

# Un modello sociale europeo?

Itinerari dei diritti di welfare  
tra dimensione europea e nazionale

a cura di

Claudia Golino e Alessandro Martelli

**SDE Lectures**

Collana del Dipartimento di  
Sociologia e Diritto dell'Economia  
Università di Bologna



**FrancoAngeli**

OPEN  ACCESS

COLLANA DEL DIPARTIMENTO  
DI SOCIOLOGIA E DIRITTO DELL'ECONOMIA  
ALMA MATER STUDIORUM – UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Tutti i volumi pubblicati sono sottoposti a un processo  
*double blind peer review* che ne attesta la qualità scientifica



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

**FrancoAngeli Open Access** è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

<https://www.francoangeli.it/autori/21>

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# Un modello sociale europeo?

Itinerari dei diritti di welfare  
tra dimensione europea e nazionale

a cura di  
Claudia Golino e Alessandro Martelli

**SDE Lectures**

Collana del Dipartimento di  
Sociologia e Diritto dell'Economia – SDE  
Università di Bologna

**FrancoAngeli**

OPEN  ACCESS

Claudia Golino, Alessandro Martelli (a cura di), *Un modello sociale europeo? Itinerari dei diritti di welfare tra dimensione europea e nazionale*, Milano: FrancoAngeli, 2023  
Isbn: 9788835151807 (eBook)

La versione digitale del volume è pubblicata in Open Access sul sito  
[www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).

Copyright © 2023 Claudia Golino, Alessandro Martelli. Pubblicato da FrancoAngeli srl, Milano, Italia, con il contributo del Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia dell'Università di Bologna.

L'opera è realizzata con licenza *Creative Commons Attribution 4.0 International license* (CC BY 4.0: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>). Tale licenza consente di condividere ogni parte dell'opera con ogni mezzo di comunicazione, su ogni supporto e in tutti i formati esistenti e sviluppati in futuro.

Consente inoltre di modificare l'opera per qualsiasi scopo, anche commerciale, per tutta la durata della licenza concessa all'autore, purché ogni modifica apportata venga indicata e venga fornito un link alla licenza stessa.

# INDICE

Prefazione. I diritti sociali in Europa. L'evoluzione dell'impatto sociale nella risposta europea alle crisi, di *Antonio Parenti* pag. 11

Introduzione, di *Claudia Golino, Alessandro Martelli* » 15

## PARTE PRIMA

### I DIRITTI SOCIALI IN EUROPA: ASSETTI E PROCESSI EVOLUTIVI

I diritti sociali in Europa: *legal framework* e strumenti di attuazione, di *Claudia Golino* » 19

L'europeizzazione dei diritti sociali: caratteri e sfide, di *Alessandro Martelli* » 32

## PARTE SECONDA

### LA TUTELA DELLA SALUTE E I DIRITTI UMANI

La strategia dell'Unione europea per i vaccini tra principio di attribuzione e leale collaborazione, di *Giacomo Di Federico* » 49

Big data and Behavior-Based Insurance: what Europe may (not) borrow from the U.S., di *Antonio Maturo, Cameron Beckett* » 57

Verso una nuova sanità europea: reti integrate e livelli assistenziali condivisi?, di *Alceste Santuari, Cristina Ugolini* » 75

Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia, di *Monia Giovannetti* » 95

**PARTE TERZA**  
**IL LAVORO E LA SUA RIPRODUZIONE**

Gli orizzonti dell'*homo faber*. Solidarietà e politica della cura,  
nelle rovine del capitalismo, di *Vando Borghi* pag. 111

Il reddito di base: note teoriche e un breve bilancio  
delle sue prime sperimentazioni, di *Federico Chicchi* » 128

La difficile strada verso uno strumento europeo sul salario minimo,  
di *Emanuele Menegatti* » 140

**PARTE QUARTA**  
**IL MODELLO SOCIALE**  
**ALLA PROVA DELLE DIFFERENZE TERRITORIALI**

L'innovazione sociale tra iniziative "dal basso" e politiche sociali.  
Qualche riflessione critica su un concetto spesso (ab)usato,  
di *Marco Alberio* » 159

I diversi "livelli" di tutela sociale, tra inattuazione del quadro  
costituzionale, spinte ricentralizzatrici e tentativi di differenziazione,  
di *Michele Belletti* » 182

Le disuguaglianze territoriali europee. Criticità e prospettive  
dell'intervento pubblico nei prossimi anni, di *Leonardo Pasqui* » 201

