 109R) del trattato che istituisce la Comunità europea rientra nella rubrica 3 delle prospettive finanziarie».

luppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione».

L'art. 137 (ex 118) stabilisce che al fine di conseguire tali obiettivi, la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori:

- a) miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori,
- b) condizioni di lavoro,
- c) informazione e consultazione dei lavoratori,
- d) integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, fatto salvo l'articolo 150 (ex 127),
- e) la parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro.

## *6. Il Fondo sociale europeo*

Il Fondo sociale europeo («FSB») istituito ai sensi dell'art. 146 (ex 123) trattato CE ha il compito di migliorare le possibilità di occupazione di occupazione dei lavoratori all'interno del Mercato comune e di contribuire cost al miglioramento del tenore di vita. Esso ha lo scopo di promuovere «all'interno della Comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori «nonché, secondo quanto previsto dal TUE, di «facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale» (art. 146, ex 123, trattato Ce).

Nel quadro di queste finalità possono essere attribuiti al FSE nuovi compiti, come è accaduto in particolare con la decisione del Consiglio del 17.10.1983) che ha ridisciplinato i compiti del Fondo accordando la precedenza alle azioni a favore dell'occupazione dei giovani e nelle regioni caratterizzate da una disoccupazione elevata e di lunga durata. Ai sensi del reg. del Consiglio n. 2052/88 relativo al coordinamento degli interventi dei fondi a finalità strutturale (16.5) missioni prioritarie del FSE sono la lotta alla disoccupazione di lunga durata e l'occupazione giovanile. La riforma dei fondi strutturali del 1993 ha unificato tali finalità in un unico obiettivo (obiettivo n. 3), ponendo come ulteriore obiettivo (l'obiettivo n. 4) l'adattamento dei lavoratori ai mutamenti dei sistemi di produzione.

L'ultimo accordo interistituzionale relativo al quadro finanziario dell'Unione europea concluso dal Consiglio, dal Parlamento europeo e dalla Commissione il 6 maggio 1999 prevede una concentrazione tematica degli interventi strutturali promossi dalla Comunità attraverso il perseguimento di tre obiettivi al posto dei sette prima esistenti. Le finalità dei vecchi obiettivi 3 e 4 sono state assorbite dai nuovi obiettivi 2 e 3 che si propongono rispettivamente di offrire un sostegno economico alle regioni attraversate da mutamenti strutturali nel settore dell'industria, dei servizi e della pesca (obiettivo 2) e di promuovere l'adattamento e la modernizzazione dei sistemi d'istruzione, di formazione e d'impiego (obiettivo 3).

Le decisioni di applicazione relative al Fondo vengono adottate dal Consiglio in base alla procedura prevista all'art. 252 (ex 189C), che è stata però sostituita dalla codecisione, secondo quanto deciso ad Amsterdam.

Il Fondo sociale europeo, che costituisce parte integrante del bilancio comunitario, partecipa al finanziamento delle azioni promosse dagli Stati membri di regola con un contributo del 50%. Da quando è stato istituito nel 1960 esso ha risentito dell'inadeguatezza delle risorse in dotazione e di una procedura decisionale farraginoso<sup>35</sup> tanto che è stato difficile impiegare le risorse in maniera appropriata. Il Fondo sociale dispone di maggiori risorse da quando l'Atto unico europeo, negli art. da 158 (ex 130A) a 162 (ex 130E) trattato CE, gli ha attribuito il compito di rafforzare la coesione economica e sociale (politica di coesione). Nel 1996 tali risorse ammontavano a 6,031 miliardi di ECU (34). Anche se in tali sedi il ESE non è diventato uno strumento autonomo di politica dell'occupazione della comunità, tuttavia esso rappresenta un aiuto reale alla politica o occupazionale degli Stati membri che devono combattere contro un livello di disoccupazione particolarmente elevato, specialmente fra i giovani.

A partire dal periodo 1987/93 sono stati raddoppiati gli stanziamenti d'impegno per i fondi strutturali<sup>36</sup> ed è stato migliorato il coordinamento degli interventi di politica regionale e sociale, in particolare a livello dei quadri comunitari di sostegno che possono coprire un periodo da tre a cinque anni. Ciò ha contribuito a rendere più efficace la politica sociale comunitaria.

<sup>35</sup> A titolo d'esempio: causa 310/81 (Ente italiano di servizio sociale), in Racc. 1984, pag. 1341; causa C - 157/90 (Infotec), in Racc. 1992, I-3525.

<sup>36</sup> Si veda art. 12, par. 2 del reg. n.2052/88.

*Bibliografia essenziale*

- Barnard, C., *EC Employment Law*, 1996;  
Betten, L. e Mac Devitt, D., *The Protection of Fundamental Social Rights in the European Union*, 1996  
Burrows, N. e Mair, J., *European Social Law*, 1996  
Eichenhofer, E., *Il ruolo della Corte di giustizia nello sviluppo del diritto sociale europeo*, in «Riv. it. dir. pubbl. com», 1995  
Hill, M. (a cura di), *Social Work and the European Community: The Social Policy and Practice Contexts*, 1991  
Nielsen, R., *The Social Dimension of the European Community*, 1993  
Orsello, G.P., *Lavoro e politica sociale nella Comunità europea*, 1983  
Springer, B., *The social dimension of 1992: Europe faces a new EC*, 1992  
Weatherill, S., *Law and Integration in the European Union*, 1996.



GIOVANNI MESSINA

LA RIFONDAZIONE DELL'EUROPA  
COME PROCESSO COSTITUENTE

SOMMARIO: 1. L'unificazione europea. Una grande impresa politica. – 2. Le due matrici originarie. – 3. Due fattori spolicizzanti. La strategia funzionalista e l'integrazione "Trough Law". – 4. Per un disegno politico di lungo respiro. Impossibile rifondare l'Europa?

1. *L'unificazione europea. Una grande impresa politica*

In continuità con una riflessione precedente, in queste pagine si intende prendere sul serio il progetto politico, culturale ed etico dell'integrazione economica e giuridica europea<sup>1</sup>. Bisogna ben focalizzare la rilevanza storica filosofica politica che il processo di unificazione dell'Europa ha avuto, sin dal suo inizio e nel corso delle varie fasi che contrassegnano il suo percorso. Non c'è dubbio che quanto avviato nel 1951 a Parigi con la messa in "comune" delle materie prime che più contavano per l'industria bellica del tempo e che simbolicamente (ma nemmeno tanto) costituì anche una messa in comune degli spazi territoriali che avevano costituito più volte materia di contesa tra due delle potenze europee (la Ruhr e la Saar dove si concentrano i principali giacimenti delle due risorse minerarie, sono molto vicine alla Alsazia Lorena, da sempre oggetto di disputa tra Germania e Francia) presentò una connotazione 'pacifista' molto marcata. La fuoriuscita dal

<sup>1</sup> Questo articolo è da intendersi come una continuazione dell'articolo *La cura dei diritti nelle istituzioni dell'Unione. Critica della retorica politica europea* pubblicato in B. Guastaferrero e L. Tebano (a cura di), *Cura, lavoro, diritti. L'Unione europea e le sfide della contemporaneità*, Quaderni della rivista "Diritti Lavori Mercati", Editoriale Scientifica, Napoli, 2022. Entrambi sono frutto di ricerche svolte nell'ambito di un progetto di ricerca con base nel Dipartimento di Ciencia politica, Derecho constitucional y Filosofia del derecho della Università di Barcellona, finanziato dal governo spagnolo al quale l'autore partecipa. Si tratta del progetto "Condicionantes regulatorios internacionales y comunitarios en un marco de gobernanza multinivel para la formulación de estrategias contra la pobreza en España" (PID2020-117627GB-I00, Ministerio de Ciencia e Innovación, Convocatoria 2020 Proyectos de I+D+i).

dramma della guerra e la crescente fama del progetto europeista (pacifista e cosmopolitico) di Altiero Spinelli determinarono una temperie culturale per la quale il trattato che istituì la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio assunse valore di inizio della costruzione degli "Stati Uniti d'Europa". Il progetto elaborato da Spinelli, insieme a Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni, sembrava essere adottato da alcune delle cancellerie europee, naturalmente con un programma graduale ma che non si poteva non concepire come proteso a realizzare un futuro di cooperazione e convivenza pacifica dei popoli che per secoli si erano fatti guerra<sup>2</sup>.

L'ampliamento del progetto qualche anno dopo, nel 1957 con il Trattato di Roma istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE), confermò la strada intrapresa, segnando un tornante notevole nella Storia mondiale<sup>3</sup>. Nel centro della competizione globale tra gli imperialismi (il 'vecchio' continente ha marchiato a fuoco con le proprie logiche predatorie l'intera umanità e non conforta di certo l'essere stati raggiunti, in tale impresa, dall'imperialismo statunitense)<sup>4</sup> si delineava, con una decisione politica formalmente chiara, la costruzione di uno spazio istituzionale ed economico comune, che conteneva in sé, nelle previsioni del trattato ratificato, un programma di progressiva unificazione. Si trattava di un patto (di diritto) internazionale centrato sull'integrazione delle economie nazionali per costituire un mercato

<sup>2</sup> Il progetto di Spinelli infatti aveva davvero una proiezione utopistica, poiché l'obiettivo di costruire un'Europa federale, una Federazione europea, era pensato nella prospettiva di un primo fondamentale passo per contribuire a relazioni con le altre realtà continentali (Asia, America) di tipo cooperativo e sostenere gradualmente la costituzione di uno Stato internazionale unico (mondiale). La cosmopoli era l'orizzonte. Così in A. Spinelli e E. Rossi, *Per un'Europa libera e unita. Progetto di un manifesto* (1944), in A. Spinelli e E. Rossi, *Il manifesto di Ventotene*, Mondadori, Milano, 2006. L'utopia di Spinelli fu comunque 'concreta', se pensiamo che dopo aver assistito all'inizio dell'avventura comunitaria, fu portata dentro le istituzioni comuni da Spinelli fino agli anni Ottanta. Fino alla morte di Spinelli. Che certo non vide realizzato il suo sogno ma non lo visse come ideale velleitario. Per citare una proposta recente, che muove ovviamente, da presupposti reali diversi ma che mette in campo con forza (etica e teorico-giuridica) l'ipotesi della cosmopoli, si legga L. Ferrajoli, *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Feltrinelli, Milano, 2022.

<sup>3</sup> M. Telò, *Dallo Stato all'Europa. Idee politiche e istituzioni*, Carocci editore, Roma, 2004.

<sup>4</sup> Spunti penetranti nel volume collettaneo M. Griffo e T. Tagliaferri, *From the History of the Empire to World History. The Historiographical Itinerary of Christopher A. Bayly*, Federico II University Press, Napoli, 2019.

condiviso, che conteneva però molti articoli che andavano oltre la materia economica e prospettavano un processo politico di lungo corso. Esso infatti prevedeva già la creazione di un Fondo sociale europeo (che consiste in un fondo di risorse monetarie provenienti dagli Stati della Comunità da destinare a finanziamenti che abbiano come scopo la crescita dell'occupazione e la coesione economica e sociale, riducendo le disparità tra le zone dello spazio europeo, del livello dei redditi individuali e delle attività di impresa) oltre alla costruzione di politiche comuni in agricoltura e per i trasporti e, soprattutto, l'abbattimento delle barriere doganali tra gli Stati della Comunità e la fissazione di tasse doganali unitarie verso gli altri Stati.

Parallelamente venne posto un altro tassello dell'architettura politico-istituzionale comune, il trattato che istituì la Comunità Europea dell'Energia Atomica (CEEa), firmato il 27 Marzo del 1957 insieme al trattato della CEE e con quest'ultimo ricordato perciò come i Trattati di Roma. Con tale trattato internazionale, solitamente dimenticato nella pubblicistica sull'integrazione europea, la matrice politica, intensamente strategica sotto il profilo della geopolitica delle relazioni internazionali, veniva affiancata alla dimensione economica, ponendo il programma del coordinamento e dell'evoluzione comune delle ricerche e degli investimenti nel campo dell'energia atomica e sottintendendo in tal maniera la costruzione di una politica condivisa in un campo di azione ormai chiaramente destinato a sviluppi militari, oltre che energetici. Perciò l'edificazione della collaborazione in codesto campo, nota anche come EURATOM, assunse il valore politico di una scelta pacifista rilevante. Le attenzioni però furono rivolte prioritariamente al programma delineato nel trattato della CEE di armonizzare le economie nazionali e ciò, inevitabilmente, attraverso l'armonizzazione progressiva delle legislazioni degli Stati.

L'integrazione istituzionale continentale è chiaramente un processo di armonizzazione e omogeneizzazione, piuttosto che di unificazione, dei sistemi giuridici nazionali e perciò costituisce una inedita esperienza. Sotto il profilo giuridico senza dubbio non è sbagliato definire l'avventura dell'integrazione come un "laboratorio davanti ai nostri occhi"<sup>5</sup>. Uno spazio di sperimentazione istituzionale e giuridica che

<sup>5</sup> Questa espressione si trova frequentemente in letteratura. Cfr per esempio B. KOHLER-KOCH e R. EISING (edited by), *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, London, 1999.

senza dubbio costituisce per la teoria giuridica e l'ingegneria istituzionale una assoluta novità.

Sotto il profilo giuridico-istituzionale esso presenta la caratteristica di essere un inedito percorso di unificazione di ordinamenti giuridici sovrani e con una lunga Storia, rilevante come identità di ciascuna entità e anche per le contrapposizioni che tra i diversi Stati vi sono state nel corso di questa Storia. Un processo del genere non poteva che essere molto graduale e complicato. Dagli studiosi più attenti descritto in termini simili e ben rappresentati da questa affermazione di Philippe C. Schmitter:

I think that all students of regional integration – first and foremost, those working on the European Union – now understand that no single theory will be capable of explaining its dynamics and predicting its outcome. The EU is already the most complex polity ever created by human artifice and it is going to become even more so before it reaches its end-state – whatever that will be<sup>6</sup>.

L'Europa grande laboratorio politico e per la teoria giuridica, quindi, sia perché non si è mai avuto un processo di armonizzazione di tal genere tra ordinamenti, sia perché è sembrato essere un esperimento che si poneva come modello dei processi di globalizzazione. Questo secondo profilo è molto importante, poiché ha a che fare certamente con uno dei momenti in cui il percorso di integrazione subisce una svolta politica e un'accelerazione intraprendendo una strada, tra le varie potenziali, fortemente determinata dagli eventi storici che riassumiamo con la definizione di fine della guerra fredda. Nella misura in cui con lo sfaldarsi delle organizzazioni statali socialiste dell'Europa dell'est le dinamiche economiche globalizzatrici avvolgono l'intero Pianeta, lo spazio comunitario intraprende la strada, già annunciata con il cosiddetto Atto Unico (nel 1986), della accelerazione dell'interdipendenza economica nel senso dei processi complessivi di liberalizzazione e deregolamentazione della circolazione dei capitali e delle imprese, di privatizzazione di attività di rilevanza pubblica e di valorizzazione della competizione mercantile.

Una svolta quindi che sembra fare dello spazio europeo non solo

<sup>6</sup> P.C. Schmitter, *Neo-Neofunctionalism*, in A. Wiener e T. Diez (edited by), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2004, 69.

parte di un processo più ampio ma suo avamposto. Sebbene da parte degli intellettuali europei vi siano state letture in senso divergente. Anzi, potremmo dire che l'interpretazione filosofica della costruzione comunitaria hanno dato i più autorevoli esponenti della cultura, ha rifiutato di concepire l'Europa come modello della globalizzazione economica. Da Cacciari a Habermas. Un esempio lo ricaviamo da un volume di qualche anno fa, particolarmente ficcante nel cogliere le tendenze in atto: «En revanche, l'expérience politique nouvelle dans laquelle est engagée l'Europe a une signification qui dépasse l'Europe: elle peut aider les hommes à réconcilier avec les exigences de la mondialisation le besoin d'enracinement dans des communautés particulières, en fabriquant les citoyens non d'une utopie globale qui serait totalitaire, mais de communautés particulières, pour partie héritées, pour partie construites, dans lesquelles ils se reconnaîtront»<sup>7</sup>.

## 2. Le due matrici originarie

In un libro particolarmente complesso nell'affrontare le questioni filosofiche e politiche inerenti all'esistenza stessa delle Istituzioni dell'Unione, Edgar Grande e Ulrich Beck ipotizzavano, anzi prescrivevano, un compito 'civilizzatore' al costruendo ordine politico comune europeo<sup>8</sup>. Certamente non in termini aggressivi e colonialisti, i due studiosi tedeschi proponevano di pensare l'Unione europea come portatrice di una grande energia politica, proveniente dalla forza etico-spirituale radicata nella propria tradizione culturale e nel proprio ammirabile sforzo di costruire una concreta casa comune. Fatta di organismi decisionali comuni, norme giuridiche unitarie e azioni politiche condivise. Grande e Beck pensavano a un "imperialismo" morale europeo. Cioè alla capacità dei valori e della struttura politica di espan-

<sup>7</sup> J. M. GUEHENNO, *L'avenir de la liberté. La démocratie dans la mondialisation*, Flammarion, Paris, 1999, 19. In molti casi il "laboratorio" europeo viene entusiasticamente definito come un esempio per l'intero Pianeta, proprio per la sua capacità di costruire una dimensione di grande omogeneizzazione politica e culturale, indicando la strada all'Umanità intera. In particolare si veda J. Rifkin, *The European Dream. How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*, Tarcher, New York, 2004.

<sup>8</sup> U. Beck e E. Grande, *L'Europa cosmopolita. Società e politica nella seconda modernità* (ed. or. 2004), Carocci, Roma, 2006.

dersi. Assorbendo altri territori del globo e certamente operando una intensa influenza sugli altri spazi politici. In maniera differente, certamente più ambiziosa, condividevano la prospettiva ottimistica di Jean-Marie Guéhenno.

Nel corso di un confronto tenutosi presso l'Università Roma 3, il professor Mario Monti affermò che la Comunità Europea era nata segnata dall'obiettivo della competitività ma anche della solidarietà, se si pensa ai Fondi strutturali. A tale affermazione Brancaccio 'rispose' con il racconto di un aneddoto, relativo a un convegno svoltosi a Parigi e organizzato dal partito socialista europeo per discutere delle linee di azione per trasformare l'Unione Europea in senso solidaristico e democratico. In quella sede, cioè un'assemblea di uomini e studiosi appartenenti alla tradizione socialista, vi fu un generico consenso alle proposte in senso keynesiano e socialdemocratico di Brancaccio ma poi si alzarono alcuni esponenti socialdemocratici tedeschi i quali dissero che no, l'Europa era nata per creare uno spazio di competizione<sup>9</sup>.

Questo episodio serve qui per focalizzare lo sguardo su quelli che ci paiono essere i connotati fondamentali dell'identità politica della Comunità/Unione Europea al di là delle speranze, delle contraddizioni contenute nelle disposizioni dei Trattati e della retorica che ha accompagnato il processo sin dal suo inizio. Retorica (enfasi) che, come si è già detto, può apparire anche fisiologica parte della dimensione politico-istituzionale e che quindi non poteva non essere presente nei proclami ufficiali che hanno contrassegnato le varie fasi; dagli anni vicini alla fine della seconda guerra mondiale agli anni Ottanta. Retorica sempre meno giustificabile in seguito. Quando a passaggi decisivi, che hanno configurato un salto di qualità del processo comunitario, si sono affiancate decisioni e azioni da parte degli organismi politici europei e nazionali che hanno radicalmente disatteso e umiliato la partecipazione popolare all'impresa comune e le attese dei cittadini verso le istituzioni europee<sup>10</sup>.

Gli elementi che contrassegnano il progetto di integrazione, che lo

<sup>9</sup> E. Brancaccio, *Non sarà un pranzo di gala*, Meltemi, Milano, 2020; 164-165.

<sup>10</sup> Pensiamo prioritariamente all'accordo sul Trattato di Maastricht (1992) e a quello sulla Costituzione europea (2005) e alle consultazioni popolari che vennero fatte in alcuni Stati della Comunità. La risposta agli orientamenti popolari emersi, con le bocciature ricevute dai Trattati, in alcuni casi, non ha certo esibito spirito democratico da parte dei ceti politici europei né attenzione alla sensibilità dei cittadini.

fondano, sono due e spiegano anche, ovviamente, le contraddizioni presenti nei documenti giuridici e nei discorsi politici. Il primo è il carattere non semplicemente economicistico ma mercatista e capitalistico dell'ordinamento giuridico costruito dall'ordine giuridico (cioè dall'architettura istituzionale) comune. Non v'è dubbio che, pur comprendendo aspirazioni e disposizioni che abbiamo visto avevano un respiro meno angusto, il canovaccio su cui si è strutturato il disegno dell'integrazione tra Stati europei è quello della edificazione di uno spazio commerciale comune; di un mercato dove poter consentire alle imprese e ai capitali europei di circolare, facendosi concorrenza su una dimensione sempre più uniformata sotto il profilo delle regole dell'attività economica. L'obiettivo della costruzione di un contesto di competizione commerciale è, come dall'aneddoto sopra raccontato, fattore scontato della Comunità Europea. Che è stato però interpretato da molti come un mezzo attraverso il quale realizzare una unificazione più impegnativa, che sarebbe stata improponibile come diretto ed esplicito scopo politico. Si tratta del carattere funzionalista di codesto processo. Prima di soffermarci ulteriormente su di esso però, rivolgiamoci al secondo elemento fondante il progetto politico di unificazione dell'Europa.

Si tratta della dimensione geopolitica della creazione dello spazio comune continentale. Per meglio dire, si tratta di tenere presente che l'avvio della costruzione comunitaria avviene nel contesto storico determinatosi nel decennio successivo al 1945, cioè la contrapposizione tra Stati Uniti e Unione Sovietica e la 'cortina' della guerra fredda che avvolse il mondo intero. Questo significa avere coscienza della egemonia esercitata dalla potenza americana vincitrice della guerra (contrapposta all'altra potenza vincitrice: l'Unione Sovietica) su tutto l'emisfero occidentale del vecchio continente. L'egemonia statunitense non è stata esercitata sul piano culturale e delle idee (che certo pure ha influito) ma sul piano materiale, delle risorse economiche e delle strategie militari. La "guerra fredda" non è stata uno scontro filosofico ma una contrapposizione geopolitica tra due 'imperi' (due imperialismi molto diversi tra loro) per il controllo di porzioni del globo. Una contrapposizione giocata sul terreno economico, del dominio militare e dell'influenza politica.

La nascita del progetto europeo non può non essere collegata alla presenza predominante degli interessi della potenza statunitense sul continente in cui il terribile conflitto mondiale si era prevalentemente

combattuto e dove i contingenti militari rimarranno in forze dopo la fine delle ostilità. Questa presenza, che è cresciuta con il proliferare di basi militari in tutto il territorio europeo (ad eccezione della Francia che ha custodito gelosamente la propria sovranità militare, almeno sul proprio territorio), si è legittimata attraverso la costituzione dell'alleanza atlantica, cioè la creazione della NATO (North Atlantic Organization) nel 1949, che ha sancito formalmente la legittimità, con un patto internazionale, della presenza dell'esercito statunitense nei territori di altri Stati 'sovrani'. Questa presenza e questo predominio non sono stati irrilevanti per la nascita degli accordi sull'integrazione di alcuni Stati al centro dell'Europa. Le Comunità Europee (CECA, CEE e CEEA) non sono nate al di fuori di tale contesto e anzi ne sono state in parte una conseguenza, poiché l'egemonia statunitense si è fortemente fatta sentire in queste fasi iniziali dell'integrazione<sup>11</sup>. Che le Nazioni europee protagoniste di secoli di rivalità e di scontri militari venissero legate da accordi internazionali di collaborazione e coordinamento era funzionale all'obiettivo statunitense di mantenere una intensa capacità di influenzare (se non eterodirigere) gli alleati europei. Quale maniera migliore se non quella di unirne il nucleo sotto istituzioni comuni; che depotenziassero quindi le singole statualità sovrane, con le loro gelosie e mire<sup>12</sup>?

Una strategia che si svolse sul piano della collaborazione delle risorse (come detto, non a caso, quelle più rilevanti sotto il profilo dell'industria militare) e del coordinamento economico. Un piano questo nel quale la "*longa manus*" americana sull'Europa si era poggiata attraverso il piano Marshall (1947) e l'istituzione dell'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (OECE) nel 1948. Organismo che servirà da apripista ai successivi accordi, seguito un anno dopo, per l'appunto, dal patto atlantico<sup>13</sup>. Ora, la presenza incisiva (e invadente) della politica estera statunitense nelle stanze delle cancellerie europee e negli snodi decisivi del percorso della unificazione europea è

<sup>11</sup> Poco spazio dà a queste dinamiche, pur evidenziate, M. Telò, *Dallo Stato all'Europa. Idee, politiche e istituzioni*, Carocci, Roma, 2004; 106 e ss.

<sup>12</sup> Recentemente ha sottolineato lo stampo atlantico del processo di integrazione Alessandro D'Attore, in *L'Europa e il ritorno del 'politico'. Diritto e sovranità nel processo di integrazione*, Giappichelli editore, Torino, 2020. In particolare 19 e ss.

<sup>13</sup> Cfr. L. Caracciolo, *L'Europa tedesca, incubo americano*, in "Limes", n. 5, 2017. Per un inquadramento della collocazione italiana in tale equilibrio si veda G. Vacca, *L'Italia contesa*, Marsilio, Venezia, 2018.

indubbia e rilevante. La storiografia ha certificato questa dinamica ampiamente e del resto non si tratta nemmeno di una vicenda occulta. Nel contesto del mondo bipolare, la ricostruzione della devastata Europa avvenne con il supporto e la paternalistica ‘direzione’ degli USA e le istituzioni comuni che vennero escogitate e costruite in quegli anni hanno una connotazione chiaramente ‘occidentale’. Intendendo con tale aggettivo designare il campo ideologico e politico liberaldemocratico imperniato sui principi dell’economia di mercato capitalistica, contrapposto alla parte di Europa (oltre che di altre realtà nel resto del Pianeta) che sotto la guida egemonica e autoritaria dell’URSS si fondava sui principi dell’economia socialista per edificare, come progetto politico da attuare negli anni, società comuniste. I Trattati degli anni Cinquanta e così i successivi tre decenni, con l’allargamento del nucleo originario dei fondatori ad altri sei membri (Gran Bretagna Irlanda Danimarca Grecia Spagna Portogallo), riguardarono quella parte d’Europa che stava compattamente entro uno dei poli e non potettero non risentire della connotazione “dimidiata” che ciascuna sovranità statale aveva ereditato dalla maniera in cui si era conclusa la guerra. Dall’ordine mondiale che ne derivò. Insomma, la Comunità Europea e così la (sua trasformazione in) Unione Europea non a caso sono state definite “atlantiche”<sup>14</sup>.

La grande svolta del 1992, il balzo in avanti del Trattato di Maastricht, che sancì una nuova era in conseguenza dello sfaldarsi del blocco socialista, confermò questa vicenda. Non solo col nuovo assetto che venne dato all’architettura comunitaria, in senso liberista e tecnocratico (pensiamo alla previsione dell’istituzione della Banca Centrale Europea come organo indipendente non solo dai singoli Stati ma dalle Istituzioni Europee, cioè dalla politica)<sup>15</sup> ma anche con l’allargamento eccessivamente rapido negli anni successivi che ha inglobato ex Stati appartenenti al polo ‘socialista’ e che per molti osservatori è parso intrecciato all’estendersi dell’Alleanza Atlantica e perciò a un rinnovato ruolo guida della politica estera statunitense e delle sue mire egemoniche<sup>16</sup>. Questi rilievi possono agilmente essere estesi fino ai nostri giorni, nei quali assistiamo a una gravissima crisi al centro del Continente

<sup>14</sup> Si leggano i rilievi critici in J. Habermas, *L’Occidente diviso*, Laterza, Roma-Bari, 2005.

<sup>15</sup> Cfr. T. Fazi e W. Mitchell, *Sovranità o barbarie. Il ritorno della questione nazionale*, Meltemi, Milano, 2018.

<sup>16</sup> Vedi per esempio la sezione *Dossier USA* del numero 2/2016 di “Limes”.

che origina da tensioni relative proprio all'ampliamento dell'estensione territoriale in Europa della Nato e rispetto alla quale la condotta dell'Unione Europea (tacendo dei contrasti al suo interno) pare fortemente condizionata dagli interessi geopolitici d'oltre oceano piuttosto che da logiche e prospettive che curino i propri interessi e quindi quelli degli Stati membri<sup>17</sup>.

L'ingerenza nella politica del continente europeo della potenza americana ci dice di un profilo, importante, ma non totalizzante del lungo e articolato percorso dell'integrazione. Il quale è attraversato di continuo da varie tendenze e scontri di interesse. Tendenze ideali, come l'idealismo pacifista, il progetto federalista o l'utopia cosmopolitica<sup>18</sup>, che non scompariranno mai del tutto dalla scena, a contrastare l'arido programma di un grande spazio mercantile dove i capitali e le attività imprenditoriali possano scorrazzare alla ricerca dei vantaggi competitivi e in cui la cittadinanza comune si risolve in poca cosa oltre alla libera circolazione tra le frontiere<sup>19</sup>. Conflitti di interesse tra gli Stati che partecipano all'impresa comunitaria. Perché lo spazio politico comune, le istituzioni comunitarie, sono state palcoscenico di un continuo braccio di ferro tra spinte sincere alla unificazione e controspinte a servire la rispettiva "ragion di Stato"<sup>20</sup>.

### 3. *Due fattori spolicizzanti. La strategia funzionalista e l'integrazione "Trough Law"*

Nel palcoscenico europeo si sono anche fronteggiate le varie 'fami-

<sup>17</sup> Si vedano per intero almeno i numeri 8 e 9 del 2022 della rivista "Limes"; di quest'ultimo fascicolo, a titolo d'esempio, il saggio introduttivo dell'editore Valzer per nessuno e F. Petroni, *La priorità americana non è far vincere Kiev ma controllare l'Europa*.

<sup>18</sup> Uno per tutti qui citiamo gli interventi di Jürgen Habermas in *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

<sup>19</sup> M. La Torre, "Nos Europaei". *L'Europa come volontà e rappresentazione*, in "Rivista di filosofia del diritto", 1, 2022.

<sup>20</sup> Vedi M. Telò, *Dallo Stato all'Europa*, cit., capitoli 5 e 6. La tesi che l'integrazione europea sia stato un sentiero intrapreso dagli Stati per salvare se stessi, più o meno consapevolmente, attraverso un coordinamento che ha consentito alle Nazioni di ricostruirsi dopo la devastazione è sostenuta in A.S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe. 1945-1951*, Methuen & Co., London, 1984.

glie' politiche, dalle varie tradizioni ideologiche, che si sono misurate con il progetto di federare l'Europa, contrapponendosi a volte in maniera speciosa, più spesso ovviamente per sostanziali divergenze di prospettiva. Al di là degli idealismi (si pensi all'internazionalismo che caratterizza buona parte della tradizione socialista e comunista), senza dubbio l'avventura comunitaria fu decisa e voluta dalle forze 'centriste' nello schieramento delle posizioni partitiche e in particolare da esponenti dei partiti cristiani e liberali che furono i protagonisti dei primi tasselli giuridici. Konrad Adenauer, Robert Schuman, Jean Monnet, Alcide de Gasperi, appartengono all'area cristiana moderata dello spettro politico, per cui è abbastanza fisiologico che la direzione che diedero alla politica comune fosse conservatrice e segnata dall'adesione ai dettami dell'economia di mercato. Un'impostazione questa che determina il disegno iniziale del coordinamento continentale, sia per le 'raccomandazioni' provenienti dagli ambienti americani, che con il piano Marshall ebbero un ruolo 'direttivo' rilevante nella politica economica degli Stati europei, aiutati a uscire dalla devastazione bellica, sia per l'effettiva cultura politica delle classi dirigenti che governarono l'Europa nel dopoguerra. Nonostante la previsione dell'istituto del Fondo sociale già nel Trattato di Roma, si ricordi, infatti, che sarà solo con l'Atto Unico del 1986 (in vigore nel 1987) che si adotterà come obiettivo esplicito la coesione economico-sociale. Così come l'idea di "economia sociale di mercato", tra l'altro un concetto elaborato e adottato prevalentemente nell'ambito della cultura cristiano-sociale tedesca, verrà assunta come formula ufficiale solo nel Trattato di Lisbona (che salva questo elemento come molti altri del Trattato costituzionale 'bocciato' da alcune consultazioni popolari nel 2005).

Non a caso i primi tre decenni dall'inizio delle istituzioni comunitarie videro i partiti europei socialisti e comunisti molto critici rispetto al progetto di unificazione. Essi vi si opposero subito, con decisione e con poche differenze sotto il profilo della radicalità tra comunisti e socialisti, almeno per tutti gli anni Cinquanta e Sessanta. I socialisti mutarono atteggiamento gradualmente a partire dagli anni Settanta come sappiamo, fino ad arrivare a essere centrali nelle *élites* europee e ad essere determinanti per l'introduzione nei documenti programmatici di concetti e obiettivi fino a quel momento marginali. L'obiettivo della coesione economico-sociale, appena ricordato e l'impronta data come Presidente della Commissione da Jacques Delors, esponente di primo piano del partito socialista francese e del Socialismo europeo sono gli

esempi più evidenti del ruolo assunto dai socialisti negli sviluppi cruciali degli ultimi due decenni del Novecento. Cambierà in parte anche l'approccio dell'area comunista. In particolare l'adesione del Partito Comunista Italiano, guidato da Enrico Berlinguer, al progetto europeo diventa esplicita già nel 1978, anche per l'influenza ancora esercitata da Altiero Spinelli, parlamentare europeo come indipendente del PCI, che continuando la battaglia di una vita nel 1984 presentò la proposta di un Trattato dell'Unione Europea, approvata dal Parlamento Europeo.

L'ultimo atto, questo dell'approvazione del progetto di un Trattato che prevedeva l'Unione Europea come Federazione di Stati, di una figura che ha contribuito a costruire l'unità europea come nessun altro e che rimase disatteso, nella sua previsione di un salto verso lo Stato federale europeo e del rafforzamento del peso dell'organo democratico (il parlamento europeo) ma al quale si deve probabilmente il successivo passo in avanti del *Single European Act*, il quale impegnò verso una accelerazione dell'integrazione dopo trent'anni di quasi stallo<sup>21</sup>.

L'ostilità delle Sinistre al processo di integrazione si spiega con le due caratteristiche che si è chiamate matrici del progetto. I partiti comunisti e socialisti europei, in gran parte almeno, denunciarono nei dibattiti parlamentari e nella polemica politica che i progetti di coordinamento e armonizzazione tra gli Stati europei avevano una connotazione "atlantica"; servivano cioè per rendere più gestibili gli Stati europei attraverso una rete istituzionale che li avrebbe legati e soprattutto realizzavano uno spazio di dispiegamento delle logiche commerciali e capitalistiche ben più vasto di quello di un singolo Stato e altamente dannoso per le economie nazionali e per i produttori nazionali. In Italia per esempio le posizioni furono chiaramente volte a proteggere gli agricoltori e i piccoli imprenditori che sarebbero stati svantaggiati da un mercato comune<sup>22</sup>.

Il quadro è chiaramente dipinto dalla descrizione di Mario Telò, che in alcuni passaggi, seppur *en passant*, lo richiama a grandi linee:

<sup>21</sup> L'iniziativa di Spinelli, appoggiata da gran parte dei partiti italiani, dalla Democrazia cristiana al Partito Comunista, arriverà anche a far pronunciare i popoli con un referendum nel 1989 per attribuire potere costituente al Parlamento Europeo.

<sup>22</sup> Una ricostruzione sintetica ed efficace della contrapposizione del movimento comunista al progetto europeo si trova in L. Cangemi, *Altri confini. Il Pci contro l'Europa (1941-1957)*, DeriveApprodi, Roma, 2019.

“...il tipo di modello economico che la potenza egemone, vale a dire gli Stati Uniti d’America, esporta attraverso le organizzazioni multilaterali, in Europa occidentale dopo il 1945, è il cosiddetto *embedded capitalism* [...] Gli americani dunque tollerano per decenni una Comunità Europea che insieme liberalizza e protegge, si inserisce nel mercato occidentale e cura la stabilità interna”<sup>23</sup>.

La costruzione europea è stata spesso criticata per essere avvenuta essenzialmente sul piano delle politiche economiche. Per essere un aligido progetto tutto rivolto a regolare e coordinare le discipline nazionali, in modo da convergere verso sistemi giuridici interni omogenei ed edificare un ambiente comune, europeo, di libera concorrenza tra gli attori economici (imprenditoriali e finanziari). Liberi per l’appunto di circolare e competere sull’intero spazio comune senza più barriere doganali a difesa dei rispettivi imprenditori nazionali e con discipline giuridiche (dei rapporti di lavoro, delle regole previdenziali e assistenziali, delle relazioni commerciali con i consumatori e così via) sempre più armonizzate. Una libertà di circolazione che viene posta come obiettivo da realizzare, così costruendo effettivamente il Mercato Unico, dal già ricordato Atto Unico Europeo, che si proietta nel futuro con il programma di realizzare la libera circolazione dei capitali, delle imprese, dei servizi e delle persone e la moneta unica. Un programma realizzato nel 1992 a Maastricht e concluso con l’istituzione dell’Euro un decennio dopo (la BCE comincia la sua attività nel 1998, l’Euro viene messo in circolazione nel 1999 e diventa nel 2002 unica divisa negli Stati che aderiscono all’unione monetaria).

La critica di questa cifra ‘economicistica’ viene avanzata rivendicando il significato ideale e morale della costruzione comunitaria. La necessità di mostrarne il profilo politico, la fisionomia di grande progetto civile per l’unità dei popoli e delle tradizioni europee e a tal fine anche di sviluppare una cultura comune. La necessità di esaltare sempre più la tradizione europea. L’istituzione della cittadinanza è stato ovviamente un momento fondamentale di questo progetto politico di grande valore ideale ma è parso ai critici quasi un orpello. Un approdo di poco conto rispetto a un complesso istituzionale e normativo che si occupa di concorrenza, finanziamenti, vincoli di bilancio, tassi di interesse, quote commerciali. Epperò questa critica manca di profondità

<sup>23</sup> M. Telò, *Dallo Stato all’Europa*, cit., 196-197.

d'analisi. Sotto un duplice profilo. Per un verso essa non coglie che la cifra economicistica che contraddistingue la politica delle istituzioni europee è eminentemente politica, come ogni decisione in materia economica e come ogni aspetto economico. Per un altro verso, implicitamente, tale argomento fa proprio un meccanismo di occultamento dell'indirizzo politico prevalente nella politica comunitaria e soprattutto nei ceti dirigenti e cioè quello di spoliticizzare la politica europea. Di rappresentarla come un luogo di coordinamento delle dinamiche economiche, che non persegua altri impegnativi disegni politici. Un approccio questo che in parte coincide con la tesi funzionalistica nella giustificazione dei meccanismi dell'integrazione ma soprattutto coincide con una filosofia politica che ha giocato un ruolo ispiratore centrale nella configurazione dei processi di integrazione. Ci riferiamo qui alla dottrina dell'ordoliberalismo, che secondo molti è da ritenersi il vero modello teorico a cui l'impianto dell'impresa comunitaria ha guardato essenzialmente attraverso il peso dell'influenza della politica e dell'economia tedesca<sup>24</sup>.

Alla denuncia della natura 'solo' economica della Comunità Europea, Massimo Cacciari, ripetendo un argomento frequente, rispondeva 'ironicamente' che solo per questa via, cioè quella di una graduale e crescente connessione delle economie nazionali, si sarebbe potuto dar corpo al progetto europeo. Poiché averlo intrapreso, affrontando di petto temi prettamente 'politici' come la politica estera, avrebbe determinato contrasti e nodi da dirimere troppo impegnativi. Soprattutto per dare avvio al percorso di unificazione. Il quale nel tempo, ineludibilmente, avrebbe poi riguardato aspetti sempre più densi sotto il profilo della scelta politica<sup>25</sup>. Come si è notato questa affermazione è in realtà viziata dalla 'sottovalutazione' della connotazione politica dei fattori economici ma, oltre a cogliere un profilo effettivo, coincide con una delle teorie sull'integrazione più frequentate, la teoria funzionalistica. Quella cioè che nel dar conto dello stesso complesso istituzionale europeo e delle sue regole si concentra su questo aspetto. Quello per cui le istituzioni comuni hanno costruito un complesso sempre più ar-

<sup>24</sup> Cfr. A. D'attorre, *L'Europa e il ritorno del 'politico'*, cit., 69 e ss.

<sup>25</sup> D'altronde Cacciari ha contribuito a sottolineare la rilevanza e attualità della dimensione culturale, filosofia, giuridica, dell'Europa, come spazio comune, in scritti ricchissimi. Ci riferiamo a *Geo-filosofia dell'Europa*, Adelphi, Milano, 1994 e a *L'arcipelago*, Adelphi, Milano, 1997.

tiolato proprio partendo da un nucleo minimale, di obiettivi e di organizzazione, che sarebbe stato ‘funzionale’ a far nascere e consolidare un processo, una dinamica, che è poi cresciuta, in dimensioni e scopi e che si è gradualmente potuta dare una fisionomia politico-ideale più densa e ambiziosa. Dall’istituzione della cittadinanza alla politica estera comune, fino alla recente gestione concertata dell’emergenza pandemica<sup>26</sup>.

Quanto si è detto per la strategia minimale e pragmatica “funzionalistica” può valere anche per un altro elemento ricorrente nelle analisi delle dinamiche dell’integrazione, cioè l’enfasi posta sulla costruzione giuridica dell’Unione Europea. A partire dagli anni Settanta dello scorso secolo si diffonde questa definizione dell’avventura comunitaria: l’Europa comune come una “comunità di diritto”. Tale definizione, attribuita al primo presidente della Commissione europea, il tedesco Walter Hallstein (Presidente dal 1958 al 1967), esprime il secondo connotato della ‘narrazione’ ricorrente, quello che fa perno sulla dimensione giuridica della costruzione europea, secondo la quale la costruzione dello spazio comune è avvenuta principalmente sul piano giuridico, piuttosto che prevalentemente ‘politico’<sup>27</sup>. Beninteso, ciò è certamente vero. La costruzione europea è una vicenda precipuamente giuridica e non solo perché basata su trattati di diritto internazionale ma perché ha ricevuto spinta propulsiva dall’azione giurisprudenziale delle Corti. Da parte dei tribunali nazionali e delle Corti costituzionali statali ma prima di tutto da parte della Corte di Giustizia Europea<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> L’approccio teorico funzionalista, che è poi stato il piano d’azione esplicito di molti esponenti dei gruppi dirigenti europei (da Schuman a Monnet), è ben delineato in P. C. Schmitter, *Neo-Neofunctionalism*, cit. Rispetto alla vicenda pandemica quantomeno si dovrebbe meglio ritornare, usciti ormai dall’emergenza che ‘tutto’ ha giustificato, sui meccanismi che hanno presieduto ai negoziati tra Commissione Europea e imprese farmaceutiche; oltre che a quelli concernenti la scelta, a monte, delle imprese farmaceutiche con cui trattare. Cioè, la scelta di prendere in considerazione alcuni preparati vaccinali e non altri, tra quelli che alla fine del 2020 erano già disponibili. Su tali delicati temi si veda già C. Ciolella e G. Valesini, *La grande inchiesta di Report sulla pandemia*, Chiarelettere, Milano, 2021.

