

14 SETTEMBRE 2018

Il futuro dei diritti sociali dopo il
“social summit” di Goteborg:
rafforzamento o impoverimento?

di Jörg Luther

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”

Il futuro dei diritti sociali dopo il “social summit” di Goteborg: rafforzamento o impoverimento?*

di **Jörg Luther**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”

Sommario: 1. Introduzione. 2. Le osservazioni del contesto globale. 3. L’attivismo politico programmatico dell’Unione europea. 4. L’Italia non rispetta gli standard europei di tutela dei diritti sociali. 5. Alcune esperienze e tendenze di sviluppo europee comparate.

1. Introduzione

Il saggio prende le mosse dal seminario milanese su “i diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo” (marzo 2018) che fa seguito ad alcune ricerche precedenti sulle tendenze di sviluppo delle garanzie dei diritti sociali. La prima indagava sulle prospettive di un’adesione dell’Unione europea alla Carta sociale europea (CSE) a conclusione del processo di Torino aperto nell’ottobre del 2014 con il quale si intendeva sviluppare questo strumento di fronte alle nuove crisi multiple europee.¹ La seconda ricerca, di taglio più comparatistica, era una relazione a una conferenza indo-tedesca alla National Law University di New Delhi che cercava di confrontare i diritti sociali tra Unione europea ed Unione indiana² e proponeva come risposta alla domanda quale fosse la componente sociale della cd. economia di mercato sociale dell’UE la solidarietà e la pazienza dei diritti sociali umani, doveri rimossi dallo spirito dei tempi (2016).³ La terza infine ha tentato la difesa di un minimo di ottimismo argomentativo, sostenendo in un convegno a Catanzaro, organizzato da Massimo La Torre e aperto dall’allora ministro degli esteri che anche alla luce delle nuove teorie critiche dei diritti e dei lavori per il nuovo pilastro dei diritti sociali dell’UE, “i diritti umani sociali non sono insostenibili nell’Unione” (16-17 giugno 2017).⁴

In seguito sono intervenute alcune novità a livello globale anche nel G7 sotto la presidenza italiana (2.), a livello europeo con il social summit di Goeteborg (3) che aumentano la pressione sull’Italia di adottare

* L’articolo è stato sottoposto a referaggio.

¹ J. LUTHER, *Perspectives for an Accession of the European Union to the (Revised) Social Rights Charter*, in: J. LUTHER, L. MOLA 8eds.), *Europe’s Social Rights under the Turin Process*, Napoli, 2016, pp. 135 ss.

² J. LUTHER, *Comparing Fundamental Social Rights in the European and the Indian Union*, in *The Indian Yearbook of Comparative Law*, 2016, pp. 277 ss.; anche in *Lex Social 2017*

³ J. LUTHER, *The social part of the social market economy is solidarity and patience for social human rights* (2017), in attesa di pubblicazione nello stesso Yearbook 2017.

⁴ J. LUTHER, *I diritti umani sociali non sono insostenibili nell’Unione Europea*, in *Lex Social* 8.2018, fasc. 2, pp. 106 ss. e negli atti del convegno, in attesa di pubblicazione.

delle riforme sociali strutturali per non restare tra i paesi europei meno virtuosi nella tutela dei diritti sociali (4). In questo contesto sono intervenute a livello nazionale anche le elezioni e la formazione di nuovi governi in paesi come la Francia (France en marche), la Germania (CDU/CSU/SPD) e l'Italia (M5S/Lega), considerati più o meno influenti, se non egemoni sulla determinazione degli indirizzi politici a livello europeo (5). Essendo i diritti sociali tradizionalmente associati sia a norme sugli obiettivi dello “Stato sociale” sia a politiche sociali multilevel, occorre peraltro sempre ben distinguere e non confondere il lato giuridico da quello politico, i vari livelli di azione politica, le competenze delle varie amministrazioni e le autonomie delle istituzioni sociali, culturali ed economiche ad essi funzionali. Anche normativamente occorre distinguere i diritti sociali a seconda delle fonti delle loro dichiarazioni e garanzie azionabili, in particolare fonti costituzionali (diritti sociali costituzionali) da o fonti internazionali universali (diritti sociali umani) e fonti sovranazionali dell'UE (diritti sociali fondamentali europei), da diritti sociali dichiarati e azionabili solo in virtù di fonti legislative o secondarie (diritti sociali comuni e interessi legittimi accessori), da tutelarsi davanti a giurisdizioni ordinarie o amministrative.⁵ I “diritti sociali fondamentali” *tout court*, sono invece garantiti da fonti di una pluralità di ordinamenti, cioè internazionali/sovranazionali e costituzionali, o, come negli Stati Uniti, federali e statuali. Le norme giuridiche relative ai diritti sociali oggi non possono più essere ritenute (presuntivamente) solo programmatiche e non azionabili, ma nonostante la promessa di indivisibilità dei diritti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, possono tuttora avere forme di tutela più deboli in ambito internazionale e costituzionale conseguenti alla loro particolare complessità. Infatti, possono essere distinti dalle altre categorie di diritti fondamentali più per il loro oggetto che consiste principalmente in aspettative e pretese positive di azioni (*status positivus*) anziché, come nei diritti di libertà, in pretese negative di omissioni (*status negativus*) o, come nei diritti di partecipazione, in aspettative e pretese di condizionare decisioni pubbliche (*status activus politicus, processualis vel administrationis*). L'obbligo di realizzare e proteggere prestazioni di beni e servizi pretesi dai diritti sociali è in genere condizionato da un mandato di legislazione e di allocazione di risorse finanziarie, con un principio di graduale sviluppo delle prestazioni nel tempo e con un divieto generale di irragionevole regressione. Questi obblighi di prestazione e protezione ricadono non solo sullo Stato e su enti pubblici sub- e sovranazionali da individuarsi secondo il principio di sussidiarietà, ma possono incombere anche a soggetti privati, ad es. a datori di lavoro nel caso dei diritti dei lavoratori, di membri di famiglia nel caso dei diritti all'alimentazione ed educazione, dei proprietari di terreni e case e di tutti i consociati, specialmente in casi di necessità di soccorso o di prevenzione di emergenze. I diritti sociali

⁵ Sulle difficoltà di trovare il giudice dei diritti sociali in Italia cfr. soltanto G. MONACO, *Spunti sulla tutela dei diritti sociali innanzi al giudice amministrativo*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2012, <https://www.gruppodipisa.it/8-rivista/252-giuseppe-monaco-spunti-sulla-tutela-dei-diritti-sociali-innanzi-al-giudice-amministrativo>.

fondamentali sono un’acquisizione particolare caratteristica, ma non esclusiva della cultura giuridica e politica europea. Fanno parte di questa cultura e sono investiti delle sue crisi soprattutto i poteri intermediari dello stato costituzionale pluralista, cioè i partiti, i sindacati, le chiese e i media, inclusi quelli sedicenti “social”. L’analisi costituzionale deve cercare un loro ordine equilibrato senza poter produrre profezie ed evitando esasperazioni tanto dell’ottimismo e idealismo dei diritti dorati che promettono felicità (post)socialista, quanto del pessimismo e realismo dei poteri grigi che riescono a opporre veti neoliberali ed indebolirli, perfino violarli senza sanzioni. Nel momento attuale, le speranze di un rafforzamento e i timori di un impoverimento dei diritti sociali alimentano incertezze ed insicurezze.