# LA COLLANA

*Ubi societas, ibi jus.* Questo antico adagio romano dimostra oggi tutta la sua validità nell'indicarci quanto sia cruciale, per la scienza e per l'agire pratico, collegare fra loro i cambiamenti sociali studiati dalla sociologia e il diritto che cerca di dare loro una regolazione normativa. I contatti e l'influenza reciproca tra diritto e sociologia stanno crescendo di continuo e i docenti dell'una come dell'altra disciplina sono scientificamente persuasi della loro scelta. L'auspicio è che il dipartimento di sociologia e diritto dell'economia possa esercitare un influsso non trascurabile su alcuni campi della ricerca e della riflessione scientifica di settore, talora soddisfatti del loro status quo (con un atteggiamento spesso isolazionista), talora troppo ancorati alla distinzione tra conoscenza dei principi astratti e conoscenza e fruizione dei fatti e delle pratiche sociali. Già da tempo sono emerse connessioni e mediazioni tra principi e realtà in una proficua reciproca fertilizzazione che è il contrassegno essenziale della posizione culturale del dipartimento; vale a dire una concezione della conoscenza che non è puro e semplice rispecchiamento di una realtà statica fuori e indipendentemente dall'uomo-cittadino ma attività, non solo teorica, essa stessa aspetto della realtà in trasformazione. È così che la conoscenza dei nessi reali, nella dialettica fra le diverse forze umane e le forme di società, assume una sua dignità autonoma, caratteristica del dipartimento. Contro ogni assolutizzazione del metodo di ogni scienza particolare, contro ogni restrizione degli orizzonti e l'impovertimento contenutistico di certa scienza ufficiale. Ciò non toglie che il diritto e la sociologia possano rivendicare la diversità dei metodi di indagine e degli strumenti conoscitivi propri ma al contempo comporta che nella sussidiarietà reciproca possano 'vivere' all'interno dei contesti socio-economici imprimendo il loro rispettivo impulso.

Entrambi possono estroflettere le proprie forze per riconoscere e concorrere a superare le necessità delle collettività e i loro impulsi indifferibili. Si pensi ad esempio alle materie di studio come l'autorità e la famiglia, l'impresa e la società, il lavoro e l'economia, l'imposizione fiscale e la solidarietà sociale, la società attiva e la società acquisite.

scente, l'industria e l'ambiente con i relativi contrasti, il potere della comunità e quello del singolo, il sistema bancario-creditizio e le relative connessioni.

Oggi sembra stiano per cadere o per lo meno oscillano pericolosamente i presupposti di ogni legge eppure la legge risulta una condizione cronica della società contemporanea, dando luogo a situazioni talora paradossali talora sfuggenti all'interno delle quali l'uomo continua a vivere. Sembra essere messo in discussione il legame della legge con il territorio, ma al contempo il legame ritorna quasi in un moto perpetuo sicché il diritto continua a irradiarsi con ordini, condizionamenti, decisioni mentre la società tenderebbe a sottrarsene o a rovesciarli, perché la legge pretende una sorta di eternità dei principi che la sottendono mentre la società non vorrebbe essere sottratta ai flussi del tempo con intenzioni infuturanti progettuali autonome. È questa una delle tipiche occasioni in cui scienze sociologiche e giuridiche consentono di affrontare 'insieme' e contemporaneamente nuovi campi di possibilità costruttive, in una molteplicità ordinata che assicura la non contraddittorietà logica della possibilità della sua costruzione. Il diritto e la sociologia non sono ricavabili uno dall'altra ma possono riscontrarsi coincidenze proficue nell'equilibrio continuo delle procedure di libera scelta, pensando simultaneamente gli apparenti opposti, ordine-arbitrarietà, possibilità-necessità, affermazione-negazione. Costituiscono l'uno l'altrimenti dell'altra e al contempo la prossimità dell'altra al primo, senza mai sentirsi identici, pur integralmente affidati al lavoro di restaurazione degli istituti. Dispersioni e disaggregazioni possono assillarli, essendo entrambi essenza di se stessi, ciò che rende raro equivocarli, ma si influenzano reciprocamente nell'esposizione con cui si fanno conoscere e con cui sono stati.

Entrambi superano l'astratta separazione tra tempo vero e tempo apparente e sono dediti al presente per comprenderlo e sostanziarlo, abbracciando la vita in sé con la chiarezza che ne divide e ne rapporta le diverse dimensioni.

Sono discipline che realizzano 'il possibile', oltre ogni errante radice, nell'idea del dover essere della pienezza del presente e quindi entrambe contengono principi universali disincarnati da ogni terra e da ogni luogo, liberi dalla crescente instabilità del termine stesso di Stato.

Gli studiosi del dipartimento conoscono la necessità delle domande e la difficoltà frequente delle risposte, ma il domandare e il rispondere sono per loro elementi di una stessa dimensione e quotidiana abitudine di assumerli come un unico contesto.

Domanda e risposta sono due termini incommensurabili, e gli studiosi del dipartimento lo sanno, perciò sono attenti a non sprofondare nella dimensione della domanda, quando è riconosciuta priva di scopo e perciò inutile, avendo come fine la verità in quanto *probléma*. Così non percorrono vie di fuga, auspicando che la verità prenda forma, se non oggi, un'altra volta, con la pazienza di ottenerla.

È così che il dipartimento di sociologia e diritto dell'economia può essere inteso come labirinto protettivo degli studiosi rivolti al possibile delle risposte, anche se spesso si celano.

Nella fondamentale proposizione di far coincidere esistenza e costruibilità di cose nuove, con approfondito vaglio critico, nell'equilibrio delle due discipline, aperte una all'altra con lucidità.

Il dipartimento è dunque la forma di accoglienza che facilita e nutre il successo della ricerca, attività istintiva e fertile dei suoi componenti che insieme reagiscono al controllo esercitato sulle questioni dall'abitudine; con le loro narrazioni plurali tra il caos dei diritti, le istituzioni, le tradizioni giuridiche e sociali, i soggetti politici in cerca di legittimazione, i poteri nascosti che così tanto ricordano la crisi attuale, le nuove patrie, le tendenze isolazioniste, l'essere in relazione.