<sup>27</sup> Sulla figura di Walter Hallstein, giurista tedesco, con vari ruoli politici in Germania e poi designato alla prima Presidenza della Commissione della Comunità europea, ci si dovrebbe soffermare. Come molti esponenti della classe dirigente tedesca, si tratta di un politico che aveva avuto trascorsi nazionalsocialisti, prima di avvicinarsi ai cristiano-democratici.

<sup>28</sup> Cfr. A. Cantaro, *Europa sovrana. La Costituzione dell’Unione tra guerra e diritti*,

Il punto è che questa caratteristica non è peculiare per un processo politico-istituzionale ma è consustanziale. Il diritto non può che essere centrale in un processo di federazione tra ordinamenti giuridici esistenti o anche semplicemente in un processo di coordinamento, collaborazione o alleanza tra entità politiche statali. Per cui l'enfasi sulla natura 'giuridica' del processo di integrazione e lo stesso attivismo giurisdizionale da parte della Corte di Giustizia<sup>29</sup>, letto da una parte della dottrina come sviluppo fisiologico delle disposizioni contenute nei Trattati, assumono un profilo che pare realizzare, più o meno consapevolmente, un effetto di spoliticizzazione del processo di unificazione; accreditandone la natura quasi meccanica e mettendone in ombra il significato intensamente politico, cioè di un disegno organizzativo e normativo orientato da valori e principi ben definiti, che hanno indirizzato sin dall'origine il percorso e che ne hanno determinato una fisionomia ben definita e alternativa ad altre. Per esempio a quella 'sociale' e solidaristica, oltre che democratica, continuamente invocata. Per citare uno dei tanti osservatori: "...the EU's basic constitutional framework structurally privileges liberal economic strategies."<sup>30</sup>.

#### 4. *Per un disegno politico di lungo respiro. Impossibile rifondare l'Europa?*

L'enfasi sulla strutturale natura economica dell'integrazione europea, così come quella sulla dimensione prettamente giuridica dell'architettura comunitaria sembrano sovrapponibili, per un verso, alla tesi che i processi di incremento delle interdipendenze mondiali

Dedalo, Bari, 2003. Uno tra i tanti volumi ricco di analisi dei molteplici fattori che compongono la vicenda dell'Europa comune è P. Barcellona (a cura di), *La società europea. Identità, simboli, politiche*, Giappichelli editore, Torino, 2009.

<sup>29</sup> Ridondante ricostruire qui il protagonismo della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Dagli anni Sessanta, evidentemente supportata dal consenso dei ceti dirigenti europei, la giurisprudenza comunitaria ha iniziato a costruire a colpi di sentenze l'ordinamento giuridico comunitario, che è cosa differente dalle semplici norme previste nei Trattati. Affermando gradualmente la supremazia del diritto comunitario rispetto ai sistemi giuridici statali.

<sup>30</sup> A. Sbragia, *The European Union as Coxswain: governance by steering*, in a J. Pierre (edited by), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2000, 224.

(le dinamiche globalizzanti) sono causati da spinte oggettive, proprie delle logiche degli attori economici e delle leggi della concorrenza. Per un altro a quelle teorie giuridiche che mettono in campo un velato ritorno al giusnaturalismo, suggerendo più o meno esplicitamente, l'esistenza di principi universali che la scienza del diritto e la sua applicazione pratica, la giurisprudenza, esprimerebbero con la propria attività di elaborazione e di sistemazione dogmatica<sup>31</sup>. Due paradigmi teorici che tendono a ricondurre i fenomeni istituzionali a dinamiche oggettive e non a scelte politiche. Queste conclusioni sono sovrapponibili a quelle a cui si arriva seguendo un approccio all'economia e alle istituzioni politiche che a parere di molti studiosi ha giocato un ruolo centrale nell'ideologia politica che ha accompagnato e alimentato il progetto politico comunitario. Anche per il suo radicamento nel centro pulsante del Continente e dell'Unione Europea; la Germania. Ci riferiamo alla teoria ordoliberal, che grande influenza sembra aver avuto sin dagli scorsi anni Trenta e che solo negli ultimi tempi è stata oggetto di studi più attenti al suo ruolo nel supportare il processo di costruzione delle istituzioni europee.

Questa dottrina economica ma in realtà filosofico politica, poiché costituisce una visione dell'ordine sociale, può esser vista come una variante del liberalismo economico. Una variante per il posto che assegna alle istituzioni giuridiche nel regolare l'economia. Gli ordoliberali sono ben consapevoli che non vi sono processi economici che avvengano senza una cornice giuridica e politica intorno e seppure siano contrari, come secondo ortodossia liberista, all'interventismo statale nella distribuzione delle risorse, sanno che l'intervento delle istituzioni è necessario per creare le condizioni giuridiche affinché il mercato e le dinamiche della concorrenza capitalistica funzionino al meglio. Ed è questo quel che teorizzano, cioè che la politica, con le sue articolazioni giuridico-amministrative, fissi le regole per proteggere e consentire la competizione commerciale. Si teorizza perciò e si auspica una volontà politica che supporti l'economia di mercato e che lo faccia con una struttura giuridica che garantisca una salda cornice, che non possa esser messa in discussione dalla conflittualità sociale<sup>32</sup>.

Sebbene dei temi elencati sarebbe necessaria una più compiuta

<sup>31</sup> Vedi P. Grossi, *L'invenzione del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2017.

<sup>32</sup> Cfr. B. Jessop, *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, Cambridge, 2002, 205 e ss.

analisi, ricollegandoci a quanto scritto in altre occasioni qui ci limitiamo a osservare che le tesi degli esponenti di questa versione del liberalismo capitalistico paiono esser state inverate, nell'esperienza delle istituzioni europee, dalle regole fondamentali che ne determinano la linea politica in maniera preponderante. Regole che hanno una tale forza vincolante da prevalere su tutti gli altri elementi della cornice giuridica comune, presenti ma sempre subordinati, come nel caso degli obiettivi sociali e redistributivi (per esempio l'obiettivo della coesione-sociale), così da segnare in maniera netta gli orizzonti politici, cioè i risultati perseguiti e raggiunti, dell'Unione Europea. Sono quei fattori, dai parametri di Maastricht all'indipendenza dell'istituto che emette la moneta (la BCE) finalizzata alla lotta all'inflazione, che con la loro fittizia oggettività e neutralità determinano la stabilità, la perseveranza, del disegno politico della Comunità/Unione Europea.

Questi aspetti sono ormai innegabili e solo attraverso la piena consapevolezza di quanto abbiano costituito lo scheletro politico dell'integrazione europea, dalle origini ai giorni nostri, è possibile dar conto delle contraddizioni tra retorica europea (dell'inclusione, della lotta alla povertà, della coesione-sociale) ed effettività amministrativa<sup>33</sup>. Una continuità amministrativa che l'aura di neutralità e tecnicità delle istituzioni europee ha contribuito a consolidare, seguendo in ciò gli auspici dei teorici ordoliberali, mentori della funzionalità di una volontà politica che si presenta come architettura istituzionale dentro cui operare. All'interno della quale apparentemente vi sono più opzioni alternative ma in verità non si può deviare dall'unica 'decisa' come scopo dell'ordine istituzionalmente strutturato<sup>34</sup>. Come hanno mostrato tutti i passaggi di crisi degli ultimi anni, nonostante tutto, incapaci di provocare una rifondazione del progetto europeo.

Ecco perché qualsiasi ragionamento sulla necessità di democratizzare l'Europa, di avvicinarla ai popoli, di renderla strumento di benessere e convivenza plurale deve fare i conti con la continuità dell'assetto europeo. Con le sue radici e con le sue cause<sup>35</sup>. Ciò vuol dire teorizzar-

<sup>33</sup> Cfr. A. Ciancio, *La "dimensione sociale" dell'Unione Europea alla prova della pandemia*, in B. Guastaferrò e L. Tebano (a cura di), *Cura, lavoro, diritti*, cit., 69 e ss.

<sup>34</sup> J.L. Villacanas Berlanga, *L'ultima neutralizzazione. L'ordoliberalismo e Foucault*, in "Filosofia politica", n. 1, 2019, 103 e ss.

<sup>35</sup> P. Barcellona, *Il suicidio dell'Europa*, Dedalo edizioni, Bari, 2005.

ne e organizzarne la rifondazione<sup>36</sup>. Teorizzarla come rinnovamento radicale e, almeno in parte, dal basso. Con la partecipazione dei cittadini. Chiedendo e organizzando il coinvolgimento democratico. Solo così si potrebbe superare il *deficit*, atavico ormai, di democrazia ma, soprattutto, solo pensando ad un'altra scala di priorità, di obiettivi, si potrebbe rifondare l'impresa di costruire una Europa unita. Rovesciando il quadro. Ponendo come necessaria la definizione della politica comune in materia di politica estera, per esempio, o di governo dei flussi migratori verso lo spazio europeo e depotenziando la cifra economica. Quindi smantellando l'impianto rigorista e monetarista della politica europea<sup>37</sup>. Mutando i Trattati e i vincoli alla Sovranità degli Stati, in materia di politiche di bilancio e perciò di politiche economiche e sociali. Un vasto programma, certo, ma in realtà l'unico all'altezza degli scogli da superare. Molto più simili a una esplosione dell'Unione di quanto si voglia dire.

<sup>36</sup> É. Balibar, *Noi cittadini d'Europa? Le frontiere, lo stato, il popolo*, Manifestolibri, Roma, 2004.

<sup>37</sup> Una sintonia si è trovata su questo fronte con le riflessioni di Alessandro D'Atto in *L'Europa e il ritorno del 'politico'*, cit., 179 e ss.



ILENIA PICARDI

LA CURA NELLA GOVERNANCE DELLA TECNOSCIENZA,  
TRA POPULISMO E PROCESSI DI COSTRUZIONE  
DELLA CITTADINANZA SCIENTIFICA

SOMMARIO: 1. Politiche della cura, politiche della tecnoscienza. – 2. La medicina anti-aging come caso studio dei processi di legittimazione epistemica di una nuova disciplina tecnoscientifica. – 3. L'anti-aging nelle pratiche di cura alcalina. – 4. Note conclusive: per una governance della cura e della tecnoscienza.

1. *Politiche della cura, politiche della tecnoscienza*

È possibile definire uno ruolo per la cura e la riflessione sulla cura nella governance della ricerca scientifica e dell'innovazione? In questo contributo, il tema della cura e delle politiche europee viene indagato nel framework teorico proposto dagli studi sociali sulla scienza e la tecnologia<sup>1</sup> tematizzando la centralità assunta, nel dare forme alle relazioni sociali che i nostri ordinamenti sociali, dalla conoscenza scientifica e tecnologica da una parte, e dalla cura dall'altra, nel tentativo di istituire connessione tra domini sociali generalmente indagati in ambiti disciplinari differenti.

In questi ultimi decenni, campi di indagine come la biomedicina, le tecnologie digitali, la robotica, l'intelligenza artificiale, hanno modificato – e ancora modificheranno – l'agire umano e i significati che esso assume mentre, al contempo, l'innovazione scientifica e tecnologica è individuata dalle politiche europee come uno dei driver determinanti per lo sviluppo dell'occupazione e dell'industria, e per la tutela dell'ambiente. I programmi promossi dalle politiche a livello europeo nel primo decennio di questo millennio sono stati infatti guidati da due principi tra essi correlati. Secondo il primo di tali principi, il futuro dell'Europa e dei suoi Stati membri può essere attivamente modellato dalla capacità dell'Europa di produrre conoscenza tecnoscientifi-

<sup>1</sup> Nel seguito ci si riferirà agli studi sociali sulla scienza e la tecnologia con l'acronimo STS (Science and Technology Studies).

ca<sup>2</sup> e un flusso continuo di innovazioni; secondo il secondo il raggiungimento di questo obiettivo richiede un *pubblico europeo* che sostiene l'innovazione tecnoscientifica. Nel decennio successivo, nella ridefinizione di tali politiche, è diventata rilevante la nozione di Ricerca e Innovazione Responsabile<sup>3</sup> (RRI) che però, come osserva la studiosa Ulrike Felt<sup>4</sup> sebbene abbia il potenziale per diventare un concetto chiave non solo per la realizzazione di innovazioni tecnologiche e scientifiche, ma anche per trasformazioni significative di innovazione sociale, incontra non poche difficoltà nel tradursi in pratiche concrete. In effetti, la concezione lineare e deterministica dello sviluppo come prodotto dell'innovazione soggiacente tali proposte politiche, è stata messa in discussione dagli studi sociali sulla scienza e sulla tecnologia che hanno evidenziato la rilevanza della partecipazione dei cittadini nei processi di costruzione della conoscenza scientifica e tecnologica, e nella definizione degli usi in cui questa conoscenza si declina<sup>5</sup>. Questi processi di co-costruzione pubblica della conoscenza tecnoscientifica si sono esplicitati negli ultimi decenni nel dibattito pubblico anche attraverso richieste di partecipazione da parte di un numero crescente di stakeholders che, sebbene non appartenenti alle comunità scientifiche, hanno chiesto di intervenire nel dibattito pubblico sulle politiche della

<sup>2</sup> Gli STS propongono una prospettiva di analisi che considera interdipendenti i progressi della conoscenza scientifica e gli sviluppi della tecnologia caratteristica della società contemporanea, da cui l'introduzione del termine *tecnoscienza*, proposto da Bruno Latour (1987), per definire unitariamente il processo di produzione di conoscenza scientifica e i processi di produzione tecnologica, che elimina quindi la distinzione concettuale tra scoperte e fatti scientifici, da un parte, e invenzioni e artefatti tecnologici, dall'altra.

<sup>3</sup> R. von Schomberg, *A vision of Responsible Research and Innovation*, in R. Owen, J. Bessant, M. Heintz (a cura di) *Responsible Innovation*, Wiley, Hoboken, 2013.

<sup>4</sup> U. Felt, D. Barben, A. Irwin, P.-B. Joly, A. Rip, A. Stirling, T. Stöckelová, *Science in society: Caring for our futures in turbulent times*. Strasbourg: European Science Foundation, 2013.

<sup>5</sup> B. Latour, *Technology is society made durable*, in "The Sociological Review", a. XXXVIII, pp. 103-131, 1990; W. Bijker, *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs. Toward a Theory of Sociotechnical Change*, 1995, Cambridge, MA, The MIT Press; trad. it. *La bicicletta e altre innovazioni*, Milano, McGraw-Hill, 1998; W. Bijker, e J. Law, (a cura di) *Shaping Technology / Building Society: Studies in Sociotechnical*

*Change*, Cambridge, 1992, The MIT Press; H. Collins, e T. Pinch, *The Golem at large. What you Should know about Technology*, 1998, Cambridge, Cambridge University Press; trad. it. *Il golem tecnologico*, Torino, Edizioni di Comunità, 2000.

tecnoscienza e le sue applicazioni e di prendere parte ai processi decisionali che definiscono tali politiche<sup>6</sup>. Il dibattito sul nucleare, sugli OGN, sulla fecondazione assistita, sono solo alcuni degli esempi in cui cittadini hanno rivendicato una partecipazione del sapere non esperto nella costruzione delle decisioni su questioni strettamente connesse al sapere tecnoscientifico che intervengono profondamente nelle relazioni del sociale.

La costruzione della cosiddetta *cittadinanza scientifica*<sup>7</sup> non è scevra però di tensioni e contraddizioni. In particolare, negli ultimi anni nell'ambito degli studi STS si è sviluppata un fervente dibattito volto a comprendere il ruolo sempre più rilevante assunto dalla *pseudoscienza*<sup>8</sup> e dal *populismo epistemologico*<sup>9</sup> che propongono apparati di conoscenza alternativi a quelli della scienza istituzionale. Nell'ambito degli STS diversi analisi hanno mostrato come i meccanismi sociali che determinano fenomeni di populismo scientifico non possono essere semplicemente etichettato come anti-intellettuali o antiscientifiche e, in quanto complessi, necessitano di attente letture per essere compresi<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> M. Bucchi, F. Neresini, *Science and public participation*, in E. Hackett, O. Amsterdamska, M. Lynch (a cura di), *Handbook of Science and Technology Studies – Third Edition*, The MIT Press, Cambridge, pp. 449-473, 2008; C. Chilvers, M. Kearnes, *Remaking Participation. Science, Environment and Emergent Politics*, Routledge, London, 2016.

<sup>7</sup> G. Quaranta, *Conoscenza, responsabilità e cultura: riflessioni sulla comunicazione scientifica*, "JCOM", 6, 4, 2007

<sup>8</sup> N. Oreskes, *Why Trust Sciences?*, New York, Princeton University Press, 2019; G. Tipaldo, *La società della pseudoscienza. Orientarsi tra buone e cattive spiegazioni*, Bologna, Il Mulino, 2019.

<sup>9</sup> P. Saurette, S. Gunster, *Ears wide shut: Epistemological populism, argumentation and Canadian conservative talk radio*, in "Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique", 44, 1, pp. 195-218, 2011.

<sup>10</sup> S. Fuller, *Post-Truth. Knowledge as a Power Game*, London, Anthem Press, 2018; T. Ylä-Anttila, *Populist knowledge: 'Post-truth' repertoires of contesting epistemic authorities*, "European Journal of Cultural and Political Sociology" 5(4): 356-388, 2018; L. Pellizzoni, *Innocent, Guilty or Reluctant Midwife? On the Reciprocal Relevance of STS and Post-truth*, "Tecnoscienza: Italian Journal of Science & Technology Studies", 10, 1, pp. 115-30, 2019; I. Picardi, *Nebulose di pseudoscienza. Incertezza, pseudo-fatti e tensioni nella governance tecnoscientifica*, "Cambio. Rivista sulle Trasformazioni Sociali", 9, 18, pp. 19-31, 2019; E. Lello, *Populismo anti-scientifico o nodi irrisolti della biomedicina? Prospettive a confronto intorno al movimento free vax*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", 3, pp. 479-508, doi: 10.1423/98558, 2020; M. Lynch, *We have never been anti-science: Reflections on science wars and post-truth*, "Engageing Science, Technology and Society", 6, pp. 49-57, 2020; A. Prasad, *Anti-science Misinformation and Conspiracies: Covid-19, Post-*

In questo capitolo indaghiamo alcune tensioni che caratterizzano gli spazi discorsivi sulla scienza e la tecnologia che hanno al centro la cura e la proposta in tali spazi di possibili rappresentazioni delle politiche di cura. In particolare, l'analisi confronta diversi repertori narrativi sulla cura del corpo e della salute utilizzati nella costruzione di legittimazione del sapere nella «medicina anti-aging». Uno degli elementi peculiari di tale campo, che lo rende particolarmente esemplare ai fini della nostra indagine, è che questa disciplina, come illustrato nel paragrafo che segue, ha trovato la sua legittimazione collocandosi al confine tra la medicina istituzionalizzata e pratiche di cura non riconosciute dalle istituzioni scientifiche ortodosse. Il materiale empirico indagato è costruito mediante l'osservazione web-etnografica di una comunità che promuove l'utilizzo dell'acqua alcalina come pratica di cura anti-aging. L'analisi mostra le tensioni che caratterizzano il concetto di cura così come questo emerge dalle narrazioni indagate, e la rivendicazione sulle politiche della cura proposte da tali comunità. La riflessione qui esposta si avvale dei risultati di un precedente lavoro<sup>11</sup> che ha analizzato le narrazioni sull'anti-aging all'interno della comunità di conoscenza scientifica rifiutata<sup>12</sup>.

## 2. *La medicina anti-aging come caso studio dei processi di legittimazione epistemica di una nuova disciplina tecnoscientifica*

La medicina anti-aging comprende un vasto e diversificato corpus

*truth, and Science and Technology Studies (STS)*, "Science, Technology and Society", pp. 1-25, 2021; P. Bory, P. Giardullo, S. Tosoni, V. Turrini, 'We will multiply the fires of resistance': *The catalysts of dissent against institutional science and their interplay with refused knowledge communities*, "Public Understanding of Science", 32(1), 2-19, 2023, <https://doi.org/10.1177/0963662522111352>.

<sup>11</sup> I. Picardi, M.C. Agodi M.C., *Ageing and anti-ageing discourses in refused knowledge communities. The alkaline water case*, "Rassegna Italiana di Sociologia" 2, pp. 377-402, doi: 10.1423/101849, (2020).

<sup>12</sup> Questo contributo è stato sviluppato nell'ambito del progetto di ricerca 2017B434E8 *Social factors and processes affecting the acceptance of fake scientific knowledge* finanziato dal programma MIUR-PRIN 2017. La ricerca è svolta da un consorzio coordinato da Federico Neresini (Università di Padova) insieme a Politecnico di Milano, Università Sacro Cuore (Milano) e Università di Napoli Federico II. Oggetto di studio del progetto sono state quattro casi di studio di conoscenza scientifica rifiutata, tra cui la comunità alcalina.

di conoscenze finalizzate a scoprire, promuovere e svolgere attività basate sulla conoscenza, per rallentare, fermare e invertire l'invecchiamento umano<sup>13</sup>. La costruzione della legittimazione della medicina anti-aging si presenta come un caso esemplare della lotta epistemica di nuova disciplina.

L'anti-aging inizia a diffondersi negli Stati Uniti all'inizio degli anni Novanta ma fino all'inizio degli anni 2000 questa conoscenza non era riconosciuta come "scientifica"; al contrario era ostacolata dalla comunità dei gerontologi che interpretavano le sue proposte come attività di ciarlataneria volte a raggirare i pazienti<sup>14</sup>. Tale posizionamento trovò una sua esplicita espressione pubblica nel 2002, quando l'*American Medical Association* si oppose apertamente alla medicina anti-aging sostenendo una lettera firmata da 51 gerontologi che descrivevano l'anti-aging come un'impresa «imprenditoriale», «vittimizzante» e «pseudoscientifica»<sup>15</sup>. Nonostante questa presa di posizione della medicina ortodossa, la tecnoscienza anti-aging nei due decenni successivi si è andata progressivamente istituzionalizzando al punto da diventare oggi una delle linee di ricerca su cui le politiche pongono particolare attenzione. Nel consolidamento di tale processo hanno avuto un ruolo centrale alcune conoscenze sviluppate nell'ambito della biomedicina utilizzata dalla medicina anti-aging per rendere ambivalente le conoscenze sull'invecchiamento, e hanno consentito progressivamente la descrizione della vecchiaia come una malattia. In particolare, quali il concetto di *invecchiamento molecolare*, ridefinito e incorporato nella tecnoscienza anti-aging<sup>16</sup>, e la distinzione analitica tra *età cronologica*

<sup>13</sup> C.E. Mykytyn, *Anti-ageing medicine: A patient/practitioner movement to redefine ageing*, "Social Science & Medicine", 62, 3, pp. 643-53, 2006 DOI:10.1016/j.socscimed.2005.06.021; J.A. Vincent, *The cultural construction of old age as a biological phenomenon: Science and anti-ageing technologies*, "Journal of Ageing Studies", 22, 4, pp. 331-9, 2008.

<sup>14</sup> J.R. Fishman, R.H. Binstock, M.A. Lambrix, *Anti-ageing science: The emergence, maintenance, and enhancement of a discipline*, "Journal of Ageing Studies", 22, 4, pp. 295-303, 2008, DOI: 10.1016/j.jageing.2008.05.010.

<sup>15</sup> S.J. Olshansky, L. Hayflick, B.A. Carnes, *Position statement on human ageing*, "The Journals of Gerontology Series A: Biological Sciences and Medical Sciences", 57, 8, B292-B297, 2002.

<sup>16</sup> A.M. Vaiserman, O.V. Lushchak, *Anti-ageing drugs: Where are we and where are we going?*, in A.M. Vaiserman, ed., *Anti-ageing drugs: From basic research to clinical practice*, London, The Royal Society of Chemistry, pp. 3-10, 2017.

ed *età biologica*<sup>17</sup>. Quest'ultima, – che sostituisce e assorbe la distinzione concettuale tra età e condizioni di salute, è inquadrata all'interno di uno schema concettuale attraverso il quale l'invecchiamento è assimilato alla malattia e al decadimento (*senescence*) mentre l'anti-aging indica un modello normativo in cui l'avanzamento dell'età ne viene liberato (*successful ageing*). Attraverso questa medicalizzazione della vecchiaia, l'invecchiamento è ricostruito non più come destino ma come processo (di declino), il campo tecnoscientifico sull'anti-aging è stato costituito e istituzionalizzato, acquisendo un notevole peso istituzionale<sup>18</sup>.

Allo stesso tempo, questo processo è avvenuto mentre si affermano cultura e politiche (della cura) che sottolineano la responsabilità individuale per la salute, incoraggiano il consumo e le pratiche di ringiovanimento come imperativi etici. In questo contesto, la recente espansione delle tecnoscienze anti-aging è strettamente correlata a una specifica bio-politica dell'invecchiamento, basata sulle tecnologie del sé, in cui «l'autonomia razionale e l'autodeterminazione si generano in connessione con gli atti del potere liberale»<sup>19</sup>. Ciò ha comportato una crescente domanda dei consumatori di biotecnologie, l'apertura di un florido mercato nel capitalismo neoliberista<sup>20</sup>.

### 3. *L'anti-aging nelle pratiche di cura alcalina*

In questa sezione indaghiamo le narrazioni sull'anti-aging costruite all'interno di comunità che promuovono l'acqua alcalina come pratica di cura corporea. Le comunità di acqua alcalina utilizzano e promuovono l'acqua alcalina ionizzata (pH > 7) come pratica di cura corporea, con proprietà rigeneranti e terapeutiche per ritardare l'invecchiamento, per prevenire e/o curare malattie cardiovascolari, diabete, iper-

<sup>17</sup> J.R. Fletcher, *Anti-ageing technoscience the biologisation of cumulative inequality: Affinities in the biopolitics of successful ageing*, in «Journal of Ageing Studies», 55, p. 100899, DOI:10.1016/j.jageing.2020.100899, 2020.

<sup>18</sup> A. Petersen, K. Seear, *In search of immortality: The political economy of anti-ageing medicine*, «Medicine Studies», 1, 3, pp. 267-79, 2009.

<sup>19</sup> T. Moreira, T. *Science, technology and the ageing society*, London, Routledge, 2017, p. 37.

<sup>20</sup> B. Neilson, *Ageing, experience, biopolitics: Life's unfolding*, «Body and Society», 18, 3-4, pp. 44-71. DOI:10.117 /1357034x12446377, 2012.

tensione, osteoporosi, ulcere, disturbi digestivi e intestinali, e infine per prevenire e curare il cancro. I sostenitori dell'acqua ionizzata alcalina sono testimonial, intermediari reclutati dai produttori di dispositivi di alcalinizzazione dell'acqua, affiancati da alcuni (seppur pochi) ricercatori.

Per analizzare facciamo riferimento alla definizione di comunità di conoscenza rifiutata, definita come un mondo sociale che sostiene un insieme di conoscenze non accettate dagli esperti scientifici ortodossi come appartenenti alla scienza, sebbene possa avere un gruppo di sostenitori che la considerano una scienza solida<sup>21</sup>. Lo studio si basa sull'osservazione web-etnografica<sup>22</sup> dei siti online per la promozione dei dispositivi per la produzione di acqua alcalina condotta nei mesi di gennaio-giugno 2020. Il materiale empirico raccolto è stato esplorato utilizzando un'analisi del contenuto<sup>23</sup> supportata dal software Nvivo. Di seguito riportiamo i risultati di tale analisi.

Il riferimento simbolico all'acqua come legato all'origine della vita – alla nascita e alla rinascita – è frequentemente mobilitato nel discorso sulle proprietà anti-aging dell'acqua alcalina. Se l'acqua è «indispensabile per la vita», l'acqua alcalina è «indispensabile per una vita più lunga». Nei documenti testuali e iconografici che promuovono l'acqua alcalina ionizzata, la vita umana è descritta come un percorso di crescita in un fluido alcalino (liquido amniotico), nascita in un corpo alcalino che volge gradualmente verso la morte in un corpo acido. In questa rappresentazione l'invecchiamento, come altre malattie, risulta da un progressivo processo di acidificazione dell'organismo, che può essere contrastato attraverso pratiche di idratazione volte ad alcalinizzare i tessuti corporei.

Nelle narrazioni volte a promuovere il bere acqua alcalina come pratica di cura e benessere, sono coinvolti due distinti repertori discorsivi, che costituiscono una doppia cornice.

<sup>21</sup> R.G.A. Dolby, *Reflection on Deviant science*, in R. Wallis, eds., *On the margins of science: the social construction of rejected knowledge*, PhilPapers, 1979.

<sup>22</sup> C. Hine, *Ethnography for the Internet: embedded, embodied and everyday*, London, Bloomsbury Academic, 2015; A.N. Markham, "Ethnography in the Digital Internet Era. From fields to flows, descriptions to interventions", in Denzin, N. and Lincoln, Y. (eds.), *Sage Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, CA, Sage, 2017.

<sup>23</sup> A. Lieblich, R. Tuval-Mashiach, T. Zilber, *Applied Social Research Methods: Narrative research*, Thousand Oaks, Sage, 1998.

Il primo repertorio, *biomolecolare*, è costruito utilizzando il lessico della chimica, della biologia, della fisiologia, e utilizza riferimenti a istituzioni scientifiche, pubblicazioni scientifiche, medici (lo stile di vita, il mercato dell'acqua, ecc. restando in secondo piano). In queste narrazioni la traduzione del binomio “acido-alcalino” nel binomio “*old-young*” avviene attraverso un processo di framing che utilizza le narrazioni biologiche e chimiche per spiegare la complessa fisiologia umana. In questi casi, il potere anti-aging dell'acqua alcalina è esercitato da un insieme di micro-agenti, come il pH, l'idrogeno molecolare, i globuli rossi, il potenziale redox, la matrice extracellulare, i radicali liberi, il microbiota, il sistema immunitario. Gli *attanti*<sup>24</sup> cui è attribuita l'azione anti-età sono il pH, il potenziale di ossidoriduzione e l'idrogeno molecolare. Queste narrazioni trasformano il processo (naturale) dell'invecchiamento in un sintomo di acidosi, come altre infiammazioni e malattie, più o meno gravi. Nell'uso di questo repertorio è possibile identificare il tentativo da parte dei sostenitori dell'acqua alcalina di costruire credibilità scientifica per le loro affermazioni di conoscenza, attraverso pratiche simili a quelle della comunità scientifica (fatti definiti *hard* da Latour<sup>25</sup>).

Il secondo repertorio è definito all'interno di una narrazione ecossistemica e olistica del funzionamento del corpo e delle pratiche di cura del corpo, volta a ristabilire un equilibrio con la natura. Gli elementi costitutivi di questo repertorio sono lo stile di vita, le pratiche alimentari, l'attività fisica, la natura, l'inquinamento, lo stress, le droghe, la nicotina, l'alcol, le onde elettromagnetiche, i pesticidi, il mercato, i media. In questo repertorio il buon senso (fatti *soft*<sup>26</sup>) prevale sulla mobilitazione del sapere scientifico. Nei repertori olistici, l'equilibrio acido-base traduce anche l'equilibrio tra l'essere umano e il mondo naturale. Lo squilibrio biochimico che si riscontra nei tessuti di un corpo acido è attribuito allo stile di vita malsano delle società occidentali caratterizzato da stili di vita frenetici, aria e acqua inquinate, sovraesposizione ai campi elettromagnetici, cattive abitudini alimentari, assunzione scorretta di sostanze come droghe, alcol, nicotina. In questa nar-

<sup>24</sup> B. Latour, *Reassembling the Social. An Introduction to Actor-Network Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

<sup>25</sup> B. Latour, *Science in action: How to follow scientists and engineers through society*, Cambridge, Harvard University Press, 1987.

<sup>26</sup> B. Latour, 1987.

razione, agire nel passaggio all'acqua alcalina ionizzata non significa solo intraprendere una pratica di cura del corpo. Tuttavia, assume il significato più alto di un cambiamento radicale di vita che segna, da un lato, una nuova consapevolezza del sistema responsabile di minacciare la salute degli individui; dall'altro, l'inizio di un percorso verso le origini il cui fine ultimo viene rappresentato come la riscoperta dell'armonia perduta corpo-natura. La ricerca dell'equilibrio acido-alcalino assume qui il significato di processi di riequilibrio che coincida con un più alto livello di consapevolezza e coscienza – un cambiamento mobilitato da una motivazione interiore. Nella visione olistica delineata, l'obiettivo stesso dei promotori dell'acqua alcalina viene narrato come il compimento di una missione: restituire salute agli altri. In questa narrazione, promuovere una rinascita alcalina significa fare in modo che anche gli altri possano agire con consapevolezza per diventare autori delle proprie scelte di vita e riappropriarsi della propria vita, minacciati da un sistema corrotto e malsano. Se il repertorio biomolecolare traduce l'invecchiamento in una malattia, quello olistico traduce la salute in uno stile di vita, la cui responsabilità è delegata alle scelte individuali.

Lo stile di vita alcalino, promosso all'interno di queste comunità come una scelta autentica e anticonformista, appare in questa analisi una forma di differenziazione e di individualizzazione sociale creata dai brand che vendono dispositivi di alcalinizzazione dell'acqua. Le pratiche di cura suggerite per il raggiungimento di un invecchiamento di successo sono attuate attraverso adeguate azioni individuali e responsabilità personali, in un'ottica che ignora il ruolo non solo dei determinanti genetici ma anche dei fattori sociali nell'invecchiamento e che porta a credere che il deterioramento della vecchiaia è il risultato di un fallimento personale<sup>27</sup>. Il consumo di acqua alcalina come pratica di cura del corpo è quindi coerente con una biopolitica basata sulle tecnologie del sé, in cui «le capacità di autonomia razionale e di auto-

<sup>27</sup> S. Katz, *Active and Successful Ageing. Lifestyle as a Gerontological Idea*, "Recherches Sociologiques et Anthropologiques", 44, 1, pp. 33-49, DOI:10.4000/rsa.910, 2013; S. Katz, T. Calasanti, *Critical perspectives on successful ageing: Does it 'appeal more than it illuminates'?*, "The Gerontologist", 55, 1, pp. 26-33, 2015; P. Martin, N. Kelly, B. Kahana, E. Kahana, B.J. Willcox, D.C. Willcox, L.W. Poon, *Defining successful ageing: A tangible or elusive concept?*, "The Gerontologist", 55, 1, pp. 14-25, 2015; N.M. Peterson, P. Martin, *Tracing the origins of success: Implications for successful ageing*, "The Gerontologist", 55, 1, pp. 5-13, 2015.

determinazione si generano in connessione con gli atti del potere liberale»<sup>28</sup>. Nonostante la retorica relativa alla ricerca olistica di un equilibrio corpo-natura contrario agli interessi del mercato dell'acqua, il discorso asseconda i concetti di salute e invecchiamento prevalenti nel mercato neoliberista, promuovendo la salute come oggetto di responsabilità individuale e l'invecchiamento come progetto personale che può essere gestito attraverso forme specifiche di azione imprenditoriale individuale e pratiche di consumo scelte individualmente. Ciò che viene promosso è una sorta di conoscenza personalizzata<sup>29</sup>, attivamente incoraggiata da specifiche strategie di marketing, creando nuove associazioni in cui affermazioni di conoscenza stabilizzate e rifiutate vengono riunite per costruire una nuova base di conoscenza personalizzata per le pratiche anti-invecchiamento.

#### 4. *Note conclusive: per una governance della cura e della tecnoscienza*

Il caso di studio presentato mostra come le contro-narrazioni sulla cura proposte dai sostenitori delle epistemologie populiste sono pervase dalle tensioni dominate dallo stesso frame individualista che caratterizza il sistema di commercializzazione e medicalizzazione della salute che tali forme di conoscenza si propongono di contrastare. In altri termini, quello che questa analisi evidenzia è il processo di rimozione della cura, intesa come insieme di attività indispensabili per la riproduzione dei legami sociali, per il mantenimento e la riproduzione della società, e della stessa tecnoscienza. Questa esclusione della cura è coerente con quanto individuato da Tronto<sup>30</sup> sul modo in cui sono costruiti i confini dello spazio politico e i domini d'indagine della politica e dell'economia. Come osserva Brunella Casalini “al fondo dell'esclusione della cura dallo spazio pubblico e dalla sfera economica del lavoro si colloca, dunque, un'operazione, che foucaultianamente è epistemologica e, al tempo stesso, espressione di determinate relazioni di potere, volte ad accreditare una precisa ontologia sociale: il soggetto della

<sup>28</sup> T. Moreira, *Science, technology and the ageing society*, London, Routledge, 2017.

<sup>29</sup> Fuller, S. (2018) *Post-Truth. Knowledge as a Power Game*, London, Anthem Press.

<sup>30</sup> J. Tronto, *J. Confini morali*, Diabasis, Reggio Emilia 2006.

politica è autonomo, razionale, libero e indipendente, proprietario di se stesso e del proprio lavoro, un soggetto i cui obblighi e le cui responsabilità sociali sono definite mediante scelte fondate sul consenso<sup>31</sup>.

L'indagine mostra inoltre come sia le politiche della cura, sia le sfide (e i limiti) della governance della tecnoscienza, debbano essere affrontate considerando la scienza e la realtà sociale come entità in continua trasformazione che co-evolvono in una molteplicità di forme eterogenee e contestualizzate, che richiedono un'attenzione costante in termini di governance e cura, in una continua rinegoziazione di valori e norme, così come di relazioni di potere. In questi termini la cura può essere determinante per sviluppare una riflessione volta a comprendere il modo di pensare delle nostre responsabilità nei contesti socio-economici e ambientali. La teoria della cura sostiene una riformulazione delle idee della politica per inquadrare la realtà contemporanea. Così come proposto da Felt<sup>32</sup>, la dimensione della cura nei processi di innovazione può divenire centrale nella re-immaginazione dell'Europa. In accordo con quanto sostenuto da diverse studiosi STS, la rivalutazione della cura è una dimensione rilevante della *ecologia politica*, intesa come la politicizzazione di pratiche di conoscenza e pratiche materiali che hanno a che fare con i processi dell'abitare il mondo<sup>33</sup>. In tale prospettiva l'ecologia perde l'accezione disciplinante di aderenza a principi di rispetto dell'ambiente, per tornare a una visione più profonda, legata alla stessa etimologia del termine, che la riconduce all'analisi delle interazioni tra organismi e ambienti di vita. Tale approccio chiama in causa un ripensamento delle pratiche scientifiche nella costruzione del mondo. Nelle ecologie socio-naturali di Donna Haraway, essere una creatura terrestre significa andare oltre l'eccezionalità umana, per costruire pratiche (necessarie e situate) di

<sup>31</sup> B. Casalini, *Care e riproduzione sociale. Il rimosso della politica e dell'economia*, "Bollettino telematico di filosofia politica", 2016.

<sup>32</sup> U. Felt, 2013.

<sup>33</sup> I. Stengers, *Introductory notes on an ecology of practices*, "Cultural Studies Review", 11(1), 183-196, 2005; I. Stengers, I., *Au temps des catastrophes: Résister à la barbarie qui vient*, Paris, La Découverte, 2009; B. Latour, *Face à Gaïa. Huit conférences sur le nouveau régime climatique*, Paris, Les Empêcheurs de penser en rond/La Découverte, 2015; B. Latour, *Où atterri ? Comment s'orienter en politique*, Paris, La Découverte, 2017 (trad. it. *Tracciare la rotta. Come orientarsi in politica*, Milano, Cortina, 2018).

«solidarietà multispecie»<sup>34</sup>. Analogamente la costruzione del processo di innovazione richiede un esame più attento e una comprensione più ampia, capace di riconsiderare le discrepanze attualmente esistenti tra i criteri di valutazione utilizzati nelle politiche della ricerca e dell'innovazione, da una parte, e le aspettative, le domande e le pratiche di cura – intesa, questa, come concetto capace di incorporare un più ampio sistema di valori che può portare a ri-assemblare le diverse componenti della infrastrutturazione tecnoscientifica dei nostri mondi sociali come elementi di un bene collettivo e pubblico.

### Bibliografia

- Bijker, W. 1995 *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs. Toward a Theory of Sociotechnical Change*, Cambridge, MA, The MIT Press; trad. it. *La bicicletta e altre innovazioni*, Milano, McGraw-Hill, 1998.
- Bijker, W. e Law, J. 1992 (a cura di) *Shaping Technology / Building Society: Studies in Sociotechnical Change*, Cambridge, The MIT Press.
- Bory, P., Giardullo, P., Tosoni, S., & Turrini, V. (2023). 'We will multiply the fires of resistance': The catalysts of dissent against institutional science and their interplay with refused knowledge communities. *Public Understanding of Science*, 32(1), 2-19. <https://doi.org/10.1177/0963662522111352>
- Bucchi, M., Neresini, F. 2008 *Science and public participation*, in E. Hackett, O. Amsterdamska, M. Lynch (a cura di), *Handbook of Science and Technology Studies – Third Edition*, The MIT Press, Cambridge, pp. 449-473
- Casalini, B. (2016). Care e riproduzione sociale. Il rimosso della politica e dell'economia. *Bollettino telematico di filosofia politica*.
- Chilvers, C., Kearnes, M. 2016 *Remaking Participation. Science, Environment and Emergent Politics*, Routledge, London.
- Collins, H. e Pinch, T. [1998] *The Golem at large. What you Should know about Technology*, Cambridge, Cambridge University Press; trad. it. *Il golem tecnologico*, Torino, Edizioni di Comunità, 2000.
- Dolby, R.G.A. (1979) *Reflection on Deviant science*, in Wallis, R., eds., *On the margins of science: the social construction of rejected knowledge*, PhilPapers.