2. Le osservazioni del contesto globale

Il contesto globale dei diritti sociali, secondo il report mondiale sulle diseguaglianze di reddito e di benessere del 2018⁶, sembra caratterizzato da una generale crescita delle diseguaglianze di reddito sin dagli anni Ottanta nonostante la crescita economica asiatica, con una controtendenza verso la riduzione delle diseguaglianze internazionali tra stati sin dal 2000 a fronte di un’ulteriore crescita delle diseguaglianze interne degli stati. Mentre il Medio Oriente teatro delle principali guerre è la regione con le maggiori diseguaglianze, l’Europa resta la regione con le minori diseguaglianze e con la minore crescita delle stesse. La quota di reddito del top 1% resta quasi la metà di quella del bottom 50%, a differenza degli Stati Uniti dove i rapporti si sono sin dagli anni ottanta sostanzialmente rovesciati, con diseguaglianze imputabili, si ritiene, soprattutto alla distribuzione delle chances di istruzione. Il dato forse più rilevante per le turbolenze politiche: “The global middle class (which contains all of the poorest 90% income groups in the EU and the United States) has been squeezed”.

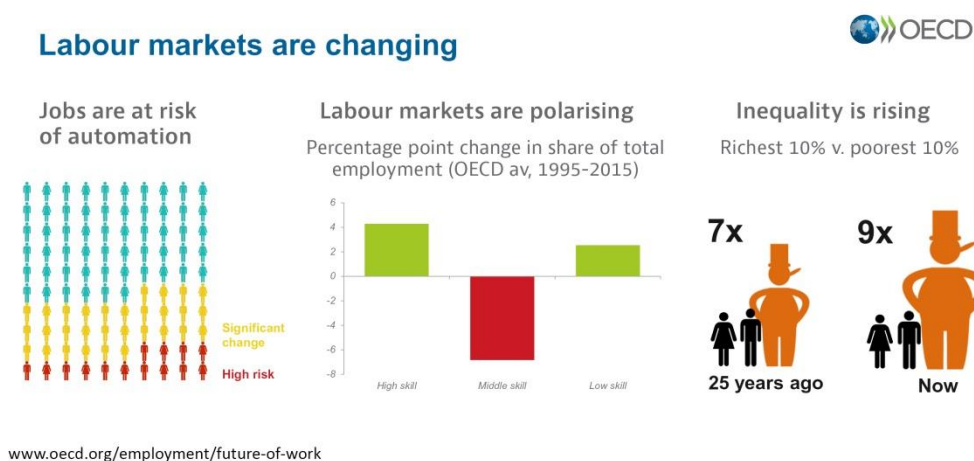
L’agenda per lo sviluppo sostenibile (Agenda 2030) e almeno i primi 12 dei 17 dei Sustainable Developments Goals (SDGs) adottati dalle Nazioni Unite nel 2015 (A/RES/70/1) riconoscono che a livello globale i diritti sociali fondamentali sono ancora in costruzione per lo più obiettivi di azione politica che non da azioni giudiziarie. Cercando di individuare condizioni minime di dignità sociale legate ai diritti alla sopravvivenza e all’integrità personale, si prospettano nuovi diritti al cibo (o più correttamente all’alimentazione), all’acqua e a un clima sostenibile, una “fine della fame” impossibile nei paesi dilaniati dalle guerre e, last not but least, “decent work for all”.

In un documento preparatorio per il centenario dell’ILO, il rispetto universale dei diritti del lavoro che costituiscono in qualche modo la prima parte dei cataloghi dei diritti sociali è criticata ancora come “una prospettiva lontana” con qualche progresso e battute d’arresto: “La metà dei lavoratori di tutto il

⁶ <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-english.pdf>.

mondo vive in paesi che non hanno ancora ratificato la Convenzione n. 87 del 1948 sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale; ci sono ancora 168 milioni di bambini che lavorano e 21 milioni di vittime del lavoro forzato; il mondo del lavoro è ancora colpito da un processo di discriminazione profondamente radicato, per motivi di sesso (...), di etnia, religione e disabilità.”⁷

L’ Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE, OECD) ha evidenziato i problemi principali dei mercati del lavoro odierni come segue:



In questo contesto si è tenuto il 29-30 settembre 2017 a Torino un G7 del lavoro che ha avviato un “G7 Future of Work Forum”, gestito da OECD/OCSE e ILO/OIL. La conferenza ha focalizzato le trasformazioni dei mercati di lavoro, spinte da “globalizzazione, automazione, digitalizzazione, cambi demografici e migrazione internazionale” e formulato un consenso sulle politiche necessarie per mantenere capacità dinamiche e di resilienza di questi mercati, definendo obiettivi pubblici comuni quali

- “affrontare le disuguaglianze emergenti associate ai cambiamenti in corso”
- “condivisione dei benefici dell’innovazione tra i gruppi sociali particolarmente esposti alla perdita di un impiego e alla riduzione dei salari e a coloro che affrontano ostacoli nell’accesso a nuove opportunità di lavoro, inclusi i lavoratori meno qualificati, i lavoratori maturi e le persone con disabilità, al pari di coloro che sono sottorappresentati nel mercato del lavoro, come le donne ed i giovani.””,
- “fornire ai giovani le competenze appropriate e (...) sostenere la transizione dalla scuola al lavoro”
- “estendere e migliorare l’occupabilità lungo tutta la durata della vita lavorativa”
- “incentivare le competenze per i lavori del futuro e promuovere i diritti del lavoro per fare in modo che tutti i lavoratori possano migliorare la loro occupabilità mediante la identificazione

⁷ <http://www.lavorochecambia.lavoro.gov.it/documenti/Documents7Centenario-ILO.pdf>

dei fabbisogni del mercato del lavoro (...), l'ampliamento dell'accesso all'istruzione e alla formazione ... possibilità di conti individuali ... un apprendistato di qualità",

- "proteggere la libertà di associazione e il diritto di parola dei lavoratori",
- "alti standard nell'accesso e nella copertura dei sistemi di protezione e sicurezza sociale, per sostenere i lavoratori impegnati sia in nuove forme di lavoro sia in attività non standard, inclusi coloro che sono impegnati in attività lavorative sulle piattaforme digitali", .
- "politiche attive del mercato del lavoro per promuovere una veloce re(integrazione) nell'occupazione da parte di coloro che sono in cerca di lavoro, particolarmente per coloro che incontrano ostacoli",
- "conciliare la vita professionale e familiare, rafforzando i servizi di assistenza e promuovendo politiche familiari, come il congedo materno, paterno e parentale, i servizi per la cura dei bambini e l'assistenza a lungo termine, le infrastrutture sociali e modalità di lavoro flessibili.
- "mettendo in condizione e incentivando uomini e donne a conciliare la vita professionale e familiare".⁸

Non mancano principi e obiettivi condivisi nonostante le divisioni registrate nella dichiarazione dei capi di governo di Taormina, ma resta il dovere della critica non solo alle restrizioni di pubblicità dei lavori, ma anche alle drammaticità taciute e alle divergenze tra le posizioni del G7 dei paesi più industrializzati e quelle del G20 Labour and Employment del 2017.⁹ In particolare, a fronte dei drammi della migrazione, sarebbe stato possibile concordare sulla necessità di prevenire migrazioni economiche spinte dalle crescenti ineguaglianze. Invece si è preferito non ricordare nemmeno la posizione del G20 di promuovere sotto il motto della "crescita inclusiva" un'integrazione equa ed effettiva dei migranti regolari nei mercati del lavoro. Proprio i diritti dei lavoratori costituiscono infatti un ponte indispensabile tra i diritti umani e quelli della cittadinanza. Inoltre, ricordando che la decenza fa parte delle politiche della dignità e che la dignità umana è legata innanzitutto al diritto alla vita, sembrano dimenticati i drammi delle morti causate dal lavoro, secondo le ultime stime dell'OIL del 2014 ca. 2,3 milioni all'anno, e le promesse di sostegno del G20 al "Vision Zero Fund" dell'OIL. A differenza del G7, il G20 chiedeva addirittura di integrare la tutela dei diritti del lavoro e di condizioni di lavoro decenti nei trattati di commercio, dispone da tempo di "minimum wage principles" e pretende a differenza del G20 che rappresenta ca. 80 % della popolazione di lavoratori, il G7 antepone l'OCSE all'OIL il cui statuto ricorda nel preambolo che "the failure of any nation to adopt human conditions of