Ed è il luogo dell'ascesa di giovani intraprendenti che con le loro intuizioni creano una grande realtà, né impaludata né burocratica, vero riferimento in una globalità sempre più frammentata, in attesa del futuro, con coraggio morale in tempi squilibrati e storti di società subalterne e dilatate.

Sociologia e diritto dell'economia si sono accostate l'una all'altro nell'ambito di un nuovo dipartimento per la specifica funzione morale e sociale delle discipline e del ruolo dei loro studiosi. L'idea del 'compito' delle due discipline è stata centrale per il loro accostamento; tanto da sembrare strettamente legata e finanche suggerita da un'idea morale della società e del sistema giuridico. A questa idea si è affiancata poi la volontà di una intensa attività pubblica e di una altrettanto viva produzione scientifica.

La prossimità tra sociologi e giuristi ha messo in luce il valore politico delle norme e definita la loro funzione in relazione al sistema sociale ed economico e ha sottolineato il differente grado di adeguatezza pubblico-politica in vista della loro applicazione. Si sono trovati così a lavorar gomito a gomito numerosi intellettuali, in una schiera che ha riunito nella figura dello studioso attitudini di vita e vocazioni in una misura in parte anche lontana dalla tradizione accademica. Le due discipline hanno una propria unità intrinseca, guidate da propri principi originali ma le accomuna uno spirito che è lo sforzo di contrastare con puntuali riferimenti e analisi ogni decadenza, ogni sincretismo sui tempi attuali, articolando un senso nuovo dell'uomo in sé, del mondo, del dualismo tra l'uno e l'altro, del dinamismo societario, della conoscenza della verità sulla condizione umana individuale e collettiva.

L'accostamento delle due discipline può rappresentare l'opportunità di possibili novità nel metodo o nella attualità delle ricerche che sono gli elementi che intendono caratterizzare la Collana, aperta ai lavori anche di sperimentazione, o nella messa a fuoco del *proprium* di ogni disciplina, tutti considerati come compito e come responsabilità di ogni studioso. È questa la risposta a studi mistificatori e sedicenti scientifici di alcuni anni passati che enunciavano il crollo di tutti i principi e di tutte le regole. Questa Collana ha una funzione ordinante, regolatrice e costruttiva nel nostro sistema sociale, economico e giuridico, e vuole essere espressione di un sistema di valori economici, giuridici e sociali subito associati al concetto di persona umana senza restringere l'orizzonte scientifico a una sola epoca storica. È così che le cose possono 'svelare' la

loro esistenza a chi le interroga seriamente, visitandole più volte, senza tuttavia svelare del tutto da dove vengono.

Risulta chiaro che la Collana contiene due punti di vista, entrambi necessari, nella comprensione della realtà, ma differenti e vuole superare le difficoltà o le perplessità che un loro avvicinamento ha più volte suscitato, soprattutto per la diffidenza di alcuni studiosi, nonostante siano coscienti della ormai imprescindibile natura interdisciplinare della ricerca, che si tratti di interdisciplinarietà interna o esterna; anche perché soltanto così si evita sicuramente che ogni scienza rifletta esclusivamente su se stessa e sul proprio ruolo e non prenda in considerazione riflessi, relazioni, interferenze che non possono non stimolare.

La Collana del dipartimento costituisce perciò il punto d'incontro speculativo tra le culture degli studiosi afferenti alla struttura e ha l'ambizione di avvalorare i loro apporti dediti al ritrovamento del senso vero della realtà; così ad esempio il giurista va oltre i classici confini dell'interpretazione della legge che non ne esauriscono obbligatoriamente il compito scientifico e il sociologo va oltre i confini delle regole sociali vigenti in una certa collettività, analizzandone il senso, le funzioni e le finalità di cambiamento della collettività stessa.

Risulta così che le due discipline, diritto e sociologia, possono affrontare nuovi argomenti tra scienza e politica, sottolineando la centralità del concreto rispetto all'astratto in una conclusione armoniosa.

PREFAZIONE

I DIRITTI SOCIALI IN EUROPA.  
L'EVOLUZIONE DELL'IMPATTO SOCIALE  
NELLA RISPOSTA EUROPEA ALLE CRISI

ANTONIO PARENTI<sup>1</sup>

Gli ultimi dieci anni hanno rappresentato per l'Europa un importante e a volte difficilissimo banco di prova per la sua tenuta politica ma soprattutto sociale. Questi dieci anni sono infatti stati caratterizzati prima dalla crisi del debito pubblico, che si scatena a seguito della grande crisi della finanza americana, e poi dalla pandemia, che nasce in Cina per poi espandersi in tutto il mondo. Sono due crisi esogene con effetti generalmente asimmetrici, a cui l'Europa ha dato risposte nettamente differenti.

Nel primo caso, con una crisi che colpisce in modo diverso i vari paesi europei, si adotta una risposta prevalentemente macroeconomica di tipo restrittivo, con limitati aggiustamenti e interventi sui diritti e le politiche sociali. L'Europa non si chiama fuori dalla crisi, ma la sua risposta è sostanzialmente tecnica e rivolta prevalentemente al settore bancario, con decisioni che poi si riveleranno molto importanti nell'assicurare la stabilità del sistema finanziario europeo nella crisi successiva. Non c'è però un'attenzione reale alle problematiche sociali, materia che per onestà intellettuale bisogna riconoscere essere fondamentalmente di competenza nazionale. Sono dunque i singoli stati membri che dovranno fare fronte ai costi sociale dell'austerità che prevale in Europa, con la conseguenza che quei paesi che avevano sprecato un decennio di bassi tassi d'interesse conseguenti all'introduzione dell'euro e di crescita economica per mettere ordine nei propri conti pubblici si trovarono in una situazione di oggettiva difficoltà.