<sup>34</sup> Haraway, D.J. (2016), *Staying with the Trouble: Making Kin in the Chtulucene*, Durham, Duke University Press, (trad. it. *Chtulucene. Sopravvivere su un pianeta infetto*, Roma, Nero Editions, 2019

- Fishman, J.R., Binstock, R.H., Lambrix, M.A. (2008) *Anti-ageing science: The emergence, maintenance, and enhancement of a discipline*, in «Journal of Ageing Studies», 22, 4, pp. 295-303, DOI: 10.1016/j.jageing.2008.05.010.
- Fletcher, J.R. (2020) *Anti-ageing technoscience the biologisation of cumulative inequality: Affinities in the biopolitics of successful ageing*, in «Journal of Ageing Studies», 55, p. 100899, DOI:10.1016/j.jageing.2020.100899.
- Fuller, S. (2018) *Post-Truth. Knowledge as a Power Game*, London, Anthem Press.
- Haraway, D.J. (2016), *Staying with the Trouble: Making Kin in the Chthulucene*, Durham, Duke University Press, (trad. it. *Chthulucene. Sopravvivere su un pianeta infetto*, Roma, Nero Editions, 2019)
- Hine, C. (2004), *Virtual Ethnography Revisited*, Paper summary prepared for session on Online Research Methods, Research Methods Festival, Oxford, July 1st 2004, retrieved [http://www.restore.ac.uk/orm/background/exploringorms/rmf\\_hine\\_outline.pdf](http://www.restore.ac.uk/orm/background/exploringorms/rmf_hine_outline.pdf)
- Hine, C. (2015), *Ethnography for the Internet: embedded, embodied and everyday*, London, Bloomsbury Academic.
- Katz, S. (2013) *Active and Successful Ageing. Lifestyle as a Gerontological Idea*, in «Recherches Sociologiques et Anthropologiques», 44, 1, pp. 33-49, DOI:10.4000/rsa.910.
- Katz, S., Calasanti, T. (2015) *Critical perspectives on successful ageing: Does it 'appeal more than it illuminates'?*, in «The Gerontologist», 55, 1, pp. 26-33.
- Latour, B. (1987) *Science in action: How to follow scientists and engineers through society*, Cambridge, Harvard University Press.
- Latour B. 1990 *Technology is society made durable*, in "The Sociological Review", a. XXXVIII, pp. 103-131.
- Latour, B. (2007). *Reassembling the social: An introduction to actor-network-theory*. Oup Oxford.
- Latour, B. (2015), *Face à Gaïa. Huit conférences sur le nouveau régime climatique*, Paris, Les Empêcheurs de penser en rond/La Découverte.
- Latour, B. (2017), *Où atterri ? Comment s'orienter en politique*, Paris, La Découverte, (trad. it. *Tracciare la rotta. Come orientarsi in politica*, Milano, Cortina, 2018).
- Lello, E. (2020) *Populismo anti-scientifico o nodi irrisolti della biomedicina? Prospettive a confronto intorno al movimento free vax*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», 3, pp. 479-508, doi: 10.1423/98558.
- Lieblich, A., Tuval-Mashiach, R., Zilber, T. (1998) *Applied Social Research Methods: Narrative research*, Thousand Oaks, Sage.

- Lynch, M. (2020) *We have never been anti-science: Reflections on science wars and post-truth*, in «Engaging Science, Technology and Society», 6, pp. 49-57
- Markham, A.N. (2017), «Ethnography in the Digital Internet Era. From fields to flows, descriptions to interventions», in Denzin, N. and Lincoln, Y. (eds.), *Sage Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, CA, Sage (anticipated 2016).
- Martin, P., Kelly, N., Kahana, B., Kahana, E., Willcox, B.J., Willcox, D.C., Poon, L.W. (2015) *Defining successful ageing: A tangible or elusive concept?*, in «The Gerontologist», 55, 1, pp. 14-25.
- Moreira, T. (2017) *Science, technology and the ageing society*, London, Routledge.
- Mykytyn, C.E. (2006) *Anti-ageing medicine: A patient/practitioner movement to redefine ageing*, in «Social Science & Medicine», 62, 3, pp. 643-53. DOI:10.1016/j.socscimed.2005.06.021.
- Neilson, B. (2012) *Ageing, experience, biopolitics: Life's unfolding*, in «Body and Society», 18, 3-4, pp. 44-71. DOI:10.1177/1357034x12446377
- Olshansky, S.J., Hayflick, L., Carnes, B.A. (2002) *Position statement on human ageing*, in «The Journals of Gerontology Series A: Biological Sciences and Medical Sciences», 57, 8, B292-B297.
- Oreskes, N. (2019) *Why Trust Sciences?*, New York, Princeton University Press.
- Pellizzoni, L. (2019) *Innocent, Guilty or Reluctant Midwife? On the Reciprocal Relevance of STS and Post-truth*, in «Tecnoscienza: Italian Journal of Science & Technology Studies», 10, 1, pp. 115-30.
- Petersen, A., Seear, K. (2009) *In search of immortality: The political economy of anti-ageing medicine*, in «Medicine Studies», 1, 3, pp. 267-79.
- Peterson, N.M., Martin, P. (2015) *Tracing the origins of success: Implications for successful ageing*, in «The Gerontologist», 55, 1, pp. 5-13.
- Picardi I., Agodi M.C. (2020), *Ageing and anti-ageing discourses in refused knowledge communities. The alkaline water case*, in "Rassegna Italiana di Sociologia" 2, pp. 377-402, doi: 10.1423/101849
- Picardi, I. (2019) *Nebulose di pseudoscienza. Incertezza, pseudo-fatti e tensioni nella governance tecnoscientifica*, in «Cambio. Rivista sulle Trasformazioni Sociali», 9, 18, pp. 19-31.
- Prasad, A. (2021) *Anti-science Misinformation and Conspiracies: Covid-19, Posttruth, and Science and Technology Studies (STS)*, in «Science, Technology and Society», pp. 1-25, <https://doi.org/10.1177/09717218211003413>.
- Quaranta, G. (2007). Conoscenza, responsabilità e cultura: riflessioni sulla comunicazione scientifica. *JCOM*, 6, 4.

- Saurette, P., Gunster, S. (2011) *Ears wide shut: Epistemological populism, argumentation and Canadian conservative talk radio*, in «Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique», 44, 1, pp. 195-218.
- Stengers, I. (2005a), «Introductory notes on an ecology of practices», *Cultural Studies Review*, 11(1), 183-196.
- Stengers, I. (2009), *Au temps des catastrophes: Résister à la barbarie qui vient*, Paris, La Découverte.
- Tipaldo, G. (2019) *La società della pseudoscienza. Orientarsi tra buone e cattive spiegazioni*, Bologna, Il Mulino.
- Tronto, J. *Confini morali*, Diabasis, Reggio Emilia 2006.
- Vaiserman, A.M., Lushchak, O.V. (2017) *Anti-ageing drugs: Where are we and where are we going?*, in Vaiserman, A.M., ed., *Anti-ageing drugs: From basic research to clinical practice*, London, The Royal Society of Chemistry, pp. 3-10.
- Vincent, J.A. (2008) *The cultural construction of old age as a biological phenomenon: Science and anti-ageing technologies*, in «Journal of Ageing Studies», 22, 4, pp. 331-9.
- von Schomberg, R. 2013 *A vision of Responsible Research and Innovation*, in R. Owen, J. Bessant, M. Heintz (a cura di), *Responsible Innovation*, Wiley, Hoboken
- Wallis, R. (1979) *On the margins of science: the social construction of rejected knowledge*, no. 501 W3
- Ylä-Anttila T. (2018) *Populist knowledge: 'Post-truth' repertoires of contesting epistemic authorities*. *European Journal of Cultural and Political Sociology* 5(4): 356-388.



ARMANDO VITTORIA

WELFARE POSTDEMOCRATICO E SOCIETÀ SENZA DOLORE.  
CURA E POLITICA SOCIALE  
AL TEMPO DELL'INDIVIDUALISMO DI MASSA

SOMMARIO: 1. Welfare postdemocratico, politica della cura, individualismo di massa. – 2. Le politiche di cash benefit e la democrazia “del reddito”. – 3. Le maggioranze contro il welfare, politico e collettivo. – 4. Conclusioni.

1. *Welfare postdemocratico, politica della cura, individualismo di massa*

Con la crisi dei *subprime* scoppiata nel 2007, poi con il ciclo di austerità, e in ultimo con la crisi pandemica, è maturato un livello di sfida al modello sociale europeo, inteso quale modello di tenuta del benessere collettivo, che nemmeno lo *stage* post-fordista aveva proposto. Nei fatti, è oramai proprio la “non-morte” del neoliberalismo (Crouch 2014) che sembra minare il principio sociale, nel suo non chiudere, nel non tracciare altra prospettiva se non quella omologante per la cosiddetta condizione postdemocratica. Insomma, la fine della ‘globalizzazione felice’ non è una vera fine né contiene un diverso inizio per il modello sociale occidentale, e questo costringe ad un ennesimo disorientamento i soggetti anche politici chiamati ad elaborare una visione alternativa a quella del *retrenchment* sociale; disorientamento forse più grande di quello provocato dalla fine della quadratura del cerchio della *welfare democracy* (Dahrendorf 1996).

Il lungo ciclo che è andato dall’austerità alla pandemia sembra aver in qualche modo radicalizzato le criticità delle postdemocrazie, ma anche del modello sociale che a queste è sotteso; perché se “i partiti si dissolvono in leader individuali carismatici, è la popolazione a svilupparsi in una “massa atomizzata” (Von Beyme 2017, 8). Terminata, infatti, la stagione molto illusoria del welfare mix, con il suo tentativo di “sussidiare” il patto fordista appoggiandosi quasi interamente ad una società civile strutturata non così diversa in fondo dalla *big society* del riflusso thatcheriano, il dibattito corrente sul futuro delle politiche sociali sembra infatti rivelare – come testimoniano le agende dei governi europei dell’ultimo ventennio – la fatica di sostituire con qualcosa di nuovo la logica redistributiva istituzionalizzata propria delle de-

mocrazie industriali (Van Kersbergen e Vis 2014; Esping-Andersen 2019; Offe 2019). Con la crisi, la fatica di governare le politiche pubbliche in campo sociale appare dunque il riflesso di una difficoltà di esprimere una nuova lettura della società del capitalismo maturo, e particolarmente di riconoscere – senza ipocrisie – che l’indifferenza verso diseguaglianze ormai normalizzate si basi sulla cristallizzazione di nuove logiche gerarchiche dettate dall’ordine globalizzato (Harvey 2014), corroborate dalla prevalente spinta individualistica proveniente dalla società stessa.

L’attuale dibattito sulla curvatura che l’agenda delle politiche sociali imprimerà ai sistemi di welfare continentali non può che muovere, dunque, dal registrare un cambiamento strutturale avvenuto nei termini dell’offerta e della domanda di politica del welfare sul continente. Sul primo versante, riconoscendo l’urgenza ormai assunta da una revisione dei meccanismi istituzionali e di policy sociale, la sfida è quella di rendere sostenibili, insieme, alti livelli di diseguaglianza sociale, spinti processi di automazione e delocalizzazione produttiva, e in prospettiva anche alti tassi di disoccupazione involontaria. Sul lato della domanda, il dato è invece quello di una veloce trasformazione sociale, con l’affermarsi di paradigmi organizzativi *piatti* e colonizzati dall’individualismo di massa, in cui perde consistenza – ancor più che con la fine del fordismo – l’idea che sia la sfera pubblica, rappresentativa, collettiva il terreno di gestazione della domanda di protezione sociale, di welfare, di *provvidenza* come si diceva un tempo.

Il paradosso del welfare postdemocratico è proprio questo: la richiesta oggettiva di uno Stato che torni a “controllare e proteggere” (Gerbaudo 2022) non costituisce più il terminale di una rivendicazione intermediata e collettiva, bensì l’espressione di un bisogno individuale e “palliativo” (Han 2021). Un paradosso che è quindi un dilemma riguardante le basi morali della politica sociale, e nel quale si inserisce, anche, il dibattito sulla *politics of care* in Europa e in Italia, riflettendo di quest’ultima tendenza sia i punti di forza sia le criticità (Faraco e Paternò 2021; Mortari 2021). Da un lato, la possibilità di declinare il dibattito sull’inclusione e l’integrazione ‘dell’altro’ attraverso uno sguardo che superi i limiti del paradigma dell’istituzionalizzazione; dall’altro, però, il ritorno ad una categoria – ‘cura’ – desunta da quella più generale di solidarietà (Furia 2021, 155) e che inevitabilmente espone ad uno spazio dialettico, scientifico e forse anche epistemico che non può che venire contaminato dalla tradizione contrattualista

nord-americana. Tradizione non solo sostanzialmente minoritaria in campo europeo, ma che soprattutto propone più di una criticità, essendo il dilemma del welfare postdemocratico fondamentale centrato sulla sfida dell'individualismo di massa.

## 2. *Le politiche di cash benefit e la democrazia "del reddito"*

Un versante di un certo interesse di questo dibattito è costituito dalle riflessioni che emergono, pur lentamente, sulla nuova politica sociale basata sul trasferimento di reddito (*income-based*), che ha spinto a ragionare anche di passaggio dalla democrazia del welfare a quella del 'reddito' (Vittoria 2021). In particolare, ad essere discussa è la tendenza dei nuovi meccanismi politica pubblica del welfare a disegnare misure di *cash benefit* (*social grant, minimum income, basic income*) immaginate non già per fini redistributivi e di reintegrazione sociale ma quasi ristorativi della paura di marginalizzazione individuale; paura che, come si è notato, si riflette nella negazione sistemica che (anche) il principio della sofferenza, come del conflitto, possa determinare la logica di sviluppo sociale e dello spazio pubblico (Han 2021).

Siamo davvero dinanzi alla prospettiva di una democrazia *del reddito* - posto che questa realizzi davvero dell'universalismo sociale e politico (Blix 2017)? Tutto quello che possiamo chiedere al futuro modello sociale europeo in termini di eguaglianza, cura, integrazione e inclusione dell'altro/dell'altra è di istituzionalizzare politiche sociali che trasferiscano una equa dote monetaria per rassicurare e lenire la paura di sofferenza individuale? Il welfare, come paradigma di demercificazione (Esping-Andersen 1990), di rimozione degli ostacoli di disegualianza per la promozione cittadinanza democratica è davvero al tramonto nell'attuale società dell'individualismo di massa?

Sul piano generale, è indiscutibile che il modello di capitalismo sviluppatosi con la tarda globalizzazione ponga il tema della disegualianza come strutturale (Piketty 2016; Milanovic 2019).

Iniziata con lo stage post-fordista (Jessop 1996), la pressione irresistibile sul ridimensionamento dei meccanismi basati sull'universalità delle prestazioni sociali (Pierson 1998) ha prodotto nei principali sistemi europei processi di *retrenchment* e *rescaling* istituzionale del welfare industriale-produttivista enormi, che né il reaganismo né il Thatcherismo avrebbe solo osato pensare più che proporre. Nel campo del-

le politiche sociali tali spinte hanno istituzionalizzato modelli di politica sociale via via sempre più caratterizzati dall'idea del *social benefits* più che del diritto sociale: da una molto sfumata ispirazione 'lavorista' delle politiche e il moltiplicarsi di misure spesso slegate da un orizzonte di integrazione produttivista dei beneficiari; da una crescente monetizzazione delle misure e la loro individualizzazione; dal proliferare, in generale, di misure sociali disegnate come *income-based*, da implementarsi senza grande sforzo burocratico e senza il rilevante intervento dei corpi di intermediazione collettiva.

Significativo è, in questo senso, il dibattito sviluppatosi inizialmente nei sistemi dell'Europa centro-settentrionale (*bijstand*, *sozialhilfe*, *kontanthjaelp*) sulle misure di reddito minimo come classe di policy sociale, integrativa del welfare classico, pensata per aiutare a contrastare la povertà e l'esclusione sociale. Dopo il 2008, tale dibattito si è trasferito anche nei paesi dell'Europa meridionale, non ultima l'Italia. Il punto di caduta nel campo delle politiche pubbliche è maturato prima nella Spagna della crisi, per poi estendersi anche in Italia (Vittoria 2019), dove le non poche criticità di applicazione rispetto di esperienze come il SIA o il REI (Natili 2019) si sono poi moltiplicate con l'entrata in vigore di una misura, tanto necessaria quanto mal disegnata, come il Reddito di Cittadinanza (Baldini e Gori 2019; Vittoria 2020).

Rispetto alle nuove teorie del welfare, più generalmente la politica sociale *del reddito* è stata principalmente valutata nella capacità di contenimento degli effetti sociali della povertà anche familiare (Marchal *et al.* 2016; Cantillon *et al.* 2017), meno sul lato del raggiungimento degli obiettivi classicamente definibili di welfarismo progressivo, ovvero di riduzione delle disuguaglianze sociali prodotte dal capitalismo attraverso la cittadinanza democratica. Pensando, tuttavia, proprio al dilemma 'morale' sotteso alla sfida del welfare postdemocratico - paradigma di eguaglianza e integrazione collettiva, o strumento di protezione dalla paura (di soffrire) individuale? - significativo è il dibattito sorto attorno al *basic income* (la proposta di un trasferimento di reddito individuale, universale e incondizionato a tutti i cittadini tra i 16 e i 65 anni) come ipotesi trasformativa del welfare per le democrazie mature. Tale dibattito vede infatti convergere sempre più segmenti di opinione opposti - di stampo sia tecno-liberale come populista - sul consenso ad una idea della policy sociale centrata su misure individualizzate di trasferimento monetario di reddito sostitutive del welfare

come leva di redistribuzione, intermediazione collettiva, demercificazione della cittadinanza anche politica.

In questo senso, la discussione sul posto che la solidarietà, se si vuole l'eguaglianza, avrà nelle postdemocrazie assume un valore politico *tout court*: di politica del welfare. Ne sono testimonianza, da un lato, l'alleanza d'opinione che oscilla dai *think tanks* libertari ai movimenti anti-establishment che sostiene l'iniziativa dei cittadini europei per sottoporre al Parlamento di Bruxelles una misura europea di *universal basic income*; dall'altro, l'originale modalità con cui alle presidenziali americane una figura ambigua come quella dell'imprenditore Andrew Yang – sostenuto da *big donors* anche repubblicani – ha avanzato la proposta di un *freedom dividend*, ovvero di un reddito di base incondizionato di 1.000 dollari dai 18 ai 64 anni.

Tutto questo non deve sorprendere, perché fornisce la misura di un crescente consenso attorno a nuove e talora sorprendenti concezioni morali della politica sociale. L'idea del reddito naturale quale unica forma di compensazione – più che redistribuzione – in un modello di società che si intravede come sempre più indipendente dal lavoro è, in fondo, uno dei postulati di quella filosofia contrattualista, liberale, a-welfarista ma soprattutto individualista che anima da sempre l'idea madre delle politiche di *cash benefit*, cioè il *basic income* (Van Parijs 1991). E collocate nel dibattito sul ruolo che il welfare avrà nelle cosiddette postdemocrazie, tali tendenze finiscono per riflettere l'egemonia culturale che il neoliberismo 'non-morto' continua ad esercitare nell'agenda setting delle politiche sociali. Conferma la (non) improbabile prospettiva di un passaggio da modelli di protezione sociale post-produttivisti e/o *work-oriented* ad altri interamente centrati su poche politiche di trasferimento di reddito – fiscali, de-istituzionalizzate e de-socializzate – che realizzerebbe, in fondo, il sogno del neoliberismo: sempre più, e ancora, verso sistemi de-costituzionalizzati e de-politicizzati; sempre più uno spazio pubblico e sociale disarticolato e disintermediato.

Ed è appunto alla luce di questo scenario che va collocata la discussione sul contributo che la politica della cura può fornire al futuro modello sociale europeo. Il baricentro della politica sociale continentale soffre ormai prepotentemente una pressione a spostarsi verso misure di ispirazione più contrattualista e individualista – redditi, doti generazionali – che escludono, per la loro implementazione, la logica collettiva, partecipativa, di intermediazione. D'altra parte, al tempo del neo-

individualismo di massa e della *platform society* (Van Dijck *et al.* 2018), perché la politica sociale dovrebbe risultare immune dal cambio paradigmatico? Piuttosto, l'interrogativo di fondo è, forse, quello sulla provenienza di questa spinta all'individualizzazione dei meccanismi di welfare nelle postdemocrazie.

### 3. *Le maggioranze contro il welfare, politico e collettivo*

Nel suo lavoro ormai di riferimento sulla crisi fiscale dello Stato fordista, O'Connor sosteneva che, tra le altre cose, era stata l'emersione di maggioranze elettorali contro la spesa pubblica ad avviare il declino del welfare industriale (O'Connor 1982). Con una parafrasi, potrebbe dirsi lo stesso del welfare post-democratico: è ormai chiaro, infatti, l'emergere in molte democrazie di maggioranze trasversali non contro la spesa pubblica in sé, ma contro l'utilizzo della stessa per finanziare politiche di welfare centrate su una idea redistributiva, produttivistico-sociale e lavorista dei suoi obiettivi.

Ne è in qualche modo prova l'accoglienza trasversale delle misure di sostegno al reddito tra le nuove forze politiche: per le formazioni tecno-liberali, che le concepiscono a sedazione del conflitto sociale; tra i partiti populistici e *far-right*, seppur con molte oscillazioni, per capitalizzare elettoralmente il rancore e la paura dell'esclusione sociale che attraversa le componenti più regressive dei *modernization losers* (Fenger 2018). Un consenso che attraversa larghi segmenti dell'opinione pubblica e che è verso una idea della protezione pubblica come benefit individuale: di favore verso una spesa sociale di consumo ma di opposizione verso la spesa progressiva, che è invece investimento nell'integrazione, redistribuzione, nell'inclusione. Un consenso che si manifesta sul *basso* del sistema politico, ovvero tra i soggetti populistici che capitalizzano il consenso dei *left-behind* della globalizzazione (Inglehart e Norris 2019). rassicurandone la paura individualizzata di marginalizzazione nel sistema. Un consenso che però si esprime anche sull'*alto* dell'establishment, per come questo tipo di politica sociale si dimostra fortemente compatibile con l'agenda di governi tecno-liberali (Bloom e Sancino 2019), pronti a difendere misure di politica sociale che non discutano la logica della disuguaglianza, socializzino i costi delle crisi – com'era iniziato il piano Paulson? – e, in prospettiva, assicurino anche consumo interno.

Il welfare come paradigma di redistribuzione e demercificazione sembra dunque allontanarsi dall'orizzonte della politica sociale, visto il modo in cui le agende di policy risultano sempre più 'schiacciate' su misure individualizzate di sostegno al reddito. Queste evidenziano una capacità di attrazione fortissima per la "società algopatica" dell'individualismo di massa (Han 2021), giacché l'idea di uno stato sociale che trasferisce capacità monetaria al singolo incarna perfettamente il bisogno analgesico dell'individuo-massa di calmare la propria paura di esclusione dal sistema della tarda globalizzazione, ma senza passare attraverso il conflitto economico e sociale, e con una speculare assenza di costo politico per i governi e il cosiddetto establishment. Gli studi che negli Stati Uniti della 'seconda grande depressione' del 2008 hanno correlato l'impatto della crisi sulla 'nuova minoranza' (Gest 2016) con la cosiddetta *opiod crisis*, sono da questo punto di vista straordinariamente illustrativi per quanto, talora, contestati (Dasgupta *et al.* 2018).

Ciò che però dovrebbe maggiormente interrogare sono soprattutto le implicazioni antisociali che proverrebbero dal consolidarsi di una filosofia di welfare basata su una idea contrattualistica, monetizzata ed individualizzante. In questo, l'etica e la politica della cura possono svolgere una funzione di contrasto sul lato socioculturale, ma non certo erigere una contro-logica politica, per come risentono del principio morale al fondo contrattualista che le ispira. La sfida per una società solidale (o forse meglio eguale) al tempo dell'individualismo di massa e della postdemocrazia è capire se il welfare debba continuare ad essere un paradigma di emancipazione collettiva oppure diventare strumento di protezione individualizzata dalla paura, attraverso modelli di politica pubblica centrati sul reddito, e che rinunciano a perseguire il potenziamento della uguale capacità di cittadinanza democratica delle persone.

#### 4. Conclusioni

Se questa tendenza all'istituzionalizzarsi di modelli di politica sociale individualizzati e *income-based* dovesse, nei prossimi decenni, confermarsi, la contropinta che l'etica della cura può fornire appare, come detto, limitata. Un punto di equilibrio morale di tipo altruistico, mutualistico e solidaristico per le nostre società è, certo, assolutamente

necessario. Il rischio paradossale è, però, che la logica a suo modo sociale della politica della cura venga annullata da questa domanda, individualizzata nella massa, di politica sociale del non-dolore. Un rischio antisociale, perché una politica composta di benefit individualizzati sul reddito esprime, in sé, una idea dello spazio sociale disegnata nell'assenza di trama collettiva, di connessione civile, di conflitto politico.

Quest'ultimo punto resta, sempre, il prevalente, se si intende difendere il modello sociale europeo, giacché per sottrarsi alla illusione un po' populista della democrazia *del reddito* non basta proporre una pur meritoria contro-illusione – come la funzione sussidiaria dell'etica solidaristica – ma è necessario avanzare pratiche collettive e alternative di costruzione dell'eguaglianza. Questo resta, in fondo, il punto più critico della difesa del welfare da un suo uso non-redistributivo e non-solidale. Il conflitto sembra infatti non estinto, ma piuttosto espunto dallo spazio democratico e delle politiche pubbliche, e con esso non annullato ma decentrato anche il lavoro come leva di eguaglianza sociale. Ma in una società senza-lavoro e senza-conflitto difficilmente il welfare emerge come modello di redistribuzione e di emancipazione collettiva, come la ripresa del dibattito sul salario minimo in qualche modo evidenza.

Ed è proprio questa sottile, ma chiaramente avvertibile, tensione antisociale che vibra in molte democrazie mature a proporre, forse, quello che è l'interrogativo di fondo sul futuro del welfare: questa crescente individualizzazione nel campo delle politiche sociali, che spinge a destrutturare la logica collettiva della rimozione delle diseguaglianze, riducendo il tema dell'esclusione, del bisogno, del diritto sociale all'autonomia del consumatore (nel mercato) e alla protezione del percettore individuale (dallo Stato), origina - principalmente - nell'offerta politica, o nella domanda sociale? Sarà però il tempo, prossimo, a dirci se le magnifiche sorti del modello sociale europeo saranno progressive, o regressive.

#### *Riferimenti*

- Baldini, M., Gori, C. (2019), *Il reddito di cittadinanza*, in «il Mulino», 68, 2, pp. 269- 277.
- Blix, M. (2017), *Reform of the Welfare State or Dreams about Universal Basic Income?* in «Ippr Progressive Review», 24, 1, pp. 76-82.

- Bloom, P., Sancino, A. (2019), *Disruptive democracy. The clash between techno-populism and techno-democracy*, Sage, London.
- Cantillon, B., Marchal, S., Luigjes, C. (2017), *Decent Incomes for the Poor: Which Role for Europe?* in «Journal of Common Market Studies», 55, 2, pp. 240-256.
- Crouch, C. (2014), *Il potere dei giganti. Perché la crisi non ha sconfitto il neoliberalismo*, Laterza, Roma-Bari.
- Dahrendorf, R. (1996), *Quadrare il cerchio*, Roma-Bari, Laterza.
- Dasgupta, N., Beletsky, L., Ciccarone, D. (2018), *Opioid crisis: no easy fix to its social and economic determinants* in «American journal of public health», 2, pp.182-186.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Esping-Andersen, G. (2019), *The three political economies of the welfare state*. In *The study of welfare state regimes* (pp. 92-123), Routledge, London.
- Faraco, C., Paternò, M.P. (2021) (a cura di), *Cura e cittadinanza*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Fenger, M. (2018), *The Social Policy Agendas of Populist Radical Right Parties in Comparative Perspective*, in «Journal of International and Comparative Social Policy», 34, 3, pp. 188-209.
- Furia, A. (2021), Ricucire trame, ricreare legami. Solidarietà e cura di fronte alla crisi della democrazia contemporanea. In *Cura e cittadinanza* (pp. 141-160), Editoriale Scientifica, Napoli.
- Gerbaudo, P. (2022), *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*. Milano, Nottetempo, Milano
- Gest, J. (2016), *The new minority: White working-class politics in an age of immigration and inequality*, Oxford University Press, Oxford.
- Han, Byung-Chul (2021), *La società senza dolore*, Torino, Einaudi.
- Harvey, D. (2004), *The "new" imperialism: accumulation by dispossession*, in «Socialist register», 40, pp. 63-87.
- Inglehart, R., Norris, P. (2019), *Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Jessop, B. (1996), *Post-Fordism and the state*. In *Comparative welfare systems* (pp. 165-183), Palgrave, London.
- Marchal, S., Marx, I., Van Mechelen, N. (2016), *Minimum Income Protection in the Austerity Tide*, in «Iza Journal of European Labor Studies», 5, 4, disponibile al link: <https://izajoels.springeropen.com/articles/10.1186/s40174-016-0052-7>.
- Milanovic, B. (2019), *Capitalism, alone: The future of the system that rules the world*, Har-

- Mortari, L. (2021), *La politica della cura: Prendere a cuore la vita. Italia*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Natili, M. (2019), *The Politics of Minimum Income: Explaining Path Departure and Policy Reversal in the Age of Austerity*, Berlin, Springer.
- O'Connor, J. (1982), *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, Torino.
- Offe, C. (2019), *Democracy against the Welfare State?: Structural Foundations of Neoconservative Political Opportunities*. In *Responsibility, Rights, and Welfare* (pp. 189-228), Routledge, London.
- Pierson, P. (1998), *Irresistible forces, immovable objects: Post-industrial welfare states confront permanent austerity*, in «Journal of European Public Policy», 5, 4, pp. 539-560.
- Piketty, Th. (2016), *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano, ed. kindle.
- Van Dijck, J., Poell, T., De Waal, M. (2018), *The platform society: Public values in a connective world*, Oxford University Press, Oxford.
- Van Kersbergen, K., Vis, B. (2014), *Comparative welfare state politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Van Parijs, P. (1991), *Why Surfers Should be Fed: The Liberal Case for an Unconditional Basic Income*, in «Philosophy and Public Affairs», 20, 2, pp. 101-131.
- Vittoria A. (2019), *Sostenibilità istituzionale e rendimento di policy del reddito minimo nei sistemi dell'Europa del sud: la Renta mínima de insercion e il Reddito di cittadinanza*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 3, pp. 365-381.
- Vittoria, A. (2020), *La scomparsa dei poveri. Una prima valutazione di policy sul Reddito di Cittadinanza*, in «Politiche Sociali», 3, pp. 525-544.
- Vittoria, A. (2021), *La sostenibilità di una politica sociale income-based: gli effetti del reddito di cittadinanza sullo spazio di intermediazione del terzo settore. Una prima analisi sui piani di inserimento sociale e i progetti utili alla comunità*, in «Impresa sociviale», 3, pp. 18-28.
- Von Beyme, K. (2017), *From post-democracy to neo-democracy*, Springer, Berlin.
- Žižek, S. (2006), *Against the populist temptation*, in «Critical inquiry», 3, pp. 551-574.

FRANCO VITTORIA

## ALDO MORO E LA MISURA DELL'UMANO

SOMMARIO: 1. Moro uomo delle possibilità. – 2. Moro e l'impegno politico. –  
3. La stagione delle riforme.

### 1. *Moro uomo delle possibilità*

Raccontare di Aldo Moro è, senza dubbio, da un lato fonte di forte emozione e commozione essendo, pur a distanza di tanti anni, non ancora spento l'impatto emotivo della sua tragica uccisione, dall'altro necessario, per far riemergere e conoscere, specie alle nuove generazioni, non solo e non tanto la sua fine quanto il suo lungo e caparbio impegno a favore del nostro Paese, delle sue istituzioni e della sua crescita politica e sociale. Risulta quindi fondamentale tornare a riflettere sugli anni della sua molteplice azione di professore e di statista, senza trascurare l'uomo Moro che ha saputo rappresentare negli anni della storia repubblicana un riferimento per il suo partito e per le nuove generazioni.

Dopo le macerie della Seconda Guerra mondiale, assieme a De Gasperi, la Pira, Dossetti e Fanfani, Moro ha saputo raccogliere l'eredità di Luigi Sturzo per traghettare l'Italia verso un modello di democrazia più partecipata e più equa. Si doveva realizzare la partecipazione dei cattolici alla vita pubblica.

È stato, come lo ricorda Antonetti, un uomo delle possibilità in campo politico che, nella sua esperienza si è trovato a gestire e, talora, a promuovere, svolte politiche cruciali nella storia del dopoguerra italiano, senza mai trascurare quelle correnti profonde, sia culturali che sociali ed economiche, che sostenevano o, al contrario, destabilizzavano il sistema costituzionale italiano, che egli stesso aveva contribuito a creare<sup>1</sup>.

Spesso si sono avallate immagini di Moro semplificatrici e fuorvianti, quali quelle che lo dipingevano come una personalità dal pen-

<sup>1</sup> N. Antonetti (a cura di), *Aldo Moro nella storia della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 7-8.

siero e dal parlare oscuri, come un leader distaccato, calcolatore e guidato nelle sue azioni dalla sola logica del potere, o come un uomo insensibile e incapace di parlare al cuore della gente. Sicuramente può essere considerato attendibile il giudizio che di lui ha dato Corrado Guerzoni, portavoce di Moro: Ho qualche riserva su quell'eccesso di un Moro sempre sull'orlo della tristezza mortale, sempre esausto. Non era un tipo allegro, di certo, almeno nella sfera pubblica, era molto concentrato su di sé, ma «ci faceva» nel senso che aveva assunto un atteggiamento di persona restia, sempre pronta a ritirarsi, ma era una tattica che produceva effetto su Mariano Rumor e dintorni. Moro non era attaccato al potere: era il potere fatto persona, nella sua sacralità e indivisibilità e irrinunciabilità<sup>2</sup>.

Mite e duttile nelle modalità d'incontro, ma altresì coerente nei ragionamenti e tenace nelle convinzioni, Moro fu anche altro: un intellettuale, un giurista, un credente, un fine interprete delle tensioni e delle passioni del suo tempo, un uomo del dialogo e della ragione.

## 2. *Moro e l'impegno politico*

Luciano Lama, all'epoca segretario della CGIL, nel 1975 incontrò Moro per la prima volta, in occasione delle consultazioni tra governo e sindacati sulla riforma delle pensioni. Egli ricorda che, prima di incontrarlo, fu piuttosto influenzato dai giudizi che circolavano sulla persona di Moro, giudizi non del tutto positivi, dato che lo statista pugliese «era ritenuto un uomo che si perdeva troppo spesso nell'astrattezza, nella concettuosità, una sorta di intellettuale complicato e sognatore»<sup>3</sup>.

Lama, invece, affermò di essersi trovato dinanzi ad un uomo che sapeva ascoltare e che aveva la virtù e il gusto della ricerca, un uomo carismatico che spesso indagava realtà complesse e, quindi, nonostante il suo pensiero complesso, non era certamente contorto od oscuro<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> M. Franzinelli, *Il «piano Solo». I servizi segreti, il centro-sinistra e il «golpe» del 1964*, Mondadori, Milano, 2010, Prefazione.

<sup>3</sup> L. Lama, *La concretezza di Aldo Moro, intervento presentato nel corso della quarta seduta su «Economia e società» del convegno internazionale «Aldo Moro. Stato e società», organizzato dall'Accademia di studi storici Aldo Moro, Roma, 9-12 novembre 1988*, in A. Alfonsi, L. D'Andrea, *Aldo Moro: un percorso interpretativo*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2018.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

Moro non fu mai astratto e, nelle molte responsabilità politiche che assunse, egli «esplorò la direzione delle correnti profonde della società, non solo italiana, e, per quanto possibile, cercò di canalizzarle all'interno dell'evoluzione democratica del paese»<sup>5</sup>.

Moro ebbe una ricca formazione giovanile, all'interno di un ambiente familiare in cui una profonda religiosità si intrecciava con una sana laicità; non dimenticò mai il precetto di Monsignor Giovanni Battista Montini, il quale affermava che bisognava mantenere sempre una «unità di vita»<sup>6</sup> e, come ricorda la sua compagna di partito Tina Anselmi «a chi lo seguiva da vicino appare evidente che non c'è mai stato un momento della sua esistenza in cui la sua dimensione di uomo non fosse intimamente legata alla sua dimensione di studioso, di uomo di cultura, e al suo impegno politico»<sup>7</sup>.

Nicola Antonetti ricorda ancora che quando Moro «si convinceva della necessità di avviare percorsi nuovi e difficili per la Democrazia Cristiana e, soprattutto, per il paese, superava anche i limiti di un carattere schivo e accettava le difficili responsabilità che si presentavano»<sup>8</sup>.

Assumendo la carica di segretario nazionale della Democrazia Cristiana, il 16 marzo 1959, Moro disse non accetto con gioia, non posso accettare con gioia questa designazione. Io ho sempre tremato di fronte a qualsiasi compito di responsabilità che mi sia stato affidato. Credo di non averli mai cercati: credo però di non averli mai rifiutati quando le circostanze potevano indicarmene il dovere<sup>9</sup>.

Moro fu un uomo di partito, una delle personalità politiche più gelose della propria autonomia e della laicità, ciò che gli consentì di comprendere, sempre, le ragioni degli altri partiti e, ribaltando la situazione di crisi in cui versava la Democrazia Cristiana all'epoca della sua elezione a segretario, Moro avviò il suo partito verso una strada nuova: il dialogo con i socialisti<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> N. Antonetti (a cura di), *Aldo Moro nella storia della Repubblica*, op. cit., p. 8

<sup>6</sup> *Ibidem*

<sup>7</sup> T. Anselmi, *L'unità di una vita, intervento presentato all'Assemblea plenaria dei soci dell'Accademia di studi storici Aldo Moro, Roma, 1985*, in A. Alfonsi, L. D'Andrea, *Aldo Moro: un percorso interpretativo*, op. cit.

<sup>8</sup> N. Antonetti (a cura di), *Aldo Moro nella storia della Repubblica*, op. cit., pp. 8-9

<sup>9</sup> Cfr., A. Moro, *Scritti e discorsi, vol. II: 1951-1963*, Roma, Cinque Lune, 1982, p. 552, in N. Antonetti (a cura di), *Aldo Moro nella storia della Repubblica*, op. cit., p. 9

<sup>10</sup> C. Forcella, *Comprendere le ragioni degli altri, intervento presentato*

### 3. *La stagione delle riforme*

Il leader pugliese affrontò le grandi svolte del sistema politico secondo la sua prospettiva politica, quella che, tra il 1943 e il 1945, lo aveva portato a partecipare alla redazione del Codice di Camaldoli, nel quale si accoglieva la democrazia come la conquista irrinunciabile della civiltà moderna. Egli riteneva che l'individuo fosse il protagonista di un percorso storico ed etico che lo avrebbe portato a relazionarsi con gli altri per costruire uno Stato forte, al servizio dei singoli, delle comunità, della collettività<sup>11</sup>.

Durante la stagione della Costituente, Moro affermò che «la certezza del diritto non si realizza, se i rapporti sociali sottostanti al diritto non sono assestati nel modo più opportuno e più giusto»<sup>12</sup>, quindi era sua convinzione che, in un regime democratico, il riconoscimento e la garanzia dei diritti richiedeva la presenza di uno Stato forte e autorevole.

Egli considerò sempre come irrinunciabile il ruolo dei partiti nella democrazia rappresentativa, «ma non pensò mai a quel modello di government by discussion, sempre inutilmente vagheggiati nella cultura liberale italiana, né accettò il modello del partito-istituzione, ereditato dal fascismo e a lungo distintivo dell'organizzazione del Partito Comunista»<sup>13</sup>.

Nella Democrazia Cristiana, Moro si oppose alla struttura statica del partito dinanzi all'evolversi della società, ma, secondo Antonetti, non sembra che Moro sia riuscito nel suo intento. Certo, Moro fu sempre riconosciuto dai suoi compagni di partito come uno tra i maggiori leader nazionali, ma, allo stesso tempo, egli fu spesso visto come l'ostacolo principale per lo sviluppo degli interessi delle varie correnti interne al partito. Un'adesione alla sua politica emerse solo in stati d'eccezione, cioè, come ricorda Antonetti, «di fronte a quelle svolte politiche che Moro vide necessarie per il partito ed essenziali per il futuro della democrazia italiana»<sup>14</sup>.

*all'Assemblea plenaria dei soci dell'Accademia di studi storici Aldo Moro, Roma, 9 maggio 1984, in A. Alfonsi, L. D'Andrea (a cura di), Aldo Moro: un percorso interpretativo, op. cit.*

<sup>11</sup> N. Antonetti (a cura di), *Aldo Moro nella storia della Repubblica*, op. cit., pp. 10-11

<sup>12</sup> A. Moro, *La certezza del diritto*, in *Studium*, n. 5, 1947

<sup>13</sup> N. Antonetti (a cura di), *Aldo Moro nella storia della Repubblica*, op. cit., p.12

<sup>14</sup> Ivi, pp. 12-13

Analogamente, Guerzoni ricorda che spesso capitava che la DC, o parte di essa, si rivolgesse a Moro nel momento della difficoltà e della disperazione [...] Scampato il pericolo gli volteranno le spalle, perché quello che nessuno [...] può accettare è di rimettersi, per sempre, nelle sue mani, piegarsi definitivamente alla sua superiorità politica e morale<sup>15</sup>.

È dunque diffusamente avvertita la necessità di tornare a rivisitare la figura di uno dei più importanti statisti della nostra storia istituzionale e politica. Arare gli archivi alla ricerca di verità più profonde, in grado di spiegare una storia non priva di inquietudini, il singolare intrecciarsi di un destino e di una vocazione personale con le comunità con cui Moro venne in contatto: la sua regione, il mondo cattolico, gli studi, l'insegnamento, il suo partito, la politica, il Parlamento, il Paese, l'Europa, il mondo, ma anche il rapporto con i giovani, le amicizie, gli affetti.

#### *Bibliografia essenziale*

- Antonetti N., *Aldo Moro nella storia repubblicana*, Il Mulino, Bologna 2018  
Anselmi T., *L'unità di una vita*, intervento presentato all'Assemblea Plenaria dell'Accademia di studi storici Aldo Moro, Roma 1985  
Forcella C., *Comprendere le ragioni degli altri*, intervento presentato all'Assemblea Plenaria dell'Accademia di studi storici Aldo Moro, Roma 1985  
Guerzoni C., *Aldo Moro*, Sellerio, Palermo 2008  
Lama L., *La concretezza di Aldo Moro*, intervento presentato convegno internazionale Aldo Moro , Stato e società , “ Economia e società”, Rubbettino , Soveria Mannelli 2018  
Moro A. *La certezza del diritto*, Studium, Roma 1947

<sup>15</sup> C. Guerzoni, *Aldo Moro*, Sellerio, Palermo, 2008, p. 94



RENATO RAFFAELE AMOROSO

LA DIMENSIONE SOCIALE  
DELLE POLITICHE DI SVILUPPO COMUNITARIE:  
L'INTERVENTO DELLA BEI NEL MEZZOGIORNO  
TRA IL 1958 E IL 1973

SOMMARIO: 1. La dimensione sociale nei Trattati di Roma e l'uropeizzazione della questione meridionale. – 2. L'Italia e la politica sociale europea: la Conferenza di Messina e la redazione dello Statuto della Bei. – 3. I finanziamenti della Bei nel Sud Italia tra il 1957 e il 1973. – 4. Conclusioni: punti di forza e aspetti critici della strategia della Bei nel Mezzogiorno.