⁸ [http://www.lavorochecambia.lavoro.gov.it/news/Documents/G7-Lavoro-dichiarazione-finale-ITA%20\(1\).pdf](http://www.lavorochecambia.lavoro.gov.it/news/Documents/G7-Lavoro-dichiarazione-finale-ITA%20(1).pdf)

⁹ "Towards an Inclusive Future: Shaping the World of Work", <http://www.g20.utoronto.ca/2017/g20-labour-ministerial-declaration.pdf>

labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries”. Il G7 torinese non riconosce neanche le priorità di “protezione sociale effettiva per tutti” e di “riduzione dei gender gaps” del G20.

Il G7 del lavoro era piuttosto legato ad altre conferenze sul futuro dell’industria e della scienza, ma l’enfasi comune sull’innovazione non è servita a riflettere né sulle responsabilità per mancate innovazioni emerse nel *Dieseltgate*, né sull’impatto della robotica sui sistemi di sicurezza sociale. Se un robot in più per mille lavoratori tende a ridurre il tasso di occupazione per ca 0.18-0.34 % e le retribuzioni per 0.25-0.5 %, sorge il problema di come compensare tali costi sociali, ad es. tramite contributi sociali per gli stessi robot. Anche l’impatto dello sviluppo demografico sulla giustizia sociale intergenerazionale e sulla povertà dei bambini nelle società che invecchiano non viene affrontato nel documento finale del G7. Si parla di partecipazione e diritto di parola, ma non si riflette sull’affinamento di strumenti di cognizione, in particolare di “social rights watching”, e di decisione, ad es. referendum dei lavoratori. Lavorare “per un migliore futuro del lavoro” è sempre una intenzione nobile con buona volontà, ma lascia la clientela sprovvista di strumenti di controllo sulle consegne ed azioni della politica e confessa una mancanza di buon consiglio. Nella realtà delle democrazie industrializzate serpeggia piuttosto il cinismo di chi sogna “smart-work” e “no-work-earnings”, lasciando ad altri più poveri “hard-work” e “no-earnings-work”. Come diceva Antonio Gramsci: “Crisi è quel momento in cui il vecchio muore ed il nuovo stenta a nascere.”

3. L’attivismo politico programmatico dell’Unione europea

Anche “fair jobs e crescita” rischia di essere percepito da chi lavora o vorrebbe lavorare come una parola d’ordine sbiadita e ipocrita. Al cd. “social summit” dell’UE di Goteborg del 17 novembre 2017 con lo stesso titolo, le istituzioni dell’UE hanno definitivamente proclamato il “pilastro dei diritti sociali”, le parti sociali hanno cercato un ‘nuovo avvio del dialogo sociale’ e gli esperti lavorato su azioni quali “Posting of Workers”, “Social Security Coordination”, Work–Life Balance, European Accessibility Act, “Gender Pay Gap”, “European Skills Agenda”. Il comunicato conclusivo della presidenza svedese invoca un’Europa più inclusiva e sociale, non necessariamente una Unione sociale, e fa intravedere quel che bolle nelle politiche sociali europee, anche in vista delle prossime elezioni europee come stimolo della programmazione politica dei partiti politici europei.

Dal punto di vista giuridico, si tratta di una dichiarazione articolata di venti diritti e principi che costituisce solo soft law. Questo non vuol dire che non sia privo di valore giuridico. In un primo tempo



aveva solo il valore di una Raccomandazione della Commissione ex art. 292 TFEU¹⁰ e con la proclamazione congiunta di Goeteborg può aver acquisito il valore di un accordo delle istituzioni diverse dalla Corte di giustizia su un comune indirizzo politico. Questo atto atipico non rappresenta solo un patto politico, ma produce in virtù dei principi di leale collaborazione e di certezza giuridica anche un auto-vincolo delle stesse istituzioni nell'interpretazione del diritto dell'UE, potendo dare inizio a un procedimento di formazione di consuetudini interpretative condivisibili dagli stati membri. È stato segnalato peraltro che la raccomandazione aveva concepito il pilastro principalmente per l'area dell'Euro e applicabile solo ad stati membri desiderosi di farne parte, mentre il proclama inter-istituzionale “è indirizzato a tutti gli stati membri”, cercando di condizionare l'intera governance economica dell'Unione e ottenere adesione da parte degli stessi stati membri negli ambiti di coordinamento finora “aperto” delle politiche sociali.¹¹ La ripetizione dei rituali di proclamazione sperimentati per la Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDFUE) prima della loro incorporazione nelle fonti pattizie costitutive dell'UE e la somiglianza del con il precedente della Carta comunitaria dei diritti sociali non deve tuttavia trarre in inganno sul fatto che le disposizioni superano la Carta comunitaria e operano accanto alle garanzie della CDFUE, cioè non sono di per sé azionabili, ma costituiscono mandati di azione multi-livellare o, come sostiene la commissione, “will require a translation into dedicated action and/or separate pieces of legislation, at the appropriate level”. Da questo punto di vista, il valore giuridico del pilastro è quello di un programma di azioni di governance che legittima e rafforza la validità di tutti gli atti destinati alla sua attuazione.

Rispetto ai diritti CDFUE il pilastro non è semplice ricognizione dell'acquis, ma ha l'ambizione di spingere delle dinamiche di sviluppo del quadro normativo dei diritti sociali, cioè versare olio nel fuoco di alcuni procedimenti già avviati. Un esempio è la direttiva “Work-Life Balance” che attuerebbe il nuovo diritto alla compatibilità di lavoro e famiglia garantito dall'art. 33 CDFUE, migliorando le condizioni dei congedi parentali per nascite, assistenza bambini e assistenza figli o parenti dipendenti.

Appare parimenti rilevante, inoltre, la Direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 giugno 2018, recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi che cerca di superare delle disegualianze tra lavoratori distaccati e lavoratori locali, la quale si prefigge di escludere ogni dumping sociale attraverso una restrizione dei fattori di competizione: “*in un mercato interno veramente (!) integrato e competitivo le imprese competono sulla base di fattori quali la produttività, l'efficienza, e il livello d'istruzione e di competenza della forza lavoro,*

¹⁰ European Commission, Recommendation on the European Pillar of Social Rights, C(2017) 2600 final, and Communication of 26 April 2017 establishing a European Pillar of Social Rights, COM(2017) 250 final.

¹¹ Cfr. S. GABEN, *The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?*, in *European Constitutional Law Review*, 14, 2018, p. 220.

nonché la qualità dei loro beni e servizi nonché il grado di innovazione delle stesse imprese competono sulla base di fattori quali la produttività, l'efficienza, e il livello d'istruzione e di competenza della forza lavoro, nonché la qualità dei loro beni e servizi nonché il grado di innovazione degli stessi.” (considerando 16) Lasciando immutate le competenze nazionali in materia di retribuzioni, la norma impone comunque un principio di trasparenza comparativa che è presupposta di ogni politica volta a garantire “fair wages” (art. 4 della Carta sociale Europea CSE) che includono la definizione di “redditi minimi” (art. 6 del Pilastro), cioè quel che i contratti collettivi di lavoro a livello nazionale sembrano non più in grado di garantire.