I risultati del decennio passato e delle politiche adottate a livello nazionale ed europeo furono particolarmente negativi. Non solo alcuni paesi non riuscirono a recuperare i livelli di benessere del decennio precedente, ma in quasi tutti i paesi europei crebbe esponenzialmente il sentimento anti europeo tra la popolazione e la retorica anti europea di molte formazioni politiche. Altri fat-

1. Direttore della Rappresentanza della Commissione Europea in Italia.

tori hanno sicuramente influito in questa evoluzione, primo fra tutti l'impatto delle migrazioni e la mancanza di una risposta europea al riguardo, ma è evidente come le limitate politiche sociali che hanno caratterizzato quel decennio abbiano acuito il problema.

Come si notava in precedenza, le politiche sociali sono e rimangono di fondamentale competenza nazionale e tra i più attivi oppositori di una vera e propria politica sociale a livello europeo vi è sempre stato il Regno Unito. Non è un caso che proprio l'uscita del Regno Unito ha consentito un primo rilancio della politica sociale europea avvenuta con la comunicazione della Commissione europea del 2017 sul pilastro europeo dei diritti sociali<sup>2</sup>. La comunicazione prevede venti principi e diritti fondamentali che si articolano nelle tre categorie della parità di opportunità e accesso al mercato del lavoro, di condizioni di lavoro eque e della protezione e inclusione sociale.

Sarà però lo scoppio della pandemia nel 2020 e la risposta europea a questa crisi a dare un nuovo impulso al discorso sociale a livello europeo. Di fronte a una crisi che colpisce progressivamente tutti gli Stati membri e che li obbliga a fermare per tempi lunghi le attività produttive, con conseguenze devastanti non solo sull'economia dei singoli paesi ma anche e soprattutto su quella delle singole famiglie, l'Europa, dopo alcuni tentennamenti iniziali, sceglie una forte risposta unitaria. Lo fa innanzitutto ripudiando l'austerità che aveva caratterizzato il decennio precedente e decidendo per la prima volta nella sua storia di ricorrere, con il Next Generation EU, a un importante piano di emissione di debito comune, pari a quasi l'1% del Pil europeo. Siamo ancora lontani anni luce dal livello del debito federale americano, che corrisponde a circa il 24% del Pil USA, ma il circa 2% del bilancio europeo complessivo (bilancio pluriennale più il NextGenEU), si dimostrerà un incredibile strumento di rilancio dell'economia europea che in un solo anno riesce a recuperare quasi integralmente le perdite economiche inflitte dalla pandemia.

Ancora prima di lanciare però il NextGenEU, e anzi proprio tra i primi provvedimenti presi per contrastare la pandemia, la Commissione europea aveva lanciato SURE<sup>3</sup> per finanziare su scala europea il mantenimento dei contratti di lavoro che rischiavano di essere cancellati a causa del rapido rallentamento dell'economia. Il modello di riferimento era quello della Cassa integrazione italiana e l'analogo programma tedesco. I titoli emessi per finanziare SURE,

2. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali. COM(2017)250 final.

3. Regolamento del Consiglio (UE) 2020/672 del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19. ST/7917/2020/INIT.

quasi 100 miliardi di euro, hanno avuto un importante successo nei mercati finanziari, dimostrando ampiamente che esiste per la Ue uno spazio fiscale percorribile per sostenere alcune politiche sociali in Europa. Inoltre lo scopo di ridurre il più possibile i licenziamenti nel periodo della pandemia per fare sì che una volta che questa fosse stata controllata o superata si potesse ripartire velocemente senza i colli di bottiglia della ricerca di nuovo personale è stato ampiamente raggiunto, anche se non si è potuto evidentemente annullare le difficoltà dovute ai rallentamenti delle catene del valore a livello globale. Questi risultati sono tanto più rilevanti quando confrontati con le massicce perdite di lavoro che si sono verificate nello stesso periodo negli Stati Uniti, dove non esistono sistemi simili di tutela sociale.

Una finalità sociale esiste anche per lo stesso NextGenEU. Se i suoi obiettivi principali sono quelli relativi a facilitare la transizione ecologica e digitale, ai quali vengono dedicati il 37 e 20 per cento rispettivamente dei fondi previsti, il restante 43% deve essere utilizzato a discrezione degli Stati Membri ma naturalmente tenendo conto delle indicazioni della Commissione europea deliberate negli anni precedenti. È in linea con queste indicazioni che una parte importante di questi fondi sono dedicati, nel nostro paese, a spese che hanno un importante impatto sociale, come la parità di genere, la costruzione di asili o di nuova ospitalità per gli studenti universitari fuori sede o il miglioramento delle prestazioni sanitarie a livello locale.

Gli investimenti che inoltre si metteranno in essere in tema di transizione ecologica e digitale comprendono anche la possibilità di preparare le generazioni future per le nuove professioni che emergeranno a livello europeo e non solo, permettendo ai giovani europei di essere competitivi in un momento di importante cambiamento del mondo del lavoro.