1. *La dimensione sociale nei Trattati di Roma e l'uropeizzazione della questione meridionale*

Il percorso di condivisione di una dimensione politica ed economica sovranazionale definito dai Trattati di Roma nel 1957 presenta caratteristiche peculiari, che evidenziano aspetti innovativi dell'avventura comunitaria. Il tentativo di restituire centralità allo spazio economico europeo nel contesto globale e di promuovere “un'unione sempre più stretta fra i popoli europei”<sup>1</sup> determina infatti l'esigenza di una costante armonizzazione tra spinte differenti, provenienti dall'esterno così come dall'interno della nascente Comunità. Il confronto vivace tra obiettivi, strategie e strumenti di attuazione di politiche comuni diventa pertanto il motore della dinamica di integrazione e del dibattito tra i governi degli Stati che sottoscrivono i Trattati. In tal senso l'opzione per una struttura istituzionale di carattere intergovernativo si spiega proprio se si tiene conto della necessità di coniugare le esigenze di “globalizzazione” della Comunità con le ambizioni territoriali di crescita degli Stati nazionali. Tale tensione, come evidenzia l'ampia letteratura su questo tema, contribuisce a definire aspetti peculiari del percorso di integrazione avviato nel 1957, che si caratterizza per una decisa spinta all'unificazione economica, cui si accompagna un prudente processo di europeizzazione dei molteplici ambiti delle politiche pub-

<sup>1</sup> Preambolo del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, 1957, 11.

bliche.<sup>2</sup> Alla risolutezza nella costruzione di un mercato unico e integrato corrisponde così la “notevole timidezza”<sup>3</sup> della Comunità in settori chiave quali la politica sociale e di redistribuzione. L’architettura istituzionale che emerge dalla stesura dei Trattati di Roma risulta pertanto “strutturalmente concepita per affrontare le tematiche sociali in una prospettiva di rimozione degli ostacoli che si frappongono all’instaurazione e al corretto funzionamento del mercato comune”<sup>4</sup>:

È cosa evidente che il processo di integrazione europea iniziato negli anni '50 aveva in origine una finalizzazione essenzialmente economica. Le preoccupazioni sociali che pur si potevano cogliere nel Trattato di Roma erano come relegate sullo sfondo, mentre tutto lo sforzo progettuale era diretto alla ripresa economica attraverso il miglioramento dell’efficienza dei meccanismi competitivi<sup>5</sup>.

Il percorso iniziale del processo di integrazione, ispirato largamente alla visione funzionalista, determina così una significativa asimmetria tra dimensione economica e sociale: gli avanzamenti nel settore delle politiche redistributive sono intesi quali riflessi e conseguenze della maggiore integrazione economica, in una logica che definisce una chiara successione temporale tra unificazione dei mercati e armonizzazione politica. Sin dall’inizio del progetto europeo, dunque, l’elemento sociale costituisce una “sottospecie”<sup>6</sup> dei benefici risultanti dall’allargamento dei mercati. Gli obiettivi economici sono infatti enunciati già in apertura del Trattato, all’articolo 2, che assegna alla Comunità il compito di adoperarsi per garantire lo sviluppo armonioso delle economie degli Stati membri mediante l’instaurazione di un mercato comune. La materia sociale, invece, risulta – riprendendo una efficace definizione condivisa in letteratura – “eternamente in predica-

<sup>2</sup> Per un inquadramento del tema si vedano G. MAMMARELLA – P. CACACE, *Storia e politica dell’Unione europea. 1926-2013*, Editori Laterza, Roma, 2013; F. FAURI, *L’Unione europea. Una storia economica*, Il Mulino, Bologna, 2017.

<sup>3</sup> M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in “Politica del Diritto”, Fascicolo 3, Il Mulino, Bologna, settembre 2000, 372.

<sup>4</sup> E. ALES, *Lo sviluppo della dimensione sociale comunitaria. Un’analisi genealogica*, in “Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale”, Fascicolo 3, Il Mulino, Bologna, dicembre 2009, 527.

<sup>5</sup> M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, cit., 367.

<sup>6</sup> M. JEPSEN – P. POCHET, *La dimensione sociale europea in prospettiva*, in “Quaderni rassegna sindacale”, n. 1, Roma, Futura Editrice, gennaio-marzo 2019, 47.

to”,<sup>7</sup> in posizione accessoria rispetto alle priorità di carattere economico. Ne deriva una netta prevalenza di misure di armonizzazione attuate tramite l’impiego di strumenti “negativi”, quali la rimozione delle barriere e degli ostacoli al libero commercio, cui fanno da contrappeso limitate strategie “positive”, seppure di rilevante interesse per la storia dell’integrazione europea. Sarebbe tuttavia errato sostenere che le “preoccupazioni sociali” siano del tutto marginali nei Trattati di Roma. L’intero titolo III è infatti dedicato alla politica sociale e costituisce la base giuridica della successiva evoluzione della materia nel percorso di integrazione. In particolare l’articolo 117, che sancisce il principio della “parificazione nel progresso” e riconosce la necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera, fissa un impegno comune per gli Stati a perseguire un’armonizzazione positiva delle misure di politica sociale, nell’obiettivo di favorire la convergenza verso i più alti *standard* di protezione dei lavoratori. Il raggiungimento di tali risultati viene tuttavia legato al “funzionamento del mercato comune” e al progressivo “ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative”.<sup>8</sup> Si ribadisce così la subordinazione della politica sociale a quella economica: il miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori rappresenta una conseguenza quasi automatica della rimozione delle barriere commerciali e della prevista espansione dei mercati.

Il problema della presenza o meno della dimensione sociale

nel Trattato di Roma costituisce indubbiamente uno degli aspetti più discussi e controversi degli ultimi cinquant’anni. Benché l’esercizio appaia un po’ anacronistico, rileggendo il Trattato, nella sua originaria formulazione, non può non colpire la fiducia riposta nell’apertura delle frontiere e nelle libertà di circolazione e stabilimento, intesi come fattori tali da permettere, in modo quasi naturale, un’armonizzazione nel progresso delle condizioni sociali: una conseguenza in qualche modo promessa dal mercato comune.<sup>9</sup>

In aggiunta, la decisione di subordinare l’adozione di misure co-

<sup>7</sup> M. R. A. CARACUEL, *La necessità di un capitolo sociale nella futura Costituzione europea*, in “Lavoro e diritto”, Fascicolo 4, Il Mulino, Bologna, autunno 2000, 607.

<sup>8</sup> Trattato che istituisce la Comunità economica europea, articolo 117, 1957, 99.

<sup>9</sup> J.P. LABORDE, *Cosa resta del modello sociale europeo?*, in “Lavoro e Diritto”, Fascicolo 3, Il Mulino, Bologna, estate 2013, 329.

muni al voto all'unanimità del Consiglio<sup>10</sup> contribuisce a rendere macchinosa l'approvazione di provvedimenti di carattere sociale e a delimitare così le competenze della Comunità in materia. In altre parole, con i Trattati di Roma le politiche con finalità redistributive e di cura dei lavoratori restano relegate perlopiù all'ambito nazionale e se ne avvia solo timidamente il percorso verso l'europeizzazione.<sup>11</sup> In tale contesto l'azione della Comunità economica europea (Cee) risulta limitata alla promozione di maggiori opportunità lavorative per i cittadini degli Stati membri e assume la forma di una politica dell'occupazione. L'eccessivo sbilanciamento delle competenze comunitarie determina pertanto un appiattimento della politica sociale su quella economica, favorendo l'adozione di misure che contemplano la creazione di nuovi posti di lavoro quale "strumento primario di protezione sociale".<sup>12</sup> Si promuove così l'idea che l'aumento quantitativo delle opportunità lavorative possa garantire non solo la maggiore integrazione delle economie degli Stati membri ma anche la piena integrazione degli individui nella società. In questa prospettiva la disoccupazione diviene l'unica dimensione dell'esclusione sociale e l'ingresso nel mercato del lavoro è condizione necessaria e sufficiente per il miglioramento delle condizioni di vita.<sup>13</sup> Si afferma pertanto una visione che considera l'occupazione quale unico presupposto del benessere e definisce per la Cee competenze e strumenti che non consentono di perseguire gli obiettivi sociali autonomamente e di sganciarli da quelli economici: "[...] dal complesso del Trattato si evince che tra esigenze economiche e diritti sociali passa la comune differenza che intercorre tra variabili indipendenti e variabili dipendenti".<sup>14</sup> Ne consegue che gli interventi comunitari in materia sociale nel periodo tra il 1957 e il 1973 si concentrano in due ambiti prioritari: se da un lato, infatti, la libera circolazione dei lavoratori diviene garanzia dell'allargamento spaziale delle

<sup>10</sup> Trattato che istituisce la Comunità economica europea, articolo 121, 1957, 100.

<sup>11</sup> Si veda anche F. FOSCHI, *La dimensione sociale nel processo integrativo europeo*, in "Rivista di Studi Politici Internazionali", vol. 59, n. 3, Maria Grazia Melchionni, luglio-settembre 1992, 393-404.

<sup>12</sup> E. ALES, *Lo sviluppo della dimensione sociale comunitaria. Un'analisi genealogica*, cit., 562.

<sup>13</sup> Si veda in merito anche M. BIAGI, *Integrazione europea, dimensione sociale e cultura imprenditoriale: tre fattori inconciliabili? Riflessioni comparate sul caso Italia*, in "Diritto delle relazioni industriali", n. 2, Giuffrè Editore, Milano, 1991, 3-9.

<sup>14</sup> M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, cit., 370.

opportunità lavorative, dall'altro l'esistenza di forti divari di sviluppo all'interno della Cee spinge all'adozione di misure che coniugano le esigenze della politica di occupazione con quelle di "coesione", volte alla riduzione degli squilibri regionali. In questa prospettiva l'esperienza italiana per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno nel contesto comunitario rappresenta un *case study* di rilevante interesse scientifico, che consente di approfondire l'analisi sul ruolo della Cee in materia sociale e per l'implementazione di politiche in grado di promuovere l'effettiva parificazione nel progresso tra gli Stati membri. L'azione della Comunità per la riduzione dei divari di sviluppo è affidata a due organi – il Fondo sociale europeo (Fse) e la Banca europea per gli investimenti (Bei) – chiamati rispettivamente ad operare per "migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori all'interno del mercato comune"<sup>15</sup> e per "contribuire [...] allo sviluppo equilibrato e senza scosse del mercato comune [...]".<sup>16</sup> La posizione degli articoli che istituiscono i due enti nel Trattato – l'articolo 123 e l'articolo 130 – è significativa: il Fse e la Bei sono collocati immediatamente dopo il titolo III sulla politica sociale e si candidano così a divenirne lo strumento attuativo, seppure in un contesto che vede prevalere le ragioni dell'integrazione economica e di mercato su quelle di redistribuzione. I due organi si qualificano così come unici strumenti di intervento "positivo" della Cee, impiegati ad integrazione delle politiche intese a rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione di merci, capitali, servizi e persone. Tra il 1957 e il 1973 l'impegno della Cee per lo sviluppo del Mezzogiorno, rafforzato anche dall'adozione del Protocollo concernente l'Italia allegato ai Trattati di Roma, determina un intervento consistente della Bei, che nel periodo considerato diviene l'istituzione internazionale che eroga il maggior numero di finanziamenti a supporto dell'intervento straordinario del governo italiano. Si tratta di prestiti perlopiù indiretti, accordati alla Cassa per il Mezzogiorno o agli istituti di credito regionale e finalizzati alla promozione dello sviluppo industriale e dell'occupazione nel Sud Italia. L'attività del Fse nel Mezzogiorno è invece poco rilevante e limitata ad alcuni finanziamenti volti a favorire l'occupazione di lavoratori licenziati a seguito di processi di riconversione industriale. La necessità di predisporre l'insediamento di un intero settore produttivo nel Sud Italia contribuisce così a caratte-

<sup>15</sup> Trattato che istituisce la Comunità economica europea, articolo 123, 1957, 102.

<sup>16</sup> Ivi, articolo 130, 107.

rizzare l'intervento comunitario per un deciso sostegno all'industrializzazione: il "fuoco"<sup>17</sup> delle politiche della Cee resta pertanto ancorato all'occupazione, approfondendo il contrasto latente tra lo sviluppo di un'Europa sociale e di un'Europa industriale. Si certifica in questo modo la scarsa incisività delle competenze sociali affidate alle istituzioni comunitarie, che fanno affidamento sull'operato di un ente bancario dotato di propria personalità giuridica, che raccoglie risorse sul mercato dei capitali al fine di metterle a disposizione di progetti di investimento produttivi all'interno della Comunità. La politica sociale, nella sua declinazione di politica industriale e dell'occupazione, viene così delegata ad un organo indipendente, libero dai condizionamenti di natura politica che animano invece il dibattito nelle sedi del Consiglio e della Commissione. Se, da un lato, il tenace operato della Bei consente di sopperire – e, in qualche modo, di aggirare – la debolezza della Comunità europea in materia sociale, dall'altro è opportuno precisare che la Banca, soprattutto in ragione degli obiettivi che il Trattato fissa per la sua attività, agisce perlopiù quale strumento di integrazione positiva in campo economico. Anche nell'Europa "concreta", che prende quotidianamente forma dopo il 1957 – e non solo in quella dei Trattati –, prevale quindi l'idea che il progresso sociale dovesse conseguire automaticamente alla dinamica dei mercati.<sup>18</sup> Emerge così una tensione che caratterizza e anima la costruzione dello spazio europeo sin dai suoi primi passi: la dicotomia tra autonomia tecnica e politica è infatti cifra interpretativa del percorso di integrazione e contribuisce a determinarne ciclicamente la direzione. La richiesta di adottare decisioni all'unanimità in materia di cura dei lavoratori, che apre al forte condizionamento politico dei governi, è bilanciata dalla più ampia indipendenza riconosciuta alla Bei nell'attuazione di una politica industriale, che nel 1957 assume le sembianze di una politica sociale comunitaria che fa leva sull'aumento dell'occupazione e sulla riduzione dei divari regionali. I Trattati affidano così il tema essenzialmente "politico" dei diritti sociali all'ente dalle caratteristiche più spiccatamente tecniche istituito nell'ambito della Cee. Tale scelta determina il definitivo "assorbimento" della politica sociale nell'alveo delle misure eco-

<sup>17</sup> Si veda in merito S. LEIBFRIED – P. PEARSON, *Le prospettive dell'Europa sociale*, in "Stato e mercato", n. 37, Il Mulino, Bologna, aprile 1993, 43-82.

<sup>18</sup> T. TREU, *L'Europa sociale: problemi e prospettive*, in "Diritto delle relazioni industriali", n. 3, Giuffrè Editore, Milano, luglio 2001, 316.

nomiche di integrazione dei mercati.<sup>19</sup> L'analisi dell'operato della Bei nel Mezzogiorno che si propone nei successivi paragrafi consente così di approfondire lo studio delle determinanti della strategia comunitaria in campo economico e sociale, offrendo una prospettiva innovativa in grado di restituire centralità anche al contributo specifico della diplomazia e della politica italiana alla costruzione del modello di integrazione europea.

## 2. *L'Italia e la politica sociale europea: la Conferenza di Messina e la redazione dello Statuto della Bei*

Il ruolo della nascente Comunità nell'ambito economico e sociale e la definizione di politiche in grado di realizzare nuovi equilibri territoriali all'interno dello spazio europeo sono alcuni dei temi che animano il confronto tra le delegazioni impegnate nella stesura dei Trattati di Roma.<sup>20</sup> Nel corso della Conferenza di Messina e degli incontri fissati per la redazione dello Statuto della Bei i rappresentanti del governo italiano sostengono la necessità di definire precisi impegni politici condivisi dagli Stati membri, in particolar modo nel settore della politica sociale e regionale. La domanda di sostegno comunitario per l'attuazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno è così centrale nel dibattito sugli strumenti di integrazione negativa e positiva della Cee. Già nell'ambito della Conferenza di Messina, infatti, la delegazione italiana chiede l'adozione di meccanismi in grado di correggere i potenziali squilibri creati dal mercato comune. Forte è il timore che l'esposizione delle economie delle regioni meridionali alla concorrenza internazionale possa ulteriormente aggravarne le condizioni di sottosviluppo, piuttosto che favorirne la maggiore dinamicità economica:

<sup>19</sup> Alcuni studiosi definiscono in tal senso le politiche sociali come "figliastre dell'integrazione europea". Si veda in merito, ad esempio, J. BELLERS, *Europäische Sozialpolitik*, in R. WOYKE (a cura di), *Europäische Gemeinschaft. Problemfelder-Institutionen-Politik*, Piper, Monaco, 1984, 246-253.

<sup>20</sup> Si veda anche D. STRANGIO, *La rinascita economica dell'Europa. Dall'European Recovery program all'integrazione economica europea e alla Banca europea per gli investimenti*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011; D. STRANGIO, *The management requirements that inspired the European Investment Bank, 1957-1958*, in "Journal of European Economic History", no. 1, ABI Servizi, Roma, 2018, 61-84.

Il libero gioco delle tendenze naturali di un'economia di mercato non consente di risolvere i problemi dello sviluppo. Occorre una politica che contrasti le tendenze naturali, anche se comporti rilevanti sacrifici quanto all'immediato tornaconto dei Paesi maggiormente dotati.<sup>21</sup>

L'idea di costituire un fondo europeo di investimenti – e quindi non una banca – condivisa a Messina e inserita nel rapporto finale della Conferenza risponde così perlopiù alle sollecitazioni italiane per mettere a disposizione degli Stati firmatari strumenti di cooperazione aventi come scopo lo sviluppo in comune delle potenzialità economiche europee e, in particolare, delle regioni meno favorite. Una nota del governo italiano del 7 giugno 1955 commentava con entusiasmo l'esito della Conferenza e l'intenzione di costituire un fondo in grado di favorire "l'adattamento alle scosse del mercato comune nonché investimenti nuovi in relazione allo sviluppo delle regioni economicamente meno sviluppate".<sup>22</sup> I delegati italiani avevano sottolineato a più riprese la significativa portata politica del progetto, con il quale si intendeva affidare alla Comunità il compito di elaborare una strategia regionale condivisa e capace di limitare le tendenze di concentrazione dell'attività economica derivanti dalla progressiva istituzione del mercato comune. In questo senso l'adozione di strumenti di integrazione positiva risulta di fondamentale importanza anche in ragione della possibilità di promuovere interventi a scopo sociale e non necessariamente guidati dalla logica del profitto, come chiarito dalla nota di commento al rapporto finale della Conferenza di Messina pubblicata dalla Direzione Generale degli Affari Economici del Ministero degli Esteri il 2 agosto 1955:

D'altro canto il compito di sviluppare le aree meno favorite imprime al fondo un carattere squisitamente politico; la possibilità di intervento a scopi non esclusivamente economici, ma anche sociali fa sì che il fondo possa, anche in mancanza di istituzioni europee soprannazionali, adempiere alla funzione propria del potere centrale nello Stato

<sup>21</sup> F. VENTRIGLIA, *Linee di una politica di sviluppo*, in "Orizzonti Economici", 13, in "Informazioni SVIMEZ", n. 1, 1° gennaio 1958, 3.

<sup>22</sup> MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, *Il rilancio dell'Europa. Dalla conferenza di Messina ai Trattati di Roma. 1955-1957*, Documenti sulla politica internazionale dell'Italia, Series A - Europa occidentale e Unione Europea, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Libreria dello Stato, Roma, 2018, 71.

moderno, che è quella di scegliere operazioni di investimento che, non essendo dettate da obiettivi di carattere strettamente economico a breve termine, non attirano l'attenzione degli operatori economici, ma rivestono un carattere di utilità più generale: quello di portare aree, il cui sviluppo economico è rimasto arretrato, al livello delle altre, redistribuendo il lavoro e la ricchezza più equamente mediante uno sforzo comune.<sup>23</sup>

Emerge così una visione chiara della *governance* europea proposta dalla delegazione italiana: i Trattati istitutivi della Cee avrebbero dovuto bilanciare le misure di integrazione economica con l'assunzione di chiari e condivisi impegni politici da parte degli Stati membri, avviando un processo di integrazione orizzontale e non settoriale. In questa prospettiva la riduzione degli squilibri regionali e la promozione di nuove opportunità di occupazione rappresentano i cardini della politica sociale europea e non una conseguenza automatica del progressivo allargamento del mercato. La vera sfida che l'intervento pubblico in economia è chiamato ad affrontare negli anni Cinquanta e Sessanta è pertanto legata alla necessità di migliorare il livello di vita generale degli individui, al fine di "elevare la loro personalità e divenire fattori di sviluppo della comunità nella quale essi vivono".<sup>24</sup> La risposta comunitaria alla diffusa povertà delle masse doveva considerare così le molteplici dimensioni dell'esclusione sociale, dalla disoccupazione alla marginalizzazione sociale, dalla limitatezza dei consumi alla vulnerabilità individuale e collettiva. Si ripongono pertanto ampie speranze nella capacità di accompagnare all'esperimento di integrazione europea la definizione di un modello di sviluppo alternativo, in grado di passare – come sostenuto da Emilio Colombo - "dal fatto puramente economico" a "considerazioni di ordine umano e di rapporti sociali".<sup>25</sup> Il bilanciamento degli squilibri derivanti dalla globalizzazione dei mercati avrebbe restituito all'intervento pubblico una funzione civilizzante, consentendo di coniugare gli aspetti economici, sociali e umani dello sviluppo. Si tratta di idee largamente condivise tra i meridionalisti e riaffermate anche da Giuseppe Di Nardi, che aveva partecipato al dibattito sulla redazione dei Trattati di Roma in qualità di rappresentan-

<sup>23</sup> Ivi, 128.

<sup>24</sup> *Dibattito internazionale sull'Europa e sul Mezzogiorno d'Italia*, in "Informazioni Svimez", nn. 13-14, 31 marzo-7 aprile 1954, 265.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

te italiano presso la Conferenza intergovernativa per il mercato comune e di presidente della sottocommissione sugli investimenti:

Per un verso lo sviluppo si impone come obiettivo di politica economica [...]. Esso è imposto dalla forza delle cose. E' un nuovo mito della vita collettiva [...]. Di fatto poi si osserva che quando sia posta in atto tale politica suscita resistenze proprio da parte dei ceti sociali che dovrebbero essere i più tenaci sostenitori della politica dello sviluppo. Resistenze umane: sì, resistenze di adattamento alle nuove situazioni [...]. Possiamo dire che [oltre] ai tempi tecnici e a quelli economici, c'è un *tempo sociale*, nel quale si riassumono le resistenze umane alla trasformazione forzata impressa dalla politica dello sviluppo.<sup>26</sup>

L'impegno degli ambienti diplomatici e politici italiani nel sostenere l'adozione di politiche comuni in favore del Mezzogiorno caratterizza anche i lavori preparatori per la stesura dello Statuto del fondo europeo di investimenti, la cui definizione è il risultato delle negoziazioni avviate prima nell'ambito della Conferenza intergovernativa per il mercato comune, istituita nel 1956 e presieduta da Paul Henri Spaak, e poi del sottogruppo *ad hoc* incaricato della redazione dello Statuto. Il Protocollo concernente l'Italia, sottoscritto da tutti gli Stati aderenti alla Cee e allegato ai Trattati di Roma, aveva sancito l'uropeizzazione della questione meridionale e raccomandato di predisporre un "adeguato impiego delle risorse"<sup>27</sup> comunitarie per favorire l'attuazione del piano di sviluppo del governo italiano. La definizione della struttura e della strategia del fondo risulta così essenziale per il destino delle politiche meridionaliste che, proprio a partire dal 1957 e con l'inizio del secondo tempo dell'intervento straordinario, avevano stanziato ingenti risorse per lo sviluppo industriale delle regioni del Sud Italia. Nel corso dei lavori preparatori la delegazione italiana sottolinea la necessità di promuovere investimenti di carattere sociale, volti non solo alla riduzione della disoccupazione, ma anche alla mitigazione dei flussi migratori in partenza dal Mezzogiorno e al miglioramento generale delle condizioni di vita della popolazione meridionale. In questa prospettiva è fondamentale assicurare un efficace indirizzo politico alle attività del

<sup>26</sup> G. DI NARDI, *Resistenze umane alla politica dello sviluppo*, in G. SABATINI – M. ZAGANELLA (a cura di), *Liberalismo e intervento pubblico. Giuseppe Di Nardi nella storia italiana del Novecento*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2015, 166-167.

<sup>27</sup> Trattato istitutivo della Comunità economica europea, Protocollo concernente l'Italia, IV capoverso, 1957, 247.

fondo, al fine di permettere anche la realizzazione di progetti infrastrutturali e sociali a redditività differita, non rispondenti necessariamente alle logiche di mercato.

Il – *i. e.* le Fond – devrait être capable [...] de tenir compte de préoccupations sociales. Ainsi devrait-il être à même, le cas échéant:

a) de financer des projets de portée sociale, d'un rendement éventuellement précaire,

b) de tendre à résorber le chômage là où il se trouve, en accordant un aide financière à des projets destinés à porter du travail dans des régions où règne le sous-emploi, plutôt que de prévoir des migrations d'ouvriers.<sup>28</sup>

Per la realizzazione di tali obiettivi la delegazione italiana ritiene indispensabile che la politica di investimenti promossa dal fondo sia discussa congiuntamente dagli Stati membri e approvata dal Consiglio della Cee, incaricato di fissare un ordine di priorità tra i progetti da finanziare. Si tratta di un dibattito destinato a definire il futuro del percorso di integrazione: se da un lato, infatti, l'Italia spinge per un maggiore controllo politico in grado di bilanciare l'adozione di misure volte alla sola rimozione degli ostacoli nel mercato interno, dall'altro le delegazioni tedesca e olandese chiedono di riconoscere al fondo la più ampia autonomia, proponendo difatti l'istituzione di un ente dalle caratteristiche bancarie e chiamato ad operare sul mercato dei capitali per raccogliere risorse da impiegare in progetti di dimostrata redditività e utilità per le economie nazionali.<sup>29</sup> L'opposizione della delegazione italiana a tale proposta è netta e pone l'accento proprio sulla necessità di imprimere un maggiore indirizzo politico alle misure economiche di liberalizzazione dei mercati:

Il est difficilement concevable que l'on puisse admettre que, dans un domaine de politique générale, tel que le développement écono-

<sup>28</sup> CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE POUR LE MARCHÉ COMMUN ET L'EURATOM (SECRETARIAT), GROUPE DU MARCHÉ COMMUN, *Projet de procès-verbal des réunions du groupe tenues à Bruxelles le 24, 25 et 26 septembre 1956*, MAR. COM. 52, 2 ottobre 1956, fondo Giandomenico Sertoli, Création de la Bei, Historical Archives of the European Union, Firenze, 8.

<sup>29</sup> CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE POUR LE MARCHÉ COMMUN ET L'EURATOM (SECRETARIAT), GROUPE DU MARCHÉ COMMUN, *Projet de Statut du Fond européen d'investissements (présenté par la délégation allemande)*, MAR. COM. 51, 24 settembre 1956, fondo Giandomenico Sertoli, Création de la Bei, Historical Archives of the European Union, Firenze, 11-12.

mique des pays membres et le fonctionnement du Marché commun sur lequel l'activité du Fonds aura des conséquences déterminantes, les organes (Conseil, Commission) de la Communauté se trouvent pratiquement dépourvus de tout pouvoir. Il serait d'ailleurs assez extravagant que le seul organe vraiment supranational dans la Communauté soit le Fonds d'investissement.<sup>30</sup>

La proposta di sganciare la strategia di investimenti dalle istituzioni politiche della Cee prevale tuttavia nell'ambito del confronto del sottogruppo *ad hoc* per la redazione dello Statuto e determina l'istituzione della Banca europea per gli investimenti, contrariamente all'impegno assunto durante la Conferenza di Messina in relazione alla creazione di un fondo europeo. Alla richiesta italiana di condivisione di una politica regionale comunitaria corrisponde così la decisione di rafforzare la visione funzionalista del percorso di integrazione: la Bei avrebbe operato in piena autonomia, libera da potenziali condizionamenti politici delle istituzioni comunitarie, accordando una semplice preferenza per gli investimenti nelle regioni del Mezzogiorno, così come raccomandato dal Protocollo concernente l'Italia. In definitiva, coerentemente con l'impostazione emersa dai Trattati di Roma, la Bei diviene il principale strumento di intervento positivo della Cee, attivo nella promozione di investimenti volti a ridurre la disoccupazione nell'ottica di una maggiore integrazione produttiva del mercato europeo. Si conferma così la visione per cui l'intervento comunitario in campo sociale si identifica con una politica del lavoro e dell'industrializzazione, le cui finalità negli anni Cinquanta e Sessanta si intrecciano inevitabilmente con gli obiettivi di riduzione degli squilibri regionali. In questa ottica lo studio dell'intervento della Bei nel Mezzogiorno tra il 1957 e il 1973 rivela aspetti finora poco esplorati dell'operato della Cee in materia sociale, che assume dimensioni significative pur entro i ristretti confini in cui si collocano le misure per la cura dei lavoratori nel periodo successivo alla firma dei Trattati di Roma.

<sup>30</sup> CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE POUR LE MARCHÉ COMMUN ET L'EURATOM (SECRETARIAT), GROUPE DU MARCHÉ COMMUN, GROUPE AD HOC POUR LE FONDS D'INVESTISSEMENT, *Résumé des travaux du 24 octobre 1956, Mémoire explicatif*, 25 ottobre 1956, fondo Giandomenico Sertoli, Création de la Bei, Historical Archives of the European Union, Firenze, 4.

### 3. I finanziamenti della Bei nel Sud Italia tra il 1957 e il 1973

L'intervento della Bei nel Mezzogiorno si colloca nell'ambito delle più ampie misure di sostegno allo sviluppo approvate dal governo italiano prima con la legge n. 646 del 10 agosto 1950 e poi con la legge n. 634 del 29 luglio 1957. Gli investimenti della Banca sono così perlopiù complementari ai programmi già predisposti dalle istituzioni italiane e supportano l'insediamento di attività industriali richiedendo l'obbligatoria compartecipazione di capitali privati e la presentazione di progetti in grado di dimostrare la redditività delle produzioni già nel breve periodo. La strategia della Bei nel Mezzogiorno evolve nel periodo considerato in ragione tanto dei risultati – positivi in alcuni casi e deludenti in altri contesti – della politica di industrializzazione del Sud Italia quanto dei mutamenti del quadro economico comunitario e nazionale. Le direttive generali approvate dal Consiglio dei Governatori nella riunione del 4 dicembre 1958 individuano tre macro-obiettivi che la Banca è chiamata a perseguire per promuovere “*la réalisation d'une véritable communauté*”:<sup>31</sup> la valorizzazione delle regioni meno favorite, il finanziamento di progetti di grande ampiezza nel settore industriale e la più ampia collaborazione con banche e istituti di credito locale.<sup>32</sup> Tra il 1958 e il 1963 la Bei affianca il governo italiano nell'implementazione della politica di sviluppo dei poli industriali, finanziando alcuni interventi di carattere infrastrutturale e l'insediamento di imprese ad alta intensità di capitale in settori di base. I primi due progetti sostenuti dalla Banca sono localizzati proprio nel Mezzogiorno e consentono la realizzazione della centrale termoelettrica di Mercure e dell'impianto petrolchimico della Sincat a Siracusa. Ulteriori prestiti finanziano poi i poli industriali di Taranto nel settore siderurgico e di Pomigliano D'Arco nel settore automobilistico. L'analisi del dibattito tra i consiglieri di amministrazione per l'approvazione dei finanziamenti permette di descrivere efficacemente l'orientamento strategico dei progetti promossi. Nel 1962, a seguito dell'approvazione della legge n. 588 per la realizzazione del “Piano straordinario per favorire la rinascita economica e sociale della Sarde-

<sup>31</sup> BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Procès verbal de la seance du 6 fevrier 1958*, 1958, fondo Bei, serie PV, CA-001-58, Historical Archives of the European Union, Firenze, 2.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

gna”, la Bei approva tre importanti progetti – Sardamag/Palmas Cave, Rumianca e S. I. R. – nei poli industriali di Sant’Antioco, Cagliari e Porto Torres, con l’obiettivo di sostenere lo sviluppo del settore chimico. In risposta alle critiche sollevate da alcuni consiglieri, che ritenevano poco appropriata la localizzazione delle industrie nel contesto insulare, Friedrich Bernard – consulente del Ministero delle finanze tedesco – aveva risposto ribadendo l’approccio seguito dalla Bei in materia di localizzazione delle industrie:

M. Bernard rappelle qu’il peut y avoir deux conceptions en matière de localisation des activités économiques: l’une tend à la division du travail la plus rationnelle en développant les activités industrielles là où les conditions économiques sont les plus favorables; l’autre répond au souci de stimuler l’industrialisation des régions encore insuffisamment développées. Selon lui, c’est la seconde de ces conceptions qui doit primer pour la B.E.I.<sup>33</sup>

Si sottolinea così l’orientamento “sociale” della strategia della Banca, che mira a promuovere progetti nelle regioni meno favorite della Comunità anche se non rispondenti alle logiche razionali del mercato, con l’obiettivo di innescare processi di sviluppo autopropulsivo e di realizzare incrementi nei tassi di occupazione. L’intervento della Bei nel Mezzogiorno si intensifica tra il 1964 e il 1968, svolgendo così una essenziale funzione anticiclica: lo shock salariale del 1963 e il peggioramento della bilancia dei pagamenti italiana avevano generato infatti crescenti difficoltà per il settore delle piccole e medie imprese, rendendo necessaria una più stretta collaborazione con istituti di credito e di promozione industriale locali, in grado di meglio interpretare le esigenze dei territori. In questa prospettiva è fondamentale la cooperazione con l’Istituto per lo sviluppo delle attività produttive (Isap), che permette l’incubazione di ben trentasei imprese nel Mezzogiorno, con la SpA Nuove iniziative per il Sud (Insud), che consente di attrarre capitali provenienti dall’estero per l’insediamento di industrie ad elevata intensità tecnologica,<sup>34</sup> e con

<sup>33</sup> BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Procès verbal de la séance du 10 décembre 1962*, 1962, fondo Bei, serie PV, CA-029-62, Historical Archives of the European Union, Firenze, 7.

<sup>34</sup> Di rilevante interesse in questo ambito è, ad esempio, il finanziamento erogato dalla Bei nel 1964 per l’apertura di uno stabilimento dell’impresa giapponese “Ajinomoto” a Manfredonia. La fabbrica, attiva nel settore chimico, avrebbe permesso la creazione di 264 nuovi posti di lavoro. Si veda BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Procès verbal de la réunion du 21 février 1964*, 1964, fondo Bei, serie PV, CA-036-64,

la Società meridionale di elettricità (Sme), che beneficia di finanziamenti della Bei per lo sviluppo del settore alimentare nel Mezzogiorno. Una significativa evoluzione della strategia della Banca si verifica tra il 1968 e il 1973, anche in ragione delle tensioni nel mercato del lavoro in Italia e del rallentamento degli investimenti che si registra già a partire dal 1963. La progressiva rimozione delle barriere commerciali aveva favorito processi di concentrazione e razionalizzazione industriale, rendendo sempre più ardua la competizione per le Piccole e medie imprese (Pmi) esposte alla concorrenza internazionale. In questo scenario la Bei avvia proprio nel Mezzogiorno la sperimentazione di strumenti innovativi di credito e nel 1968 eroga il primo prestito globale in favore dell'Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale (Isveimer): si tratta di una linea di credito messa a disposizione di istituti regionali e finalizzata al sostegno di iniziative di piccola e media dimensione – l'importo massimo erogabile è fissato a cinquecento milioni di lire. L'istruttoria dei progetti è curata perlopiù dall'ente regionale, incaricato di riferire periodicamente ai servizi della Bei circa le assegnazioni e l'impatto dei finanziamenti approvati. Il sostegno alle Pmi diventa così parte integrante della strategia della Banca nella promozione dello sviluppo industriale: si ritiene infatti che la creazione di una rete di imprese di piccola dimensione sia *“complément indispensable du développement des infrastructures et de la création d'usines relativement importantes et d'une haute technicité”*.<sup>35</sup> Il primo prestito globale gestito dall'Isveimer permette di sostenere ventisette imprese nel Mezzogiorno, di creare 2.228 nuovi posti di lavoro e stabilizzarne 3.500. Si tratta di risultati che determinano un impatto significativo sul mercato del lavoro e sul tessuto sociale dei territori del Sud Italia, certificando la validità della strategia impiegata della Banca. In questa ottica l'analisi dei dati complessivi relativi ai finanziamenti della Bei nel Mezzogiorno tra il 1958 e il 1973 consente di tracciare un bilancio della politica occupazionale e industriale implementata dalla Cee nel tentativo di rispondere alle più gravi emergenze sociali nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta e di contribuire alla riduzione dei divari di sviluppo.

Historical Archives of the European Union, Firenze.

<sup>35</sup> BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Annexe au Procès verbal de la réunion du 30 juillet 1968*, 1968, fondo Bei, serie PV, CA-067-68, Historical Archives of the European Union, Firenze, 1.

4. *Conclusioni: punti di forza e aspetti critici della strategia della Bei nel Mezzogiorno*

Tra il 1958 e il 1973 la Banca europea per gli investimenti eroga in favore delle regioni del Sud Italia centosettantotto mutui e garanzie, per un totale di 1.098 milioni di unità di conto. I finanziamenti approvati nel Mezzogiorno rappresentano il cinquanta per cento del totale degli investimenti realizzati nei Paesi membri e i progetti sostenuti nel meridione permettono la creazione di 56.800 nuovi posti di lavoro, prevalentemente nel settore industriale. Le attività manifatturiere sono infatti destinatarie di quasi il sessanta per cento dei prestiti erogati dalla Banca: si tratta di oltre duecento iniziative industriali, che ricevono nel complesso 696,2 milioni di unità di conto.<sup>36</sup> Nella prima fase di intervento la Bei garantisce un sostegno essenziale allo sviluppo dei poli industriali, supportando il governo italiano nell'attuazione del secondo tempo dell'intervento straordinario: i prestiti della Banca contribuiscono alla realizzazione di grandi impianti tecnologicamente avanzati a Pasquasia, Taranto, Pomigliano D'Arco, Siracusa e Porto Torres. A partire dalla metà degli anni Sessanta, come già anticipato, i finanziamenti comunitari si concentrano invece nel settore delle Pmi, ritenute complemento essenziale all'insediamento dei grandi poli di industrializzazione. L'evoluzione della strategia della Banca si spiega anche alla luce delle prime valutazioni dell'impatto dei finanziamenti erogati nel primo decennio di attività, che avevano evidenziato il limitato contributo della politica dei poli all'obiettivo di riduzione della disoccupazione nel Mezzogiorno.

Certes, les effets positifs de ces dernières [*ndr* 'i poli industriali'] sur la création de valeur ajoutée et sur la balance des paiements d'un ensemble économique restent le plus souvent déterminants. Mais, à elles seules, elles n'assurent qu'une contribution insuffisante à l'amélioration de la situation de l'emploi et à la réalisation d'un meilleur équilibre des structures économiques et sociales [...].<sup>37</sup>

<sup>36</sup> I dati riportati sono frutto di elaborazioni dell'autore sui rapporti annuali della Bei, i verbali del Consiglio di Amministrazione e le pubblicazioni promosse dalla Banca.

<sup>37</sup> *Ibidem*. Si veda anche BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI (DIREZIONE DEGLI STUDI), *La Banca Europea per gli Investimenti e i problemi del Mezzogiorno*, 1972, fondo Bei, sotto-fondo Publications, serie Evenementielles, sotto-serie Operations-Ue, Historical Archives of the European Union, Firenze.

L'elevato importo dei finanziamenti erogati in favore di grandi impianti industriali ad elevata intensità di capitale è infatti tra gli elementi critici dell'operato della Bei nella prima fase di intervento: gli investimenti nel settore siderurgico, meccanico e chimico determinano la concentrazione delle nuove opportunità di occupazione in poche aree geograficamente delimitate e non consentono di promuovere uno sviluppo diffuso delle attività industriali. Come pure risulta squilibrata la distribuzione regionale dei finanziamenti della Banca: le regioni più povere del Mezzogiorno sono infatti destinatarie di limitati investimenti e non riescono ad attrarre capitali comunitari, anche in ragione delle scarse riserve capacità imprenditoriale e di progettazione di cui dispongono. Alcuni studi della Bei pubblicati nel 1973 evidenziano inoltre gli insufficienti effetti agglomerativi dei poli industriali: tra il 1959 e il 1969 l'incremento di occupazione nelle aree interessate dai progetti dell'intervento straordinario si limita al 2,4%. Di qui la necessità di ampliare gli strumenti di sostegno alle piccole e medie imprese che, in ragione dell'elevata specializzazione e del ridotto impiego di tecnologia permettono di assorbire in maniera più efficace la manodopera esclusa dal mercato del lavoro. L'aumento dell'occupazione si conferma così obiettivo primario della strategia di sviluppo comunitaria. In questa ottica gli investimenti della Bei permettono di perseguire allo stesso tempo finalità di carattere economico e sociale: l'insediamento di attività industriali favorisce infatti da un lato la maggiore apertura dei mercati, permettendo la localizzazione di produzioni integrate nelle catene di valore europee, e dall'altro la creazione di posti di lavoro. A partire dal 1968 e fino al 1973 la Banca eroga nel Mezzogiorno sette prestiti globali, rafforzando la collaborazione anche con l'Istituto regionale per il finanziamento alle industrie in Sicilia (Irfis) e il Credito industriale sardo (Cis) per gli investimenti in Sicilia e in Sardegna e garantendo capitali per lo sviluppo di settantotto imprese di media dimensione. L'analisi dei dati relativi all'attività della Bei tra il 1957 e il 1973 rivela così nuove linee interpretative dell'intervento comunitario in materia economica e sociale. Nel periodo studiato la Banca è il principale strumento di intervento positivo della Cee e promuove investimenti intesi a bilanciare le misure di integrazione negativa stabilite nel 1957. Coerentemente con l'orientamento che emerge dal dibattito tra le delegazioni degli Stati firmatari e dai Trattati di Roma la Bei si qualifica quale istituzione che promuove politiche di carattere economico e sociale, perseguendo tre obiettivi complementari: la maggiore integra-

zione dei mercati, l'assorbimento della disoccupazione e la riduzione degli squilibri regionali. In altre parole, nei primi quindici anni dall'istituzione della Cee la Banca europea per gli investimenti assume la responsabilità dell'implementazione della politica economica, sociale e regionale, nonostante la scelta degli Stati membri di sottrarre la determinazione della strategia dell'ente agli indirizzi delle istituzioni politiche della Comunità. L'eterogeneità degli obiettivi perseguiti dalla Bei è sintomo così della "timidezza" dei Trattati di Roma in materia sociale e della insufficiente condivisione di misure di cooperazione in grado di favorire l'efficace redistribuzione delle risorse nel mercato europeo. Solo a partire dalla metà degli anni Settanta, anche in considerazione degli squilibri economico-finanziari che colpiscono il mondo capitalista e delle conseguenze della crisi, si fa strada l'idea di perseguire autonomamente gli obiettivi sociali nell'ambito delle politiche della Cee. Si tratta di un percorso sostenuto con vigore soprattutto da Jacques Delors e che prende le forme di una critica ideologica al liberismo economico.<sup>38</sup>

La mia posizione sul liberalismo economico è differente: i suoi sostenitori ritengono che il Mercato sia il giudice supremo. Io non condivido tale dottrina, poiché ha provocato disastri economici [...]. Io sostengo che l'economia di mercato non possa funzionare senza regole; quindi, è necessaria una combinazione tra il Mercato, che è il miglior selezionatore delle attività economiche, il dialogo tra i partners sociali e, infine, gli interventi dello Stato per far fronte alle distorsioni provocate dal Mercato: ciò rappresenta la socialdemocrazia, vale a dire un compromesso tra il Mercato e l'interventismo statale.<sup>39</sup>

La sovrapposizione tra politica sociale ed economica e gli squilibri causati dall'eccessiva liberalizzazione dei mercati nei primi decenni dell'esperienza comunitaria determinano così proprio una maggiore domanda di politiche redistributive e di contrasto all'esclusione socia-

<sup>38</sup> L. INNOCENTI, *La dimensione sociale nel processo europeo di integrazione economica. La Commissione Delors I (1985-1989)*, in "Impresa sociale", n. 1, Iris Network editore, Trento, 2021, 43-49. Si vedano anche M. DE LUCA, *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali: profili problematici e prospettive*, in "Il Foro italiano", vol. 113, parte quinta, Società editrice Il Foro italiano, Roma, 1990, 129-146; W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in "Stato e Mercato", n. 58, Il Mulino, Bologna, aprile 2000, 3-24.