Nel marzo del 2018, la Commissione Europea ha inoltre approvato un pacchetto di proposte ulteriori che segnano il definitivo distacco del pilastro dei diritti sociali dall'unione monetaria, il “social fairness package”. Proprio all'informazione dei lavoratori e dei datori di lavoro servirebbe anche una nuova agenzia, l'Autorità europea del lavoro (European Labour Authority)¹² che si aggiungerebbe – anziché integrarle – alle quattro agenzie più specialistiche già esistenti: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), the European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop), the European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA) and the European Training Foundation (ETF).

Fa parte dello stesso pacchetto anche una raccomandazione sulla modernizzazione dei sistemi della sicurezza sociale da più parti sollecitata nelle trattative del semestre europeo.¹³ Partendo tra l'altro dalla premessa che i sistemi di protezione sono tarati per lo più su forme di lavoro a tempo indeterminato, non coprendo le situazioni precarie più recenti come “on-demand work, voucher-based work, platform work”, forme povere di “self-employment” e cambi frequenti tra lavoro dipendente e indipendente o combinano entrambi, si raccomanda un'estensione ad esse della copertura formale, effettiva, adeguata e trasferibile delle protezioni sociali con piena trasparenza dei relativi titoli negli ambiti di rischio classici della sicurezza sociale che si presentano in ordine significativamente rovesciato e più articolato rispetto a quello dell'art. 38 co. 2 (e quello oramai anacronistico dell'art. 37 co. 1 cost.) e dell'art. 34 CDFUE, cioè a) disoccupazione, b) malattia, c) maternità/paternità, d) invalidità, e) vecchiaia, f) infortuni sul lavoro e malattie del lavoro. Non sono raccomandate ulteriori forme di provvidenze per morte, prepensionamento e famiglia disciplinate dal Regolamento CE/883/2004. Per i self-employed solo la sicurezza contro i rischi di disoccupazione può essere non obbligatoria.

¹² COM(2018) 131 final 2018/0064 (COD) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a European Labour Authority.

¹³ COM(2018) 132 final 2018/0059 (NLE) Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION on access to social protection for workers and the self-employed.



Le spiegazioni del diritto alla sicurezza sociale del pilastro tralasciano peraltro gli impegni dell'art. 12 della Carta sociale europea secondo i quali il sistema della sicurezza sociale deve avere in ogni caso il livello necessario alla ratifica del Codice Europeo della Sicurezza sociale.

Non può essere questa la sede per un raffronto puntuale di ognuno dei venti principi e diritti con le garanzie della CDFUE, della CSE e delle costituzioni e legislazioni degli stati membri dell'UE o anche solo dell'Italia.

Per quest'ultima va segnalato tuttavia innanzitutto il diritto al sostegno attivo all'occupazione che va oltre il diritto di accesso a servizi per l'impiego ex art. 29 CDFUE ed impone alle politiche attive del lavoro l'obiettivo di assicurare a ogni giovane una formazione continuativa, di apprendistato o di tirocinio, o un'offerta di lavoro entro quattro mesi dalla fine della scuola o dall'inizio della sua disoccupazione (art. 4 del Pilastro) e per i disoccupati di lungo periodo un "in-depth assessment" entro 18 mesi di disoccupazione. Per questa iniziativa, la Commissione propone di aumentare rispettivamente di un miliardo i fondi della Youth Employment Initiative (YEI) e del Fondo Sociale Europeo che potrebbero avere funzioni di perequazione sociale e quindi offrire più benefici che costi all'Italia.

L'altro aspetto è quello delle politiche per la casa che devono garantire "access to social houses or housing assistance" a chiunque ne ha bisogno e tutele contro sfratti a "vulnerable people", quindi non ai soli cittadini di uno degli stati membri (art. 19 co. 1, 2 del Pilastro). Nell'attuazione di questi e degli altri diritti disegnati dal pilastro, il diritto dell'UE impone di considerare i diritti sociali diritti umani dei lavoratori e non semplici diritti di cittadinanza nazionale.

Resta da vedere se e come si riesce a difendere tale impostazione contro i governi degli stati membri che preferirebbero invece subordinare la solidarietà sociale alla cittadinanza nazionale o UE. Nulla vieterebbe ai lavoratori esclusi a ricorrere a strumenti di azione collettiva, incluso uno sciopero nazionale o europeo di tutti i lavoratori migranti.

In conclusione, il pilastro sociale dell'UE si presenta certo principalmente uno strumento di *agenda setting* per un nuovo attivismo politico, se si vuole anche con uno sfondo elettorale. Tuttavia proprio per il fatto di essere associato ad una serie di direttive, iniziative e raccomandazioni e di poter fungere da parametro delle decisioni del Semestre Europeo nonché come quadro "Social Open Method of Coordination", potrebbe sortire effetti ben più incisivi della Carta comunitaria e della stessa CDFUE.

Resta tuttavia da chiarire meglio la rilevanza del pilastro sociale per la sostenibilità dell'unione economica e monetaria. Nella misura in cui il consolidamento dell'unione monetaria richiede la trasformazione almeno parziale del fiscal compact in fonti pattizie dell'Unione, potrebbe convenire esigere un' almeno parziale trasformazione del pilastro in un protocollo addizionale alla CDFUE o tornare sulle proposte di adesione dell'UE alla Carta sociale europea, finora non sostenuta dalla

Germania che era stata censurata per aver eccessivamente compresso la libertà di sciopero, escludendo scioperi non diretti alla conclusione di contratti collettivi del lavoro.¹⁴

4. L'Italia non rispetta gli standard europei di tutela dei diritti sociali

Almeno sulla carta la Costituzione italiana è notoriamente molto più favorevole ai diritti sociali delle altre costituzioni. Se si leggono tuttavia le statistiche del Social Scoreboard 2017 che ha accompagnato il lavoro sul pilastro dei diritti sociali dell'UE, il paese si trova purtroppo molto mal messo.

Per quanto riguarda il diritto “a un’istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi” (art. 1), l'Italia è quart’ultima nella statistica degli abbandoni da scuola e formazione (early leavers) tra 18 e 24, con una quota del 13,0 nel 2016 rispetto alla media UE28 del 11,1 %. In termini di disegualianza di genere nell’accesso al lavoro (art. 2), l'Italia è dopo Malta penultima con un gap cresciuto al 20,1 % nel 2016 rispetto a una media del 11,6. Meglio le disegualianze di reddito nel loro insieme (S80/S20) che vedono l'Italia comunque purtroppo al di sopra della media UE (art. 3). Per il diritto al sostegno attivo all’occupazione (art. 4), i dati italiani non sono risultati reperibili. Nell’indicatore AROPE delle persone a rischio di povertà ed esclusione UE, l'Italia è ottava, con un 28,7 % nel 2015 al di sopra della media UE (23,4 %). All'Italia spetta poi il record dei giovani (15-24) che sono né al lavoro, né in formazione (NEET), nel 2016 il 19,9% rispetto a una media UE dell’11,6% (art. 5). Subito dopo la Grecia, l'Italia ha la seconda quota di occupazione (20-64) più bassa dell’UE, con un 61,6 % (2016) rispetto a una media UE del 71,1% (art. 6). Per il tasso di disoccupazione (15-74), l'Italia è invece sesta con un 11,7% 2016 rispetto a una media UE 8,6 %.

