



Ufficio del Dibattito

Online dalla sezione MFE di Pescara, 12 dicembre 2020

Europa sociale e welfare europeo

La mobilità (in)evitabile e la costruzione di un'Europa federale

Abstract

Fabio Raspadori ¹

Una delle prime e più note libertà del processo di integrazione europea è quella della circolazione dei lavoratori dipendenti, che fin dai primi anni 60' hanno potuto cercare ed ottenere lavoro - in qualsiasi paese membro dell'allora Comunità economica europea - alle stesse condizioni poste per i lavoratori nazionali.

Tuttavia, a più di 60 anni dall'avvio di questa straordinaria avventura, poco più del 4% dei lavoratori europei risiede al di fuori dei confini nazionali.

Questa situazione è un freno allo sviluppo sotto diverse prospettive. Anzi tutto sul piano economico, la ridotta mobilità intra-europea non permette un'ottimale allocazione della forza lavoro. Riguardo agli aspetti sociali, questa rigidità favorisce il permanere di aree endemiche di marginalità ed esclusione. Guardando specificamente all'integrazione europea, una maggiore circolazione di lavoratori costituirebbe una forte spinta all'edificazione di un'identità comune, che oggi è percepita come esperienza di vita vissuta solo da un'esigua minoranza di persone.

Oltre ad essere ridotta, la mobilità lavorativa intra-europea è anche squilibrata. Se si guarda nel dettaglio ai flussi migratori, quello prevalente si concentra lungo la direttrice Est-Ovest, con prevalente destinazione Germania e Gran Bretagna (ma anche l'Italia ospita, tra gli altri, circa 1 milione di cittadini rumeni). Il fenomeno in alcuni casi assume dimensioni tali da costituire un vero problema per i paesi d'origine; come in Bulgaria, dove nel 2018 il 13,3% della popolazione in età lavorativa (circa 900.000 persone su poco meno di 7 milioni di abitanti) risultava risiedere all'estero.

Ma il dato ancor più anomalo riguarda le caratteristiche dei lavoratori migranti est-europei. La maggior parte di loro possiede una formazione più alta della media nazionale. Ciò nonostante trovano difficoltà a collocarsi nei mercati del lavoro dell'Nord e dell'Ovest della UE, in quanto le competenze di cui dispongono raramente gli consentono di accedere ad occupazioni che richiedono profili di alta specializzazione; oppure si trovano a competere con lavoratori autoctoni per posizioni poco qualificate in mercati sempre più asfittici.

Se la Comunità europea non è riuscita a risolvere il problema della bassa mobilità, l'Unione europea di oggi sembra addirittura vittima di un paradosso costituito da una ridotta circolazione generale, che si presenta al suo interno asimmetrica e disfunzionale.

Le ragioni di questa situazione sono molteplici, e riguardano sia le dinamiche economiche mondiali, sia alcuni limiti imputabili nello specifico all'Unione europea.

Relativamente alla prima categoria di problemi, il fattore predominante è rappresentato dal

¹ Fabio Raspadori, docente di diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Perugia

cosiddetto processo di globalizzazione, rispetto al quale solo alcuni paesi - se non ridotte aree geografiche sub-statali - hanno potuto e saputo trarre dei vantaggi dalle nuove dinamiche economiche. Così, dove è presente o si è stati in grado di creare concentrazioni di: conoscenza (scuola, università, ricerca), infrastrutture (ICT, trasporti, *smart cities*), e competenze (professionalità, imprenditorialità, innovazione) all'avanguardia, la globalizzazione si è tradotta in maggiore occupazione, ricchezza e benessere diffusi. Dove invece questo circuito virtuoso non si è innestato, la globalizzazione ha comportato: deindustrializzazione, degrado urbano e sociale, disoccupazione, e depauperamento dei territori.

Nei paesi del Nord Europa la risposta alla globalizzazione è stata in generale buona, in quelli dell'Europa dell'Ovest e mediterranea il quadro si presenta per lo più a macchia di leopardo. Nei paesi dell'Est, invece, la globalizzazione non ha dato i frutti sperati, se non in aree circoscritte. Basti pensare che il PIL dei paesi di recente adesione, a parte alcune eccezioni, rimane ancora molto lontano da quello della vecchia UE. Da un'indagine dell'*European Trade Union Confederation* risulta che nell'ultimo decennio i salari medi orari di Polonia, Ungheria, Estonia e Romania risultano cinque volte più bassi di quelli francesi e tedeschi e tre volte di quelli italiani. Il problema, oltre al differenziale in sé, sta nel fatto che, nonostante fin dal 1989 si riscontri una costante crescita economica in tutti i paesi europei, il ravvicinamento è molto lento. Così, se alla caduta del muro di Berlino i paesi dell'Est potevano contare su un reddito che equivaleva al 40% di quello dei paesi più ricchi dell'Unione; nel 2016, ossia dopo circa 30 anni di integrazione, sono passati solo al 60%: rimanendo quindi intorno alla metà.