<sup>39</sup> C.G. ANTA (2004), *Il rilancio dell'Europa. Il progetto di Jacques Delors*, Franco Angeli, Milano, 2004, 106.

le.<sup>40</sup> L'idea che la progressiva armonizzazione sia una diretta conseguenza dell'accresciuta interdipendenza economica viene così messa in discussione, riconoscendo che i diritti e le tutele sociali sono "regole fondamentali del gioco" e non solo un elemento della sovrastruttura politica della Comunità conseguito con il successo delle misure di carattere economico.

<sup>40</sup> M. D'ANTONA, *La politica sociale nell'iniziativa della Commissione Cee: utopia o realtà?*, in "Diritto delle relazioni industriali", n. 2, Giuffrè Editore, Milano, 1991, 11-14.



MARIA VITTORIA FORTE

UNIONE EUROPEA E CRISI DEI PROFUGHI UCRAINI:  
VERSO UNA NUOVA FASE DELLA POLITICA DI ASILO  
E IMMIGRAZIONE?

“Sia chiaro a tutti che in Europa nessun governo può uccidere,  
che il valore della persona e la sua dignità  
sono il nostro modo per misurare le nostre politiche”.

D. SASSOLI, *Discorso di insediamento  
alla Presidenza del Parlamento europeo, 2019*

SOMMARIO: 1. Le migrazioni tra libertà di uscire da e diritto di entrare in. – 2. La straordinarietà del processo di integrazione europea: una politica comune di asilo e immigrazione. – 3. L’Unione europea e l’approccio difensivo in risposta alle “crisi” migratorie. – 4. Nuovo patto sulla migrazione e l’asilo e tentativi di riforma dell’asilo europeo. – 5. La gestione dei profughi ucraini: eccezione o nuova regola?

1. *Le migrazioni tra libertà di uscire da e diritto di entrare in*

Da sempre le popolazioni umane si spostano<sup>1</sup>, si trasferiscono e si riposizionano in aree geografiche differenti. L’essere umano migra per i motivi più disparati<sup>2</sup> fin dalla sua comparsa sulla terra, e da tempi altrettanto antichi, ma meno risalenti<sup>3</sup>, il migrare rappresenta una sfida

<sup>1</sup> Sul concetto di migrazioni globali come fenomeno strutturale e costitutivo dell’umanità si rinvia a S. ALLIEVI, *Immigrazione. Cambiare tutto*, Laterza, Roma-Bari, 2018; V. CALZOLAIO, T. PIEVANI, *Libertà di migrare: Perché ci spostiamo da sempre ed è bene così*, Einaudi, Torino, 2016; T. MAZZARESE, *Diritto di migrare e diritti dei migranti. Una sfida al costituzionalismo (internazionale) ancora da superare*, in *Diritto, immigrazione e Cittadinanza.*, 1/2020. Così anche l’*Introduzione alla Dichiarazione di New York per i rifugiati e migranti* del 2016: “Since earliest times, humanity has been on the move” (p.1).

<sup>2</sup> I motivi alla base di un progetto migratorio sono complessi, molteplici e mutevoli. Gli studi sociologici li categorizzano in due macro-insiemi: cause macrosociologiche, che attengono alla situazione economica, sociale, demografica, ambientale, politica dei Paesi di origine o destinazione dei migranti; microsociologiche, correlate a scelte individuali e familiari dello straniero. Si rinvia a M. AMBROSINI, *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna, III edizione, 2020.

<sup>3</sup> Sul punto si veda C. PANZERA, *Il diritto all’asilo. Profili costituzionali*, Editoriale

allo stabilire delimitazioni e separazioni tra comunità, luoghi, popolazioni e Stati.

La modernità ha costruito il suo ordine attraverso la creazione di istituti per natura potenzialmente escludenti, primi tra tutti quello di Stato sovrano e di cittadinanza. I confini territoriali e la marcata distinzione in termini di diritti tra lo “straniero” e il “cittadino” hanno reso lo *ius migrandi* di conio moderno un diritto sempre meno liberamente esercitato dall’individuo e sempre più soggetto al primato della sovranità statale<sup>4</sup>. Ne deriva che, sebbene la libertà di migrare sia, seppur astrattamente, ampiamente riconosciuta e tutelata su scala internazionale<sup>5</sup>, la disciplina giuridica del fenomeno migratorio evidenzia non pochi paradossi: da quello posto in essere dall’inevitabile tensione tra universalità dei diritti fondamentali e particolarità della cittadinanza, e tra libertà individuale di migrare e dominio statale dei confini, a quello legato all’artificiosità della regola giuridica stessa che, con una costruzione “massimamente *controfattuale*”<sup>6</sup>, pretende di separare due fenomeni inscindibili quali quelli dell’emigrazione e dell’immigrazione<sup>7</sup>.

Difatti, almeno a livello internazionale ed europeo, quando si tratta di migrazioni internazionali<sup>8</sup> la libertà di migrare si sostanzia esclusivamente in un diritto ad emigrare, e non in un pari diritto ad immigrare.

Scientifica, Napoli, 2020, 2 che colloca l’apposizione sistematica di confini tra luoghi continui alla “rivoluzione neolitica”.

<sup>4</sup> Il concetto di *ius migrandi* di conio moderno come diritto dipendente dalla sovranità dello Stato è parte dell’elaborazione teorica di M. MECCARELLI, P. PALCHETTI, C. SOTIS, Introduzione. *Dimensione giuridica del fenomeno migratorio tra paradossi e artificialità* in *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, a cura di M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis, Edizioni dell’Università di Macerata, Macerata, 2012, 7-31.

<sup>5</sup> Sulla libertà di migrare nel diritto internazionale C. HARVEY, R.P. BARNIDGE, *Human Rights, Free Movement, and the Right to Leave in International Law*, in *International Journal of refugee law*, 2007, vol. XIX, 1-21.

<sup>6</sup> C. PANZERA, *op. cit.*, 8

<sup>7</sup> In merito, A. SAYAD in *L’immigrazione o i paradossi dell’alterità. L’illusione del provvisorio*, Ombre corte/ Culture, Verona, 2008, 9 scrive: “Queste due dimensioni dello stesso fenomeno non sono separate e rese autonome che per mezzo di una decisione. La cesura è quella imposta dalla divisione delle competenze, degli interessi e delle poste in gioco politiche [...]”.

<sup>8</sup> Le migrazioni internazionali prevedono, per definizione, l’attraversamento dei confini nazionali.

Il diritto internazionale disciplina la libertà di emigrare<sup>9</sup>, il *right to leave*, quale fondamento essenziale al “pieno sviluppo della persona umana”<sup>10</sup> e all’esercizio di altri diritti, come il diritto di richiedere asilo. A prescindere da quali siano i *push factors* dell’esperienza migratoria<sup>11</sup>, a ciascuno è riconosciuto e garantito il diritto “di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio Paese” (art. 13, par. 2 Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo). Tuttavia, non è parimenti garantito, in via generale e ad ogni individuo, il diritto di entrare in un Paese che non sia “il proprio”. Il diritto internazionale, come quello europeo, tace sul diritto di immigrare in altri Stati. Tutti sono liberi di *uscire da*, ma solo i cittadini hanno il diritto di *entrare nel* proprio Stato di cittadinanza<sup>12</sup>. L’ingresso (e la permanenza) dei non-cittadini in altri territori è sostanzialmente subordinato ai particolari interessi degli Stati, che decidono, nell’esercizio della propria sovranità, se ammettere o non ammettere lo straniero sul proprio territorio, salvi i limiti derivanti dai diritti umani<sup>13</sup> e dal diritto di cercare asilo<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> In via generale tale diritto è sancito anche dall’art. 12, par. 2, del Patto nazionale sui diritti civili e politici. A livello universale, il *right to leave* è inoltre specificato nell’art. 5 della Convenzione internazionale sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (1965), e nell’art. 10, par. 2, della Convenzione dei diritti del fanciullo (1989).

<sup>10</sup> Così il commento n.27 all’art. 12 sul Patto sui diritti civili e politici del Comitato dei diritti umani nelle Nazioni Cfr. UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement), 2.11.1999.

<sup>11</sup> Si specifica che con il termine *push factors* si indicano i fattori che spingono lo straniero ad emigrare dal proprio Paese; con *pull factors* quelli che attraggono lo straniero in uno specifico Stato di destinazione. Si veda a riguardo M. AMBROSINI, *op. cit.*, 40

<sup>12</sup> Sull’asimmetria tra il *right to leave* e il *right to enter* T. MAZZARESE, *op. cit.*

<sup>13</sup> Il tema della tutela dei diritti dello straniero ha incontrato un’attenzione crescente nel sistema di tutela dei diritti umani implementato dalle Nazioni Unite. Si pensi, tra gli altri, alla *Dichiarazione sui diritti umani degli individui che non hanno la cittadinanza del Paese in cui vivono* (1985); alle attività sul tema condotte dalla *Commissione dei diritti umani*, (risoluzione E/CN.4/RES/2005/47); al rapporto annuale sulla protezione dei migranti del Segretario generale delle Nazioni unite, coadiuvato dall’Alto commissario per i diritti umani.

<sup>14</sup> Lo Stato di destinazione *non dovrebbe* negare al richiedente asilo il diritto ad entrare e permanere sul territorio. Tuttavia, l’art. 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo riconosce a “ogni individuo” “il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni”, sostanziando il diritto di asilo nel diritto di cercare protezione fuori dal proprio Stato. Non si rilevano, però, norme internazionali vincolanti

In uno scenario tanto asimmetrico, caratterizzato da un continuo scontro, sulla frontiera, tra la libertà dell'individuo di emigrare e la facoltà dello Stato territoriale di destinazione di presidiare i propri confini, viene da chiedersi quale sia l'effettiva portata della libertà di ciascuno di migrare<sup>15</sup>.

Ad ogni modo, ciò che in questa sede si intende rilevare è l'assenza sul piano internazionale di norme volte a disciplinare il diritto ad immigrare, in considerazione tanto degli interessi sottesi al dominio territoriale quanto dei bisogni connessi alla libertà dell'individuo. In questo contesto internazionale, dove l'approccio è prevalentemente stato-centrico e immigrazione e confini sono materie fortemente dipendenti dall'esercizio della sovranità nazionale, emerge e si colloca la straordinarietà dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, attraverso il quale gli Stati membri hanno attribuito competenza all'Unione in materia di libera circolazione<sup>16</sup> e immigrazione<sup>17</sup>.

sulle modalità di esercizio di tale diritto e libertà. Ciò che la disciplina internazionale ed europea sancisce è, piuttosto, il divieto di non respingimento (art. 33, Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato del 1951; art. 19 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea), che prevede l'obbligo per gli Stati di non impedire o rendere ardua la ricerca di un rifugio, ma che non si sostanzia in un obbligo internazionale positivo in capo ai singoli Stati. Pertanto, l'ingresso e l'ammissione del richiedente sono ugualmente rimessi alla sovranità statale e anche il diritto d'asilo è più una decisione sovrana degli Stati che l'esercizio di un diritto della persona. Sul tema si vedano M. BENVENUTI, *La protezione internazionale in Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 0/ 2010; C. PANZERA, *op. cit.*, 34; T. MAZZARESE, *op. cit.*; C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio: Sulle rotte del Mediterraneo*, Napoli: Editoriale Scientifica, 2021. Sul divieto di non respingimento G.S. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 201 ss.

<sup>15</sup> Tra gli autori che si sono interrogati sul tema, T. MAZZARESE in *Diritto di migrare e diritti dei migranti*, *op. cit.*

<sup>16</sup> Gli Stati membri hanno, infatti, concordato sulla creazione di uno spazio comune i cui confini territoriali sono costituiti dall'integrazione dei loro rispettivi territori. Hanno eliminato i controlli alle frontiere interne, rafforzato quelli alle frontiere esterne, comuni e hanno garantito ai cittadini europei libertà di circolazione e soggiorno in condizioni di sicurezza e giustizia uguali per tutti entro i confini europei. (v. direttiva 2004/38/CE del 30.04.2004).

<sup>17</sup> Sulla straordinarietà del processo di integrazione europea in materia di immigrazione S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea. Controllo delle frontiere, protezione internazionale, immigrazione regolare, rimpatri, relazioni esterne*, Giappichelli, Torino, 2019.

2. *La straordinarietà del processo di integrazione europea: una politica comune di asilo e immigrazione*

Il 1° maggio 1999, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, l'Unione europea acquisiva per la prima volta competenze legislative in materia d'immigrazione e asilo. Nell'ottobre dello stesso anno, il Consiglio europeo teneva una riunione straordinaria a Tampere, in Finlandia, per stilare il programma quinquennale<sup>18</sup> che avrebbe delineato gli orientamenti politici a guida dell'esercizio delle neo-attribuite competenze in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione. Quel programma, animato da una sostanziale convergenza di visioni e intenti e fondato su "un comune impegno per la libertà ancorata ai diritti dell'uomo, alle istituzioni democratiche e allo stato di diritto"<sup>19</sup> (§1), enunciava quattro obiettivi prioritari: *a*) una maggiore cooperazione con i paesi terzi di origine e transito fondata su "una maggiore coerenza delle politiche interne ed esterne dell'Unione stessa." (§11); *b*) la realizzazione di un Sistema europeo comune di asilo, alla cui base porre l'assoluta garanzia del diritto di cercare asilo e del principio di non respingimento, in vista di stabilire, nel lungo periodo, "una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo, valido in tutta l'Unione" (§15); *c*) una più vigorosa politica d'integrazione ed inclusione dei cittadini non europei; *d*) una più efficace gestione dei flussi migratori, capace tanto di contrastare l'immigrazione irregolare quanto di creare percorsi legali di ingresso, anche attraverso una convergenza delle legislazioni nazionali sulle condizioni di ammissione<sup>20</sup>.

A Tampere, i Capi di Stato e di governo europei erano riusciti non solo a superare i rispettivi interessi nazionali, ma anche a sintetizzarli in

<sup>18</sup> Si tratta di orientamenti politici generali adottati per consensus dal Consiglio europeo. Successivamente a quello di Tampere (1999-2004), sono stati adottati il programma dell'Aja (2004-2009) e quello di Stoccolma (2009-2014); le Strategie di sviluppo dell'area di Libertà, sicurezza e giustizia (2014-2019); l'Agenda per l'immigrazione (2015); il Nuovo patto per le migrazioni e l'asilo (2020).

<sup>19</sup> Il Programma di Tampere è consultabile al sito: [https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_it.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm).

<sup>20</sup> Per approfondimenti sulle Conclusioni di Tampere si rimanda agli scritti raccolti in P. DE BRUYCKER, M. DE SOMER, J.-L. DE BROUWER (eds.), *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration*, European Policy Centre, Brussels, 2019; M. SAVINO, *La chimera di Tampere*, in *Diritto pubblico*, 1/2020, 5 ss.

un'unica, storica e ambiziosa dichiarazione di intenti, volta a promuovere un'Unione aperta, sicura, pienamente rispondente agli obblighi inerenti alla tutela dei diritti umani e del diritto d'asilo derivanti dal diritto internazionale, e "capace di rispondere ai bisogni umanitari con la solidarietà" (§ 4). A Tampere, si superava il paradigma stato-centrico; si limitava la sovranità territoriale degli Stati membri in materia di confini, immigrazione e asilo; si riteneva che l'Unione avrebbe potuto esercitare un ruolo positivo nel disciplinare le politiche di immigrazione e asilo a livello comunitario. Questa la straordinarietà del processo d'integrazione europea<sup>21</sup>.

Tuttavia, il percorso attraverso cui l'Unione europea è arrivata ad acquisire competenze in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne<sup>22</sup> è stato tutt'altro che semplice e lineare, considerato che gli Stati si mostrano tradizionalmente riluttanti ad acconsentire al ridimensionamento della propria sovranità in merito a trattamento e gestione dello straniero, flussi migratori e frontiere. Assenti dall'apparato originario dei Trattati istitutivi (oggi il Trattato sull'Unione europea e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), le politiche di immigrazione e asilo ricevettero un primo assetto con il Trattato di Maastricht (1992), che le collocò nel cosiddetto "terzo pilastro" insieme ad altri settori riconducibili alla "giustizia e affari interni"; ed entrarono a far parte del cosiddetto "pilastro comunitario" con il Trattato di Amsterdam (1997)<sup>23</sup>. Solo nel 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si conclusero le fasi intermedie di "comunitarizzazione" e si definì l'attuale configurazione dell'esercizio delle competenze europee sul tema, ricondotte a modalità procedurali

<sup>21</sup> Oltre a S. AMADEO, F. SPITALERI, *op. cit.*, in argomento si veda C. FAVILLI, *Il diritto dell'unione europea e il fenomeno migratorio* in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA, *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, 2020, 55-80.

<sup>22</sup> Per un'analisi sullo sviluppo delle norme comunitarie in materia di asilo si rinvia a B. NASCIMBENE, *Il futuro della politica europea di asilo*, ISPI, Working paper n 25, 2008; A. ADINOLFI, *La politica dell'immigrazione dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2011, 11 ss.; K. HAILBRONNER, D. THYM (Eds.), *EU Immigration and asylum Law, A Commentary*, 2nd ed., Monaco, 2016.

<sup>23</sup> Con il Trattato di Amsterdam le politiche di immigrazione e asilo erano solo in parte "comunitarizzate", perché ancora condizionate dalle precedenti forme procedurali intergovernative. Infatti, il processo decisionale richiedeva il voto all'unanimità, almeno per il primo quinquennio; il Consiglio fungeva da arbitro del processo decisionale; il Parlamento europeo ricopriva un ruolo meramente consultivo.

“ordinarie”. Per superare le rispettive resistenze nazionali sul tema della gestione delle frontiere interne ed esterne fu peraltro preliminarmente necessario ricorrere a forme di cooperazione internazionale e quindi accordi di diritto internazionali, quali la Convenzione di Schengen del 1985 e la Convenzione di Dublino del 1990, entrambe in seguito incorporate nel diritto dell’Unione europea, attraverso però “un’articolata applicazione differenziata”<sup>24</sup>.

La disciplina europea su asilo, frontiere e immigrazione è relativamente nuova, di matrice sostanzialmente intergovernativa, e, come l’intero settore “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”<sup>25</sup>, affidata all’esercizio di competenza concorrente dell’Unione con quella degli Stati.

All’attribuzione di competenza all’Unione in questo settore ha fatto seguito una crescente produzione normativa europea nei settori della migrazione, soprattutto per ciò che concerne la realizzazione di una gestione integrata delle frontiere comuni e di una maggiore armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di asilo, con l’elaborazione di un Sistema europeo comune di asilo (CEAS). Trattasi di un sistema dallo sviluppo “bifasico”<sup>26</sup>, con un livello di armonizzazione crescente, e soggetto a tre fasi di riforma, di cui l’ultima ancora non conclusa. In sintesi, sulla base degli orientamenti politici del Consiglio europeo, negli ultimi venti anni le Istituzioni europee hanno sia adottato normative comuni, volte a disciplinare i diversi aspetti rilevanti delle politiche d’asilo (accoglienza, procedure, qualifiche e determinazione dello Stato competente)<sup>27</sup>, sia istituito nuovi organismi dell’Unione, quali

<sup>24</sup> C. FAVILLI, *op. cit.*, 58. In merito all’applicazione differenziata di queste norme, si specifica che – a carattere generale – l’Irlanda non ne è vincolata, salvo una decisione contraria; la Danimarca è vincolata solo a titolo di diritto internazionale; Svizzera, Liechtenstein, Norvegia e Islanda sono Stati terzi vincolati da appositi accordi internazionali sul tema (per maggiori dettagli v. Protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell’Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia; Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca).

<sup>25</sup> Lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, di cui le “Politiche relative ai controlli alle frontiere, all’asilo e all’immigrazione” (artt. 77-80) sono un segmento, è disciplinato dal titolo V del TFUE.

<sup>26</sup> C. PANZERA, *op. cit.*, 44.

<sup>27</sup> C.d. direttiva relativa alla protezione temporanea, 2001/55/CE del Consiglio, del 20.07.2001; c.d. direttiva sulle procedure di asilo, direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26.06.2013; c.d. direttiva qualifiche, direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13.12.2011; c.d. regolamento Dublino III, regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26.06.2013.

l'agenzia per la cooperazione alle frontiere esterne (Frontex) e l'Ufficio europeo per il sostegno dell'asilo<sup>28</sup>, con l'obiettivo di supportare gli Stati membri nella corretta applicazione delle normative comuni.

Soprattutto in seguito all'attentato terroristico alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001, però, gli orientamenti politici dei Consigli europei a guida della produzione normativa comunitaria sono stati profondamente diversi da quello riscontrato nelle Conclusioni del Consiglio di Tampere. È venuta a mancare la convergenza di intenti e visioni del 1999; i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri (aumentati di dodici unità rispetto al 1999, con l'allargamento ad Est dell'Unione e la Brexit) hanno prioritariamente agito in nome dei particolari interessi nazionali. Misure e pratiche elaborate nello spirito e nel rispetto del principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra Stati – principio di portata generale sancito nel diritto primario dell'Unione (artt. 67, par. 2 e 80 TFUE) e posto a fondamento delle politiche in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione – sono risultate essere di difficile adozione e attuazione, in particolar modo a causa della perdurante e sistematica opposizione posta dai Paesi del Visegrád (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia) a qualunque forma di evoluzione positiva della politica d'immigrazione e asilo europea.

Il consenso politico si è rilevato spesso insufficiente. La tendenza del Consiglio di decidere all'unanimità sulle proposte presentate dalla Commissione e il ruolo sempre più rilevante assunto dai Ministri degli Affari interni a livello nazionale e comunitario hanno condizionato negativamente l'implementazione di un'autentica politica comune europea sul tema, svincolata dagli interessi nazionali degli Stati membri. Pertanto, come convenuto da autorevole dottrina e come ampiamente dimostrato dalle azioni poste in essere in risposta agli eventi degli ultimi dieci anni, *in primis* alla c.d. *crisi dei rifugiati*, in materia di immigrazione e asilo l'Unione europea “appare spesso agire come strumento per la realizzazione di politiche e di obiettivi nazionali, piuttosto che come un'organizzazione sovranazionale che persegue proprie finalità ed obiettivi nell'interesse dei popoli europei”<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Entrambi gli strumenti sono stati potenziati negli anni successivi.

<sup>29</sup> C. FAVILLI, *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta* in AISDUE, IV, 2022.

### 3. *L'Unione europea e l'approccio difensivo in risposta alle "crisi" migratorie*

Un numero *senza precedenti* di migranti e rifugiati, in gran parte siriani, ha bussato alle porte dell'Europa tra il 2014 e il 2016. Nel 2015, circa un milione di persone migranti è giunto sulle coste meridionali dell'Europa, mentre oltre tre milioni di individui hanno perso la vita durante il viaggio<sup>30</sup>. Numeri drammatici, quelli della c.d. "maggiore crisi dei rifugiati avvenuta dalla fine della seconda guerra mondiale"<sup>31</sup>. Un'intensa pressione migratoria, legata tanto a cause strutturali quanto contingenti<sup>32</sup>, che ha reso evidenti i limiti delle politiche europee d'immigrazione e asilo e la necessità di una riforma strutturale del sistema<sup>33</sup>. Una *crisi*<sup>34</sup> alla quale l'Unione e gli Stati membri (soprattutto frontalieri) hanno risposto in modo disorganico e con un approccio sostanzialmente emergenziale, difensivo e respingente, avente come direttrici l'esternalizzazione e il controllo delle frontiere, e il contenimento dei flussi migratori<sup>35</sup>.

Nell'aprile 2015, nella riunione straordinaria del Consiglio europeo<sup>36</sup>, convocata d'urgenza in seguito ad uno dei gravissimi naufragi

<sup>30</sup> UNHCR, *Global Trends 2015*, giugno 2016 e UNHCR, *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean* (<http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>).

<sup>31</sup> Cfr. COM(2016) 120 final, del 4.03.2016.

<sup>32</sup> Sulle cause strutturali e contingenti della crisi scrive M. Savino in *La risposta italiana alla crisi: Un bilancio*, 13-14. M. SAVINO in *La risposta italiana alla crisi: Un bilancio* in M. SAVINO (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea: diagnosi e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 13-32.

<sup>33</sup> Sul tema, C. Panzera arriva a sostenere che più che "crisi" dei migranti, che si ripetono a cadenza quasi decennale, la crisi dei rifugiati siriani del 2015, come le altre, è stata una "crisi di funzionamento del sistema d'asilo così congegnato", C. PANZERA, *op. cit.*, 54.

<sup>34</sup> Si ritiene necessario menzionare in merito il ruolo decisivo rivestito dalla narrazione di questa crisi sulla percezione dell'opinione pubblica e sull'affermarsi di sentimenti xenofobi e razzisti. A questo si aggiunga la pericolosa, deleteria e diffusa confusione semantica tra i termini "rifugiato" e "migrante" generata da questo tipo di narrazione.

<sup>35</sup> Per un'analisi completa delle misure europee in risposta alla crisi dei rifugiati si rimanda, per tutti, a F. L. GATTA, *La politica migratoria dell'Unione europea nel periodo 2014-2019: analisi e bilancio della gestione della "crisi dei rifugiati"* in *Ius in itinere*, 1/2019.

<sup>36</sup> Riunione straordinaria del Consiglio europeo, 23.04.2015.

avvenuti nel Canale di Sicilia, i Capi di Stato europei si mostravano decisi nell'attuare misure comuni di lotta ai trafficanti e di prevenzione dei flussi migratori illegali. A pochi giorni di distanza, il Parlamento europeo adottava la Risoluzione sulle "recenti tragedie nel Mediterraneo e sulle politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo"<sup>37</sup>, manifestando l'urgenza di una risposta efficace e coordinata da parte dell'Unione alla questione migratoria. Poche settimane dopo, la Commissione, a guida Junker, raccoglieva nell'Agenda europea sulla migrazione<sup>38</sup> una serie di azioni a breve e lungo termine per governare la crisi e il fenomeno migratorio.

A questi strumenti seguirono molteplici sollecitazioni, proposte e interventi delle Istituzioni europee, sia sul piano interno che esterno, soggetti tuttavia a critiche per rimarcate lacune: dalla prospettiva dell'equità a quella del rispetto dei diritti fondamentali, del diritto di cercare asilo, del divieto di non respingimento.

Sul piano interno, circa il riconoscimento della protezione internazionale, la risposta europea alla crisi ha faticosamente tentato di: *a*) redistribuire il carico di richieste tra i vari Paesi attraverso l'implementazione di un meccanismo di ricollocazione<sup>39</sup>, in deroga al sistema Dublino e alla regola dello Stato di primo ingresso, e *b*) supportare gli Stati in prima linea nell'accoglienza mediante altre azioni, tra cui il sistema dei punti di crisi (*hotspot*)<sup>40</sup>.

Sul versante esterno, l'azione dell'Unione è stata volta a: esternalizzare la gestione del fenomeno migratorio, prevenire l'immigrazione in

<sup>37</sup> Risoluzione del Parlamento europeo (2015/2660(RSP)) del 29.04.2015.

<sup>38</sup> COM(2015) 240 finale del 15.04.2015.

<sup>39</sup> Tale sistema, istituito con decisione (UE) 2015/1523 e decisione (UE) 2015/1601, prevedeva la redistribuzione interna all'Unione di un certo numero di soggetti in evidente necessità di protezione. Detti richiedenti dovevano essere trasferiti dagli Stati di primo ingresso verso altri Stati membri, che diventavano così competenti per la loro protezione secondo un sistema di quote obbligatorie. Tuttavia, il sistema di ricollocazione ha avuto esito incerto (si veda COM(2017) 465 final, 6.09.2018; (2017/2685(RSP), del 18.05.2017), anche a causa dell'opposizione di alcuni Stati membri, soprattutto quelli del Visegrád, all'implementazione della stessa. Per approfondimenti sul tema si rimanda a G. MORGESE, *La ricollocazione dei richiedenti protezione: il problema delle quote nazionali*, in M. Savino (a cura di), *Per una credibile politica europea dell'immigrazione e dell'asilo*, Roma, 2018, 38-44.

<sup>40</sup> L'"approccio *hotspot*", implementato per sostenere Italia e Grecia, è volto a garantire una più efficace gestione delle operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento dati biometrici dei migranti.

Europa e rafforzare i controlli alle frontiere. A tal fine, *a*) è stato potenziato il ruolo di Frontex, trasformato in Guardia di frontiera e costiera europea, e *b*) sono stati avviati e conclusi una serie di accordi internazionali con Paesi terzi di transito, considerati strategici per la gestione e, soprattutto, il contenimento dei flussi migratori. Tra gli accordi e le *partnerships* più rilevanti in materia si colloca indubbiamente il controverso “accordo” con la Turchia<sup>41</sup>, sia per il fondamentale ruolo che lo stesso ha ricoperto nel ridurre gli arrivi irregolari di migranti e rifugiati lungo la rotta del Mediterraneo orientale, sia per la pratica irrituale, con esso affermatasi, di disciplinare attraverso metodi prettamente intergovernativi tematiche di rilievo su scala europea.

Nonostante la straordinarietà del processo di integrazione europea e la già conclusa “comunitarizzazione” di materie quali l’immigrazione e l’asilo, dal 2014 ad oggi la politica comune di immigrazione e asilo si è dunque spesso sostanziata nell’implementazione di forme di cooperazione di tipo intergovernativo, talvolta anche esterne alla cornice normativa prevista dalle fonti primarie e secondarie dell’Unione europea. In questo modo le apparentemente sopite sovranità statali tornano ad essere protagoniste del processo decisionale comunitario, mimando non solo la protezione delle persone migranti e dei richiedenti asilo e l’efficacia delle politiche europee, ma anche il futuro dell’integrazione europea stessa<sup>42</sup>.

Assodata la mancanza di coesione e cooperazione su misure reali di solidarietà interstatale sul piano interno<sup>43</sup>, la politica comune di immi-

<sup>41</sup> La Dichiarazione UE-Turchia del 18.03.2016, formalmente conclusa dai singoli Stati ma “recepita in via di fatto dall’Unione” (C. PANZERA, *op. cit.*, 55) delega alla Turchia la gestione dei rifugiati siriani in viaggio, attraverso la Turchia, verso l’Europa, evitando che gli stessi giungano sulle coste greche e nel contempo suscitando accesi dibattiti quanto alla strumentalizzazione dei migranti e al rispetto degli obblighi di protezione internazionale e dei diritti fondamentali incumbenti in capo agli Stati membri. L’accordo prevede lo scambio, dietro un finanziamento, tra rimpatri verso la Turchia di richiedenti entrati in Europa illegalmente e il trasferimento in Europa di rifugiati siriani presenti sulla frontiera greco-turca. Si veda *EU-Turkey Statement: Four years on* del 18.03.2020.

<sup>42</sup> Si veda S. PENASA - G. ROMEO, *Sovereignty-based Arguments and the European Asylum System: Searching for a European Constitutional Moment?* in *European Journal of Migration and Law*, 2020, vol. 22 (1), 11 ss.

<sup>43</sup> In argomento si rimanda a E. TSOURDI, *Solidarity at work? The prevalence of emergency-driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, vol. 24(5), 667 ss.

grazione e asilo, negli anni della *crisi* come nella gestione della più recente *crisi* emergenziale dei profughi afgiani<sup>44</sup>, è mossa da un unico obiettivo comune: il contenimento dei flussi migratori verso l'Unione.

#### 4. *Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo e tentativi di riforma dell'asilo europeo*

Controllo delle frontiere, immigrazione e asilo costituiscono oggetto di una competenza *concorrente* dell'Unione. Il sacrificio delle competenze statali e degli interessi nazionali in materia è solo parziale, e questo significa molto in termini di evoluzione delle politiche comunitarie.

La crisi del 2015 ha manifestato lacune e asimmetrie strutturali nel sistema d'asilo così congegnato, e la necessità di riformare, strutturalmente, la politica d'immigrazione e asilo è tornata al centro del dibattito europeo. Da qui, nel 2016, la Commissione Junker propone un pacchetto di riforme legislative sul tema, e avvia la terza fase, ancora aperta, di riforma generale del sistema. Nel 2019, in generale continuità con quanto avanzato dalla precedente legislatura<sup>45</sup>, la Commissione von der Leyen predispone il proprio documento programmatico su controllo delle frontiere, immigrazione e asilo e, il 16 settembre 2020, presenta il *Nuovo patto per le migrazioni e l'asilo*.

Partendo da quanto già emerso durante la fase negoziale precedente, il *Nuovo patto* delinea nove proposte di atti normativi<sup>46</sup>, da appro-

<sup>44</sup> In risposta all'aumento del numero di afgiani in cerca di protezione, registrato in seguito alla ripresa del potere da parte del regime talebano, nell'agosto 2021, la politica d'immigrazione e asilo europea ha continuato ad agire con strategie difensive e di contenimento dei flussi. Difatti, in occasione della riunione straordinaria del Consiglio convocata per discutere degli sviluppi in Afghanistan, i ministri degli Affari interni dell'Ue si impegnavano ad agire congiuntamente per limitare i movimenti migratori illegali verso l'Europa e non parimenti per accogliere i rifugiati afgiani. Sul tema si rimanda a F.L. GATTA, *La crisi afghana bussava alle porte dell'Europa: gli Stati membri preparano le barricate?* in *ADiM Blog, Editoriale*, ottobre 2021.

<sup>45</sup> In argomento si veda S. F. NICOLOSI, *La riforma del sistema europeo comune di asilo tra impasse negoziale e miopia istituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2019, 521 ss.

<sup>46</sup> Si tratta di nove strumenti giuridici: cinque proposte di regolamento, a conferma della volontà emersa nel 2016 di assicurare un'applicazione uniforme della normativa europea negli Stati membri; tre raccomandazioni; una linea guida. Cfr. COM(2020) 609 final del 23.09.2020.

vare secondo una certa tabella di marcia e con un preciso obiettivo: edificare un sistema che, nel rispetto dei valori europei e delle norme internazionali, governi le migrazioni nel lungo termine, attraverso una gestione integrata e coordinata delle politiche in materia di migrazione, asilo, frontiere comuni, lotta al traffico di migranti irregolari e relazioni con i Paesi terzi. Ne deriva un programma consistente in termini di strumenti proposti, ma non altrettanto consistente, secondo autorevole dottrina<sup>47</sup>, in termini di innovazione. Difatti, da una prima lettura e consultazione dei *progetti* di riforma e dei negoziati in atto, l'Unione risulta coesa in materia di immigrazione e asilo ancora solo limitatamente al piano esterno, quindi nel rafforzamento dei confini comuni ed esterni, nelle politiche di esternalizzazione, nell'intensificazione delle *partnerships* con i Paesi terzi strategici per il contenimento dei flussi verso l'Europa, nelle pratiche di rimpatrio e nella (lecita) lotta all'immigrazione irregolare. Sul piano interno delle politiche migratorie e d'asilo, coesione e convergenza tra gli Stati membri sembrano ancora mera utopia, soprattutto in merito ai criteri di determinazione dello Stato competente, e al divieto dei movimenti secondari dei richiedenti asilo. In via generale, per quanto possa ritenersi positivo l'approccio unitario al fenomeno migratorio suggerito dalla Commissione, allo stato attuale si concorda con quanti in letteratura riscontrano molteplici ombre, e poche luci in termini di innovazione nel *Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*<sup>48</sup>. Rinviano ad altra sede analisi più dettagliate sui progetti di riforma, rileva ai fini del presente lavoro evidenziare che, in via generale, la gestione integrata delle politiche di immigrazione e asilo sembra porsi in continuità con un atteggiamento più difensivo-securitario che garantista-umanitario (si pensi alle misure avanzate quanto allo *screening pre-ingresso* e alla *procedura di esame alla frontiera*<sup>49</sup>). Si confermano sia il criterio di Primo ingresso come

<sup>47</sup> Si vedano A. DI PASCALE, *Il Nuovo patto per l'immigrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in rivista.eurojus.it, 28.09.2020; C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, in questionegiustizia.it, 2.10.2020; G. MORGESE, *La "nuova" solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco?* in federalismi.it, 28.12.2020; M. BORRACCETTI, *Il Nuovo patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2021. Si rinvia agli stessi per approfondimenti sulle singole proposte di riforma.

<sup>48</sup> V. nota 48.

<sup>49</sup> Tali misure spostano alla frontiera o nella zona di transito l'esame accelerato

criterio di determinazione dello Stato competente alle domande di asilo, che la volontà di limitare i movimenti secondari; e i meccanismi potenzialmente positivi avanzati, come quello di solidarietà, sollevano comunque perplessità in termini di effettività. Infatti, secondo tale meccanismo gli Stati membri sarebbero *tenuti* ad esprimere la propria solidarietà solo nel caso in cui uno Stato sia sottoposto a particolare pressione, ovvero nel caso di sbarchi e operazioni di soccorso in mare e, peraltro, nella modalità che preferiscono (sponsor dei rimpatri, cooperazione con i Paesi terzi di origine, supporto operativo, e non obbligatoriamente con il ricollocamento dei migranti). Azioni di solidarietà interstatale restano per gli Stati europei volontarie e ampiamente discrezionali. Su questa linea va intesa anche, da ultimo, la dichiarazione di solidarietà approvata il 22 giugno 2022 da alcuni Stati membri e Stati terzi associati<sup>50</sup>, che definisce un meccanismo di contribuzione solidale volontaria, attuabile sotto forma di ricollocazione o altri tipi di apporti, in particolare contributi finanziari.

A due anni dalla presentazione del *Nuovo patto*, le azioni degli Stati membri e dell'Unione in materia di immigrazione e asilo sono state volte prioritariamente al rafforzamento delle frontiere esterne e alla cooperazione con Stati terzi, quindi al contenimento e alla prevenzione dei flussi migratori.

In questo scenario si colloca la straordinaria coesione europea nell'accoglienza dei profughi ucraini.

##### 5. *La gestione dei profughi ucraini: eccezione o nuova regola?*

Al 1° marzo 2022, dopo soli cinque giorni dall'inizio dell'invasione russa, oltre 650.000 sfollati avevano raggiunto l'Unione europea dall'Ucraina, entrando attraverso Polonia, Slovacchia, Ungheria e Ro-

delle richieste d'asilo e l'individuazione di quanti meritevoli di protezione e quanti di rimpatrio. Il rischio è che comportino conflitti tra fonti comunitarie e costituzionali, limitando e riducendo considerevolmente il livello di tutela dei diritti dei richiedenti asilo e dei migranti.

<sup>50</sup> La dichiarazione è stata approvata da Belgio, Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Germania, Grecia, Spagna, Finlandia, Francia, Croazia, Irlanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein, grazie all'approccio "per fase" adottato dalla Presidenza semestrale francese del Consiglio.

mania<sup>51</sup>; ad appena sei mesi, erano diventati 4.000.000<sup>52</sup>. Un nuovo numero *senza precedenti* di rifugiati alle porte dell'Europa. Un'Europa, questa volta, straordinariamente coesa e predisposta all'assistenza umanitaria, economica e politica, nei confronti di un popolo in cerca di protezione.

Nella riunione del 3 marzo scorso, con eccezionale tempestività e inedita unità di intenti, il Consiglio dell'Unione, su proposta della Commissione, approva all'unanimità la "storica" decisione di attuazione della c.d. direttiva sulla protezione temporanea. Tale direttiva (2001/55/CE), contenente norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di *afflusso massiccio di sfollati*, era stata adottata dal Consiglio nel lontano 2001 al fine di favorire misure di solidarietà interstatale nell'accoglienza di ingenti flussi di immigrati. La stessa, tuttavia, non era sinora mai stata attivata<sup>53</sup>. Né per i profughi siriani del 2015, né per quelli afgani del 2021 i Governi europei si erano trovati concordi su misure comuni di accoglienza e distribuzione interstatale di sfollati. In risposta alla *crisi* dei profughi ucraini, invece, l'Unione europea è per la prima volta coesa sul piano interno, anziché esterno, delle politiche di immigrazione e asilo. Per la prima volta, il 4 marzo 2022, con l'adozione della decisione di esecuzione (UE) 2022/382, il Consiglio europeo opta per l'attuazione di uno strumento volto tanto ad assicurare protezione agli sfollati quanto ad evitare di sovraccaricare i sistemi nazionali di asilo<sup>54</sup>.

La *crisi* dei profughi ucraini è tuttavia diversa dalle *crisi* migratorie precedenti per molteplici aspetti.

Anzitutto, il Paese d'origine degli sfollati è questa volta confinante con le frontiere europee, e vengono dunque a mancare, geograficamente, Stati di transito cui esternalizzare la gestione del fenomeno. Inoltre, i profughi ucraini fuggono da un atto di aggressione "ingiustificato"<sup>55</sup> da parte della Federazione russa, cui l'Unione europea si op-

<sup>51</sup> Cfr. Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4.03.2022.