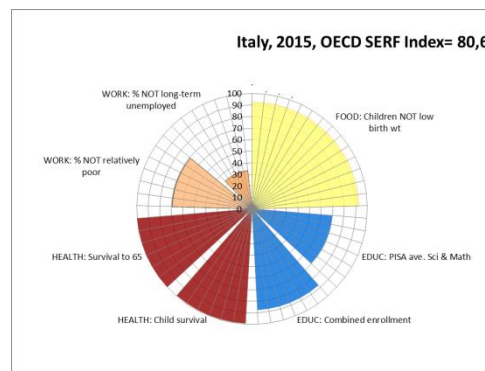
Per quanto riguarda l’indice EUROSTAT per il reddito lordo disponibile delle famiglie pro capite, la povera Italia è terz’ultima dopo Grecia e Cipro con un indice 90,2 rispetto a un 103,0 della media UE (art. 6). Appena sotto la media UE 22,8 € risulta invece il salario medio per ora di lavoro a 22,6 € che oscilla tra il 4,6 € della Bulgaria e i 43,3 € del Lussemburgo. L'Italia è poi quart’ultima nella valutazione dell’impatto delle politiche pubbliche sulla riduzione del rischio di povertà (21,6 % rispetto a media UE 33,7 %). Appena sotto la media UE (30,3%) è anche la quota di bambini (0-3) beneficiari di strutture di assistenza all’infanzia. Sorprendentemente, anche il bisogno percepito di cure mediche non prestate vede l'Italia sestultima, anche se i dati oggettivi indicano una qualità migliore. L’indicatore del possesso di competenze digitali di base (16-74 anni) vede l'Italia quart’ultima, con 44% rispetto a una media UE di 56% della popolazione. Aggregando i dati, in condizioni peggiori dell'Italia sembrano versare solo Grecia e i nuovi stati UE Romania e Bulgaria.

¹⁴ C. M. BREUER, *Impact of the Council of Europe on National Legal Systems*, in: S. SCHMAHL, M. BREUER (eds.), *The Council of Europe*, Oxford 2017, pp. 858 ss.

Si potrà discutere la validità di singoli indicatori e del loro insieme, ma anche altri studi evidenziano la discrasia tra le parole della costituzione apparentemente più sociale dell'Europa e i numeri delle statistiche che pretendono di rappresentare la realtà dell'Italia come una degli stati meno sociali dell'Unione europea.

Basta guardare ad es. al EU Social Justice Index 2017 della Bertelsmann Stiftung¹⁵ che assegna il primo posto alla Danimarca con il 7.39/10, l'ultimo posto alla Grecia (3.7/10) e vede l'Italia quart'ultima con uno score del 4.84/10 e una media UE del 5.85/10. Questo voto si articola nelle voci "prevenzione della povertà" 4.16, "istruzione equa" 5.40, "accesso al mercato del lavoro" 5.17, "coesione sociale e non discriminazione" 4.88, "salute" 5.79 e "giustizia intergenerazionale" 4.10.

Migliorano le posizioni se si guarda invece allo Better Life Index dell'OCSE¹⁶ che inquadra l'Italia sopra la media in reddito e benessere oggettivo, work-life balance, legami sociali, salute e longevità, ma sotto la media in impegno civile, abitazioni, benessere soggettivo, qualità dell'ambiente, lavoro e salari, sicurezza sociale, educazione e formazione, anche se i dati del programma PISA indicano l'Italia solo un punto sotto la media. La ricerca dell'OECD è peraltro basato su gli indicatori SERF dell'università del Connecticut¹⁷:



La valutazione negativa si attenua invece se si prendono strumenti di valutazione globale anziché europea come il "Social Progress Index" 2017¹⁸. L'Italia risulta qui classificata al 24° posto su 128 paesi con uno score di 82.62/100 e si registrano solo le seguenti criticità (e posizioni di ranking): *Availability of affordable housing (% satisfied)* 48.66 (59), *Satisfied demand for contraception (% of women)* 66.00 74, *Level of violent crime (1=low; 5=high)* 3.00 59, *Perceived criminality (1=low; 5=high)* 4.00 89, *Press Freedom Index (0=most free;*

¹⁵

https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_EU_Social_Justice_Index_2017.pdf

¹⁶ <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/italy/>

¹⁷ <https://serfindex.uconn.edu/explore-the-2017-serf-index-update/>

¹⁸ <https://www.socialprogressindex.com/?tab=2&code=ITA>

100=least free) 28.93 59, *Corruption* (0=high; 100=low) 47.00 44, *Tolerance for immigrants* (0=low; 100=high) 63.40 56, *Religious tolerance* (1=low; 4=high) 2.00 92, *Years of tertiary schooling* 0.45 59.

Non è possibile in questa sede un esame più approfondito dell'utilità e attendibilità di questi strumenti di misurazione della performance di tutela dei diritti sociali che normalmente non risultano essere presi in considerazione dalla letteratura giuridica italiana sui diritti sociali che stenta a focalizzare le violazioni strutturali e le conseguenti necessità di riforme strutturali a garanzia dei diritti sociali. Pertanto non meraviglia neanche la scarsa attenzione finora data alle attività di monitoraggio internazionale sulla situazione dei diritti sociali in Italia.

Al riguardo vanno ricordate innanzitutto le osservazioni critiche del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali nella sua 56^o sessione del 25 settembre 2015.¹⁹ La lunga lista delle critiche, accanto ad alcuni elogi, merita particolare interesse da parte dei cultori del diritto costituzionale che possono interpretare non solo i principi e diritti costituzionali alla luce delle fonti internazionali, ma interrogarsi anche sugli strumenti di tutela giurisdizionale nelle situazioni segnalate.

- 1) Le disposizioni del Patto internazionale non sono “fully reflected in the State party’s Constitution” e non tutti i diritti del patto sono giustiziabili.
- 2) Si richiede un riesame dell’impatto di tutte le misure di austerity review sui diritti economici, sociali e culturali.
- 3) Si richiede un “zero-tolerance policy against corruption” anche all’interno del potere giudiziario.
- 4) Si lamenta la riduzione dei fondi di assistenza allo sviluppo allo 0.15 del PIL nel 2010 (nel 2017 allo 0.29, ma ancora lontano dallo 0.7 dell’Agenda 2030).
- 5) L’Italia non si è dotata di un’autorità indipendente per la tutela dei diritti umani.²⁰
- 6) Si censura la mancanza di una legislazione coerente di antidiscriminazione e l’imprecisione del catalogo costituzionale dei divieti di discriminazione.
- 7) Il comitato è preoccupato per le riferite pratiche di respingimento di migranti, richiedenti asilo e rifugiati e sul “limitato godimento dei diritti pattuiti arrivati sul territorio dello Stato, in particolare sul numero di strutture di ricezione nonché “the substandard conditions therein”, ragione per la quale si raccomanda cooperazione con gli altri Stati UE e garanzie di interpreti, cibo adeguato, vestizione e sostegno sociale negli stessi.
- 8) Si censurano discriminazioni delle persone con disabilità, in particolare l’insufficiente ricezione del ragionevole accomodamento.²¹

¹⁹ E/C.12/ITA/CO/5. Notizie sommarie (e in parte incomplete) in *Annuario italiano dei diritti umani* 2016, Padova 2016, 121ss.

²⁰ Cfr. il parere inascoltato di N. RONZITTI del 2010, <http://leg16.camera.it/temiap/temi16/PI0004Not.pdf>.

