



POLITICA SOCIALE E DELL'OCCUPAZIONE: PRINCIPI GENERALI

L'integrazione europea ha determinato sviluppi sociali significativi nel corso degli anni. L'esempio più recente è la proclamazione del pilastro europeo dei diritti sociali, che ribadisce l'impegno dell'UE a garantire condizioni di vita e di lavoro migliori in tutta l'Europa.

BASE GIURIDICA

Articolo 3 del trattato sull'Unione europea (TUE) e articoli 9, 10, 19, 45-48, 145-150 e 151-161 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

OBIETTIVI

La promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, il dialogo tra la direzione e gli altri membri del personale, uno sviluppo delle risorse umane atto a garantire un livello occupazionale elevato e duraturo e la prevenzione dell'emarginazione sociale sono gli obiettivi comuni dell'UE e dei suoi Stati membri in campo sociale e in materia di occupazione, come enunciato all'articolo 151 TFUE.

RISULTATI

A. Dal trattato di Roma al trattato di Maastricht

Per consentire ai lavoratori e alle loro famiglie di beneficiare pienamente del diritto di circolazione e di cercare liberamente lavoro all'interno di tutto il mercato comune, il trattato di Roma prevedeva il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri. Esso sanciva il principio della parità di retribuzione per uomini e donne, cui è stata riconosciuta la diretta applicabilità da parte della Corte di giustizia, e prevedeva l'istituzione del Fondo sociale europeo (FSE) ([2.3.2](#)).

Le preoccupazioni per gli squilibri strutturali e la crescita disomogenea in Europa hanno successivamente condotto a una politica sociale più attiva a livello comunitario. Nel 1974, il Consiglio ha adottato il primo programma di azione sociale.

L'Atto unico europeo (AUE) ha introdotto disposizioni relative all'armonizzazione delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro. Deliberando a maggioranza qualificata in collaborazione con il Parlamento, il Consiglio ha adottato una serie di direttive che stabiliscono i requisiti minimi in questo settore. L'AUE ha introdotto inoltre la possibilità



per le parti sociali a livello europeo di negoziare accordi collettivi e ha stabilito una politica comunitaria per la coesione economica e sociale.

Il consenso riguardo alla necessità di prestare maggiore attenzione ai fattori sociali legati al completamento del mercato interno è aumentato. A seguito di lunghi dibattiti, in occasione del vertice di Strasburgo del dicembre 1989, i capi di Stato o di governo di 11 Stati membri, a esclusione del Regno Unito, hanno adottato la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (Carta sociale).

B. Dal trattato di Amsterdam al trattato di Lisbona

L'inconveniente di una doppia base giuridica, venutosi a creare a causa della mancata partecipazione del Regno Unito, è stato finalmente superato con la firma del trattato di Amsterdam, quando tutti gli Stati membri, compreso il Regno Unito (a seguito di un cambio di governo), hanno raggiunto un consenso sull'integrazione dell'accordo sulla politica sociale nel testo del trattato CE con alcune lievi modifiche (articoli 151-161 TFUE). All'articolo 153, la procedura di codecisione sostituiva la cooperazione e veniva estesa anche alle disposizioni relative al Fondo sociale europeo (2.3.2), alla libera circolazione dei lavoratori e alla sicurezza sociale per i lavoratori migranti della Comunità (2.3.4). Il nuovo articolo 19 conferiva alla CE la competenza di «prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale». Poco tempo dopo sono state adottate due direttive su tale base: la direttiva 2000/43/CE sulla parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e la direttiva 2000/78/CE relativa a un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Il trattato di Amsterdam includeva anche la promozione di un elevato livello di occupazione tra gli obiettivi dell'UE e conferiva alla CE la responsabilità di sostenere e integrare le attività degli Stati membri in tale settore, incoraggiare la cooperazione tra questi ultimi e sviluppare una «strategia coordinata», ovvero la strategia europea per l'occupazione (articoli 145-150 TFUE), basata su un metodo aperto di coordinamento (2.3.3).

L'anno 2000 ha inoltre visto l'adozione, al vertice di Nizza, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, redatta da una speciale convenzione. Nonostante l'istituzione di un Comitato per la protezione sociale con il fine di promuovere la cooperazione tra gli Stati membri e con la Commissione (articolo 160 TFUE) in materia di politiche di protezione sociale, tutte le proposte volte a estendere la procedura di codecisione sono state respinte.

Il riesame intermedio della strategia di Lisbona del 2005 ha portato all'inserimento degli orientamenti per l'occupazione, adottati nel quadro della strategia europea per l'occupazione, tra gli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione.