<sup>52</sup> "Ukraine Refugee Situation", UNHCR, aggiornato al 25.08.2022

<sup>53</sup> Nonostante l'attuazione della stessa direttiva fosse stata invocata da politici e studiosi per la gestione della *crisi dei rifugiati*. Si veda M. INELI-CIGER, *Time to Activate the Temporary Protection Directive*, in *European Journal of Migration and Law*, 2016, 1 ss. Si evidenzia che, visto l'inutilizzo di tale strumento, il *Nuovo patto* ne prevedeva finanche l'abrogazione.

<sup>54</sup> Considerando n. 16, decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del 4.03.2022

<sup>55</sup> Considerando n. 3, decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del 4.03.2022

pone “con la massima fermezza”<sup>56</sup>. Ne consegue che la risposta europea alla pressione migratoria “determinata dall’invasione russa”<sup>57</sup> sia parte di un più ampio progetto di sostegno europeo all’Ucraina, in opposizione alla Russia, e quindi in parte manifestazione di interessi geopolitici piuttosto che di un’autentica solidarietà nei confronti degli sfollati bisognosi di protezione internazionale. Da ultimo, si consideri che la popolazione ucraina, peraltro simile in termini di cultura, religione e lingua a quella dell’Unione, gode del privilegio di accedere al territorio europeo attraverso canali regolari, grazie all’esenzione dall’obbligo di visto.

Tenuto conto di queste specificità, è doveroso evidenziare almeno alcuni degli elementi innovativi della gestione europea dei profughi ucraini, quali la valorizzazione della libera scelta degli ucraini circa lo Stato in cui richiedere protezione, la mancata demonizzazione dei movimenti secondari, e l’automatica e collettiva tutela riconosciuta, a determinate categorie di sfollati dall’Ucraina, in tutto il territorio dell’Unione. Il rilievo attribuito in sede di Consiglio alle preferenze degli sfollati ucraini nell’individuazione dello Stato di protezione è un precedente di assoluto rilievo per la politica comune di immigrazione e asilo, in quanto inedita manifestazione di una volontà concorde e univoca degli Stati membri di superare il rigido sistema Dublino e cooperare a livello interstatale nella gestione dell’accoglienza, in applicazione del principio di solidarietà ed equa ripartizione. Del secondo elemento, innovativo perché potenzialmente efficace nel velocizzare i riconoscimenti di protezione temporanea, invece, preme in tale sede specificare il concreto potenziale discriminatorio. Difatti, la decisione 2022/382 riconosce come beneficiari del meccanismo di protezione temporanea *a*) i cittadini ucraini, *b*) i beneficiari di protezione *c*) i rispettivi familiari, tutti se residenti in Ucraina prima dell’inizio del conflitto armato. Si escludono dunque da tale meccanismo di protezione tutte le altre categorie di sfollati dall’Ucraina<sup>58</sup>, quasi a formalizzare che possa accettarsi l’assurda idea secondo cui il Paese di origine dei profughi possa essere determinante sugli standard di protezione e tutela ad essi riconosciuti.

<sup>56</sup> *Ibidem*

<sup>57</sup> Considerando n. 4, decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del 4.03.2022

<sup>58</sup> Circa le altre categorie di sfollati, è lasciata discrezionalità agli Stati di destinazione. In argomento si rimanda a G. MORGESE, *L’attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall’Ucraina: Old but Gold?*, in *Blog DUE*, 2022, 2 ss.

Assodate la specificità della *crisi* ucraina e le potenziali *buone pratiche* implementate dai Governi europei in tale circostanza, alla luce di quanto esposto e delle più recenti fasi negoziali sul *Nuovo patto per le migrazioni e l'asilo* si ritiene in conclusione che quanto adottato e attuato per accogliere i profughi ucraini possa difficilmente costituire la regola delle future politiche europee di immigrazione e asilo.

L'inedita convergenza riscontrata nel marzo scorso in materia è stata frutto di una precisa e specifica volontà politica degli Stati membri sul caso ucraino. E non è casuale che le prime misure di solidarietà interstatale in deroga al sistema Dublino siano state adottate, a livello europeo, quando gli Stati di primo ingresso erano i Paesi del Visegrád, tradizionalmente ostili a sistemi integrati in materia ma questa volta bisognosi di azioni comuni e comunitarie per gestire i flussi di sfollati sul proprio territorio.

La contrapposizione tattica tra Stati membri, generalmente tra quelli più esposti ai flussi e gli altri, è il limite principale allo sviluppo di un sistema europeo più integrato in materia di immigrazione e asilo, e se gli istinti nazionalisti, illiberali e sovranisti continuano a guadagnare spazio in queste politiche europee, ad essere a rischio non sarà solo la protezione dei migranti ma anche il futuro stesso dell'integrazione.

### Bibliografia

- S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea. Controllo delle frontiere, protezione internazionale, immigrazione regolare, rimpatri, relazioni esterne*, Giappichelli, Torino, 2019
- M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna, III edizione, 2020
- M. Benvenuti, *La protezione internazionale* in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 0/ 2010 del 02.07.2010
- M. Borraccetti, *Il Nuovo patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2021, 1-27
- V. Calzolaio, T. Pievani, *Libertà di migrare: Perché ci spostiamo da sempre ed è bene così*, Einaudi, Torino, 2016
- C. Favilli, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, in [questionegiustizia.it](http://questionegiustizia.it), 2.10.2020
- C. Favilli, *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta* in AISDUE, IV, 2022

- F. L. Gatta, *La politica migratoria dell'Unione europea nel periodo 2014-2019: analisi e bilancio della gestione della "crisi dei rifugiati"* in *Ius in itinere*, 1/2019, 3-42
- K. Hailbronner, D. Thym (Eds.), *EU Immigration and asylum Law, A Commentary*, 2nd ed., Monaco, 2016
- M. Ineli-Ciger, *Time to Activate the Temporary Protection Directive*, in *European Journal of Migration and Law*, 2016, 1-33
- T. Mazzaresse, *Diritto di migrare e diritti dei migranti. Una sfida al costituzionalismo (internazionale) ancora da superare*, in *Diritto, immigrazione e Cittadinanza.*, 1/2020
- M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis, *Introduzione. Dimensione giuridica del fenomeno migratorio tra paradossi e artificialità* in *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, a cura di M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis, Edizioni dell'Università di Macerata, Macerata, 2012, 7-31
- G. Morgese, *La "nuova" solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco?* in *federalismi.it*, 28.12.2020
- C. Panzera, *Il diritto all'asilo. Profili costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020
- M. Savino, *La chimera di Tampere*, in *Diritto pubblico*, 1/2020, 3-14
- M. Savino (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea: diagnosi e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 13-32
- E. Tsourdi, *Solidarity at work? The prevalence of emergency-driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, vol. 24(5), 667 ss.

ALESSANDRO MALFI

## TUTELA DELLA CONCORRENZA E DIMENSIONE SOCIALE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La disciplina della concorrenza. – 2.1. Il Regolamento CE n. 1/2003. – 2.2. Le concessioni demaniali marittime in Italia. – 2.3. I servizi di trasporto pubblico non di linea. – 3. La dimensione sociale europea come presupposto della tutela della concorrenza. – 4. Conclusioni.

### 1. *Premessa*

La tutela della concorrenza e l'instaurazione del mercato unico europeo rappresentano due capisaldi che hanno ispirato, sin dagli albori, l'attività dell'Unione Europea. Testualmente, agli articoli 2 e 3 dei Principi enunciati dal Trattato di Roma si legge *La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano*<sup>1</sup>, ed ancora "Ai fini enunciati all'articolo precedente, l'azione della Comunità importa, alle condizioni e secondo il ritmo previsto dal presente Trattato: la creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune"<sup>2</sup>.

Nonostante le numerose integrazioni apportate dai successivi Trattati ai principi contenuti nel TCEE e nel Trattato CECA, le regole di concorrenza e la tutela del mercato unico interno hanno sempre goduto di un certo grado di resistenza alle modifiche.

La funzione sociale della tutela della concorrenza è rappresentata, infatti, dal concreto vantaggio che questa attribuisce al cittadino, il quale potrà godere di servizi sempre protesi al miglioramento e, di re-

<sup>1</sup> Trattato di Roma, articolo 2.

<sup>2</sup> Trattato di Roma, articolo 3, par. 1, lett. f).

gola, all'abbassamento generale dei prezzi di beni e servizi all'interno dell'Unione.

Va considerato, poi, che la politica della concorrenza è andata articolandosi in ulteriori obiettivi quali: la massimizzazione del benessere sociale e dei consumatori in particolare; l'equità sociale; lo sviluppo dell'innovazione dell'industria europea; la tutela delle piccole e medie imprese; la lotta all'inflazione e alla disoccupazione. Si tratta di obiettivi che possono talvolta porsi in contrasto tra loro, ragion per cui la politica della concorrenza, in quanto strumentale agli obiettivi della comunità, non può assumere una valenza assoluta, considerato che proprio per il perseguimento dei suddetti obiettivi talvolta è necessario che siano consentite delle deroghe rispetto ad accordi ed intese restrittive della concorrenza o in merito alla disciplina sugli aiuti di Stato. In altri termini, la complessità e la molteplicità degli obiettivi a cui è stata finalizzata la politica della concorrenza negli ultimi anni, potrebbe comportare il rischio di attuare orientamenti contraddittori che limiterebbero l'efficacia di un mercato aperto e competitivo, nonché l'affidabilità e la fiducia stessa nelle istituzioni preposte alla politica di concorrenza<sup>3</sup>.

È, infatti, evidente l'interazione tra i soggetti economici ed il sistema giuridico in cui si svolgono le diverse attività, interazione che non può prescindere dalla garanzia di assicurare a tutti gli operatori economici le stesse regole del gioco, vale a dire la garanzia di parità di trattamento, funzionale all'unità del mercato.

Senonché, proprio le modalità attraverso le quali è stato esplicitato tale principio di non discriminazione, hanno assunto talvolta contorni mutevoli a seconda del contesto e del caso che, oltre a inficiare la coerenza della politica di concorrenza condotta nell'ultimo quarantennio, hanno in parte minato l'affidabilità delle decisioni delle istituzioni poste a tutela del mercato interno<sup>4</sup>.

Lo studio della tutela della concorrenza, dunque, riveste un ruolo centrale nell'interpretazione del sistema europeo, in quanto concretamente proteso al miglioramento del "benessere dei suoi popoli".

<sup>3</sup> Così F. NUGNES e G. COLOMBINI (a cura di), *Dal Trattato di Roma alla Costituzione Europea*, in *Istituzioni, diritti, economia*, Pisa, 2004.

<sup>4</sup> G. COLANGELO, *La politica di concorrenza e la tutela del mercato*, in A. Q. CURZIO (a cura di), *Profili della Costituzione economica europea*, Il Mulino, Bologna, 2001.

## 2. La disciplina della concorrenza

Per ben comprendere la centralità della concorrenza nel sistema valoriale dell'UE, occorre analizzare gli obiettivi principali perseguiti dalle politiche europee in materia: la natura competitiva del mercato ed il vantaggio arrecato ai consumatori.

Il benessere dei consumatori, pur non trovando una concreta e letterale collocazione all'interno dell'impianto normativo europeo, ha comunque rivestito un ruolo di primaria importanza negli interventi normativi - e non - degli ultimi anni.

La ragione deve essere ricercata, innanzitutto, nella *policy* dell'Unione Europea, caratterizzata da interventi che hanno contribuito ad aumentare, nei cittadini, la percezione di vicinanza delle Istituzioni<sup>5</sup>.

I due obiettivi principali, comunque, si alimentano vicendevolmente, nella misura in cui il mantenimento della competitività del mercato comporta necessariamente un aumento del benessere dei cittadini, i quali potranno godere degli effetti benefici scaturiti dalla concorrenza. La mancata tutela della competitività del mercato potrebbe comportare una riduzione del benessere dei cittadini in maniera diretta ed indiretta, rappresentate, ad esempio, dai prezzi predatori<sup>6</sup>.

Al fine di tutelare gli obiettivi predetti, dunque, l'Unione Europea ha espressamente vietato delle pratiche che inquinano la concorrenza ed il benessere diretto ed indiretto dei cittadini.

Tali pratiche possono essere individuate nelle intese tra aziende e nell'abuso di posizione dominante, oggi disciplinate dagli articoli 101 e 102 del TFUE.

Il Trattato costitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio forniva un primo impianto di tutela della concorrenza a livello sovranazionale, vietando espressamente gli accordi tra imprese, le concentrazioni e gli abusi di posizione dominante<sup>7</sup>, i quali confluirono nel Trattato CEE, rispettivamente agli articoli 85 e 86.

<sup>5</sup> A. PERA, *Tutela della concorrenza e protezione del consumatore*, in (a cura di) E. A. RAFFAELLI, *Antitrust between EC law and national law*, Giuffrè, 2009.

<sup>6</sup> A. TIZZANO, *Il ruolo dei consumatori nel diritto antitrust alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di Antitrust*, n.1 (2015),

<sup>7</sup> Trattato costitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, artt. 65 e 66.

Il divieto di intese confluì poi nell'articolo 101 del TFUE, mantenendo sostanzialmente invariato il proprio testo.

Ai fini dell'applicazione della citata disciplina comunitaria, un'intesa risulta rilevante quando le imprese esprimano implicitamente o esplicitamente la volontà comune di assumere un determinato comportamento sul mercato. L'intesa ha per oggetto il comportamento concorrenziale e può concretizzarsi sia in rapporti di tipo orizzontale, quando tutte le imprese coinvolte sono situate nella medesima fase del processo economico, sia in rapporti di tipo verticale quando esse sono collocate in fasi diverse. In particolare, le intese si possono articolare sotto forma di accordo, decisioni di associazione di impresa, pratica concordata. In tutte le forme di intesa è rilevante la loro idoneità a produrre un pregiudizio al commercio degli Stati membri, o un'alterazione delle condizioni di concorrenza all'interno del mercato comune<sup>8</sup>.

Il divieto di abuso di posizione dominante confluito nell'articolo 102 del TFUE subì, invece, alcune modifiche alla formulazione della norma.

L'attuale formulazione prevede che "È incompatibile con il mercato interno e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di questo"<sup>9</sup>.

Lo sfruttamento della posizione dominante può declinarsi in alcune pratiche – quali l'imposizione di prezzi d'acquisto o di vendita, limitazioni di produzione o imporre condizioni supplementari alla conclusione dei contratti – dalla cui attuazione deriverebbe un indubbio *deficit* di benessere per i cittadini. L'abuso, dunque, si realizza nel momento in cui l'azienda dominante cerca di falsare la concorrenza ricorrendo a metodi che esulano dalla promozione del proprio prodotto<sup>10</sup>.

### 2.1. *Il Regolamento CE n. 1/2003*

A presidio delle pratiche anticoncorrenziali previste dagli artt. 101 e 102 TFUE è posto il Regolamento CE n.1/2003, entrato in vigore nel 2004.

<sup>8</sup> G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2012.

<sup>9</sup> Art. 102 TFUE.

<sup>10</sup> A. TIZZANO, *op cit.*

Il Regolamento è composto da due parti: la prima parte contiene le regole generali sulla concorrenza, mentre la seconda parte riguarda le procedure antitrust.

Le regole generali sulla concorrenza si applicano a tutte le imprese che operano nell'UE, mentre le procedure antitrust si applicano solo alle imprese con un fatturato superiore ai 500 milioni di euro.

Il Regolamento CE n.1/2003, tutt'ora in vigore, ha sostituito il lungo Regolamento n. 17/1962, segnando un cambio di passo radicale nell'attività di repressione delle condotte anticoncorrenziali dell'UE. Il Regolamento n. 17/1962, infatti, prevedeva un sistema totalmente accentrato nelle mani della Commissione, con sparuti e marginali riferimenti alla competenza degli Stati Membri in materia.

I rapporti tra Commissione e Autorità nazionali, infatti – salvo il caso dell'art. 9 Reg. 17/1962, relativo alla competenza delle Autorità nazionali ed all'avocazione dei casi da parte della Commissione (art. 9 co.3 Reg. 17/1962) – non erano quasi presi in considerazione, in evidente contrasto con il Reg. 1/2003. Tale assenza era giustificata dal fatto che, al momento dell'emanazione del Reg. 17/1962, non tutti gli Stati membri dell'allora CEE avevano istituito una Autorità nazionale che applicasse il diritto antitrust CE.

Con riferimento alla competenza della Commissione, l'art. 9 co.1 Reg. 17/1962 attribuiva all'Autorità CE la competenza esclusiva di applicazione dell'art. 81 co.3 TCE. A ben vedere, il riconoscimento di tale competenza esclusiva era, nel 1962, sostanzialmente obbligato. Una competenza decentrata del potere di autorizzazione ex art. 81 co.3 TCE avrebbe infatti determinato il rischio di prassi non coerenti tra le varie Autorità nazionali e la Commissione.

Solo il comma 3 dell'art. 9 prevedeva infatti che “fino a quando la Commissione non abbia iniziato alcuna procedura a norma degli artt. 2, 3 o 6, le Autorità degli Stati membri restano competenti per l'applicazione dell'articolo [81], paragrafo 1 e dell'articolo [82], in conformità dell'articolo [84] del Trattato, anche se non sono scaduti i termini per la notificazione, indicati nell'articolo 5, paragrafo 1 e nell'articolo 7, paragrafo 2”. D'altro canto, non vi sarebbe stato motivo di eliminare tale competenza, soprattutto in presenza, negli Stati membri, di organi che avrebbero potuto cooperare con la Commissione per la tutela antitrust CE.

Con il Regolamento CE n. 1/2003, come detto, l'Unione Europea ha compiuto una drastica inversione di rotta.

Dall'accentramento del potere di repressione delle condotte anti-concorrenziali nelle mani della Commissione, proprio del Regolamento 17/1962, con il nuovo Regolamento si attribuisce alle Autorità nazionali la competenza ad applicare gli articoli 101 e 102 TFUE. Si parla di competenza, e non di facoltà, perché a fronte di un ruolo maggiormente rilevante deferito alle autorità nazionali, queste sono obbligate ad intervenire ed applicare gli articoli 101 e 102 TFUE per garantire l'effettivo rispetto delle regole di concorrenza e il corretto funzionamento dei meccanismi di cooperazione. Quando intervengono, poi, le autorità sono tenute a comunicare l'avvio della procedura alla Commissione, che deve sempre essere informata delle attività a tutela della concorrenza.

Oltre al ruolo rivestito dalle autorità nazionali, poi, il Regolamento 1/2003 ha attribuito ai giudici nazionali una funzione complementare alle autorità stesse. I giudici, infatti, a norma del Regolamento, possono dichiarare la nullità dell'accordo lesivo alle singole imprese che ne facciano richiesta e, ancora, concedere il risarcimento del danno cagionato da un comportamento in violazione degli articoli 101 e 102 TFUE.

È facile intuire, però, che un certo grado di autonomia fornito ai giudici nazionali comportava anche un ulteriore grado di disomogeneità nell'applicazione delle singole norme nazionali in materia, trattandosi, ovviamente, di ordinamento diversi. A questa criticità l'Unione Europea ha ovviato con la Direttiva 2014/104/UE, composta da norme che disciplinano le azioni per il risarcimento del danno, ai sensi del diritto nazionale, per violazioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'UE.

## 2.2. *Le concessioni demaniali marittime in Italia*

Nonostante un impianto normativo rinnovato e il processo di integrazione degli Stati membri – a mezzo delle autorità nazionali e dei giudici – nella tutela concorrenziale, la completa armonizzazione, specificatamente in tema di erogazione di servizi, è ben lontana dall'essere raggiunta.

Un primo tentativo di coordinamento della materia fu rappresentato dalla Direttiva 123/2006 cd. Bolkestein, con la quale l'UE ha provato a rimuovere gli ostacoli agli scambi di servizi nell'Unione, mediante la semplificazione delle procedure amministrative per i prestatori di

servizi ed il miglioramento dei diritti dei consumatori e delle imprese che ricevono i servizi.

La citata Direttiva interviene anche nel settore delle concessioni demaniali in Italia, in ragione del fatto che la concessione dei beni demaniali marittimi può essere rilasciata anche per l'esercizio di svariate attività a scopo turistico ricreativo, tra le quali la gestione di stabilimenti balneari, gli esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, ed altre collegate alle attività di balneazione.

Dal 2006 in poi, nel corso degli ultimi anni si è assistito ad un consistente dibattito giurisprudenziale in materia, con particolare riguardo alle modalità di affidamento delle concessioni, oltretutto, e soprattutto, alla loro durata.

Alla direttiva Bolkestein sono seguiti tutti gli interventi normativi che potremmo definire "elusivi" della stessa, sia da parte del legislatore nazionale che da quelli regionali<sup>11</sup>.

Il confronto, infatti, tra la legislazione nazionale, più conservativa, e quella europea estremamente orientata verso la tutela concorrenziale, ha costituito il vero *topos* del lavoro dei giudici nazionali ed europei<sup>12</sup>.

La sentenza della Corte di Giustizia UE n. 458 del 14.7.2016 "Promoimpresa", per prima, ha segnato una divaricazione di atteggiamento tra giudice interno e giudice eurounitario.

Con domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, dal TAR Lombardia e dal TAR Sardegna, i giudici amministrativi hanno richiesto chiarimenti alla CGUE in merito alla applicabilità della direttiva Bolkestein al settore delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali.

Successivamente, come noto, la Corte europea ha definito il regime di proroga automatica delle concessioni demaniali marittime e lacuali contrario alla direttiva Bolkestein, aggiungendo che l'articolo 49 TFUE osta alla proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative, nel caso in cui le concessioni in oggetto presentino un interesse transfrontaliero certo.

<sup>11</sup> Il mancato allineamento alla normativa comunitaria è stato stigmatizzato da Cons. Stato, sez. V, 13 aprile 2018, n. 2214, p.to 3 cons. in diritto; TAR Veneto, sez. I, 17 febbraio 2020, n. 166; TAR Lombardia, Milano, sez. I, 10 dicembre 2018, n. 2770, p.to 6.1 cons. dir.

<sup>12</sup> A. LUCARELLI, B. DE MARIA, M.C. GIRARDI (a cura di), *Governo e gestione delle concessioni demaniali marittime, Principi Costituzionali, beni pubblici e concorrenza tra ordinamento europeo e ordinamento interno*, in Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo, 7, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021.

Negli anni, anche la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi sul tema, in special modo riguardo disposizioni regionali che prorogavano il termine in favore dei concessionari, così ponendosi in contrasto con il diritto europeo ed eludendo le pronunce, tanto dei giudici nazionali che di quelli europei<sup>13</sup>.

Poco dopo, con la l. 145/2018 (Legge di bilancio 2019), il legislatore italiano ha prorogato le concessioni demaniali marittime non ancora scadute al 31.12.2033.

Solo recentemente, con sentenze n. 17 e 18 del 2021, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha riconosciuto l'efficacia delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative in essere sino al 31 dicembre 2023.

Ad oggi, nonostante la caduta del Governo Draghi abbia provocato modifiche al DDL Concorrenza, gli articoli relativi alle concessioni balneari non sono stati espunti dal disegno, il quale è stato approvato nell'agosto 2022.

L'articolo 3 del DDL Concorrenza, infatti, seguendola prospettiva del Consiglio di Stato assegna efficacia alle concessioni vigenti fino al 31 dicembre 2023.

L'art. 4, invece, delega il Governo ad adottare i decreti legislativi "volti a riordinare e semplificare la disciplina in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive" Il medesimo articolo definisce le modalità di assegnazione delle nuove concessioni a partire dal 1° gennaio 2024, assegnando la delega in materia, al fine di assicurare un più razionale sostenibile utilizzo del demanio marittimo.

Le nuove concessioni demaniali, dunque, dovranno essere oggetto di gare d'appalto indette dai Comuni, aperte a tutti gli operatori europei del settore.

Come si è potuto già osservare, alla luce degli interventi dell'Unione Europea, sia legislativi che giurisprudenziali, la strategia legislativa nazionale nel settore è apparsa sostanzialmente arretrata<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> S. DE NARDI, *Il sindacato della Corte costituzionale sulle (cosiddette) proroghe regionali delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo*, in Munus, 1, 2018, pp. 373-403.

<sup>14</sup> M. TIMO, *Funzioni amministrative e attività private di gestione della spiaggia. Profili procedurali e contenutistici delle concessioni balneari*, Giappichelli, Torino, 2020.

Tale atteggiamento dilatorio ed attendista non ha fatto altro che ostacolare la ricostruzione del diritto di insistenza secondo i principi comunitari: il legislatore, difatti, dopo aver espressamente abrogato la disposizione su cui tale ricostruzione aveva fatto perno, ha continuato ad opporvi dati legislativi palesemente contrari<sup>15</sup>.

Nonostante l'apparente apertura da parte del legislatore nazionale ad una soppressione del diritto di insistenza, in armonia con i principi europei di tutela della concorrenza (o forse per timore di ulteriori procedure di infrazione?), verificatasi proprio con legge 26 febbraio 2010, n. 25<sup>16</sup>, l'intricatissimo meccanismo di proroghe successivamente attivato ha sconfessato qualunque slancio di tutela concorrenziale del nostro legislatore.

### 2.3. I servizi di trasporto pubblico non di linea

Come le concessioni demaniali marittime, anche il trasporto pubblico non di linea, in Italia, è stato ostaggio di un'epopea che non ha favorito il percorso di integrazione europeo nell'erogazione dei servizi economicamente rilevanti.

Il *casus belli* derivò direttamente dall'implementazione dell'offerta rappresentata principalmente dall'applicazione web Uber.

Il carattere innovativo del servizio fornito dall'app, infatti, ha comportato un lungo processo di "identificazione" dello stesso, a livello europeo, culminato con la Sentenza della CGUE resa nella causa C-434/15.

La causa trae origine da un rinvio pregiudiziale disposto dal Tribunal Supremo spagnolo, a mezzo del quale si chiedeva alla Corte di Giustizia dell'UE: *La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 56 TFUE, dell'articolo 1 della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle*

<sup>15</sup> G. VOSA, *Le concessioni balneari turistiche tra ordinamento degli Stati e diritto dell'Unione. Italia e Spagna: cammini diversi, soluzioni simili* in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc. 1, 1° Marzo 2022.

<sup>16</sup> L'art. 1, comma 18, del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, conv. con modifiche in l. 26 febbraio 2010, n. 25, ha abrogato l'ultimo periodo del comma 2, art 37 Codice della Navigazione che recitava: «È altresì data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze»

*regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (GU 1998, L 204, pag. 37), come modificata dalla direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998 (GU 1998, L 217, pag. 18) (in prosieguo: la «direttiva 98/34»), dell'articolo 3 della direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico») (GU 2000, L 178, pag. 1), nonché degli articoli 2 e 9 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36). Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, l'Asociación Profesional Elite Taxi (in prosieguo: l'«Elite Taxi»), un'associazione professionale di tassisti della città di Barcellona (Spagna) e, dall'altro, la Uber Systems Spain SL, società collegata alla Uber Technologies Inc., in merito alla fornitura da parte di quest'ultima, mediante un'applicazione per smartphone, di un servizio retribuito di messa in contatto di conducenti non professionisti, privi di licenze e autorizzazioni amministrative, che utilizzano il proprio veicolo con persone che intendono effettuare spostamenti urbani.<sup>17</sup>*

La CGUE, nel corpo della sentenza, fa riferimento alla Direttiva 123/2006, il cui articolo 2, paragrafo 2, lettera d), prevede che quest'ultima non si applica ai servizi nel settore dei trasporti, comportando, ovviamente, la piena autonomia nazionale in tema di regolamentazione del servizio medesimo<sup>18</sup>.

Come evidenziato *supra*, infatti, la Direttiva cd. Bolkestein stabilisce le disposizioni generali che permettono di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori, nonché la libera circolazione dei servizi, assicurando, nel contempo, un elevato livello di qualità dei servizi stessi.

Secondo la CGUE, d'altronde, un servizio d'intermediazione che

<sup>17</sup> Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal Supremo (Spagna) il 31 luglio 2015 – Xabier Ormaetxea Garai e Bernardo Lorenzo Almen-dros/Administración del Estado (Causa C-424/15)

<sup>18</sup> Di seguito il testo dell'art. 2 par. 2 lett. d) della Direttiva 123/2006: «*La presente direttiva non si applica alle attività seguenti: i servizi nel settore dei trasporti, ivi compresi i servizi portuali, che rientrano nell'ambito di applicazione del titolo V del trattato CE*».

consente la trasmissione, mediante un'applicazione per smartphone, delle informazioni relative alla prenotazione di un servizio di trasporto tra il passeggero e il conducente non professionista che, usando il proprio veicolo, effettuerà il trasporto soddisfa, in linea di principio, i criteri per essere qualificato «servizio della società dell'informazione», ai sensi dell'articolo 1, punto 2, della direttiva 98/34<sup>19</sup>.

Sempre secondo la Corte, invece, un servizio di trasporto non collettivo in area urbana - come un servizio di taxi - deve essere qualificato «servizio nel settore dei trasporti», pienamente rientrante nella disciplina prevista dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della Direttiva 127/2006<sup>20</sup>.

Lo snodo centrale della pronuncia della CGUE si ha ai paragrafi 37-40, all'interno dei quali la CGUE evidenzia che il servizio Uber non rappresenterebbe soltanto un servizio d'intermediazione atteso che, nonostante il trasporto dei passeggeri sia effettuato da conducenti non professionisti che utilizzano il proprio veicolo, il fornitore di tale servizio d'intermediazione crea un'offerta di servizi di trasporto urbano che rende accessibile tramite l'app, e di cui organizza il funzionamento generale a favore delle persone che intendono avvalersi di tale offerta per uno spostamento in area urbana.

Per la Corte, infatti, è proprio la fornitura ai conducenti dell'app in questione, da parte di Uber, ad esercitare un'influenza determinante sulle condizioni della prestazione di siffatti conducenti attraverso, ad esempio, la predeterminazione del prezzo massimo della corsa. Prezzo, questo, che viene incassato dalla società ed una cui parte, solo successivamente, viene riconosciuta al conducente.

Secondo il Consesso Europeo, dunque, il servizio d'intermediazione è *parte integrante di un servizio complessivo in cui l'elemento principale è un servizio di trasporto e, di conseguenza, rispondente non alla qualificazione di «servizio della società dell'informazione», ai sensi dell'articolo 1, punto 2, della direttiva 98/34, cui rinvia l'articolo 2, lettera a), della direttiva 2000/31, ma di «servizio nel settore dei trasporti», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123*<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Sentenza CGUE del 20 dicembre 2017 nella causa C-434/15.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Ivi, paragrafi 37-40: «Occorre, tuttavia, rilevare che un servizio come quello di cui al procedimento principale non è soltanto un servizio d'intermediazione che consiste nel

Le conseguenze di questa articolata sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea hanno obbligato Uber a trattare i termini e le condizioni del proprio servizio con ogni singolo Paese membro dell'UE restando escluso, come detto, dalla Direttiva Bolkestein che punta ad armonizzare la fruizione di determinati tipi di servizi in tutto il territorio dell'Unione.

Non si può negare l'ostacolo alla spinta concorrenziale che tale pronuncia ha rappresentato, con dirette conseguenze anche in Italia.

L'applicazione del principio espresso dalla sentenza del 20 dicembre 2017 nella causa C-434/15, infatti, si è manifestato nelle bozze del DDL Concorrenza, quando era ancora in sede di discussione in X Commissione Industria, Commercio e Turismo del Senato della Repubblica.

L'art. 10 del disegno di legge A.S. 2469, presentato al Senato, reci-

*mettere in contatto, mediante un'applicazione per smartphone, un conducente non professionista che utilizza il proprio veicolo e una persona che intende effettuare uno spostamento in area urbana.*

38. Infatti, in una situazione, come quella presa in considerazione dal giudice del rinvio, in cui il trasporto dei passeggeri è effettuato da conducenti non professionisti che utilizzano il proprio veicolo, il fornitore di tale servizio d'intermediazione crea al contempo un'offerta di servizi di trasporto urbano che rende accessibile segnatamente con strumenti informatici, quali l'applicazione di cui al procedimento principale, e di cui organizza il funzionamento generale a favore delle persone che intendono avvalersi di tale offerta per uno spostamento in area urbana.

39. A tal riguardo, dalle informazioni di cui dispone la Corte emerge che il servizio d'intermediazione della Uber si basa sulla selezione di conducenti non professionisti che utilizzano il proprio veicolo ai quali tale società fornisce un'applicazione senza la quale, da un lato, tali conducenti non sarebbero indotti a fornire servizi di trasporto e, dall'altro, le persone che intendono effettuare uno spostamento nell'area urbana non ricorrerebbero ai servizi di tali conducenti. Inoltre, la Uber esercita un'influenza determinante sulle condizioni della prestazione di siffatti conducenti. In relazione a tale ultimo punto, emerge segnatamente che la Uber fissa, mediante l'omonima applicazione, se non altro il prezzo massimo della corsa, che tale società riceve tale somma dal cliente prima di versarne una parte al conducente non professionista del veicolo e che essa esercita un determinato controllo sulla qualità dei veicoli e dei loro conducenti nonché sul comportamento di quest'ultimi, che può portare, se del caso, alla loro esclusione.

40. Tale servizio d'intermediazione deve quindi essere considerato parte integrante di un servizio complessivo in cui l'elemento principale è un servizio di trasporto e, di conseguenza, rispondente non alla qualificazione di «servizio della società dell'informazione», ai sensi dell'articolo 1, punto 2, della direttiva 98/34, cui rinvia l'articolo 2, lettera a), della direttiva 2000/31, ma di «servizio nel settore dei trasporti», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123.”.

tava testualmente: *Il Governo è delegato ad adottare [...] un decreto legislativo per la revisione della disciplina in materia di trasporto pubblico non di linea.*

2. *Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:*

a. *definizione di una disciplina per gli autoservizi pubblici non di linea che provvedono al trasporto collettivo o individuale di persone che contribuisca a garantire il diritto alla mobilità di tutti i cittadini e che assicuri agli autoservizi stessi una funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali e aerei;*

b. *adeguamento dell'offerta di servizi alle forme di mobilità che si svolgono mediante l'uso di applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l'interconnessione dei passeggeri e dei conducenti;*

c. *riduzione degli adempimenti amministrativi a carico degli esercenti degli autoservizi pubblici non di linea e razionalizzazione della normativa, ivi compresa quella relativa ai vincoli territoriali, alle tariffe e ai sistemi di turnazione, anche in conformità alla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia;*

d. *promozione della concorrenza, anche in sede di conferimento delle licenze, al fine di stimolare standard qualitativi più elevati;*

e. *garanzia di una migliore tutela del consumatore nella fruizione del servizio, al fine di favorire una consapevole scelta nell'offerta;*

f. *armonizzazione delle competenze regionali e degli enti locali in materia, al fine di definire comuni standard nazionali;*<sup>22</sup>.

Dalla lettura dell'articolo si intende chiaramente il riferimento del Governo Draghi al settore dei taxi e, soprattutto alla lettera b), ai servizi resi attraverso applicazioni informatiche come Uber ed altri.

L'intento dell'esecutivo, dunque, era quello di "aprire", coerentemente con i principi di diritto previamente enucleati, il settore del trasporto pubblico non di linea anche a servizi che si pongono a metà strada tra il noleggio con conducente ed il taxi.

Il testo del DDL, trasmesso dalla Commissione all'Aula, fu approvato dal Senato e trasmesso successivamente alla Camera. In questo ramo del Parlamento, poi, l'art. 10 fu soppresso e trasmesso nuova-

<sup>22</sup> Di seguito il collegamento al sito del Senato dell'atto in parola: <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/54618.htm>

mente al Senato, il quale approvava il testo come modificato dalla Camera dei Deputati.

L'approvazione del testo modificato alla Camera ha segnato il completo abbandono, ad oggi, di qualunque intento riformatore del settore del trasporto pubblico non di linea, allontanando irrimediabilmente l'Italia dal resto dei Paesi UE che, invece, hanno provveduto a stipulare gli accordi necessari con Uber o applicazioni simili.

Così come verificatosi per le concessioni demaniali marittime, il cammino dell'integrazione europea in materia di tutela della concorrenza continua a subire dei bruschi arresti che si riflettono, integralmente sul benessere dei cittadini italiani che possono godere di molti meno servizi rispetto ai cittadini degli altri Stati Membri.

### 3. *La dimensione sociale europea come presupposto della tutela della concorrenza*

Come evidenziato *supra*, la tutela della concorrenza riveste un ruolo sociale concreto nell'aumento del benessere dei cittadini dell'Unione Europea. La dimensione sociale in Europa si è legata progressivamente al processo di integrazione con la creazione di leggi, fondi economici e strumenti comunitari per coordinare e monitorare le politiche nazionali.

In principio, però, la normativa europea era condizionata dall'invalidabile contrapposizione tra imprenditorialità del mercato e dimensione sociale, definendo, tramite questa, quali fossero i casi di esclusione dall'applicazione della disciplina della concorrenza.

Tra i settori esclusi figuravano, innanzitutto, agricoltura e difesa nazionale.

Storicamente, le agricolture degli Stati membri fondatori erano caratterizzate da un forte intervento statale e, dunque, per includere i prodotti agricoli nella libera circolazione delle merci mantenendo un intervento pubblico nel settore agricolo, occorreva sopprimere i meccanismi d'intervento nazionali incompatibili con il mercato comune e trasporli al livello comunitario: è questa la ragione fondamentale della nascita della PAC, introdotta con il Trattato di Lisbona del 2007.

L'esclusione di agricoltura e difesa dall'applicazione delle regole di concorrenza non comportò grandi problematiche nel cammino di integrazione europeo.

Lo stesso non può dirsi, però, per i servizi sociali e le politiche occupazionali che, storicamente, venivano considerate estranee alle logiche squisitamente concorrenziali.

Ad essere esclusi, infatti, erano i contratti collettivi di lavoro, i cui obiettivi di miglioramento dell'occupazione e delle condizioni lavorative potrebbero essere compromessi dall'applicazione delle regole di concorrenza. Alla base di tale esclusione vi era il concetto che la politica della concorrenza doveva essere strumentale allo sviluppo economico e sociale, e pertanto qualsiasi contratto o accordo che avesse ad oggetto il miglioramento degli assetti previdenziali, assicurativi o lavorativi in generale, perseguiva di per sé uno degli obiettivi della concorrenza, ragion per cui poteva esserne sottratto alla disciplina sovranazionale per essere regolato con legge nazionale<sup>23</sup>. La giurisprudenza della Corte di Giustizia si è andata, poi, consolidando lungo un filone che inizialmente ha visto contrapposti la realizzazione del principio di solidarietà sociale da un lato, e lo sviluppo di un mercato concorrenziale, dall'altro. Tale contrapposizione si è resa evidente nella sentenza Hofner, in cui la Corte di giustizia ha posto in luce come lo Stato avesse in quella circostanza violato le disposizioni dell'art. 86 e 90,1 paragrafo del Trattato, in quanto attraverso l'attribuzione di un diritto esclusivo all'impresa, aveva consentito a quest'ultima di abusare della sua posizione dominante<sup>24</sup>.

Con le cause riunite Poucet e Priste, la Corte si è poi interrogata su quali potessero essere gli elementi rivelatori dell'esistenza della solidarietà sociale, individuando tre indici rivelatori. Come visto, la presenza della solidarietà sociale e della libera concorrenza era inammissibile, ed in conseguenza di ciò, il palesarsi dei detti indici avrebbe comportato l'esclusione dall'ambito di applicazione dell'art.81 del Trattato<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> G. TESAURO, *op cit.*

<sup>24</sup> Per una ricostruzione puntuale della giurisprudenza in materia si veda F. NUGNES e G. COLOMBINI, *op. cit.*

<sup>25</sup> Ivi, nella definizione degli indici "In particolare i tre indici sono stati così qualificati: i) un indice della solidarietà distributiva che si rileva in presenza di una distribuzione di risorse in senso verticale tra soggetti o classi più agiate verso quelle meno agiate; ii) indice della solidarietà finanziaria che si realizza in senso orizzontale attraverso il trasferimento di risorse tra fondi in attivo a fondi in deficit; iii) indice della solidarietà intergenerazionale che si realizza quando nel corso del tempo viene adottato un metodo gestionale della ripartizione piuttosto che quello della capitalizzazione. Avendo constatato

Nel corso degli anni, però, l'Unione Europea ha incoraggiato gli Stati membri a condividere le proprie strategie nei settori quali l'inclusione sociale, la povertà e le pensioni, e sostenuto le diverse proposte da parte della Commissione, non potendovi intervenire direttamente, a norma dell'art. 153, par. 5, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) che esclude la possibilità di emanare Direttive dell'Unione aventi ad oggetto le retribuzioni. La modulazione dei salari, infatti, appartiene all'autonomia contrattuale delle parti sociali a livello nazionale e rientra nella competenza degli Stati membri.

Nonostante ciò, la CGUE ha recentemente fornito un'interpretazione estensiva del predetto articolo<sup>26</sup>, sulla base di alcuni precedenti in tema<sup>27</sup>, cioè che "l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE prevede un'eccezione alle competenze dell'Unione definite nei suoi primi paragrafi".

L'eccezione prevista all'art. 153, par. 5, TFUE, dunque, se da un lato preclude l'adozione di una Direttiva la quale imponga direttamente agli Stati membri la fissazione di un salario minimo legale uniforme sul territorio dell'Unione Europea, dall'altro non impedisce affatto che su una base giuridica differente da quella della fissazione diretta di una retribuzione minima legale uniforme possa essere emanata una Direttiva che, nell'ambito delle competenze che i Trattati riconoscono all'Unione, possa avere anche effetti di disciplina delle retribuzioni<sup>28</sup>.

*la compresenza di tutti e tre gli indici di solidarietà, la relativa sentenza emessa ha escluso l'esistenza di un'attività economica che giustificasse l'applicazione delle regole di concorrenza. Nell'evoluzione giurisprudenziale successiva gli indici di solidarietà sono stati utilizzati con un diverso grado di ponderazione rispetto alla valutazione dell'esistenza o meno di un'attività imprenditoriale; tuttavia, ciò non toglie che un elemento costante è stata la dicotomia tra la dimensione sociale e quella imprenditoriale di mercato".*

<sup>26</sup> C-620/18, Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione Europea. Il Governo ungherese aveva promosso il ricorso, sostenendo che la Direttiva (UE) 2018/957, del 28 giugno 2018, recante modifica della direttiva 96/71/CE (3) relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, regolasse direttamente la retribuzione dei lavoratori e delle lavoratrici, in violazione dell'art. 153, par. 5, del TFUE

<sup>27</sup> CGUE (Grande Sezione), 8 dicembre 2020, C-620/18, in <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=235182&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=22028971>.

10 Sentenze del 19 giugno 2014, Specht e a. (da C-501/12 a C-506/12, C-540/12 e C-541/12, EU:C:2014:2005), punto 33; del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), punto 125; e del 13 settembre 2007, del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509), punto 41.