- 9) Sulle discriminazioni di genere, si osserva una persistenza di “gender role stereotypes” che, dal punto di vista di chi scrive, sono rafforzati dal linguaggio anacronistico dell’art. 37 della costituzione, e di una quasi assenza delle donne del sud e delle donne Rom dalla sfera pubblica.
- 10) Si lamenta la carenza di effettività degli strumenti adottati per contrastare la disoccupazione, le disparità regionali e le discriminazioni nei confronti di giovani, disabili e migranti.
- 11) In merito al “gender wage gap”, si osserva che le donne trovano lavoro soprattutto nell’economia informale e una perpetuazione di “vertical and horizontal occupational sex segregation”.
- 12) Si raccomanda una strategia di emersione dell’economia informale, nel rispetto della raccomandazione OIL n. 204 (2015) sui “social protection floors”.
- 13) Si censura la mancanza di un salario minimo mensile indicizzato per lavoratori senza contratto collettivo.
- 14) Si esprime dispiacere per la mancanza di una legge organica sui diritti dei sindacati, incluso sul diritto allo sciopero – cioè la persistente inattuazione parziale dell’art. 40 cost. - sul quale l’Italia non ha dato informazioni.
- 15) Si censurano i tagli alla spesa sociale e l’inadeguatezza delle tutele nelle situazioni di disoccupazione.
- 16) Si critica l’inefficienza delle protezioni contro violenze sulle donne, specialmente in ambito domestico.
- 17) Si urge per politiche contro la crescente povertà, anche tra i bambini e con crescenti disparità regionali.
- 18) Si raccomanda una legislazione nazionale organica sul diritto alla casa, con controlli sugli affitti, misure per le situazioni dei senzatetto, un’indagine sulle cause della carenza di case per stranieri e norme sull’accesso alle case popolari che non discriminino indirettamente i Roma.
- 19) Si raccomanda una legislazione organica sugli sfratti e la predisposizione di strumenti di accoglienza o indennizzo per fare fronte alla cd. emergenza nomadi.
- 20) Si raccomandano numerose misure per la tutela dei diritti sociali dei Roma e Sinti, inclusi livelli essenziali minimali per il loro diritto alla casa rispettose delle sentenze costituzionali.
- 21) Per quanto riguarda il diritto alla salute, si raccomandano misure che colmino le diseguaglianze geografiche (nord-sud) nell’accesso ai servizi sanitari, superino barriere socioeconomiche, non sacrificino i più vulnerabili dai tagli e provvedano sistemi di assistenza alternativi per persone dipendenti e con disabilità.
- 22) Si censurano restrizioni nell’accesso a servizi di interruzione della gravidanza.

²¹ Cfr. la lunga lista di censure nelle conclusioni del “Committee on the Rights of Persons with Disabilities” sulla relazione iniziale dell’Italia del 6. 10. 2016, CRPD/C/ITA/CO/1.

23) Si sollecitano misure di lotta alla obesità, in particolare quella infantile, raccomandando tasse specifiche su “junk foods” e “sweet beverages”.

24) Si raccomanda di rafforzare la lotta all’abbandono scolastico.

25) Si incoraggiano misure per l’istruzione inclusiva dei disabili.

26) Si lamenta la carenza di informazioni sul rispetto dei diritti culturali, osservando che ai figli dei migranti deve essere garantito il diritto di conservare la lingua madre.

In questo contesto internazionale vanno lette anche le conclusioni più concrete sull’Italia del Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d’Europa, presentate il 23 gennaio 2018²² in merito ai diritti ad avere condizioni di lavoro sicure e non nocive (art. 3), alla tutela della salute (art. 11), alla sicurezza sociale (art.12 CSE), all’assistenza sanitaria e sociale (art.13), ai servizi di welfare (art.14), alla protezione degli anziani (art.23), alla difesa dalla povertà e dall’esclusione sociale (art.30 CSE). Su 19 situazioni esaminate, 6 sono risultate conformi alle previsioni della Carta, 7 non conformi, e altre 6 tali da richiedere ulteriori informazioni.

Sono stati giudicati non conformi e quindi violati dall’Italia

- 1) il diritto alla sicurezza e all’igiene sul lavoro con l’impegno di garantire “l’istituzione progressiva sul lavoro di servizi con funzioni sostanzialmente preventive e di consulenza per tutti i lavoratori” (art. 3§4), in quanto non si è dotata di una strategia per garantire l’accesso ai servizi di salute del lavoro a lavoratori di tutti i settori dell’economia, inclusi lavoratori temporanei, supplenti, self-employed, a domicilio e domestici.
- 2) il diritto alla sicurezza sociale con l’impegno di “adoperarsi per elevare progressivamente il livello del regime di sicurezza sociale” (art. 12§3), in quanto l’informazione sulle riforme intraprese non consente di constatare se la copertura della sicurezza sociale sia stata estesa o il livello delle prestazioni sia cresciuto o si siano invece ristretti.
- 3) il diritto alla protezione sociale con l’impegno di garantire parità di trattamento e totalizzazione dei periodi di contribuzione per i cittadini degli stati firmatari della CSE “a prescindere dagli spostamenti” tra i loro territori (art. 12§4), in quanto “la parità di trattamento riguardo all’accesso ai benefici delle famiglie non è garantita ai cittadini di tutti gli altri Stati”, restando esclusi per ragioni di reciprocità non conformi alla Carta Albania, Armenia, Georgia e la Federazione Russa, e in quanto “la durata della residenza (decennale) richiesta per l’ammissione alle provvidenze sociali di stranieri cui non si applicano le norme UE o accordi bilaterali” è eccessiva.

²² <https://rm.coe.int/compilation-of-conclusions-2017-by-country/1680786061>

- 4) il diritto all'assistenza sociale e medica con l'impegno di offrire un'assistenza adeguata per ogni persona che non dispone di risorse sufficienti neanche da prestazioni di sicurezza sociale (art. 13§1), in quanto il livello di assistenza sociale è giudicato inadeguato. In particolare, non sono accertabili soglie regionali di indigenza e criteri comuni per l'elargizione delle prestazioni di assistenza a fronte di una soglia di povertà calcolata in € 816.84 nelle aree metropolitane del Nord e € 548,70 nelle piccole città del Sud. L'assegno sociale pari a € 5.830/anno 2015 era inferiore alla soglia media di povertà pari € 7.920 ossia il 50 % del reddito medio. Richieste di informazioni particolari riguarda l'assistenza sociale e medica agli stranieri regolari ed irregolari.
- 5) il diritto delle persone anziane ad una protezione sociale (art. 23), in quanto "il livello di pensioni di vecchiaia, contributive e non, è manifestamente (sic!) inadeguato". Questo varrebbe sia per il minimo delle pensioni senza contributi pari a € 448.07+40/mese, sia per quelle contributive € 501.89, mentre per i rapporti successivi al 1996 non sarebbe garantito alcun minimo, da doversi calcolarsi sul 40-50% del reddito medio nazionale, da Eurostat calcolato in € 7923/annui per il 2015. Il 3.4% degli ultrasessantacinquenni avevano un reddito inferiore al 40 % (media UE: 2,9 %).
- 6) il diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione (art. 30), in quanto l'Italia continua a non disporre di alcun approccio adeguato complessivo e coordinato al riguardo.

Se queste sono le situazioni che almeno nel loro insieme inducono tanto i cittadini a votare partiti antisistema quanto i migranti a "votare con i piedi" contro la permanenza sul territorio ed entrambi a fare sempre più reclami al Comitato, si potrebbe parlare di una vera e propria emergenza e di una crisi sociale che rischia di travolgere anche le promesse altisonanti della costituzione. Il futuro dei diritti sociali in Italia dopo la proclamazione del pilastro europeo richiede una sequenza di riforme strutturali pluriennali che potranno essere finanziate in armonia con i vincoli del fiscal compact forse solo se si ricorre al meccanismo europeo di stabilità.