Al fine di accompagnare il rilancio della strategia di Lisbona, nel 2005 è stata adottata una nuova agenda sociale per il periodo 2006-2010. Nel 2007 è stato creato il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) al fine di sostenere i lavoratori in esubero a seguito di trasformazioni della struttura del commercio mondiale (2.3.2).



Il trattato di Lisbona del 2007 ha consentito ulteriori progressi nel consolidamento della dimensione sociale dell'integrazione europea. Il trattato sull'Unione europea sottolinea ora gli obiettivi sociali dell'UE, tra i quali figurano la piena occupazione e la solidarietà tra le generazioni (articolo 3). L'articolo 6 riconosce alla Carta dei diritti fondamentali lo stesso carattere vincolante dei trattati. La Carta stessa riconosce i cosiddetti «diritti di solidarietà», come il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione, il diritto alla contrattazione collettiva e a condizioni di lavoro giuste ed eque, nonché alla sicurezza e all'assistenza sociale. All'interno del TFUE è stata introdotta una clausola sociale orizzontale che impone all'UE di conseguire i suddetti obiettivi sociali nella definizione e attuazione delle altre politiche e attività (articolo 9).

C. Sviluppi intervenuti dal trattato di Lisbona

Adottata nel 2010 in un contesto di crisi economica e finanziaria, la strategia Europa 2020 indica come uno dei suoi ambiti prioritari la crescita inclusiva, ovvero la promozione di un'economia caratterizzata da un livello occupazionale elevato, in grado di assicurare la coesione sociale e territoriale. La strategia fissa inoltre cinque obiettivi principali, compreso un importante obiettivo sociale (riscattare 20 milioni di persone dal rischio di povertà entro il 2020), e un rinnovato impegno per l'occupazione (obiettivo di un tasso di occupazione del 75 % nella fascia di età tra i 20 e i 64 anni). Per contribuire al conseguimento di questi obiettivi sono state create sette iniziative faro. Fra tali iniziative figurano l'Agenda per nuove competenze e per l'occupazione, incentrata sul rinnovamento delle politiche di flessicurezza, Gioventù in movimento, concepita per potenziare la mobilità e migliorare l'istruzione e la formazione, e la Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale (2.3.9). I progressi di tali iniziative sono monitorati nell'ambito del ciclo annuale della governance economica dell'UE: il semestre europeo. In risposta all'aumento dei livelli di povertà, nel 2014 è stato istituito il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), che fornisce cibo e assistenza materiale di base, oltre ad attività di inclusione sociale.

Nell'aprile 2017 la Commissione ha presentato una comunicazione sul pilastro europeo dei diritti sociali (EPSR), che stabilisce 20 principi e diritti fondamentali per sostenere un processo rinnovato di convergenza verso migliori condizioni di vita e lavoro in Europa. I suddetti principi si articolano in tre categorie: i) parità di opportunità e accesso al mercato del lavoro, ii) condizioni di lavoro eque e iii) protezione e inclusione sociali. In occasione del vertice sociale di Göteborg del novembre 2017, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione hanno sottolineato il loro impegno condiviso adottando una dichiarazione comune sul pilastro europeo dei diritti sociali. Numerose iniziative legislative e non legislative, in settori quali il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione, l'accesso alla protezione sociale e l'equilibrio tra vita professionale e vita privata, sono legate all'attuazione del pilastro. Il pilastro sociale è accompagnato da un «quadro di valutazione sociale» per il monitoraggio dei progressi (2.3.9) e da un nuovo approccio inteso a integrare le priorità sociali in tutte le politiche, come il piano di investimenti per l'Europa e l'Unione dell'energia. La Commissione ha inoltre proposto di istituire un'Autorità europea del lavoro, tema sul quale il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo provvisorio nel febbraio 2019.



Nel dicembre 2017 la Commissione ha proposto una direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili. Tale direttiva mira a fornire ai lavoratori, definiti come una persona fisica che, per un certo periodo di tempo, fornisce prestazioni a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima in cambio di una retribuzione, con un insieme di nuovi diritti di base. Tra le altre misure, mira a: riconoscere ai lavoratori il diritto a informazioni più specifiche sugli elementi essenziali del loro lavoro; fissare un limite per la durata dei periodi di prova all'inizio del rapporto di lavoro; aumentare le possibilità di cercare un'occupazione supplementare vietando le clausole di esclusività; rendere note in anticipo le ore di riferimento e assicurare formazioni obbligatorie gratuite. Il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo provvisorio sulla direttiva, adottato dal Parlamento nell'aprile 2019. L'accordo è attualmente in attesa di conferma da parte del Consiglio.