<sup>28</sup> M. BARBIERI, *La proposta di direttiva sul salario minimo legale: opportunità e limiti*.

Sulla scia di questa decisione della Corte, dunque, il Consiglio europeo ha recentissimamente approvato la Direttiva sul salario minimo. La Direttiva richiede agli Stati membri che hanno un salario minimo legale di introdurre processi che garantiscano che esso sia “adeguato”.

L’adeguatezza deve essere verificata regolarmente, in modo che il salario minimo possa essere riconsiderato se le circostanze cambiano, ad esempio a causa dell’inflazione. Per valutare l’adeguatezza dei salari minimi, la direttiva propone che gli Stati membri utilizzino i valori di riferimento del 60% del salario lordo mediano o del 50% del salario lordo medio. Oltre al salario minimo, la Direttiva richiede agli Stati membri di elaborare piani d’azione nazionali per aumentare la copertura della contrattazione collettiva nella forza lavoro se questa è inferiore all’80%.

Il campo di applicazione della stessa è contenuto nel Contesto della proposta che rinvia ai Principi proclamati nell’ambito del Pilastro europeo dei diritti sociali, il quale prevede che *i lavoratori hanno diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso. 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>29</sup>.

Se in principio, dunque, la normativa europea era condizionata dall’invalicabile contrapposizione tra imprenditorialità del mercato e dimensione sociale, l’evoluzione della concorrenza e i diversi interventi della CGUE hanno dimostrato che il rispetto del principio della solidarietà sociale è prodromico alla nozione di mercato, garantendo maggiore competitività e consentendo ai cittadini di poter scegliere la prestazione sociale più conveniente.

#### 4. Conclusioni

Il percorso di integrazione e di convergenza tra dimensione sociale e tutela della concorrenza, come si è visto, è ancora lungi dall’essere compiuto.

Le pronunce della CGUE e diversi documenti programmatici hanno, infatti, sconfessato l’inconciliabilità tra solidarietà sociale e tutela

<sup>29</sup> *Ibidem*.

della concorrenza ma, contestualmente, molti settori economici e commerciali sono disciplinati in maniera fortemente difforme, a seconda dello Stato membro. Con riferimento all'Italia, per l'appunto, il settore delle concessioni demaniali sembrava aver trovato una sua risoluzione, seppur tardiva. Al momento, però, ci si trova in un'attesa quasi beckettiana dei decreti attuativi prescritti dalla legge n. 118/2022 cd. Legge concorrenza.

Per quanto riguarda il settore dei trasporti pubblici non di linea, invece, l'integrazione europea si è fermata all'eliminazione dell'art. 8 dal medesimo Disegno di legge.

Come è stato analizzato dalla Commissione nel 2017<sup>30</sup>, il mercato interno e i fondi, infatti, hanno contribuito a creare una forte convergenza verso un tenore di vita più elevato per tutti i cittadini europei.

Nel corso degli anni, però, tale convergenza è andata rallentandosi al nascere della cd. Europa a due velocità<sup>31</sup>.

Il progresso molto più rapido dei Paesi già fortemente sviluppati si è contrapposto a quello più lento dei Paesi Membri con meno risorse ed economie più deboli. Ciò ha inevitabilmente portato alla divaricazione del procedimento di integrazione europeo.

Ciò ha spinto l'Europa ad intensificare la produzione normativa sociale, pur non abbandonando il progresso normativo in tema di libera circolazione di merci e capitali. Ne è diretta conseguenza un sistema di welfare lavorativo tra i più avanzati al mondo, con diversi primati in tema di giorni di ferie pagati in un anno, congedo di maternità ed assenza per malattia<sup>32</sup>. Come è stato dimostrato attraverso la Direttiva sul salario minimo precedentemente analizzata, l'Unione interviene in materia sociale sia direttamente, sia mediatamente, imponendo agli Stati membri determinati standard da raggiungere in tema di welfare e benessere personale.

L'agenda sociale della Commissione Von der Layen, di fatto, ha manifestato la chiara volontà di definire un piano di azione per l'implementazione del Pilastro europeo dei diritti sociali e di strategie volte a rafforzare i diritti e le tutele sociali dei lavoratori dell'economia digitale.

È ormai opinione diffusa, oltre ad essere stata riconosciuta dalla medesima Commissione Juncker, che oggi l'Europa a 27 non possa

<sup>30</sup> Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa, 2017.

<sup>31</sup> A. SOMMA, *Europa a due velocità: Postpolitica dell'Unione Europea*, 2017.

<sup>32</sup> Elaborazioni OpenPolis su dati Eurostat, OIL e Ocse.

«funzionare come prima, solo impegnandosi maggiormente»<sup>33</sup>. Potrebbe, infatti, rivelarsi necessario rivalutare l'attuale equilibrio delle competenze tra Unione e Stati membri per quanto riguarda la legislazione, la cooperazione, gli orientamenti ed i finanziamenti.

La dimensione sociale dell'Europa, dunque, è in continua evoluzione perché influenzata dalle scelte personali, dalla realtà economica, dalle tendenze mondiali e dalle decisioni politiche e, in sostanza, l'obiettivo dichiarato è quello di dare maggiore visibilità e status ai diritti sociali in quanto tali, e non come semplici derivati della creazione di ricchezza e crescita economica.

<sup>33</sup> Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa, 2017.



FRANCESCA MOTTI

## L'ACCORDO SOCIALE DOPO MAASTRICHT

SOMMARIO: 1. L'Europa sociale: cenni storici. – 2. L'Accordo sociale europeo: dalla nascita al Trattato di Amsterdam. – 3. L'evoluzione dell'Accordo sociale europeo e la nuova dimensione della politica sociale. – 4. Il ruolo delle Istituzioni europee nella definizione della politica sociale europea.

### 1. *L'Europa sociale: cenni storici*

La dimensione sociale è sempre stata oggetto di tensioni tra i diversi attori istituzionali europei, i primi timidi interventi in ambito sociale in Europa si registrarono già nel 1919, grazie alla nascita della prima Organizzazione Internazionale del Lavoro.

All'interno dei trattati che hanno costituito e disciplinato le prime forme di cooperazione europea, però, ai diritti sociali veniva riservato un posto del tutto marginale. I motivi per i quali la sfera dei diritti sociali non è stata, nei primi anni della cooperazione europea, considerata alla stregua delle questioni economiche, possono essere ricondotti a tre diversi ordini di ragione<sup>1</sup>. Innanzitutto, all'inizio degli anni Cinquanta c'era la diffusa convinzione che la cooperazione comunitaria, avente carattere fortemente economico, non avrebbe dovuto incidere sui diritti umani in quanto non aveva specifiche competenze<sup>2</sup>.

Inoltre, prevedere una maggiore e più dettagliata tutela dei diritti a livello europeo sembrava superfluo dato che una tutela effettiva dei diritti sociali era già assicurata sia a livello nazionale, dalle Corti Costituzionali, che a livello internazionale grazie a quanto stabilito dalla Convenzione di Roma del 1950<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> S. GIUBBONI, *I diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario. Una rilettura alla luce della Carta di Nizza*, in *Diritto dell'UE*, Torino 2003, 325-356, Giappichelli editore, Torino.

<sup>2</sup> F. G. JACOBS, *Human Rights in the European Union: the role of the Court of Justice*, 2001, 331 ss., *European Law Review*.

<sup>3</sup> Firmata nel 1950 dal Consiglio d'Europa, la convenzione è un trattato internazionale volto a tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali in Europa. Tutti i Paesi che formano il Consiglio d'Europa sono parte della convenzione.

Infine, sul territorio europeo si avvertiva la paura che le nuove istituzioni, nate per regolamentare la Comunità europea, potessero assumere troppo potere ed espandere le proprie competenze in settori e discipline di esclusiva competenza dei singoli Stati.

Nonostante i timori ampiamente diffusi c'era chi, invece, promuoveva un avanzamento della cooperazione europea in tematiche sociali. Il primo ministro francese Guy Mollet, ad esempio, sosteneva la necessità di un'armonizzazione degli ordinamenti sociali come preconditione all'integrazione economica. Secondo Mollet, infatti, visto che i Sei Stati fondatori presentavano modelli sociali interni abbastanza simili sarebbe stato facile procedere ad una progressiva armonizzazione in questo settore.

I tempi non erano, però, ancora maturi per permettere un passo di questo genere. Infatti, l'idea motrice della Cooperazione europea era quella secondo la quale bisognava puntare sullo sviluppo economico, il quale avrebbe, poi, portato anche allo sviluppo progressivo di una disciplina volta alla tutela dei diritti sociali.

Si avvertiva la necessità, quindi, di rafforzare la cooperazione a livello economico, portando avanti l'idea di un'integrazione e un'armonizzazione profonda degli ordinamenti dei singoli Stati membri volta a garantire il mercato unico, la stabilità economica e la crescita, lasciando che le politiche sociali rimanessero di competenza esclusiva degli Stati.

Nel 1957, poi, in occasione della firma dei Trattati di Roma, i "Sei" (Francia, Germania Ovest, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo) diedero avvio ad una discussione sulla possibilità di avviare una cooperazione in ambito sociale attraverso l'introduzione di una politica sociale europea, politica intesa, però, sempre come elemento funzionale al raggiungimento del mercato comune.

All'interno dei Trattati di Roma vennero, quindi, fissate solo poche disposizioni riferite all'ambito sociale, che riguardavano prevalentemente la sicurezza dei lavoratori e la parità di trattamento tra uomini e donne. Nello specifico gli articoli 48-50 erano dedicati alla tutela della libera circolazione dei lavoratori, l'art. 123 istituiva il Fondo Sociale Europeo e, infine, gli articoli 117-122 sancivano l'impegno della Comunità nel miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini degli Stati membri. In questo modo alle nascenti istituzioni europee venivano conferiti poteri estremamente limitati in ambito sociale.

Nei primi anni della cooperazione europea la Corte di giustizia fu l'unica istituzione a mettere in atto, concretamente, timidi interventi per la difesa dei diritti sociali.

L'esplicito riconoscimento dei diritti sociali si avrà per la prima volta solo nel 1961 con la Carta sociale europea<sup>4</sup>, arricchita poi da un Protocollo addizionale adottato nel 1995, che prevedeva una procedura di reclami basata sul ricorso al Comitato europeo dei diritti sociali, organo che tra i suoi compiti aveva quello di determinare la conformità degli ordinamenti degli Stati europei alle disposizioni contenute nella Carta. Il sistema di controllo previsto da questa Carta poteva essere definito quasi giurisdizionale<sup>5</sup> anche se non era ancora in grado di incidere su quello che può essere definito come *acquis comunitario*.

L'Europa ha iniziato ad avere uno sguardo più attento e cosciente verso i temi sociali solo a partire dagli anni 70, quando durante il vertice di Parigi del 1972 i capi di Stato e di Governo proposero l'attuazione del primo piano di azione sociale che prevedeva la messa in atto di azioni in settori quali: legislazione del lavoro, parità di condizioni dei lavoratori, sicurezza del lavoro e potenziamento del Fondo Sociale Europeo<sup>6</sup>.

Per poter, però, iniziare a parlare di veri e propri diritti sociali all'interno del quadro giuridico europeo si è dovuto aspettare fino agli anni Ottanta, quando grazie agli incontri tra la Confederazione europea dei sindacati (CES), nata nel 1973, e le organizzazioni europee degli imprenditori sia privati (UNICE) che pubblici (CEEP) vennero concretamente compiuti i primi passi volti ad innescare un proficuo dialogo sociale a livello europeo.

Il vero impulso verso il delinarsi della politica sociale europea lo si ebbe, però, con l'Atto Unico. L'allargamento degli anni Ottanta a Grecia, Spagna e Portogallo, nonché il completamento dell'unione do-

<sup>4</sup> Convenzione internazionale firmata a Torino il 18 ottobre 1961, equivalente, in materia di diritti economici e sociali, alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (meglio nota con l'acronimo CEDU) firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore tre anni più tardi.

<sup>5</sup> La procedura di controllo della Carta sociale prevede la costituzione di un comitato di esperti indipendenti e un Comitato sociale intergovernativo. Quest'ultimo sulla base dei rapporti del comitato degli esperti seleziona e indica al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa le situazioni nazionali che devono essere oggetto di raccomandazione. Inoltre, un apposito protocollo, consente a talune organizzazioni sindacali la possibilità di presentare richiami contro presunti inadempimenti statali derivanti dall'inosservanza delle norme della Carta sociale europea.

<sup>6</sup> B.M. FARINA, *Dalla comunità di Stati all'unione dei cittadini. 50 anni di Europa sociale*, Campobasso, 2007, 11, Università del Molise, Campobasso.

ganale furono elementi che spinsero verso una revisione completa degli obiettivi della Comunità europea, la quale iniziava a dar sempre più peso alle politiche di carattere sociale. Negli anni Ottanta vigeva ancora l'idea secondo la quale il completamento del mercato comune costituiva il mezzo principale per poter assicurare il raggiungimento di una piena integrazione europea<sup>7</sup>. Ciononostante, per la prima volta con l'Atto Unico, viene introdotto effettivamente quello che possiamo definire come un primo e vero catalogo dei diritti sociali europei. A questo va aggiunto che, sempre in quegli anni, grazie a Delors la coesione sociale inizia a rafforzarsi attraverso la diffusione di una visione della politica sociale come dimensione strettamente legata allo sviluppo economico.

Come è noto l'obiettivo principale dell'Atto unico fu quello di realizzare, entro i primi anni Novanta, il mercato unico, cioè uno spazio senza frontiere nel quale la libertà di circolazione di persone, merci, servi e capitali fosse garantita. Il Trattato, per assicurare il raggiungimento di tale scopo, prevedeva anche azioni volte al rafforzamento della coesione economica e territoriale, il miglioramento della politica sociale, il rafforzamento della cooperazione monetaria e l'introduzione di specifiche discipline normative in materie quali: l'ambiente, la ricerca e la tecnologia.

Con l'Atto Unico la Comunità europea inizia, quindi, ad avere maggiori competenze a livello sociale, questa infatti poteva, a maggioranza qualificata, adottare direttive per proteggere la salute e la sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro; promuovere il dialogo sociale; rafforzare la coesione sociale attraverso il coordinamento dei fondi strutturali.

In quegli anni, si registrò anche una maggiore partecipazione al processo decisionale da parte del Parlamento Europeo, concretizzatasi il 15 marzo 1989 con l'adozione di una Risoluzione per il sostegno e la promozione della "dimensione sociale del mercato interno".

Grazie al nuovo clima politico si iniziò così a delineare la creazione di un vero e proprio "spazio sociale europeo" con l'adozione, al Consiglio europeo di Strasburgo del 1989, da parte di tutti gli Stati ad esclusione del Regno Unito, della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, detta "Patto sociale".

<sup>7</sup> F. CARINCI, A. PIZZOFERRATO, *Costituzione europea e diritti sociali fondamentali*, in *Lavoro e Diritto*, Bologna, 2000, 286, Il Mulino editore, Bologna

L'adozione di questa Carta, pur non avendo valore giuridicamente vincolante, rappresentò un momento molto importante nel processo di formazione di una politica sociale europea, questo documento, infatti, introdusse principi, sui quali si è andato a fondare il modello europeo del diritto del lavoro. All'interno della Carta venivano riconosciuti valori come: la libera circolazione; l'impiego e salario; il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro; la protezione sociale; la libertà di associazione e contratto collettivo; la formazione professionale; l'uguaglianza di trattamento tra donne e uomini, informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori; la protezione della salute e sicurezza sul luogo di lavoro; la protezione dei bambini, delle persone anziane e dei disabili.

La realizzazione di tale documento a livello europeo venne, però, considerato come un atto puramente politico, capace di rafforzare l'idea che un mercato unico non poteva sussistere senza prima l'affermarsi di determinati principi sociali. Le istituzioni europee e gli Stati membri furono delineati come soggetti ai quali assegnare assegnato il compito di trasformare i principi enunciati nella Carta in azioni concrete.

L'importanza della Carta non è, infatti, da ritrovarsi tanto nelle novità introdotte nella protezione sociale, quanto nella capacità che questo documento ha avuto di far comprendere il bisogno di istituire una dimensione sociale all'interno della dimensione economica, dimensioni che dovevano essere strettamente interconnesse.

A tale scopo, a seguito all'adozione della Carta sociale, la Commissione adottò un programma d'azione per dare attuazione ai diritti che venivano affermati.

In seguito, lo sviluppo di quella che si stava delineando come politica sociale europea subì, però, una battuta di arresto durata fino all'adozione del Trattato di Maastricht nel quale si decise di estendere le competenze della Comunità a settori sociali fino ad allora esclusi<sup>8</sup>.

## 2. *L'Accordo sociale europeo: dalla nascita al Trattato di Amsterdam*

Gli eventi di fine anni Ottanta, la caduta del muro di Berlino e il crollo dei regimi comunisti, fecero sorgere la necessità di accelerare il

<sup>8</sup> E. PAGANO, *I diritti fondamentali nella Comunità europea dopo Maastricht*, in *II diritto dell'Unione Europea*, Torino, 1996, 169, Giappichelli editore, Torino.

processo di integrazione europea che portò a due importanti sfide: l'allargamento ai paesi dell'Europa Centro Orientale e la creazione dell'Unione Economica e Monetaria le cui tappe vennero sancite all'interno del Trattato di Maastricht del 1992.

Il 1992 rappresentò un anno decisivo anche per lo sviluppo della dimensione sociale europea. Al momento della negoziazione del Trattato di Maastricht gli Stati decisero, soprattutto per superare le ostilità manifestate dal Regno Unito nell'adozione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori che avevano reso questo documento privo di valore giuridico vincolante, di riunire tutte quelle che erano le disposizioni che riguardavano l'ambito sociale all'interno di un Protocollo e un Accordo che dovevano essere aggiuntivi al Trattato. In questo modo gli Stati assicuraronò una vera applicazione agli enunciati della Carta sopracitata.

Sia il Protocollo che l'Accordo divennero parte integrante del diritto della Comunità europea e, pertanto, le disposizioni contenute al loro interno dovevano essere considerate vincolanti per tutti gli Stati membri, fatta ovviamente eccezione del Regno Unito.

Se da un lato l'Accordo sociale europeo riuscì ad istituzionalizzare il dialogo fra le parti sociali dall'altro non era in grado, sia per la non partecipazione del Regno Unito che per l'assenza di un vero riconoscimento dei diritti sociali all'interno del Trattato, di colmare il divario tra integrazione positiva e negativa.

La politica sociale europea continuò così ad avere carattere puramente di complementarità, continuando a lasciare ai singoli Stati il primato in questa disciplina. Le istituzioni europee, infatti, potevano intervenire, tramite direttive e prescrizioni minime, solo ed esclusivamente a completamento dell'azione dei singoli Stati membri<sup>9</sup>.

Ad ogni modo, l'Accordo sociale prevedeva l'introduzione di importanti novità. Alle parti sociali, grazie alla modifica dell'art.118 del Trattato di Roma, venne riconosciuto un ruolo determinante nel processo decisionale a livello europeo che consisteva nell'elaborazione di disposizioni relative alle condizioni di lavoro, all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, all'uguaglianza tra i generi e all'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro.

<sup>9</sup> S. SCIARRA, *From Strasburg to Amsterdam: prospect for the convergence of a europea social rights policy*, in P. ALSTON, *The EU and human rights*, Oxford, 1999, 473 ss, Oxford University Press, Oxford.

Per le decisioni relative alla sicurezza e alla protezione sociale, alla tutela dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro, alla rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e degli imprenditori compresa la cogestione, alle condizioni di occupazione dei cittadini dei paesi terzi e al finanziamento di misure destinate alla promozione dell'occupazione oltre quanto previsto per il Fondo sociale europeo, venne previsto il ricorso al voto all'unanimità<sup>10</sup>.

Alla Commissione veniva affidato il compito di monitorare la situazione sociale, incoraggiare la cooperazione tra gli Stati e facilitare il coordinamento delle politiche sociali.

L'Accordo sociale può essere definito come il documento che pose definitivamente fine all'illusione di una possibile armonizzazione spontanea dei sistemi sociali come risultato del completamento del mercato unico.

Questo documento, che accompagnava il Trattato di Maastricht, poneva così nuove basi giuridiche alla politica sociale europea che avrebbero consentito negli anni successivi il raggiungimento di importanti traguardi in ambito sociale. Nel 1993, ad esempio, venne emanata la direttiva relativa al tempo di lavoro e nel 1994 quella relativa ai Comitati aziendali europei.

L'Accordo sociale, inoltre, conferì maggiore autonomia al cosiddetto dialogo sociale, rendendo operativa la disposizione contenuta all'interno dell'art. 118 B dell'Atto unico secondo la quale "La Commissione si sforza di sviluppare a livello europeo un dialogo tra le parti sociali, il quale possa sfociare, se esse lo ritengono opportuno, in relazioni convenzionali".

L'Accordo permise, quindi, di fare un passo in avanti, avvicinando ancora di più le parti sociali al processo decisionale, rispetto quanto stabilito dall'Atto unico. Veniva, dunque, sottolineato come uno dei compiti della Commissione europea doveva essere quello di adottare misure finalizzate a facilitare le parti sociali attraverso un sostegno equilibrato, garantendo loro sistematiche consultazioni.

L'Accordo prevedeva due distinte fasi per le consultazioni. Veniva, infatti, stabilito che in un primo momento le parti sociali erano chiamate ad esprimersi sul carattere di una proposta della Commissione e, solo successivamente, qualora la Commissione avesse deciso di proce-

<sup>10</sup> R. NUNIN, *Il dialogo sociale europeo. Attori, procedure, prospettive*, Milano, 2001, 129, Giuffrè, Milano.

dere con la proposta di iniziativa per l'iter legislativo, le parti sociali dovevano formulare la loro opinione in merito alla proposta stessa, esercitando così la loro autonomia negoziale.

È interessante notare come ai risultati ottenuti con i documenti aggiuntivi al Trattato di Maastricht si è potuti giungere solamente grazie ad un accordo, firmato a Bruxelles nel 1991, tra le tre organizzazioni delle parti sociali riconosciute a livello europeo (la Confederazione europea dei sindacati, l'Unione delle industrie della Comunità europea e il Centro europeo delle imprese pubbliche).

Le innovazioni contenute all'interno dell'Accordo sociale influenzarono positivamente l'evoluzione della politica sociale europea delineando un nuovo sistema di relazioni sociali.

Nel 1997, venuta meno l'autoesclusione britannica con l'avvento del governo laburista, i contenuti dell'Accordo furono, finalmente, integrati all'interno del Trattato di Amsterdam.

### 3. *L'evoluzione dell'Accordo sociale europeo e la nuova dimensione della politica sociale*

Il trattato di Amsterdam è da considerarsi come un ulteriore tentativo di stabilire un equilibrio tra le politiche sociali e l'economia. Questo trattato, infatti, pone un'attenzione particolare al rafforzamento dei valori sociali, tramite anche l'introduzione di un nuovo titolo dedicato all'occupazione. La sfera dell'occupazione assumeva un ruolo prioritario in quanto era vista come possibile motore del rafforzamento della politica sociale.

All'interno del Trattato di Amsterdam, nonostante questo non viene considerato portatore di importanti modifiche rispetto a quanto precedentemente stabilito in ambito sociale, specifici riferimenti ai diritti sociali fondamentali possono essere ritrovati già all'interno del preambolo<sup>11</sup>.

Inoltre, vengono riaffermati i diritti associati alla cittadinanza, il diritto alla non discriminazione e il diritto alle pari opportunità senza distinzione di razza, religione o sesso. È proprio con questo trattato, ancora, che inizia a nascere l'idea di sottoscrivere e adottare a livello europeo una carta dei diritti.

<sup>11</sup> Si fa riferimento al quarto paragrafo del preambolo del TUE.

Ad Amsterdam, inoltre, la Gran Bretagna, che fino a quel momento aveva manifestato la sua ostilità verso il processo di integrazione in ambito sociale, aderì a quella che si andava a delineare come politica sociale europea. Quest'atto rese inutile l'esistenza di un Protocollo e di un Accordo sociale europeo separati dai trattati, per cui si decise che all'interno del Trattato di Amsterdam sarebbero stati inseriti degli articoli, quelli che vanno dal 136 al 145, che dovevano essere funzionali all'incorporamento di quanto stabilito dall'Accordo sociale stipulato a Maastricht all'interno del nuovo Trattato.

L'integrazione dell'accordo sociale avvenne tenendo conto della distinzione tra le materie soggette all'unanimità e quelle, invece, soggette alla maggioranza qualificata. Si andarono, però, anche a rafforzare i principi volti a tutelare l'uguaglianza tra donne e uomini, per la quale fu creata una nuova base giuridica, e la lotta contro l'esclusione sociale per la quale, per la prima volta, venne previsto l'adozione della maggioranza qualificata.

Il Protocollo è stato, invece, incorporato all'interno del Trattato in un capitolo a parte denominato "Politiche sociali" che riguarda le politiche sociali, l'educazione, la formazione e le politiche giovanili.

Quest'integrazione all'interno del Trattato di Amsterdam è da accogliersi molto favorevolmente, sancisce, infatti, non solo al fine dell'*opting-out* britannico, ma permise anche ai diritti sociali di fare il loro ingresso a tutti gli effetti nell'ordinamento comunitario. Quella che si andava così a delineare era un'Europa dove non si poteva più essere accattati come membri se non si rispettavano gli obiettivi comunitari di politica sociale.

Con il Trattato di Amsterdam iniziava ad emergere anche la consapevolezza che l'equilibrio tra economia e diritti sociali fosse centrale per una legittimità democratica e per la "capacità di tenuta dell'intero processo integrativo" in un'ottica di "interdipendenze sistematiche tra mercato e moneta unica, occupazione e protezione sociale"<sup>12</sup>.

Nello specifico all'interno del Trattato di Amsterdam le disposizioni dedicate alla politica sociali riguardavano: l'occupazione, settore per il quale venne introdotto un nuovo titolo che, oltre a prevedere la nascita di un comitato per l'occupazione, andava a definire le modalità di azione da adottare per assicurare un'elevata qualità

<sup>12</sup> M. FERRERA, *Le trappole del welfare. Uno stato sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Bologna, 1998, 98, Il Mulino editore, Bologna.

dell'occupazione; un rafforzamento dei diritti fondamentali, sia per il riferimento ai principi di libertà e di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; l'inserimento del titolo IV riguardante le politiche di immigrazione e di asilo.

Lo sviluppo della politica sociale comunitaria, che si è avuto dagli anni Novanta in poi, cambiò volto rispetto all'impianto originario, passando da un'armonizzazione rigida, basata sull'emanazione di direttive di armonizzazione, a quella che è stata definita un'armonizzazione "riflessiva e flessibile"<sup>13</sup>, cioè un processo "di differenziazione, anziché un processo di uniformazione"<sup>14</sup>, che puntava sulla accettazione di principi comuni con lo scopo di evitare deregolamentazioni verso il basso, che potessero produrre distorsioni nel mercato del lavoro comunitario.

In occasione del Consiglio europeo di Nizza, inoltre, per assicurare una maggiore visibilità alla politica sociale europea, si decise di adottare una vera e propria "Agenda sociale europea" che ha permesso la realizzazione di un accordo politico per mettere in atto un ammodernamento del modello sociale europeo tramite investimenti in capitale umano. Tale agenda risultava essere, inoltre, perfettamente in linea con quelle che erano le iniziative delle Nazioni Unite che, in occasione del Vertice Mondiale per lo Sviluppo Sociale di Copenaghen del 1995, riconobbero come obiettivo prioritario del XXI secolo l'eliminazione della povertà estrema.

Gli Stati europei, in occasione del Consiglio europeo di Nizza, hanno, inoltre adottato la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che ha colmato la lacuna presente nei Trattati in materia di diritti fondamentali dei cittadini comunitari, prestando particolare attenzione ai diritti sociali.

All'interno della Carta di Nizza la codificazione dei diritti ricalcava le tre storiche categorie: diritti civili, diritti economici e sociali, diritti specifici di cittadinanza. Queste tre macrocategorie di diritti vennero, però, aggiornati e accompagnati da sei diversi capitoli che facevano riferimento ai valori di dignità, libertà uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia.

<sup>13</sup> S. DEAKIN, *Two types of regulatory competition: competitive federalism versus reflexive harmonization. A law and economics perspective on "centros"*, in Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Cambridge 1999, 231 ss., Cambridge University, Cambridge.

<sup>14</sup> M. D'ANTONA, *Mercato unico europeo ed aree regionali deboli: le conseguenze giuridiche*, in Lavoro e Diritto, Bologna, 1992, 49 ss., Il Mulino editore, Bologna.

La novità della Carta era ritrovabile nella sua capacità di dare definizioni nuove ai diritti al suo interno enunciati. Probabilmente, però, l'innovazione principale fu l'introduzione dei concetti di indivisibilità, interdipendenza e complementarità dei diritti enunciati.

Per quanto dichiarazione politica non ci sono dubbi sull'importanza degli effetti giuridici che l'introduzione di questa Carta, pur in assenza di forme di obbligatorietà, ha comportato.

La Carta era composta da un preambolo e 54 articoli, ripartiti in capitoli. Ogni capitolo era dedicato ad una precisa categoria di diritti e doveva fare riferimento ad un valore fondamentale.

All'interno del primo capitolo erano compresi tutti quei diritti relativi alla dignità della persona umana, il diritto alla vita, il divieto della pena di morte, della tortura, della schiavitù, del lavoro forzato, della clonazione riproduttiva degli esseri umani;

Il secondo capitolo, invece, era dedicato alla tutela della libertà racchiudendo al suo interno il diritto alla libertà di pensiero, di religione, di espressione, la protezione dei dati personali, il diritto di costituire una famiglia, il diritto all'informazione, all'istruzione, la libertà professionale, il diritto di proprietà inclusa quella intellettuale, il diritto di asilo.

All'interno del terzo capitolo si afferma, ancora, il principio di uguaglianza, comprendendo il divieto di qualsiasi discriminazione e il rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica;

Il quarto capitolo era dedicato ai diritti sociali, nello specifico al diritto all'informazione, alla consultazione dei lavoratori, il diritto alla negoziazione e allo sciopero, il diritto alle prestazioni di sicurezza sociale, e a condizioni di lavoro giuste nonché la tutela in caso di licenziamento ingiustificato, il divieto di lavoro minorile e la protezione della salute, la tutela dell'ambiente e la protezione dei consumatori;

Il quinto capitolo era composto dall'insieme dei diritti di cittadinanza, tra i quali: la libertà di circolazione e di soggiorno negli Stati membri e il diritto di voto;

Infine, il sesto capitolo faceva riferimento al tema della giustizia prevedendo il diritto ad un giusto processo entro termini ragionevoli, la presunzione d'innocenza, la proporzionalità della pena e il diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale.

Il valore centrale ed unificante, attorno al quale si costituivano e delineavano le disposizioni presenti nella carta, era senza dubbio quello della difesa della persona.

Tale Carta sarebbe poi dovuta essere incorporata all'interno del Trattato per una Costituzione europea, Costituzione, però mai entrata in vigore. La Carta adottata a Nizza è, quindi, rimasta una mera dichiarazione, non vincolante, di principi.

A questo punto della ricostruzione storica si colloca il Trattato di Lisbona, grazie al quale cresce il ruolo di tematiche quali le politiche antidiscriminatorie inerenti all'inclusione sociale, riorganizzazione del welfare, immigrazione da Paesi terzi, politica demografica e occupazione giovanile.

Il nuovo trattato introdusse novità rilevanti sotto il profilo della valorizzazione degli aspetti sociali dell'integrazione, sottolineando il ruolo delle parti sociali come promotori del dialogo sociale.

A seguito della crisi del 2008, però, il dialogo sociale è stato indebolito da una diminuzione nella copertura della contrattazione e da interventi statali nella politica salariale.

#### 4. *Il ruolo delle Istituzioni europee nella definizione della politica sociale europea*

Il tema del riconoscimento dei diritti sociali, dunque, sempre stato un argomento delicato e considerato, nelle diverse fasi storiche, dalle istituzioni europee come elemento centrale per il raggiungimento di una più stringente cooperazione.

Le istituzioni comunitarie, nonostante ancora oggi si sostenga che il loro impegno nella definizione e attuazione della politica sociale sia minimo, hanno fin dagli anni Cinquanta avuto un ruolo nella messa a punto delle politiche sociali a livello europeo, imponendo, talvolta, agli Stati membri stringenti parametri necessari a definire e far sviluppare la politica sociale europea e la tutela dei diritti.

In modo particolare, tra le varie istituzioni operanti a livello europeo, due sono sempre state quelle che hanno svolto, e continuano a farlo, un ruolo determinante nel processo di determinazione della politica sociale: la Commissione e la Corte di Giustizia europea. Il Parlamento, invece, ha rafforzato il suo ruolo in tale settore solo negli anni più recenti.

Attraverso il potere di proposta, il potere esecutivo e il potere di controllo che i trattati attribuiscono alla Commissione, questa può incidere anche su quella che è la determinazione della politica sociale. La

Commissione, infatti, può proporre provvedimenti volti allo sviluppo dell'Europa, così come sancito dall'art. 211 del Trattato CE, formulando raccomandazioni o rilasciando pareri in specifici settori disciplinati dal Trattato.

La Commissione sviluppa le politiche dell'Unione tenendo conto delle direttive e delle indicazioni provenienti sia dalle altre istituzioni, in particolare dal Consiglio europeo, che dai singoli Stati, dai gruppi settoriali, dalle autorità regionali e locali.

Questa istituzione, inoltre, amministra le finanze dell'Unione e in tale ambito è ritenuta responsabile anche della gestione dei fondi Strutturali che hanno come obiettivi quelli di favorire uno sviluppo omogeneo delle regioni arretrate, incentivare la conversione delle regioni industriali in crisi, combattere la disoccupazione di lungo termine, favorire l'accesso dei giovani nel mercato del lavoro, adeguare le strutture agricole e favorire lo sviluppo delle zone rurali. Uno di questi fondi, il Fondo Sociale Europeo, è indirizzato al conseguimento di tali obiettivi dal punto di vista delle risorse umane ed ha rappresentato nel corso degli anni uno dei principali strumenti dell'Unione nell'ambito della politica sociale.

Amministrativamente la Commissione è organizzata in Direzioni generali che si occupano di differenti settori politici. La politica sociale è affidata sia alla Direzione Generale Occupazione, Affari sociali e Pari opportunità che alla Direzione Generale Educazione e Cultura e dalla Direzione Generale Giustizia e Affari Interni.

L'altra istituzione europea alla quale sono affidati compiti strettamente connessi allo sviluppo e tutela dei diritti sociali è, come precedentemente detto, la Corte di Giustizia. Questa può essere definita come l'istituzione che ha permesso un ampliamento e un'effettiva attuazione della politica sociale.

La Corte, infatti, rappresenta l'istituzione che ha consentito l'attuazione dei meccanismi di espansione della politica sociale sia attraverso le cosiddette "azioni positive", ossia quelle iniziative di riforma che vengono proposte e, quindi, attivate, direttamente dalle istituzioni centrali (la Commissione, il Consiglio e la Corte Europea di Giustizia appunto), che attraverso le "azioni negative", con le quali la Corte europea di giustizia impone le proprie decisioni per assicurare un'adeguata integrazione degli Stati<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> M. COLOMBO SVEVO, *Le politiche sociali dell'Unione europea*, Milano, 205, 47, Franco Angeli editore, Milano.

Infine, la Corte di giustizia europea, negli anni, ha espresso più di 300 decisioni sulla politica sociale, soprattutto nei settori della libera circolazione e della parità di trattamento tra donne e uomini. Quest'ultima costituisce, a partire dal 1992, la categoria più ampia di giudizi espressi dalla Corte dopo la politica di concorrenza.

### *Bibliografia*

- ANASTASI A., *Politiche sociali e cultura della solidarietà.*, CESV Messina, Messina 2010.
- BIFULCO D., *L'invulnerabilità dei diritti sociali*, E. Jovene, Napoli, 2003.
- BRONZINI G., *L'Europa politica dopo la Convenzione: tra continuità e rottura*, in G. BRONZINI, HEIDRUM FRIESE, A. NEGRI E P. WAGNER (a cura di), *Europa, Costituzione e movimenti sociali*, Manifestolibri, Roma, 2003.
- CARINCI F., PIZZOFERRATO A., *Costituzione europea e diritti sociali fondamentali*, in Lavoro e Diritto, Il Mulino editore, Bologna, 2000.
- CONFORTI B., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la Convenzione europea dei diritti umani*, in ROSSI L.S., *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano 2002.
- D'ANTONA M., *Mercato unico europeo ed aree regionali deboli: le conseguenze giuridiche*, in Lavoro e Diritto, Il Mulino editore, Bologna, 1992
- DEAKIN S., *Two types of regulatory competition: competitive federalism versus reflexive harmonization. A law and economics perspective on "centros"*, in Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Cambridge University, Cambridge, 1999.
- FARINA B.M., *Dalla comunità di Stati all'unione dei cittadini. 50 anni di Europa sociale*, Università del Molise, Campobasso, 2007.
- FERRERA M., *Le trappole del welfare. Uno stato sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino editore, Bologna, 1998.
- FOGLIA R., *Il ruolo della corte di giustizia nell'evoluzione del diritto sociale comunitario e le prospettive per il futuro*, Giappichelli editore, Torino, 2004.
- GIUBBONI S., *I diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario. Una rilettura alla luce della Carta di Nizza*, in Diritto dell'UE, Giappichelli editore, Torino, 2003.
- JACOBS F. G., *Human Rights in the European Union: the role of the Court of Justice*, in European Law Review, 331 ss., Sweet & Maxwell editore, 2001
- M. COLOMBO SVEVO, *Le politiche sociali dell'Unione europea*, Franco Angeli editore, Milano, 2005.

- NALDINI M., *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Carocci, Roma, 2007.
- NUNIN R., *Il dialogo sociale europeo. Attori, procedure, prospettive*, Giuffrè, Milano, 2001.
- PAGANO E., *I diritti fondamentali nella Comunità europea dopo Maastricht*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli editore, Torino, 1996.
- SCIARRA S., *From Strasburg to Amsterdam: prospect for the convergence of a europea social rights policy*, in P. ALSTON, *The EU and human rights*, Oxford University Press, Oxford, 1999.



AMANDA TEDESCHI

FINANZIARE LA CURA NELL'UNIONE EUROPEA:  
OPZIONI, TENDENZE E IMPATTI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il pilastro europeo dei diritti sociali e il fondo sociale europeo (plus). – 3. Il bilancio Europeo 2021-2027 e il fondo Next Generation EU. – 4. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La pandemia di SARS Covid-19 ha evidenziato la necessità di potenziare e sviluppare servizi di assistenza e cura avanzati per far fronte alla crescente domanda in tutta Europa. Alcuni dei cambiamenti introdotti nel mondo post-Covid includono una maggiore attenzione e inclinazione all'attivazione di politiche a sostegno dei soggetti più vulnerabili, programmi di deistituzionalizzazione e la promozione dell'innovazione sociale da parte del terzo settore. Va riconosciuto, tuttavia, che l'interesse per la dimensione sociale dell'Europa impallidisce rispetto all'attenzione che è stata rivolta alle dimensioni economica e politica dell'Unione europea nel tempo. Questo forse non sorprende; per gran parte della sua storia relativamente breve, infatti, l'interesse per il sistema che è oggi l'Unione Europea è stato quasi esclusivamente economico. In passato, infatti, i servizi sociali non erano prioritari nell'allocatione dei fondi dell'Unione Europea. Dall'inizio della strategia di integrazione, la politica sociale dell'Unione Europea ha svolto un ruolo secondario e, spesso, è rimasta stagnante. Ancora oggi, rimane implementato in modo non uniforme e generalmente scarsamente finanziato. Nonostante ciò, i teorici sottolineano che, a causa dello sviluppo dell'Unione Europea, delle attività della Commissione e dei gruppi di interesse europei e dell'impatto dello "spillover", la politica sociale è cresciuta in portata, importanza e influenza, parallelamente all'espansione importanza e potere della stessa Unione Europea. Di conseguenza, in tempi più recenti la politica sociale è riuscita a progredire e dovrebbe continuare a farlo nel prossimo

futuro.<sup>1</sup> Il sostegno regionale europeo è cresciuto parallelamente all'integrazione europea; i fondi destinati a conseguire una maggiore coesione economica e sociale e a ridurre le disparità all'interno dell'Unione europea sono più che raddoppiati in termini relativi dalla fine degli anni '80, facendo ad oggi delle politiche di sviluppo il secondo settore politico più importante dell'Unione Europea. Tradizionalmente, la maggior parte dei fondi per lo sviluppo è stata destinata alle regioni dell'Obiettivo 1, vale a dire le regioni in cui il PIL pro-capite è inferiore alla soglia del 75% della media dell'Unione Europea. Tuttavia, le politiche di sviluppo europee sono state oggetto di crescenti critiche sulla base di due elementi: la mancanza di mobilità ascendente delle regioni assistite; e l'assenza di convergenza regionale.<sup>2</sup> Recentemente è diventato chiaro che le cose stanno iniziando a cambiare nel campo dell' *Europa sociale*, dopo un periodo iniziato con la crisi economica e finanziaria globale nel 2008 e la successiva crisi dell'Unione economica e monetaria durante la quale la politica dell'UE l'attenzione si è concentrata esclusivamente su temi economici e finanziari. La gestione neoliberista della crisi nell'area dell'euro ha portato a divergenze sociali e divisioni politiche, tanto è stato fatto per salvare le banche e tagliare la spesa, ma poco per proteggere i cittadini dell'UE dalla disoccupazione e dalla povertà.<sup>3</sup>

Il 20 febbraio 2013 la Commissione Europea ha adottato il “Pacchetto Investimenti Sociali” (SIP), primo vero pacchetto di politiche in ambito sociale dell'Unione.<sup>4</sup> Il SIP partiva dal presupposto che politiche sociali ben progettate possono portare enormi vantaggi alla crescita economica, proteggendo le persone dalla povertà ed agendo come stabilizzatori economici, partendo dall'assunto che i sistemi di welfare svolgono tre funzioni: investimento sociale, protezione sociale e stabilizzazione dell'economia. In effetti, l'approccio dell'investimento socia-

<sup>1</sup> GEYER, Robert R. *Exploring European social policy*. John Wiley & Sons, 2013.

<sup>2</sup> ANDRÉS RODRÍGUEZ-POSE, UGO FRATESI, *Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions*, *Regional Studies*, 2004, 38:1, 97-113, DOI: 10.1080/00343400310001632226.

<sup>3</sup> HACKER, Björn. *A European social semester? The European pillar of social rights in practice. The European Pillar of Social Rights in practice (June 12, 2019)*. ETUI Research Paper-Working Paper, 2019.