5. Alcune esperienze e tendenze di sviluppo europee comparate

Se si prescinde dal percorso particolare del Regno Unito dopo la Brexit dall'UE e le minacce di una Brexit ulteriore dal Consiglio d'Europa o dalla giurisdizione della Corte europea di diritti dell'uomo, alla domanda circa il futuro conviene dare anche una risposta comparativa degli sviluppi negli stati sociali più grandi dell'Europa, senza perdere di vista ad es. il l'esperimento del reddito di base in Finlandia (fino alla fine del 2018), le riforme sociali della Polonia a partire dal programma "famiglia 500+" o la scadenza del terzo piano triennale di aiuti dell'Eurogruppo alla Grecia.



Al riguardo, il programma del nuovo governo francese del Presidente Emmanuel Macron concretizza i sei cantieri definiti dal “contratto con la nazione” del candidato presidente, dei quali i primi tre riguardano istruzione e cultura, società del lavoro – con un diritto all’assicurazione contro la disoccupazione – e un cantiere di modernizzazione dell’economia fondata su un nuovo modello di crescita – con riforme della sanità e delle politiche della casa. Nel governo, gli affari sociali sono rimasti separati dal lavoro e associati alla sanità, sotto il nuovo nome di Ministero delle solidarietà e della salute. È stato lanciato un sito “www.mesdroitssociaux.gouv.fr” che offre informazioni sui diritti sociali a ogni persona dotata di un’identità digitale e sono stati in parte già prodotti, in parte ancora in cantiere e non esenti da critiche e proteste:

- una legge delega sulla base della quale sono state adottate cinque ordinanze “per il rafforzamento del dialogo sociale nel codice del lavoro” (2017/18),²³
- un progetto di legge per la “libertà di scegliere il proprio avvenire professionale” recante riforme dell’apprendistato, della formazione professionale e dell’assicurazione contro la disoccupazione, che crea peraltro un “conto personale della formazione (CPF) alimentato di 500 € per anno, rafforza la parità di genere e attua la sopra citata direttiva europea sul lavoro distaccato (2018)
- un programma a favore dei lavoratori indipendenti (2017/18)
- una legge per l’orientamento e la riuscita degli studenti «Orientation et réussite des étudiants» (ORE) (2018)
- un piano studenti (2017)
- un progetto di riforma del sistema pensionistico (2019)
- un progetto di legge a favore del diritto all’abitazione e delle politiche urbanistiche, intitolato “Evolution du logement, de l’aménagement et du numérique” (ELAN) (2018)
- una legge per il riequilibrio delle relazioni commerciali nel settore agricolo e un’alimentazione sana e sostenibile (2018).

Questo quadro delle riforme nazionali è poi completato dalle note iniziative di Macron per una “maggiore giustizia e convergenza sociale in Europa”, inclusa una tassa sulle transazioni finanziarie a favore dell’assistenza allo sviluppo.²⁴

In Francia, la situazione dei diritti sociali è peraltro monitorata dalla Commissione nazionale consultativa sui diritti umani che ha reso al nuovo governo un lungo parere sulle conseguenze del

²³ Loi no 2017-1340 du 15 septembre 2017 d’habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

²⁴ Cf. il discorso del 26/9/2017, <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>



giudizio del comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite, in particolare le raccomandazioni in merito ai problemi della precarietà sociale e del diritto del lavoro.²⁵

Per quanto riguarda la Germania, è inevitabile dare invece una lettura del recente Koalitionsvertrag 2018 del governo federale tedesco, firmato e ratificato dai partiti politici CDU/CSU/SPD uniti in una coalizione (per effetto dei risultati elettorali) non più grande.²⁶ Il primo capitolo promette all'Europa un poetico *Aufbruch*, letteralmente un'azione di rottura del ghiaccio, di incrostazioni o ostacoli, di apertura di chiusure e otturazioni, di avviamento e ripartenza da una stasi. L'Unione europea, si legge, vuole legare “integrazione politica e benessere a libertà, democrazia e giustizia sociale”. Si parla di nuove sfide di “partnership e solidarietà” quali Brexit, fughe e migrazioni, delle ripercussioni della crisi finanziaria, della disoccupazione giovanile in Europa, della difesa dei principi fondamentali comuni in un contesto geopolitico mutato. Si vogliono rafforzare democrazia e “solidarietà reciproca”, competitività e investimenti, in una economia di mercato sociale fondata su “responsabilità imprenditoriale, partnership sociale, cogestione e una distribuzione equa del benessere prodotto dall'economia”.

Più concretamente, l'università deve aspettarsi una “politica strategica della ricerca” a livello europeo, finalizzata anche alla digitalizzazione. Pertanto occorre “combattere la disoccupazione con più risorse dell'UE”, rafforzare i diritti sociali fondamentali, in particolare il principio della pari retribuzione per pari lavoro in pari luogo dell'UE attraverso un patto sociale. Si vuole sviluppare un quadro normativo europeo per le discipline dei redditi minimi nonché per i sistemi nazionali di sicurezza sociale di base negli Stati UE. Si deve lottare contro il dumping salariale e tributario, promuovere una mobilità equa e prevenire una immigrazione abusiva nei sistemi di sicurezza sociale. Si mira a una comparabilità di standards di istruzione nell'Unione europea. Non si obbliga il governo a sostenere la creazione di un ministro europeo delle finanze, ma il nuovo ministro socialdemocratico delle finanze dovrà sostenere la tassazione delle grandi corporazioni dell'economia di internet, aliquote minime e normative comuni per le imposte sulle imprese e la realizzazione definitiva dell'imposta sulle transazioni finanziarie, in convergenza implicita con le idee del governo francese.

Il terzo capitolo mette “al centro famiglie e bambini”, promettendo tra l'altro concretamente un aumento del sussidio per i figli di € 25 al mese, dei fondi per asili nido e l'introduzione di un diritto a un'assistenza a tempo pieno nella scuola elementare entro il 2025, piena parità di genere nell'impiego pubblico entro il 2025.

²⁵ Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), Avis relatif au suivi des recommandations du Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels adressées à la France, JORF n° 0254 du 29 octobre 2017. Cfr. anche i pareri relativi ai diritti sociali confluiti nel recente studio sui diritti umani nei territori oltremare http://www.cncdh.fr/sites/default/files/cncdh_outre-mer_complet.pdf

²⁶ I risultati erano condizionati dalle scelte dell'allora governo federale in regime di prorogatio, ma dotato di pieni poteri anche sul parquet europeo.

Nel quarto capitolo dedicato al fronte formazione, ricerca e digitalizzazione, si promettono tra l'altro 5 miliardi per la digitalizzazione delle scuole, un aumento delle risorse per ricerca e sviluppo fino a 3,5 % del PIL, 10-12 miliardi per reti di fibra ottica e internet gratuito in tutte istituzioni pubbliche.

Nel quinto capitolo destinato ad “assicurare buon lavoro, ampi alleggerimenti e partecipazione sociale” si prospettano 4 miliardi per la lotta alla lunga disoccupazione, riduzione del lavoro a tempo e abolizione dei lavori a termine a rinnovi infiniti, diritto al part time a termine in imprese con più di 45 dipendenti, riduzione dei contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione etc.