Oggi possiamo dire che si è aperta in Europa una nuova stagione per discutere finalmente di temi come quelli sociali a lungo difficili da affrontare in modo comune. L'attuale discussione interistituzionale in vista dell'adozione di una direttiva sul salario minimo in Europa<sup>4</sup> è forse uno degli esempi più importanti in questo senso. Questo ciclo di seminari e il volume che raccoglie i relativi contributi sono dunque non soltanto puntuali rispetto all'evoluzione del dibattito in Europa, ma soprattutto un necessario contributo a questo dibattito anche nell'ottica di una futura riforma dell'Europa stessa che la pandemia prima e l'assurda invasione dell'Ucraina poi rendono oggi più che mai indifferibile.

4. Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea. COM/2020/682 final.



# INTRODUZIONE

CLAUDIA GOLINO, ALESSANDRO MARTELLI

In un suo celebre discorso del gennaio 1989 al Parlamento Europeo, l'allora Presidente della Commissione Europea Jacques Delors disse che non ci si può innamorare del mercato unico<sup>1</sup>. Si trattava di una comunità europea ancora con 12 Stati membri, che Delors vedeva “sulla via” di diventare un'unione politica che abbracciava sia una dimensione economica sia una sociale. Gli anni successivi, testimoni di una consistente evoluzione, densa di difficoltà e di rallentamenti, ma anche di grandi traguardi raggiunti, hanno mostrato tuttavia quanto sia stata – e in parte sia ancora – lunga e tortuosa la strada verso l'Europa sociale<sup>2</sup>.

Se si guarda al cammino europeo sotto una prospettiva politico-sociale, infatti, le criticità sono ancora numerose e raccontano del complicato bilanciamento fra obiettivi di cooperazione economica e tessitura di una cittadinanza sociopolitica, fra libera circolazione di merci e persone e costruzione di una piena competenza e capacità d'iniziativa comunitaria anche in campo sociale e politico.

La crisi prodotta dalla pandemia di Covid-19, prima di ordine medico-sanitario e poi, presto, di tipo socioeconomico, sembra aver prodotto un'accelerazione in tale cammino, nel solco della nota previsione di Jean Monnet secondo la quale la fisionomia dell'Europa prende forma nelle crisi e corrisponde alla somma delle soluzioni adottate per superare tali crisi<sup>3</sup>. La ripresa del progetto di un'Unione europea sociale che ha trovato espressione nell'approvazione del Pilastro europeo dei diritti sociali nel 2017, dopo la reazione improntata all'au-

1. J. Delors, *Statement on the broad lines of Commission policy*, Strasbourg, 17-18 gennaio 1989, p. 6.

2. B. Vanhercke, D. Ghailani, S. Spasova, P. Pochet (eds.), *Social policy in the European Union 1999-2019: the long and winding road*, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), Brussels, 2020.

3. J. Monnet, *Cittadino d'Europa. 75 anni di storia mondiale*, Rusconi, Milano, 1978.

sterity seguita alla crisi economico-finanziaria del 2007/08, sembra infatti aver trovato ulteriore e forte impulso proprio nell'approccio più esplicitamente e operativamente solidale che ha condotto all'adozione del programma Next Generation EU. Si tratta di una sorta di "momento Hamilton" che potrà incidere sul percorso comunitario nel senso di un suo più nitido e persistente volto sociale e anche politico? Le recenti, drammatiche vicende dell'aggressione russa all'Ucraina hanno ulteriormente acceso il dibattito relativo a un'Unione Europea dotata di competenze, risorse e dispositivi più vasti di quelli riferiti alla sua radice ispirata al potere pacificatore dei legami economico-commerciali.

Nelle pagine di questo testo si trovano alcune delle riflessioni condotte nell'ambito di un ciclo seminariale che ha inteso porre attenzione all'evoluzione e ai possibili scenari prospettivi relativi ai diritti sociali in Europa tra cornice comunitaria e perimetro nazionale. Il seminario, intitolato "Un modello sociale europeo? Itinerari dei diritti di Welfare tra dimensione europea e nazionale", si è articolato in diversi appuntamenti tra l'aprile e il dicembre 2021 e si è rivolto innanzitutto a dottorande e dottorandi dei Corsi di Dottorato in Sociologia e ricerca sociale e in Diritto europeo dell'Università di Bologna. L'approccio, riflettendo la vocazione del Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia, è stato di natura interdisciplinare (economico, giuridico, sociologico) e ha proposto un confronto a più voci interne ed esterne all'Ateneo bolognese.

Il volume, che gode della prefazione di Antonio Parenti, Direttore della Rappresentanza in Italia della Commissione Europea, si organizza intorno a quattro tematiche principali: i diritti sociali in Europa: assetti e processi evolutivi; la tutela della salute e i diritti umani; il lavoro e la sua riproduzione; il modello sociale alla prova delle differenze territoriali.

PARTE PRIMA

I DIRITTI SOCIALI IN EUROPA:  
ASSETTI E PROCESSI EVOLUTIVI



# I DIRITTI SOCIALI IN EUROPA: *LEGAL FRAMEWORK* E STRUMENTI DI ATTUAZIONE

CLAUDIA GOLINO

SOMMARIO: 1. L'Unione sociale europea oltre le crisi del XXI secolo – 2. La dimensione sociale dei diritti nel processo di integrazione europea – 3. Il quadro degli strumenti europei per l'implementazione dei diritti sociali – 4. Osservazioni conclusive.