Inoltre, nel marzo 2018 la Commissione ha presentato una proposta di raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi. Essa mira a colmare i divari nella copertura formale, garantendo che i lavoratori subordinati e autonomi in condizioni simili possano aderire a sistemi di sicurezza sociale corrispondenti. Tra le altre raccomandazioni, prevede anche l'agevolazione del trasferimento dei diritti a prestazioni di sicurezza sociale da un impiego al successivo.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Pur avendo svolto per lungo tempo soltanto una funzione consultiva e di controllo, il Parlamento europeo si è sempre adoperato per lo sviluppo di azioni dell'UE in materia di occupazione e politica sociale. Fin dai primi stadi dell'integrazione europea, il Parlamento ha sovente sollecitato una politica più attiva in campo sociale, di pari passo con il peso crescente dell'Unione in ambito economico, e ha sostenuto le varie proposte della Commissione in tal senso. Il Parlamento ha partecipato all'elaborazione del trattato di Amsterdam più attivamente rispetto alle precedenti revisioni dei trattati, e alcune importanti innovazioni, come ad esempio l'incorporazione dell'accordo sociale e l'inserimento di un capitolo sull'occupazione, riflettono le sue raccomandazioni.

In fase di sviluppo della strategia di Lisbona, il Parlamento ha insistito sul ruolo che l'occupazione e le considerazioni di ordine sociale dovrebbero rivestire nella progettazione delle strategie di crescita da attuare a livello di UE e a livello nazionale. Ha affermato che un elevato livello di protezione sociale dovrebbe essere un elemento chiave della strategia di Lisbona, ritenendo inaccettabile che le persone siano costrette a vivere al di sotto della soglia di povertà o in una situazione di emarginazione sociale. Il Parlamento ha altresì ritenuto che la strategia di Lisbona non ponesse obiettivi sufficientemente vincolanti in ambito sociale e ha sollecitato gli Stati membri a monitorare attentamente l'impatto occupazionale e sociale delle riforme attuate nel quadro della strategia Europa 2020. Analogamente, uno dei messaggi trasmessi dal Parlamento durante il dibattito sulla crisi economica è stata la ferma richiesta di un impegno da parte dell'UE per la preservazione dei modelli sociali europei e di un'Europa sociale forte.



Dal momento che gli obiettivi principali della strategia Europa 2020 sono monitorati e attuati nell'ambito del processo del semestre europeo, il Parlamento ha ripetutamente insistito su un'integrazione più efficace degli obiettivi occupazionali e sociali nel semestre europeo, anche rendendo vincolanti gli indicatori sociali ed estendendoli a problematiche quali la povertà infantile e il lavoro dignitoso.

Infine, il Parlamento è stato critico nei confronti di misure quali i programmi di adeguamento economico, adottate al di fuori del quadro sovranazionale. Nel marzo 2014, il Parlamento ha dichiarato che solo delle istituzioni realmente democratiche dovrebbero guidare il processo politico di concezione e attuazione dei programmi di adeguamento per i paesi che versano in gravi difficoltà finanziarie.

Il Parlamento ha inoltre confermato il proprio attaccamento ai valori sociali nella scelta della destinazione delle risorse finanziarie del bilancio dell'UE. Grazie al Parlamento, nell'attuale periodo di programmazione 2014-2020 il Fondo sociale europeo (2.3.2), principale strumento europeo per la lotta contro la disoccupazione e l'esclusione sociale, rappresenterà il 23,1 % del finanziamento complessivo dell'UE a favore della coesione e il 20 % della dotazione di ciascuno Stato membro a titolo del FES dovrà essere destinato all'inclusione sociale.

Nella sua risoluzione del 25 febbraio 2016 sul semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, il Parlamento ha invitato la Commissione e gli Stati membri a promuovere una convergenza sociale verso l'alto a livello europeo. Ha altresì chiesto alla Commissione di definire e quantificare il suo concetto di equità sociale. Un appello analogo è stato formulato nuovamente nella risoluzione del Parlamento del 15 febbraio 2017.

Il 19 gennaio 2017, il Parlamento ha adottato una risoluzione sul pilastro europeo dei diritti sociali. Pur approvando pienamente l'iniziativa della Commissione in questo settore, il testo ha sottolineato l'importanza dell'applicazione di una serie fondamentale di diritti per tutti e ha invitato le parti sociali e la Commissione a collaborare per presentare una proposta di direttiva quadro su condizioni di lavoro dignitose.

Stefan Schulz
04/2019