Nel settimo capitolo dedicato alla “gestione equa e affidabile della sicurezza sociale” si garantisce la conservazione sia del livello attuale delle pensioni (48 %) fino al 2025, sia del tasso di contribuzione massimo al 20 %, prospettando un'ulteriore stabilizzazione per il tempo successivo. Inoltre si prospetta l'introduzione di una pensione base superiore del 10 % del minimo di esistenza sociale a chi “ha lavorato tutta la vita”, l'inclusione del lavoro indipendente con opzioni di *opting out* per forme di previdenza obbligatoria autonoma, un'azione concertata per le strutture di l'assistenza sociosanitaria con 8.000 nuovi posti di lavoro infermieristico, una franchigia di 100.000 per i genitori di figli bisognosi di cure permanenti, ripristino della parità di contribuzione di lavoratori datori di lavoro alla sicurezza sanitaria, quote di medici per i distretti rurali, dossier sanitario elettronico entro il 2021 ecc.

Infine, nell'ottavo capitolo “governare l'immigrazione, esigere e sostenere l'integrazione” si concordano limiti (180.000-220.000) e regole chiare per il ricongiungimento familiare, nel nono capitolo “città vivibili, regioni attraenti e abitazioni pagabili” si prospettano 1,5 milioni di abitazioni nuove € 2 miliardi per case popolari, sussidi per la costruzione di case di famiglia (€1.200/figlio), nel decimo capitolo “uno stato capace di agire e forte per una società libera” darà maggiore assistenza alle vittime di reati e tutela dei consumatori.

Nella relazione annuale sulla situazione diritti umani tra il giugno 2016 e il giugno 2017,²⁷ l'Istituto tedesco per i diritti umani di Potsdam non esamina le relazioni degli organismi dell'ONU per il monitoraggio della convenzioni sui diritti delle donne (CEDAW) e per la situazione di persone di origine africana o del CoE per la prevenzione della tortura e contro razzismo e intolleranza, approfondendo piuttosto in dettaglio situazioni di violazione dei diritti di domicilio e di riservatezza nei centri di permanenza degli stranieri, dei diritti di rifugiati con disabilità e dei figli di incarcerati.

²⁷ https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Menschenrechtsbericht_2017/Menschenrechtsbericht_2017.pdf. Nell'anno precedente, la relazione aveva focalizzato i diritti umani dei rifugiati e le restrizioni dei diritti di voto dei disabili, in collegamento con una ricerca dell'agenzia dei diritti fondamentali dell'UE di Vienna. Per una sintesi in inglese https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Menschenrechtsbericht_2016/Human_Rights_Report_2016_Short_version.pdf

Le differenze tra Francia e Germania in materia di programmazione politica e di monitoraggio sui diritti sociali non devono sorprendere e sono certo anche dovute a differenze della forma di governo più che della forma di stato. Né deve sorprendere che l'Italia rappresenti un approccio intermedio.

Il contratto per il governo del cambiamento del 18 maggio 2018 tra Lega e M5S non ha una struttura sistematica, seguendo un ordine meramente alfabetico. Alcune voci si riferiscono esplicitamente a diritti umani o costituzionali o a disposizioni costituzionali in materia di diritti, altre implicitamente a istituzioni legate ai diritti sociali, essendo qui e là bisognosi e suscettibili di interpretazioni adeguatrici alle garanzie costituzionali ed internazionali dei diritti sociali.

Ad es. nel par. 13 si promette “osservanza dei diritti costituzionalmente garantiti” nelle procedure per la verifica del diritto allo status di rifugiato e garantisce nelle sedi di permanenza degli immigrati irregolari piena “tutela dei diritti umani”. E nel par. 29 “Unione europea” si pretende una cittadinanza UE espressione della parità “dei diritti e degli interessi dei cittadini” e promette una opposizione a trattati dell’UE con stati terzi che comportino “un eccessivo affievolimento della tutela dei diritti dei cittadini”. Nel par. 5 si prospetta una revisione radicale delle disposizioni relative al “bail in” bancario “per una maggior tutela del risparmio degli italiani secondo quanto afferma la Costituzione”.

Nel par. 14 si promette di garantire “una retribuzione equa al lavoratore in modo da assicurargli una vita e un lavoro dignitosi, in condizioni di libertà, equità, sicurezza e dignità, in attuazione dei principi sanciti dall’articolo 36 della Costituzione”, peraltro fondato su un “salario minimo orario” già giudicato insufficiente dal Comitato del CoE.

Nel par. 16 si promette un “generale rafforzamento dei fondi sulla disabilità e la non autosufficienza”, con implicito riferimento all’art. 38 cost.

Nel par. 17 si prospetta “l’abolizione degli squilibri del sistema previdenziale introdotti dalla riforma delle pensioni cd. “Fornero””, con diritto alla pensione “quando la somma dell’età e degli anni di contributi del lavoratore è almeno pari a 100”, “con 41 anni di anzianità contributiva” e misure speciali per donne e per “lavoratori impegnati in mansioni usuranti” al costo di € 5 miliardi (a garanzia apparente dell’art. 38 cost.).

Nel par. 18 si propongono varie provvidenze alle famiglie e alla natalità, ad es. “sostegno per servizi di asilo nido in forma gratuita a favore delle famiglie italiane” – da conformare al diritto UE – o l’innalzamento dell’indennità di maternità con implicito riferimento all’art. 31 (2) Cost..

Nel par. 19 si propone un non dettagliato “reddito di cittadinanza” come “misura attiva rivolta ai cittadini italiani al fine di reinserirli nella vita sociale e lavorativa del Paese” per un ammontare di € 780, lasciando aperto se tale misura possa o debba essere estesa anche a stranieri regolarmente soggiornanti. A questo serve un investimento “di 2 miliardi di euro per la riorganizzazione e il potenziamento dei centri per l’impiego”, una riforma del Fondo sociale europeo (ipotizzata da una risoluzione del



parlamento europeo), ma si aggiunge anche una pensione di cittadinanza per chi vive sotto la soglia minima di povertà.

Nel par. 20 è prospettato il “principio della cittadinanza digitale dalla nascita, prevedendo l’accesso gratuito alla rete internet per ogni cittadino”, da interpretarsi sempre alla luce dei diritti alla non-discriminazione. Si propongono tuttavia anche riforme costituzionali quali una difficilmente intelligibile “affermazione del principio della prevalenza della nostra Costituzione sul diritto comunitario, in analogia al modello tedesco, fermo restando il rispetto dell’articolo 11 della Costituzione”.

Nei par. 21 e 22 si prospettano una serie di obiettivi e riforme in materia di sanità e scuola, con implicito riferimento agli art. 32-34 cost..

Nel par. 23 dedicato alla sicurezza si sottolinea l’obbligo di frequenza scolastica dei minori Rom “pena l’allontanamento dalla famiglia o perdita della potestà genitoriale” e prospetta il “pieno superamento dei campi Rom in coerenza con l’ordinamento dell’Unione Europea”, che intende tuttavia rispettare anche la giurisprudenza di Strasburgo al riguardo.

Nel par. 26 si prospetta infine un “taglio delle cd. pensioni d’oro (superiori ai 5.000,00 euro netti mensili) non giustificate dai contributi versati”.

Concludendo questo esame sommario, non si può certo negare una volontà di tutela dei diritti sociali e di maggiore trasparenza delle politiche governative rispetto al passato. Alla domanda, quale sia il futuro dei diritti sociali in Italia, il programma sembra tuttavia indicare una preferenza per la riconversione e riduzione dei diritti sociali umani in diritti sociali dei cittadini italiani e rivelare una imperfetta realizzabilità finanziaria che rischia di fare crescere l’incertezza giuridica e l’insicurezza sociale anche nell’ottica comparata. Tra speranze di rafforzamento e paure di impoverimento, non conviene tuttavia a nessuno congedarsi dall’Europa dei diritti sociali.