## 1. L'Unione sociale europea oltre le crisi del XXI secolo

È da tempo che il dibattito sul futuro dell'Unione europea pone al centro il rilancio dei diritti sociali a un livello sovranazionale, evidenziandone il loro difficile inquadramento giuridico, anche in relazione agli strumenti che sono stati disegnati per la loro possibile esigibilità<sup>1</sup>.

Il punto di partenza nella riflessione su questa importante tematica, è quello di non escludere pregiudizialmente l'esistenza di una dimensione dei diritti sociali oltre lo Stato nazionale all'interno del diritto europeo; infatti ci si domanda qui sulla possibilità di isolare uno spazio che, fuori dal recinto della sovranità statale, i diritti sociali dovrebbero effettivamente occupare, anche in risposta agli effetti delle recenti crisi<sup>2</sup> che gravano (e graveranno) su intere politiche di *Welfare* del Continente europeo<sup>3</sup>.

1. Si vedano, tra gli altri, H. Wallace., M.A. Pollack, C. Roederer-Rynning, A.R. Young, *Policy-making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2020, P. Bilancia (a cura di), *La dimensione europea dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2019; M. D'Amico, F. Biondi (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, FrancoAngeli, Milano, 2017; M. Luciani, *Diritti sociali e integrazione europea*, in «Politica del diritto», n. 3, 2000, p. 367 ss.

2. M. Picchi, *Le prospettive post emergenza dell'Unione europea: tutela della salute e Welfare quali possibili motori di sviluppo dell'economia e del sistema produttivo*, in «Diritto Pubblico Europeo. Rassegna on line», n. 2, 2020.

3. L'importanza di una risposta europea alle crisi che si sono succedute nell'ultimo decennio è sottolineata con vigore dalle parole della Presidente della Commissione UE Ursula Von Der Leyen nel Discorso sullo stato dell'Unione il 6 maggio del 2021, quando ha affermato che

Infatti, l'emergenza determinata dalla crisi sanitaria degli ultimi due anni ha messo in luce i numerosi limiti dell'Unione europea che già si erano manifestati durante la crisi economico-finanziaria che ha battuto alle sue porte con forza a partire dal 2011.

La debolezza dell'Unione europea mostrata in questi frangenti ha sicuramente avuto ripercussioni rilevanti sul processo di integrazione europea sia da un punto di vista politico, ma anche sociale<sup>4</sup>.

In questo difficile contesto, è emerso come la sostenibilità dei diritti, e non solo quelli di matrice sociale, presupponga un'economia che funzioni e che sappia reagire a situazioni di emergenza<sup>5</sup>.

Tuttavia, benché gli Stati europei presentino le caratteristiche della forma di Stato sociale, l'Unione europea si discosta da una marcata caratterizzazione sociale, tanto che ha soltanto una politica monetaria comune ma non anche una competenza esclusiva e autonoma in merito alla politica economica e sociale<sup>6</sup>.

Emerge, così, che le ragioni dell'appartenenza all'Unione europea non possano e non debbano concretizzarsi nel solo rispetto dei vincoli di bilancio e nella conservazione della governabilità istituzionale necessaria per la stabilità del mercato, ma debbano procedere nella direzione di combattere l'esclusione sociale, promuovere la giustizia, la coesione economica, sociale e territoriale e superare una volta per tutte la tensione tra mercato e solidarietà.

Questa direzione sembra inevitabile da intraprendere e rafforzare, soprattutto se si osservano gli effetti della crisi economica e finanziaria che hanno investito l'Europa nel decennio scorso, determinando un profondo impatto sul ruolo dello Stato e dell'organizzazione della società<sup>7</sup>.

Infatti, le politiche europee e nazionali di *austerity*, imposte dalla necessità di rientro nei parametri di Maastricht e dai vincoli del Fiscal Compact, ma anche da una scarsità di risorse e dal difficile rilancio della crescita e delle produttività, hanno accentuato le disuguaglianze economiche e sociali e i fenomeni di marginalizzazione, minando in questo modo i pilastri dello Stato sociale. Oltre

*«Europe is a story of new beginnings. After every crisis came a European Renaissance. And this is what Europe needs in our day and age. This is our responsibility: to end the pandemic and to shape a new beginning for Europe. Europe is able to overcome crises and to deliver for the future of its citizens».*

4. Tra gli altri, sul punto A.M. Poggi, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, in «Federalismi.it», n. 1, 2017.

5. Come evidenzia E. Rossi, *La sostenibilità del Welfare al tempo della crisi. Una proposta*, in «Diritto e Società», n. 1, 2014, pp. 1-2.

6. Infatti, il TFUE, agli artt. 2, 5 e 119, prevede che le istituzioni europee devono limitarsi al coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

7. G. Napolitano, *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, il Mulino, Bologna, 2012.

a ciò, e in termini più penetranti, quelle stesse politiche hanno anche determinato una profonda sfiducia nella capacità dell'Unione europea di essere un vero e proprio sistema politico e non soltanto un mercato interno.

Questa visione, resa necessaria dalla contingenza della crisi, ha determinato, di conseguenza, dei percorsi involutivi dei sistemi di *Welfare*, dovuti principalmente, ma non solo, a tagli orizzontali della spesa pubblica. In particolare, ciò è avvenuto riversandosi sulla tutela dei diritti fondamentali, causando diversità sotto il profilo dei livelli di garanzia dei diritti sociali, compromettendo la loro effettività, accentuando di conseguenza ulteriormente il divario sociale.