Questa crescita diseguale è stata poi favorita da un ulteriore fenomeno avverso, del quale i paesi dell'Est sono stati allo stesso tempo vittime e carnefici. In considerazione del ridotto tenore di vita e della disponibilità di manodopera a basso costo, imprese della vecchia Europa hanno delocalizzato linee di produzione industriale a medio-basso contenuto tecnologico nei paesi dell'Est. Questi, per allettare ancora di più gli investitori europei, hanno predisposto delle legislazioni interne che mantengono bassi i salari. Salari che in molti casi sono sempre più prossimi alla soglia di povertà. Da qui la spinta all'emigrazione dei più "dotati" ed il risentimento, per chi rimane, per il mancato aggancio ai livelli di ricchezza e benessere della vecchia Europa.

Sul piano politico, la situazione descritta ha contribuito in maniera significativa ad ingrossare le fila dei critici del processo di integrazione, che si sono moltiplicati sia nei paesi dell'Est che in quelli della vecchia UE. Rispetto a questi ultimi, la crescente presenza di immigrati est-europei è percepita come una delle principali cause della perdita di posti di lavoro, soprattutto da parte delle categorie sociali meno istruite e qualificate. Tale convinzione è stata facilmente strumentalizzata da diversi partiti politici in chiave nazionalistica ed anti-europea.

In questo senso, infatti, da parte dei detrattori dell'Europa si sostiene che l'insoddisfatta condizione sociale in cui si trovano milioni di cittadini sia attribuibile in buona parte alle istituzioni di Bruxelles. Queste, da un lato asseconderebbero i meccanismi economici legati alla globalizzazione e basati su teorie neo-liberiste; dall'altro, non interverrebbero in difesa delle categorie più deboli e svantaggiate, favorendo flussi migratori intra-europei ed extra-europei ritenuti inaccettabili in momenti di crisi come quelli attuali.

Queste critiche sono infondate? La UE ha delle responsabilità? Sta facendo qualcosa di utile per contrastare questa situazione?

Cercando di rispondere sebbene sommariamente a ciascun interrogativo, riguardo alla fondatezza delle critiche alla UE, la risposta sostanziale è: no, non sono fondate.

Quello dei rapporti di lavoro e più in generale gli interventi della UE in ambito sociale, è un settore dove le istituzioni europee possono operare in modo marginale, dovendosi districare attraverso una serie di limiti e condizioni poste dai Trattati istitutivi. In particolare, l'art. 153 (Titolo V, Politica sociale) del TFUE prevede che in materia sociale l'Unione possa agire solo a completamento e sostegno di quanto deciso dagli Stati ed emanando misure minime applicabili

progressivamente; inoltre, si esclude esplicitamente, nel par. 5, che le misure europee possano incidere sull'equilibrio finanziario dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri e che le retribuzioni sono bandite dall'ambito di intervento delle istituzioni europee.

Nonostante questi evidenti paletti giuridici, l'Unione è riuscita ugualmente a fissare importanti capisaldi in alcuni ambiti specifici della sicurezza e giustizia sociale, come: una avanzata normativa comune sulla sicurezza sul lavoro, la non discriminazione nelle retribuzioni tra uomo e donna, la tutela dei disabili e delle categorie fragili e svantaggiate nel mondo del lavoro, le condizioni e le tutele nel lavoro transfrontaliero.

Tuttavia, se davvero si volessero affrontare a livello europeo temi quali: livelli retributivi, politiche industriali convergenti, prestazioni sociali comuni; l'Unione europea dovrebbe apprestare una normativa valida per tutti e prendere provvedimenti che comportino scelte economiche rilevanti. Opzione, che come si è visto le è preclusa.

Qualcosa in più però la si sarebbe potuta fare lo stesso. I primi anni del nuovo millennio non brillano certo per un deciso intervento della UE in ambito sociale, anzi. Le Commissioni europee guidate da Manuel Barroso (2004-2009; 2009-2014) hanno visto un arretramento della UE in materia lavoristica. Se si guarda alla produzione normativa in questo ambito la UE è passata da 32 atti legislativi nel periodo 1985-94, a 38 nel decennio 1995-2004, per arrivare a soli 13 nel successivo decennio 2005-2014. A tale arretramento è anche corrisposto un forte contenimento del dialogo sociale previsto e caldeggiato nell'art. 155 del TFUE².

Le ragioni di questo arretramento sono molteplici e non è questa la sede per ripercorrerle.

Ora però l'atteggiamento pare mutato con il quinquennio della Commissione Juncker (2014-2019) e con le prime scelte prese dalla nuova Commissione guidata da Ursula von der Leyen.

Non avendo ovviamente la possibilità di entrare nel dettaglio di quanto è stato realizzato in questi ultimi sei anni d, ci limiteremo a segnalare i passaggi che maggiormente segnano quella che potremmo definire una vera e propria svolta sociale delle istituzioni di Bruxelles.

In primo luogo, vi è la firma il 17 novembre 2017 da parte dei tre presidenti delle principali istituzioni dell'Unione (PE, Consiglio e Commissione) del Pilastro dei diritti sociali europei. Il documento, di natura politica, contiene nuove ed impegnative aperture verso una politica sociale europea più intraprendente ed ambiziosa.