<sup>4</sup> Commission Communication on “Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020”. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0083:FIN:EN:PDF>.

le si basa fortemente sul presupposto che le politiche sociali ed economiche si rafforzino a vicenda e che le prime, se inquadrare in una prospettiva di investimento sociale, rappresentino una “precondizione” per la futura crescita economica e occupazionale<sup>5</sup>. L’investimento sociale comporta, infatti, in larga parte, il rafforzamento delle capacità attuali e future delle persone. Viste in questa ottica, oltre ad avere effetti immediati, le politiche sociali hanno anche impatti duraturi, offrendo ritorni economici e sociali nel tempo, in particolare in termini di prospettive occupazionali o redditi da lavoro. In particolare, l’investimento sociale aiuta a “preparare” le persone ad affrontare i rischi della vita, piuttosto che limitarsi a “ripararne” le conseguenze. L’investimento sociale, come delineato nel SIP, è stato quindi l’insieme di misure e strumenti di policy che consistono in investimenti in capitale umano e nel potenziamento della capacità delle persone di partecipare alla vita sociale ed economica e al mercato del lavoro concepiti per contribuire sia singolarmente che unitariamente al conseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

A causa dell’impatto sociale della pandemia di Covid-19, dell’invasione russa dell’Ucraina e del superamento degli obiettivi previsti nell’agenda Europa 2020, le priorità dell’investimento sociale sono cambiate con conseguenze, anche, sulla strutturazione delle iniziative e fonti di finanziamento.

L’“Europa sociale” sta attraversando tempi molto difficili, con la politica sociale in Europa a un bivio. Le sfide già esistenti, come il cambiamento demografico e la globalizzazione, hanno già un impatto crescente sulla vita quotidiana delle persone e la crisi finanziaria ed economica ha aggiunto nuove difficoltà, che hanno messo in luce le debolezze dei welfare state europei, evidenziando la necessità di riforme. Preservare il modello sociale europeo e migliorare il benessere degli europei entro il 2030 richiederà pertanto sforzi congiunti, sia a livello nazionale che a livello comunitario.

Ad entrambi i livelli, i responsabili politici dovranno assicurarsi che la politica sociale contribuisca ad aumentare la resilienza delle persone per far fronte ai rischi sociali e abbia un impatto positivo sui de-

<sup>5</sup> MOREL, N., PALIER, B., PALME, J. “Beyond the welfare state as we knew it?”, in Morel, N., Palier, B. and Palme, J. (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol: The Policy Press, 2012, pp. 1-30.

terminanti chiave del benessere individuale e sociale: livello di reddito, occupazione, salute, l'istruzione e la necessità di vivere in una società coesa in cui i valori e i principi chiave sono rispettati, senza compromettere la sostenibilità dei nostri modelli di welfare.<sup>6</sup>

Tutte le economie europee si confrontano con finanze pubbliche deboli e con la necessità di austerità e risanamento delle finanze pubbliche, spesso a scapito degli investimenti pubblici in campo sociale. La scarsità di risorse impone agli Stati membri di dare priorità alla propria spesa, in modo da massimizzare la produzione e, soprattutto, il benessere dei cittadini.

Alcune delle iniziative nuove ed esistenti che vengono utilizzate per affrontare i problemi rivelati dalle recenti crisi includono: il "Fondo sociale europeo" che contribuisce ad affrontare le sfide legate all'inclusione sociale; il "Fondo europeo di sviluppo regionale" utilizzato per sviluppare le infrastrutture dei servizi sociali; e la "Recovery and Resilience Facility", progettata per mitigare l'impatto economico e sociale del Covid-19.

L'economia sociale e l'imprenditorialità inclusiva sono argomenti di rilevanza trasversale per una varietà di campi politici e settori economici e le opportunità di finanziamento possono quindi essere trovate nella maggior parte dei programmi di finanziamento dell'UE. Alcuni di questi programmi includono misure dedicate, altri possono essere sfruttati dagli attori dell'economia sociale e dell'imprenditorialità inclusiva, anche se non li prendono di mira in modo esplicito.

I fondi dell'Unione Europea, utilizzati per affrontare le sfide più importanti che l'Europa è chiamata ad affrontare e per sostenere coloro che ne hanno bisogno, sono un incentivo cruciale per i paesi europei per garantire che i servizi di assistenza siano più resilienti, incentrati sulla persona e più vicini alla comunità. Per ottenere servizi sociali e di assistenza di qualità, è fondamentale un adeguato finanziamento dell'Unione Europea ma quali finanziamenti dell'UE sono disponibili per sostenere i servizi sociali e qual è l'impatto di tali finanziamenti sulle autorità e sui fornitori di servizi sociali pubblici è spesso ancora non chiaramente definito.

Questo contributo si configura come una prima panoramica, non

<sup>6</sup> MORAVCSIK, A. "In Defense of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 2002, 40(4), pp. 603-624, DOI: 10.1111/1468-5965.00390.

esaustiva, dei più rilevanti programmi di finanziamento UE legati al tema della cura e del supporto alla sfera sociale dell'Unione Europea.

## 2. *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il Fondo Sociale Europeo (plus)*

L'Unione Europea ha, nel corso degli anni, sviluppato diverse misure a sostegno di iniziative che consentono ai cittadini e alle organizzazioni di rispondere alle sfide sociali in modo più efficace e aiutano gli attori nazionali, regionali e locali a sviluppare pratiche innovative e modalità di governance<sup>7</sup>.

Il rapporto Stato-cittadino derivante dal disegno istituzionale dei fondi strutturali e di investimento europei coinvolge almeno tre livelli di governance, da quello subnazionale a quello sovranazionale. Strutture istituzionali e meccanismi di governance derivano da regole e organi di governo a livello UE, nazionale e regionale.<sup>8</sup> L'elemento centrale di collegamento di questa architettura istituzionale è la creazione di programmi operativi (PO) a livello nazionale e regionale, ancorate alle Direzioni UE (attraverso i temi prioritari della programmazione settennale individuati dalla Commissione UE) così come alle priorità nazionali. Uno dei principi che regolano il loro utilizzo e la loro assegnazione è il principio di addizionalità secondo cui questi fondi sono destinati ad avere una funzione complementare e non sostitutiva delle politiche e delle risorse nazionali.

La strategia Europa 2020 riconosce che le innovazioni e un'interazione più diretta tra la dimensione economica e quella sociale contribuiscono a superare le crisi economiche ea individuare una risposta adeguata alle sfide della società. A Göteborg, il 17 novembre 2017, la Commissione europea, il Parlamento e il Consiglio hanno firmato una proclamazione interistituzionale sul *Pilastro europeo dei diritti sociali* che rappresenta il tentativo più completo di elevare il profilo della politica sociale dell'Unione Europea dopo decenni. Il pilastro

<sup>7</sup> Bureau of European Policy Advisers. *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011.

<sup>8</sup> MORAVCSIK, A. "In Defense of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 2002, 40(4), pp. 603-624, DOI: 10.1111/1468-5965.00390

è una riaffermazione politica di alto profilo di un'ampia serie di diritti e principi sociali, in linea con la Dichiarazione di Roma, la cui attuazione prevede il dispiegamento di diversi strumenti: regolamenti e direttive, raccomandazioni e comunicazioni, creazione di nuove istituzioni, azioni di finanziamento e raccomandazioni specifiche per i singoli paesi.

In senso stretto, il Pilastro si compone di venti diritti e principi sociali, classificati in tre capitoli.

Il capitolo I, intitolato "Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro", comprende il diritto all'istruzione, alla formazione e all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, la parità di trattamento tra uomini e donne, la non discriminazione fondata sul sesso, la razza o l'origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale e sostegno attivo all'occupazione.

Il capitolo II è intitolato "Condizioni di lavoro eque" e tratta dei diritti a un lavoro sicuro e adattabile, retribuzioni eque, informazioni sulle condizioni di lavoro e protezione in caso di licenziamento, dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori, conciliazione tra lavoro e vita privata, ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato e protezione dei dati.

Il capitolo III intitolato "Protezione e inclusione sociale" contiene i diritti e i principi in materia di cura e sostegno all'infanzia, protezione sociale, indennità di disoccupazione, reddito minimo, reddito di vecchiaia e pensioni, assistenza sanitaria, inclusione delle persone con disabilità, l'assistenza a termine, l'alloggio e l'assistenza ai senzatetto e l'accesso ai servizi essenziali.

Dopo la sua proclamazione nel 2017, il pilastro europeo dei diritti sociali è stato utilizzato dalla Commissione per la prima volta nel semestre europeo 2017/18. Tuttavia, gran parte del potenziale del suo quadro di valutazione sociale per evidenziare le carenze sociali nell'UE rimane inutilizzato.<sup>9</sup>

Il Fondo sociale europeo (FSE) è uno dei fondi strutturali dell'UE, istituito per ridurre le differenze in termini di prosperità e tenore di vita tra gli Stati membri e le regioni dell'UE, e quindi promuovere la coesione economica e sociale, ed è il principale strumento dell'Unione

<sup>9</sup> GARBEN, Sacha. *The European pillar of social rights: An assessment of its meaning and significance*. Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2019, 21: 101-127.

Europea (UE) per investire nelle persone e sostenere l'attuazione del Pilastro Europeo di Diritti sociali.

Il Fondo sociale europeo è stato un baluardo di sostegno alle persone in tutta l'UE, investendo nel futuro sociale dei cittadini europei per oltre sei decenni è stato il primo ad essere creato, già alla firma del trattato di Roma, nel 1957. Con circa il 10% del bilancio totale dell'UE, è il principale strumento finanziario dell'Unione per sostenere l'occupazione e promuovere la coesione economica e sociale. È stato utilizzato per finanziare le spese rivolte ai gruppi vulnerabili, compresi i programmi del mercato del lavoro volti a ridurre la disoccupazione e aumentare il capitale umano e l'integrazione sociale.

Mentre il nome del Fondo sociale suggerisce una sua origine nella politica sociale, la sua base giuridica nel trattato di Roma lo poneva in relazione diretta con il mercato del lavoro e quindi all'interno del discorso della crescita economica. Istituito con l'articolo 123 del Trattato di Roma<sup>10</sup> il FSE è diventato operativo nel 1960. Da allora ha subito molteplici riforme. Ogni riforma riflette la natura mutevole e le preoccupazioni dell'Unione europea e, a sua volta, influisce sul rapporto di governance che esiste tra la Commissione e il singolo Stato membro.

Per il periodo 2021-2027, il Fondo Sociale Europeo è stato inglobato e sostituito dal Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+). Con una dotazione di quasi 99,3 miliardi di EUR per il periodo 2021-2027, il FSE+ rimarrà il principale strumento dell'UE per investire nelle persone, affrontando anche le conseguenze socioeconomiche della pandemia di COVID-19, promuovendo elevati livelli di occupazione, creando una protezione sociale e lo sviluppo di una forza lavoro qualificata e resiliente pronta per la transizione verso un'economia verde e digitale.

Durante la pandemia di COVID-19, il FSE e altri Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) hanno assunto sempre più il ruolo di risorse cruciali per rispondere agli impatti socioeconomici della crisi affrontata dall'Europa.<sup>11</sup>

Con la sua entrata in vigore il 1° luglio 2021, il regolamento FSE+

<sup>10</sup> CEC (Commission of the European Communities) *Treaty establishing the European Economic Community*, Brussels: European Commission, 1957.

<sup>11</sup> AIVAZIDOU, E., G. CUNICO AND E. MOLLON 'Beyond the EU Structural Funds' Absorption Rate: How Do Regions Really Perform?', *Economies*, 2020, 8(3), pp. 1-24.

sosterrà per il periodo 2021-2027 l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato congiuntamente dal Consiglio, dal Parlamento europeo e dalla Commissione come la bussola dell'UE per rispondere alle sfide sociali in Europa. Insieme al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), al Fondo di coesione (FC) e al Fondo per una transizione giusta (JTF), il FSE+ è un aspetto integrante della politica di coesione dell'UE. Attraverso azioni di sostegno nei settori dell'occupazione, dell'istruzione e delle competenze e dell'inclusione sociale, il FSE+ sosterrà le persone, le regioni e gli Stati membri ad affrontare sfide distinte: dalla ripresa dall'attuale pandemia al raggiungimento degli obiettivi dell'UE in materia di occupazione, inclusione sociale, istruzione e clima. Nell'ambito della politica di coesione, il FSE+ continuerà inoltre la sua missione di sostenere la coesione economica, territoriale e sociale nell'UE, riducendo le disparità tra Stati membri e regioni.

Il FSE+ riunisce quattro strumenti di finanziamento che erano separati nel periodo di programmazione 2014-20: il precedente Fondo sociale europeo (FSE), l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (YEI), il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) e il Programma dell'UE per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI), allo scopo di utilizzare il finanziamento nel modo più efficiente e coerente possibile.<sup>12</sup>

Lo scopo esplicito del Fondo sociale, nella sua versione storica così come nella versione plus, ha fatto sì che venisse descritto come *“la spina dorsale finanziaria delle politiche sociali e regionali dell'UE”*<sup>13</sup> e, già nel 2000, il 25% dei finanziamenti dei Fondi strutturali è stato stanziato attraverso il Fondo sociale, divenendo il secondo più grande strumento redistributivo dell'UE (successivo solo alla Politica Agricola Comune). Il sostegno nell'ambito del FSE+ è gestito principalmente dagli Stati membri, con la Commissione che svolge un ruolo di supervisione. Il finanziamento avviene quindi attraverso una doppia componente:

- La componente di gestione concorrente - attuata dagli Stati membri in collaborazione con la Commissione con una dotazione di circa 98,5 miliardi di EUR per il periodo di programmazione 2021-27

<sup>12</sup> <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/it>.

<sup>13</sup> GEYER, R. *Exploring European Social Policy*. Cambridge: Polity Press, 2000,

- La sezione Occupazione e innovazione sociale (EaSI) - attuata dalla Commissione con una dotazione di quasi 762 milioni di EUR per il periodo 2021-2027<sup>14</sup>.

La gestione concorrente significa che la responsabilità della gestione del FSE+ spetta sia alla Commissione che agli Stati membri e consente di mantenere la responsabilità al livello appropriato (nazionale o regionale). Ciò significa che le autorità di gestione del FSE+ in ciascun paese dedicheranno i fondi a progetti gestiti da organizzazioni pubbliche e private, rispondendo così alle esigenze specifiche del paese e della regione.

Rendere il pilastro europeo dei diritti sociali una realtà per i cittadini è una responsabilità comune. Mentre la maggior parte degli strumenti per realizzare il pilastro è nelle mani degli Stati membri, così come delle parti sociali e della società civile, le istituzioni dell'Unione europea – e la Commissione europea in particolare – possono aiutare definendo il quadro e dando la direzione, utilizzando strumenti come *EaSI*. Tra le altre iniziative, *EaSI* cofinanzia azioni di organizzazioni pubbliche, private e della società civile consentendo loro di fornire nuovi servizi, valutare le politiche esistenti o svilupparne di nuove e scambiare buone pratiche nei settori dell'occupazione, della protezione sociale, delle condizioni di lavoro, del lavoro geografico mobilità, microfinanza e imprenditoria sociale.<sup>15</sup>

All'inizio di ogni periodo di programmazione settennale, la Commissione e gli Stati membri concordano le priorità fondamentali per gli investimenti del FSE+, che sono stabilite nei programmi nazionali o regionali. Ad esempio, uno Stato membro e la Commissione possono concordare sulla necessità di prestare maggiore attenzione alla disoccupazione giovanile o al miglioramento del sistema di istruzione statale.

Una volta concordati i programmi, gli Stati membri sono responsabili dell'attuazione delle azioni pianificate, compresa la selezione di progetti concreti da finanziare e il pagamento degli organizzatori dei progetti. Gli Stati membri assegnano finanziamenti a un'ampia gamma di organizzazioni: enti pubblici, società private e società civile. La Commissione controlla l'esecuzione, rimborsa le spese ed è in ultima analisi responsabile del bilancio.

<sup>14</sup> CEC (Commission of the European Communities) (1957) Treaty establishing the European Economic Community, Brussels: European Commission.

<sup>15</sup> LAFFAN, Brigid. *Policy implementation in the European community: the European social fund as a case study*. J. Common Mkt. Stud., 1982, 21: 389.

È importante sottolineare che la gestione concorrente funziona secondo il principio del partenariato, in cui i partner e le parti interessate dovrebbero essere associati in tutte le fasi, dalla programmazione all'attuazione, al monitoraggio e alla valutazione. Questo principio è fondamentale per garantire che la spesa sia quanto più efficace ed efficiente possibile.

Principio chiave della gestione concorrente del FSE+ è, inoltre, il cofinanziamento che consente che sia il bilancio dell'UE sia quello di uno Stato membro contribuiscano al bilancio totale di un programma del FSE+. A seconda dell'area di investimento e del livello di sviluppo della regione in cui si svolgono le attività, il tasso di cofinanziamento dell'UE può variare tra il 50% e il 95%.

Altra caratteristica del FSE+ è la sua strutturazione su aree tematiche che dovrebbe consentire di soddisfare esigenze specifiche a livello di UE, rispecchiando al contempo le necessità e caratteristiche dei singoli stati membri.<sup>16</sup>

Per il periodo 2021-2027 le risorse in gestione concorrente saranno concentrate in queste aree tematiche:

- disuguaglianze sociali e povertà. Gli Stati membri dovrebbero pertanto destinare almeno il 25 % delle proprie risorse del FSE+ alla promozione dell'inclusione sociale. Inoltre, il Fondo di aiuti europei agli indigenti (*FEAD*) è stato integrato nel FSE+ per fornire cibo e assistenza materiale di base. Tutti gli Stati membri sono obbligati a destinare almeno il 3% delle proprie risorse del FSE+ a questo scopo.
- disoccupazione giovanile (rimasta costantemente elevata dalla crisi economica del 2008 ed aumentata, ulteriormente, durante la pandemia di COVID-19). Tutti gli Stati membri devono destinare un importo adeguato delle proprie risorse del FSE+ in regime di gestione concorrente ad azioni mirate e riforme strutturali a sostegno dell'occupazione giovanile; in particolare, gli Stati membri che superano il tasso medio dell'UE di giovani di età compresa tra 15 e 29 anni che non lavorano, non studiano o non seguono una formazione (*NEET*) per gli anni 2017-2019 dovrebbero destinare almeno il 12,5% delle loro risorse FSE+ ai giovani.
- Lotta alla povertà infantile (i cui livelli rimangono inaccetta-

<sup>16</sup> LECERF, M., *European Social Fund Plus (ESF+) 2021-2027*, EPRS: European Parliamentary Research Service. <https://policycommons.net/artifacts/1335100/european-social-fund-plus-esf-2021-2027/1941340/> C2019ID: 20.500.12592/wmj4s9.

bilmente alti, aumentati ulteriormente a causa dell'epidemia di COVID-19). Il FSE+ richiede agli Stati membri più colpiti dalla povertà infantile di destinare almeno il 5% delle proprie risorse FSE+ all'attuazione di misure volte a ridurla.

- capacità delle parti sociali e della società civile. Tutti gli Stati membri dovrebbero stanziare un importo adeguato allo sviluppo delle capacità delle parti sociali e della società civile (almeno lo 0,25% delle proprie risorse del FSE+ in regime di gestione concorrente).

Nonostante l'esplicita preoccupazione del Fondo per la formazione legata alla disoccupazione e per la crescita sociale ed economica dell'Unione, la sua efficacia è stata estremamente limitata, poiché tali programmi hanno (salvo inevitabili eccezioni) un basso tasso di successo nell'occupazione legata alla formazione.<sup>17</sup> Il programma europeo per l'occupazione e l'innovazione sociale ("EaSI") per il periodo di programmazione 2014-2020<sup>18</sup> è stato uno strumento di finanziamento gestito direttamente dalla Commissione Europea per promuovere un'occupazione sostenibile e di alta qualità, una protezione sociale adeguata e dignitosa, l'inclusione sociale, la riduzione e la prevenzione della povertà e condizioni di lavoro eque. A seguito della proclamazione del Pilastro europeo dei diritti sociali<sup>19</sup>, che stabilisce orientamenti per il sostegno di mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti, il programma *EaSI* è stato uno strumento essenziale per aiutare la Commissione a rafforzare la dimensione sociale dell'UE. Gli obiettivi dei progetti presentati andavano dal sostegno alle riforme dei sistemi nazionali di protezione sociale, al miglioramento della cooperazione amministrativa in materia di distacco dei lavoratori, alla sensibilizzazione su come i giovani possono beneficiare della Garanzia per i giovani<sup>20</sup> al potenziamento del mercato della finanza sociale e alla promozione della mobilità geografica all'interno dell'UE.

L'importanza del Fondo sociale risiede, in primo luogo, nei suoi aspetti intrecciati di definizione delle politiche e redistribuzione delle

<sup>17</sup> BRINE, J. *The European Social Fund and the EU: flexibility, growth, stability*. London: Continuum/Sheffield Academic Press, 2002.

<sup>18</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081>.

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en).

<sup>20</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079>.

risorse, e in secondo luogo, nel ruolo politico fondamentale che svolge all'interno del processo di integrazione ed europeizzazione, un ruolo che è ammantato dal suo rapporto più visibile alla strategia europea per l'occupazione e la crescita economica. All'inizio di settembre 2021, il FSE 2014-2020 dispone di un bilancio complessivo di 133,7 miliardi di EUR, di cui 95,7 miliardi di EUR finanziati dall'Unione europea. Se si aggiunge l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, il bilancio totale disponibile è di 138,2 miliardi di EUR. La quota maggiore del bilancio è destinata a sostenere gli obiettivi occupazionali europei (con un bilancio UE e nazionale combinato di 42,9 miliardi di EUR incentrato sugli interventi dell'FSE e altri 5,99 miliardi di EUR per integrare il fondo dedicato con l'integrazione dell'FSE fondi e cofinanziamenti nazionali), seguita da istruzione e formazione (39,5 miliardi di euro di fondi UE e nazionali) e inclusione sociale (35,5 miliardi di euro di fondi UE e nazionali). Infine, un totale combinato di bilanci dell'UE e nazionali pari a 4,5 miliardi di EUR è destinato allo sviluppo delle capacità istituzionali, mentre i restanti 5,1 miliardi di EUR (UE e nazionali) sono destinati all'assistenza tecnica.<sup>21</sup>

Dall'inizio del periodo di programmazione del FSE per il periodo 2014-2020, il fondo ha già subito una serie di modifiche sostanziali.<sup>22</sup>

Nel 2015-2019 i programmi del FSE hanno spostato le loro dotazioni di bilancio dagli obiettivi in materia di istruzione e occupazione all'inclusione sociale. Dal 2020, la pandemia di COVID-19 e le risorse aggiuntive disponibili nell'ambito del programma REACT-EU hanno contribuito agli aumenti di bilancio in generale, ma in particolare verso gli investimenti negli obiettivi del mercato del lavoro e dell'inclusione sociale. Mentre i maggiori investimenti a favore dell'occupazione nei primi anni sono stati spesso finanziati riducendo i budget dedicati agli investimenti nell'istruzione che ora è anche maggiore rispetto all'inizio del periodo di programmazione.<sup>23</sup> Il sostegno del Fondo Sociale Europeo all'inclusione sociale ha riguardato meno il sostegno di interventi distinti, quanto il sostegno all'adattamento degli interventi per speci-

<sup>21</sup> European Commission, *Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2020 submitted in 2021* - Directorate-General for Employment Social Affairs and Inclusion - ISBN 978-92-76-53428-0 doi:10.2767/929838 KE-05-22-157-EN-N

<sup>22</sup> *Ibidem*

<sup>23</sup> PICEK, Oliver. *Spillover effects from next generation EU*. *Intereconomics*, 2020, 55.5: 325-331.

fici gruppi target. La differenza offerta dal sostegno del FSE all'inclusione sociale risiede, infatti, nel suo approccio olistico e nell'adattamento ai gruppi target a cui si rivolgeva. Diversi approcci alla definizione dei gruppi target nella fase di pianificazione riflettono un compromesso tra i principi di rilevanza ed efficacia alla base della sua programmazione. La definizione precisa dei gruppi target nei documenti di pianificazione ha, infatti, prodotto l'adeguamento tempestivo dell'intervento alle esigenze specifiche di questi gruppi e facilitato una sensibilizzazione e un coinvolgimento più efficaci e l'adattamento ai cambiamenti del contesto socioeconomico come la diffusione della pandemia di COVID-19.<sup>24</sup>

### 3. *Il bilancio Europeo 2021-2027 e il fondo Next Generation EU*

La pandemia di Covid-19 ha messo alla prova la capacità delle istituzioni sovranazionali e nazionali di fornire risposte tempestive e flessibili a sfide economiche e sociali senza precedenti. Sebbene gli impatti della pandemia siano stati molto diversi tra gli Stati membri, si prevede che il PIL dell'UE subirà una contrazione generalizzata.<sup>25</sup> Nella riunione tenuta dal 17 al 21 luglio 2020, i leader dell'UE hanno raggiunto un accordo su una dotazione che combina il quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027 con uno sforzo straordinario per la ripresa, denominato Next Generation EU. Il bilancio a lungo termine dell'UE, unito a *NextGenerationEU* (NG-EU), costituisce lo strumento temporaneo pensato per stimolare la ripresa, ovvero il più ingente pacchetto di misure di stimolo mai finanziato in Europa per un totale di 2 018 miliardi di euro a prezzi correnti con l'obiettivo generale di costruire un'Europa più ecologica, digitale e resiliente.

Questa risposta senza precedenti dovrebbe servire a riparare i danni economici e sociali causati dalla pandemia di coronavirus e contribuirà alla transizione verso un'Europa moderna e più sostenibile.

<sup>24</sup> European Commission, *Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2020 submitted in 2021* - Directorate-General for Employment Social Affairs and Inclusion - ISBN 978-92-76-53428-0 doi:10.2767/929838 KE-05-22-157-EN-N.

<sup>25</sup> European Commission *European Economic Forecast Autumn 2020*, Institutional Paper 136, November. Available at [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en.pdf) (Accessed 8 November 2020).

Il pacchetto comprende il bilancio a lungo termine, ossia il quadro finanziario pluriennale 2021-2027, da 1 211 miliardi di euro (1 074 miliardi di euro a prezzi del 2018), e lo strumento temporaneo per la ripresa, NextGenerationEU, pari a 806,9 miliardi di euro (750 miliardi di euro a prezzi del 2018).

Si tratta di un bilancio veramente rinnovato poiché:

- oltre il 50% dell'importo totale del prossimo bilancio a lungo termine e di NextGenerationEU sosterranno la modernizzazione dell'Unione europea attraverso la ricerca e l'innovazione, transizioni climatiche e digitali eque e preparazione, ripresa e resilienza
- il 30% del bilancio dell'UE sarà destinato a combattere i cambiamenti climatici; il pacchetto presta inoltre particolare attenzione alla protezione della biodiversità e alle questioni di genere
- il 20% di NextGenerationEU sarà investito nella trasformazione digitale
- nel 2026 e nel 2027, il 10% della spesa annuale del bilancio a lungo termine contribuirà ad arrestare e invertire il declino della biodiversità
- per la prima volta in assoluto, le priorità nuove e rafforzate rappresentano la quota più elevata nel bilancio a lungo termine (31,9%).<sup>26</sup>

Con NG-EU, l'UE mira a dimostrare la sua capacità di fornire una risposta politica rapida e ambiziosa alla crisi finanziando investimenti urgenti, creando posti di lavoro e riparando i danni immediati causati dalla pandemia, innescando così una ripresa sostenibile e resiliente.<sup>27</sup>

Next Generation EU è diviso in tre pilastri.

Il primo pilastro rappresenta la parte più consistente dell'iniziativa in quanto prevede l'erogazione di 655 miliardi di euro agli Stati membri dell'UE (circa l'87% del totale di NG-EU) entro la fine del 2024. Una parte di tale importo sarà destinata sotto forma di storni a fondo perduto, che andranno ad aggiungersi alle voci di storni tradizional-

<sup>26</sup> European Commission, Directorate-General for Budget, *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures*, Publications Office of the European Union, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559>.

<sup>27</sup> CRESCENZI R., GIUA M., SONZOGNO G. V., *Mind the Covid-19 crisis: An evidence-based implementation of Next Generation EU*, *Journal of Policy Modeling*, Volume 43, Issue 2, 2021, Pages 278-297, ISSN 0161-8938, <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2021.03.002>.

mente previste nei QFP UE (fondi di coesione, fondi strutturali, ecc.); il resto assumerà la forma di prestiti a lungo termine a tassi di interesse molto bassi perché garantiti dal QFP.

La componente più importante del primo pilastro è rappresentata dalla “*Recovery and Resilience Facility*” (RRF) che ammonta a 560 miliardi di euro (pari a oltre l’85% di tutto il primo pilastro e a circa il 75% dell’intero Iniziativa NG-UE). La destinazione di tali risorse, che assumeranno la forma sia di trasferimenti (circa il 56%) sia di prestiti (per il restante 44%), sarà di tipo ampio. La RRF mira, infatti, a tutelare l’occupazione, a rafforzare l’istruzione e la formazione delle risorse umane, a sostenere la ricerca e l’innovazione, a migliorare il sistema sanitario, a favorire l’evoluzione del settore finanziario, ad aumentare l’efficienza della pubblica amministrazione e l’ambiente sociale ed economico e saranno incluse nei diversi Piani di Ripresa e Resilienza dei singoli stati membri (PNRR). La RRF è quindi strettamente collegata agli obiettivi originari fissati dalla Presidente della nuova Commissione Europea (Ursula von der Leyen) quando ha prestato giuramento prima della pandemia. In questo senso, rappresenta un elemento essenziale per l’attuazione dello sviluppo sostenibile ea lungo termine dell’UE.<sup>28</sup>

Anche la seconda componente, il “*React-EU*” (REU), mira a sostenere gli investimenti verdi e le innovazioni digitali. Tuttavia, il REU, che dovrebbe fornire risorse per circa 50 miliardi di euro, è destinato principalmente ai paesi e ai settori più colpiti dallo shock pandemico. Oltre a favorire innovazioni sostenibili, deve quindi destinare gran parte delle risorse disponibili alle piccole e medie imprese e ai loro dipendenti, nonché alle attività legate al turismo e alla cultura. Infine, il primo pilastro di NG-EU è completato da ulteriori fondi (pari a circa 45 miliardi di euro) per i meccanismi e le riforme necessarie per passare dalla fase di transizione alla fase di ripresa. È interessante notare che una parte di questi fondi sarà utilizzata come leva per gli interventi della BEI.

Il secondo e il terzo pilastro di NG-EU sono destinati a fornire una quantità di risorse più limitata (95 miliardi di euro in totale). Tuttavia, il loro impatto non è da sottovalutare.

<sup>28</sup> CODOGNO, Lorenzo; VAN DEN NOORD, Paul. *Assessing next generation EU. In: Economic Challenges for Europe After the Pandemic*. Springer, Cham, 2022. p. 59-82.

Il secondo pilastro (con uno stanziamento di poco superiore ai 56 miliardi di euro) sarà dedicato, infatti, al rafforzamento del programma Invest-EU che dovrebbe garantire la prosecuzione rafforzata del Piano Juncker, e a un nuovo strumento di ricapitalizzazione delle imprese localizzate nei Paesi più colpiti dalla pandemia. I tre programmi principali che sostanziano il secondo pilastro sono infatti destinati a fornire la base finanziaria pubblica per la leva Invest-EU per incentivi alla mobilitazione di risorse private e per la selezione di imprese efficienti ma con problemi di patrimonializzazione. Pertanto, almeno nelle aspettative della Commissione, il limitato impegno finanziario del secondo pilastro di NG-EU dovrebbe essere in grado di attivare, direttamente o indirettamente, finanziamenti e garanzie molto maggiori a favore delle imprese europee.<sup>29</sup>

Il terzo pilastro (con uno stanziamento di poco inferiore ai 39 miliardi di euro) persegue l'obiettivo di finanziare i "beni pubblici" europei emersi come prioritari durante la crisi; in particolare, dovrebbe lanciare un nuovo programma sanitario a livello europeo. Inoltre, questo pilastro salvaguarda le relazioni tra l'UE e i partner economici dell'Europa nel nuovo scenario internazionale, che forse sarà caratterizzato da catene del valore più interne in ciascuna delle grandi aree economiche (Cina, Stati Uniti, India, parti del Centro-Sud America, oltre che UE) e che, quindi, richiederanno una parziale reinternalizzazione nel mercato unico europeo delle specializzazioni e dei settori tecnologici intermedi. Infine, questo stesso pilastro dovrà sostenere e rafforzare il finanziamento dei progetti di ricerca (tra cui il principale e tradizionale programma che finanzia l'eccellenza e la ricerca scientifica "Horizon").<sup>30</sup>

NGEU consente, quindi, alla Commissione europea di emettere debito per finanziare sovvenzioni e prestiti agli Stati membri dell'UE, con l'erogazione di fondi destinati ad essere ponderati verso i paesi più colpiti dalla crisi. La maggior parte dei fondi di *NextGenerationEU* (723,8 miliardi di euro a prezzi correnti) sarà convogliata attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza, un sostegno finanziario su vasta scala agli investimenti pubblici e a settori quali i progetti verdi e di

<sup>29</sup> BAŃKOWSKI, Krzysztof, et al. *The macroeconomic impact of the Next Generation EU instrument on the euro area*. ECB Occasional Paper, 2021, 2021/255.

<sup>30</sup> DE LA PORTE, Caroline; JENSEN, Mads Dagnis. *The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal*. Social Policy & Administration, 2021, 55.2: 388-402.

gitali. Il sostegno sarà erogato sotto forma di sovvenzioni (338 miliardi di euro) e prestiti (385,8 miliardi di euro a prezzi correnti). La componente sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza è suddivisa tra i paesi dell'UE in base a diversi criteri di assegnazione, tra cui il prodotto interno lordo (PIL) pro capite, i livelli di disoccupazione, la popolazione e l'impatto della crisi del coronavirus. Per ricevere il sostegno del dispositivo, i paesi dell'UE devono presentare alla Commissione i loro piani nazionali per la ripresa e la resilienza, in cui spiegano come intendono spendere i fondi. I piani devono tenere conto delle sfide individuate nel semestre europeo e di quelle connesse alla duplice transizione verde e digitale. I fondi saranno erogati una volta raggiunti i target intermedi e finali che gli Stati membri si sono impegnati a raggiungere. Se utilizzati per investimenti pubblici produttivi, i fondi NGEU potrebbero aumentare la produzione reale nell'area dell'euro di circa l'1,5% del PIL a medio termine.<sup>31</sup> L'entità e la persistenza dell'effetto prodotto positivo oltre la fine degli esborsi NGEU dipendono in modo cruciale dall'impatto dei progetti di investimento pubblico sulla capacità produttiva complessiva dell'economia. Questa considerazione è importante perché le grandi dimensioni dello stimolo finanziato da NGEU metteranno alla prova la capacità istituzionale di molti paesi di selezionare ed eseguire progetti fattibili. Le sovvenzioni (compresi i programmi di spesa dell'UE) ammontano a più dei prestiti e anche il loro impatto sulla produzione è relativamente maggiore, anche se entrambi sono utilizzati per lo stesso scopo. Uno dei motivi è che i prestiti, a differenza delle sovvenzioni, si aggiungono al debito pubblico degli Stati membri, richiedendo in ultima analisi un consolidamento fiscale in futuro. Mentre i prestiti saranno rimborsati dagli Stati membri beneficiari, il Consiglio europeo ha convenuto che il rimborso del debito dell'UE contratto per finanziare le sovvenzioni sarà coperto dai contributi basati sul reddito nazionale lordo degli Stati membri e da nuove risorse proprie dell'UE. La prima nuova risorsa propria, effettiva dal 1° gennaio 2021, prende la forma di un nuovo contributo calcolato sulla base dei rifiuti derivanti dagli imballaggi di plastica non riciclati. Nel dicembre 2021 la Commissione ha proposto tre nuove fonti di entrate per il bilancio dell'UE e sta lavorando alla loro rapida introduzione.

<sup>31</sup> BAŃKOWSKI, Krzysztof, et al. *The macroeconomic impact of the Next Generation EU instrument on the euro area*. ECB Occasional Paper, 2021, 2021/255

#### 4. *Conclusioni*

Stiamo affrontando una crisi senza precedenti in Europa che sta aggravando le disuguaglianze sociali, mettendo a rischio il nostro modello sociale europeo. Affrontare questa crisi richiede azioni coraggiose. Nessuno può rispondere a questa crisi da solo, ma solo lavorando insieme in solidarietà tra tutti i livelli di governo possiamo mitigare l'impatto negativo sui più vulnerabili della nostra società e costruire una ripresa equa, inclusiva e sostenibile nell'UE, senza lasciare indietro nessuno. Le città si impegnano a collaborare con le istituzioni dell'UE e i governi nazionali per mettere le persone al centro della ripresa.

Gli investimenti sociali dovrebbero essere rafforzati come priorità chiave per una ripresa equa e inclusiva per fare di più che annullare temporaneamente gli effetti della crisi pandemica e ricostruire meglio assicurandosi che tutti ogni cittadino europeo abbiano accesso a un'assistenza sanitaria e a sistemi di cura di buona qualità e a prezzi accessibili. Creare più posti di lavoro di qualità con condizioni di lavoro eque, percorsi educativi e formazione professionale più inclusivi, garantire alloggi dignitosi e convenienti, garantire un sostegno attivo ai più vulnerabili e pari opportunità per tutte le persone rientrano nelle priorità dei fondi tradizionali così come in quelli straordinari creati appositamente per rispondere alla crisi e richiedono la giusta combinazione di politiche e risorse finanziarie per l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali.

Sotto l'influenza dei sostanziali impatti del COVID-19 sulle società, i costanti progressi registrati per il FSE/FSE+ e le prospettive di applicazione dei singoli piani di Ripresa e Resilienza nazionali sono notevoli. Gli Stati membri hanno avviato un importante sforzo di riprogrammazione nel 2020 per sfruttare la maggiore flessibilità nelle modalità di spesa dei fondi dell'FSE e le notevoli opportunità di aumentare i bilanci dell'FSE nell'ambito di NEXT Generation EU e REACT-EU. Ciò ha consentito di adeguare i programmi FSE alle mutate condizioni economiche, nonché di indirizzare i fondi FSE per aumentare l'accesso ai servizi sanitari e migliorare l'apprendimento a distanza, per citare alcune aree che hanno ricevuto ulteriore attenzione. Questo sforzo di riprogrammazione è ancora in corso al momento della stesura di questo contributo. Tuttavia, il costante tasso di attuazione stabile e le ridotte differenze tra gli Stati membri suggeriscono che le risposte fornite dall'Unione e dai singoli stati membri sotto forma di riprogramma-

zione verso le aree più necessarie e la continua attuazione nelle aree di attenzione esistenti del Fondo hanno contribuito a garantire una risposta comune, ma diversificata, alle più ampie sfide sociali che i cittadini europei devono affrontare attualmente.



## GLI AUTORI

**Maria Cristina Antonucci** è ricercatrice del Consiglio Nazionale delle Ricerche presso IRPPS e insegna Comunicazione politica presso Sapienza Università di Roma. I suoi interessi di ricerca riguardano principalmente partecipazione e advocacy, attivazione politica e comunicazione del terzo settore, temi su cui ha pubblicato articoli, saggi e volumi.

**Gianluca Luise** è professore associato di Storia delle Istituzioni politiche presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Napoli Federico II dove insegna Storia e Politiche delle Istituzioni Europee e Storia e Politiche delle Istituzioni Amministrative Europee. Attualmente si occupa di studiare le trasformazioni vissute dal contesto istituzionale e politico europeo e le interazioni tra i diversi attori che lo compongono. È, inoltre, responsabile della ricerca per il Progetto EUCare.

**Giovanni Messina** è ricercatore di Filosofia del diritto presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II". Tra le sue pubblicazioni "Diritto liquido? La governance come nuovo paradigma della politica e del diritto" (Roma 2012). Gli ultimi lavori riguardano il concetto di Sovranità, la teoria del diritto internazionale e la crisi delle istituzioni democratiche.

**Ilenia Picardi** (PhD in Physics; PhD in Mind, Gender Language) è ricercatrice in Sociologia presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II, dove insegna "Metodologia della ricerca sociale" e "Scienza, tecnologia e società", e svolge ricerche nell'ambito degli studi sociali sulla scienza e la tecnologia.

**Armando Vittoria** insegna Analisi delle politiche pubbliche presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Napoli Federico II. Si occupa prevalentemente di populismo e politiche pubbliche dell'immigrazione, di beni collettivi e teoria democratica, di politiche sociali. Tra le sue ultime pubblicazioni ci sono: *Crisi dello spazio rap-*

*presentativo e soggettività 'politica' del Terzo Settore in Italia. Verso una (ri)politicizzazione delle reti di intermediazione?* in "Welfare ed ergonomia", 2/2022; *Policy Does Matter! How Far-Right Agendas Affect Women's Access to Abortion Right. The Case for Italy (2013-2020)*, in "OJPS", 4/2022 e, in uscita, il volume *L'oppio dei populist. Risentimento di status e politica anti-immigrazione in Italia (2008-2022)*, Mimesis, Milano.

**Domenico Francesco Vittoria** è Ricercatore presso il Dipartimento di Scienze Politiche. Il suo campo di studio è prevalentemente quello della storia politica italiana, con attenzione al ruolo della Democrazia Cristiana attraverso l'approfondimento dei suoi principali esponenti e delle politiche sociali sviluppate da essi nel corso degli anni.

**Renato Raffaele Amoroso** è assegnista di ricerca in Storia economica al Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. Si occupa di storia economica, storia del pensiero economico e di storia delle migrazioni. È stato research fellow presso l'EUI nel 2021 e visiting research fellow presso il St Mary's University College Belfast nel 2022.

**Maria Vittoria Forte** è attualmente dottoranda in "Politiche Pubbliche di Coesione e Convergenza nello Scenario europeo" presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II". Laureata con lode in International Relations presso lo stesso Dipartimento, si occupa di migrazioni forzate e diritto d'asilo su scala nazionale ed europea, in chiave prevalentemente giuridica e demografica.

**Alessandro Malfi** è Dottorando di Ricerca in "*Il diritto dei servizi nell'ordinamento italiano ed europeo*" presso l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" - XXXVIII Ciclo.

**Francesca Motti** laureata in Scienze della Pubblica Amministrazione è oggi dottoranda in Politiche Pubbliche di Coesione e Convergenza nello scenario europeo presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. I suoi interessi scientifici investono il campo della Storia istituzionale Italiana ed Europea.

**Amanda Tedeschi** PhD in Scienze Sociali e Statistiche presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II. Ha esperienza in attività di monitoraggio, valutazione e valutazione d'impatto a livello regionale, nazionale ed europeo di fondi diretti ed indiretti nell'ambito delle politiche sociali.





Finito di stampare nel mese di luglio 2022  
presso la *Grafica Elettronica* - Napoli