Infatti, la tradizionale tensione che vede il diritto europeo privilegiare il mercato e la concorrenza, lasciando ai singoli Stati membri l'effettiva garanzia della sicurezza sociale dei propri cittadini, evidenzia la debolezza dell'intero sistema, soprattutto in situazioni di crisi economica. Questo paradigma, infatti, sembra di fatto impedire l'elaborazione di soluzioni comuni per superare il conflitto tra diritti economici e diritti sociali, determinando, da un lato, l'arretramento del modello sociale europeo e, da altro lato, uno svilimento proprio dei diritti sociali riconosciuti nei singoli Stati, vista anche la loro contenuta discrezionalità nelle scelte politiche di bilancio.

In questo contesto, si inserisce l'emergenza sanitaria da Covid-19 del 2020 che ha causato una nuova crisi economica di carattere globale, una crisi rapida e che ha colpito *in primis* i Paesi più industrializzati ed economicamente più avanzati e che ha visto nell'adozione del Next Generation EU<sup>8</sup> un momento di svolta<sup>9</sup> rispetto agli interventi della crisi precedente, anche rispetto all'intero processo di integrazione europea. Non vi è dubbio che gli elementi di novità siano numerosi e sostanziali.

Infatti, il Next Generation EU, oltre a prevedere un intervento di risoluzione di una crisi squisitamente europeo, ha generato la creazione di uno *stock* di debito comune, fino ad arrivare a modalità di erogazione delle risorse, non più soltanto attraverso un sistema di prestiti, ma anche tramite sovvenzioni. Questa decisione, insieme alla sospensione delle regole del Patto di Stabilità e Crescita<sup>10</sup>, ha tradotto in termini concreti e tangibili il concetto di solidarie-

8. Regolamento (UE) 2020/2094 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi Covid-19.

9. In questi termini, F. Costamagna, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, in «I Post di AISDUE», III, aisdue.eu, Sezione Atti convegni AISDUE, n. 3, 15 dicembre 2021, il quale sottolinea che «vi è chi, nell'imminenza della sua adozione, ha parlato di momento Hamiltoniano per il processo di integrazione europea».

10. In particolare, con la COM(2020) 123, 20/03/2020, *Comunicazione della Commissione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, si è deciso

tà interstatale, in un periodo di estrema difficoltà come quello rappresentato dall'emergenza sanitaria, e soprattutto determinando un totale cambio di prospettiva rispetto all'approccio di rigore e *austerità* tenuto durante la crisi economica dei debiti sovrani del 2011 poco incline a porre attenzione alle politiche sociali.

Dunque alla luce di ciò, la crisi pandemica ha confermato la necessità di un capitalismo "dal volto umano", plasmato attraverso un rilancio dell'intervento pubblico nell'economia come motore per orientare i rapporti di mercato verso l'interesse generale<sup>11</sup>, configurando l'azione finalizzata a una crescita sostenibile e incentrata sull'implementazione dei diritti sociali, tradizionalmente di matrice nazionale.

L'obiettivo, pur oggi davvero molto difficile da conseguire, dunque, dovrebbe tendere, proprio attraverso un robusto investimento di risorse su diritti sociali autenticamente europei e quindi su una loro profonda affermazione, a una concreta possibilità di prevedere, entro la cornice del processo di integrazione, una Unione sociale che rappresenti un pilastro imprescindibile al fianco di quelli già saldamente previsti dall'evoluzione dell'ordinamento sovranazionale, capovolgendo la natura complementare dell'azione sociale europea rispetto a quella svolta da parte degli Stati membri nazionali<sup>12</sup>.

## 2. La dimensione sociale dei diritti nel processo di integrazione europea

Per far emergere le complesse problematiche sottese al compimento del processo di integrazione europea in tutte le sue necessarie dimensioni, è importante ripercorrere l'itinerario della costruzione del modello sociale europeo a partire dagli anni '50 del secolo scorso ad oggi, e quali sono gli strumenti che sono stati messi a punto per fondarlo e implementarlo, parallelamente a quelli ideati per far fronte alle crisi economiche.

di congelare la procedura di infrazione per il superamento della soglia percentuale del rapporto deficit/Pil nella valutazione di conformità alle disposizioni dettate dal Patto, con il fine di garantire agli Stati membri spazi di manovra per politiche fiscali espansive e, pertanto, fronteggiare anti-ciclicamente lo *shock* simmetrico causato dalla pandemia. Il tutto è avvenuto mediante l'attivazione, per la prima volta, della clausola di salvaguardia generale (*General Escape Clause*) inserita nel PSC.

11. Così M. Mazzucato, *Non sprechiamo questa crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2020, p. 6 ss.

12. F. Vandenbroucke, *The Idea of a European Social Union: A Normative Introduction*, in F. Vandenbroucke, C. Barnard, G. De Baere (eds.), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 3 ss.

Il secondo dopoguerra, come noto, ha determinato, attraverso l'approvazione di nuove Costituzioni, il superamento dello Stato liberale così come si era manifestato dal XIX secolo in poi. Il risultato è stato quello che viene definito Stato sociale. Ci si allontana quindi progressivamente da quella che M.S. Giannini definiva come una «nozione inutile»<sup>13</sup>, in quanto mutano profondamente i compiti dello Stato, che comincia a esercitare una serie di azioni positive, al fine di ridurre le disparità sociali, reddituali e anche territoriali.