Nel Preambolo dell'atto si evidenzia come questa rinnovata attenzione ai diritti sociali sia necessaria se si vogliono superare le sfide poste dalla modernità, in particolare: un mercato del lavoro mondiale, l'irrompere della digitalizzazione e dell'automazione, la globalizzazione economica, la sostenibilità finanziaria ambientale e sociale.

L'atto, suddiviso in tre capitoli si sviluppa in 20 principi. Alcuni di questi ribadiscono diritti ed obiettivi già presenti in risalenti atti europei (Carta sociale europea del 1961, Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000). Altri invece sono del tutto nuovi e particolarmente impegnativi, come: il diritto di chi è disoccupato ad avere forme di supporto continue e personalizzate (principio 4, a); la disincentivazione a forme di lavoro precario (principio 5,d); assicurare una remunerazione minima e dignitosa (principio 6, b); il diritto per donne ed uomini di accesso al lavoro flessibile e a congedi parentali per ragioni di assistenza e cura (principio 9); il diritto ad un reddito minimo garantito (principio 14).

L'attuazione del Pilastro sociale è nelle mani sia degli Stati che dell'Unione (punto 17 dei considerando), che utilizzando le rispettive competenze sono chiamati ad intervenire con misure appropriate.

E a dimostrazione che l'Unione intende fare la sua parte, sia la Commissione Juncker, che quella von der Leyen, tra il 2018 ed il 2020 hanno presentato in materia socio-lavoristica 6 proposte legislative e 5 non legislative. Tra queste segnaliamo quelle su: l'istituzione di un'Autorità

² Paul TRICAR, *Legislative implementation of European social partner agreements: challenges and debates*, 2019

europea del lavoro, la creazione di strumenti di protezione sociale per lavoratori autonomi, la definizione di uno schema europeo di riassicurazione per la disoccupazione, il Piano d'azione per l'economia sociale.

Ma forse il provvedimento più coraggioso ed ambizioso è la proposta di direttiva sul salario minimo garantito predisposta dalla Commissione europea nell'ottobre del 2020.

L'idea non è quella di fissare autoritativamente un tetto comune oltre il quale non si può scendere. Questa opzione non è disponibile, in quanto espressamente vietata alla UE – come si è detto – dall'art. 153, par. 5 TFUE; inoltre non sarebbe operativamente percorribile. Troppe le differenze che ancora separano, oltre che i mercati del lavoro, gli standard sociali e di vita dei 27 Stati membri.

La direttiva si limita perciò a fissare l'obbligo per tutti i paesi di stabilire – sia per legge, sia attraverso la contrattazione collettiva – dei livelli di retribuzione minimi, che risultino adeguati a garantire condizioni di vita dignitose per i lavoratori e per le loro famiglie. In più obbliga gli Stati a monitorare e comunicare annualmente l'effettiva attuazione dello strumento.

Ci si riuscirà ad adottare questa direttiva? E' presto per dirlo perché le resistenze sono tante, a partire dal mondo imprenditoriale, ma anche da parte di alcune rappresentanze sindacali nazionali, oltre che di taluni Stati membri.

Certo, se si riuscisse a far passare questa importante misura sul salario minimo e dignitoso, l'Unione muoverebbe un significativo passo in avanti verso l'integrazione reale, quella fatta guardando alla vita di tutti i giorni dei cittadini europei. Obiettivo ancora ben lungi dall'essere non tanto raggiunto, ma anche soltanto seriamente affrontato.

La remunerazione minima naturalmente, non toccherebbe in via diretta l'enorme differenziale dei redditi tra paesi europei (con la Bulgaria che può contare su di un PIL pro-capite che è 1/5 di quello del Lussemburgo e meno della metà di quello tedesco). Tuttavia, potrebbe incidere su quel circolo vizioso che vede le imprese della vecchia Europa ricca delocalizzare impianti di produzione a basso contenuto tecnologico nei Paesi dell'Est contando su gabbie salariali, che imprigionano milioni di cittadini europei alle soglie della povertà.

Secondo la Commissione un salario minimo ben congegnato determinerebbe una serie di effetti positivi. Per i paesi dell'Est comporterebbe: l'innalzamento del potere di acquisto, l'incremento dei livelli di produttività e la riduzione del depauperamento di competenze causato dall'emigrazione. Per i paesi del Nord e dell'Ovest: innalzerebbe i livelli di interscambio commerciale con l'Est, ridurrebbe l'afflusso di manodopera poco specializzata dei paesi di nuova adesione, concorrerebbe a risolvere problemi sociali delle aree più disagiate (come il sud Italia). Per l'Unione europea in generale, contribuirebbe a zittire la propaganda antieuropeista, che soffia sull'incapacità della UE di intervenire in maniera efficace e sostanziale nel campo sociale; e favorirebbe una più equilibrata ed efficiente mobilità del lavoro intra-europea.

Infine e soprattutto, questo provvedimento risponderebbe ad imperative esigenze di giustizia sociale. Ecco una battaglia da combattere per l'Europa.