In questo senso, il principio di uguaglianza trova una nuova dimensione, delineando non solo una parità di condizioni d'accesso, ma ponendo in campo anche piani e programmi dello Stato volti a determinare un'uguaglianza in senso sostanziale.

Tali azioni dello Stato, come sostenuto da noti costituzionalisti

sono naturalmente fondate sulla capacità redistributiva fiscale dello Stato stesso e vanno temperate anche nel quadro costituzionale dei diritti fondamentali relativi ai rapporti economici. Si deve quindi ritenere che ormai la nozione di Stato sociale descriva sotto il profilo giuridico la realtà della forma di Stato europea contemporanea, avendo marcato un profondo distacco dalla forma di Stato liberale che aveva caratterizzato la fase storica precedente<sup>14</sup>.

Si può dunque parlare di una diffusione dei *Welfare States* in Europa nel dopoguerra, anche se è difficile parlare di un modello sociale unico, tanto che il rilievo odierno riconosciuto ai diritti sociali è, come vedremo, frutto di un tortuoso itinerario, che superando ostacoli e passaggi critici di vario genere ha portato a esiti non del tutto scontati. È comunque importante sottolineare, come ci ricorda N. Bobbio, che l'età dei diritti è stata, soprattutto a partire dalla metà degli anni '60 del secolo scorso, la stagione dei diritti sociali, affermata si come vedremo anche nel processo di integrazione europea<sup>15</sup>.

Accanto alle Costituzioni moderne, nel dopoguerra comincia questo percorso che trova nel Trattato di Roma del 1957 una sua prima formulazione. L'obiettivo dichiarato del legislatore europeo, tuttavia, non era quello di un elevato tasso di socialità, bensì si limitava a eliminare le disparità di trattamento che potevano ostacolare l'istituzione e il buon funzionamento del mercato unico. Data, quindi, la differenza tra le Costituzioni nazionali dense di affermazioni di principio e le lacune invece in materia nei Trattati europei, la dottri-

13. M.S. Giannini, *Stato sociale: una nozione inutile*, in «Il Politico», vol. 42, n. 2, 1977, p. 205 ss.

14. P. Bilancia, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in «Federalismi.it», 14 settembre 2018, p. 4.

15. N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990, p. 45.

na ha messo in contrapposizione i diritti sociali protetti dalla dimensione statale e le libertà economiche, evidenziando la matrice originariamente economicistica della dimensione europea<sup>16</sup>, portato anche di quella iniziale divisione di competenze tra ciò che avrebbero dovuto fare le istituzioni comunitarie che si andavano a creare e ciò di cui si dovevano (continuare a) occupare, invece, le Costituzioni nazionali: da un lato, le libertà economiche e il mercato comune, e dall'altro, le politiche di *Welfare* e di protezione sociale, da perseguire all'interno di ogni singolo Stato<sup>17</sup>.

Tuttavia, il silenzio dei Trattati originari in materia di diritti sociali è stato interrotto, a partire dagli anni '70, da una coraggiosa giurisprudenza europea tanto che da lì in avanti si dovette approdare alla previsione di una politica sociale europea e a una presa d'atto dell'esistenza di diritti sociali. Si pensi innanzitutto, all'istituzione dei Fondi Europei, quali veicolo per la coesione sociale e la riduzione delle diseguaglianze territoriali a metà anni degli anni '80 (Atto unico Europeo) e ancora di più agli interventi del Trattato di Maastricht che prevedeva misure per attuare la Carta sociale europea del 1961 e la Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, firmata nel 1989<sup>18</sup>.

La svolta avvenne qualche anno dopo ad Amsterdam con l'inclusione dell'Accordo sulla Politica Sociale al Trattato, grazie anche al rinnovato slancio che il progetto di integrazione europea aveva trovato, avendo in quel momento anche come chiaro obiettivo l'Unione economia e monetaria.

Nel 2000 poi la Carta dei diritti fondamentali firmata a Nizza segna un ulteriore passaggio cruciale nell'affermazione dei diritti in Europa che viene incorporata nel Trattato di Lisbona, all'interno del quale sembra evidente la volontà di superare l'eccessiva fiducia originaria nel benessere garantito dal mercato in luogo della necessità di positivizzare i diritti sociali, anche se i nuovi Trattati registrano sì una previsione dei diritti fondamentali (anche sociali, appunto), ma non corrispondenti a quelli previsti dalle Costituzioni nazionali. Infatti, la previsione e la protezione dei diritti sociali a livello sovranazionale appare "indiretta e puramente eventuale", in quanto i vincoli riconosciuti non sono connessi direttamente alla difesa di alcuni diritti sociali, ma sono giudicati rilevanti nella misura in cui essi siano riconducibili a interessi pubblici collegati all'attuazione di determinate politiche europee.

16. A.M. Poggi, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, cit., p. 12.

17. G. Grasso, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in «Rivista AIC», n. 4, 2016.

18. Sul punto, S. Gambino, *Costituzione, integrazione europea e crisi economica: presente e futuro dei diritti sociali*, in «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», n. 1, 2019, p. 69, il quale evidenzia come «i primi costituenti europei avevano manifestato una fiducia eccessiva sul ruolo autopropulsivo del mercato e sulla relativa capacità di creare condizioni sociali adeguate nella direzione della coesione e della integrazione sociale ed economica».

Ciononostante, il Trattato di Lisbona ha assegnato all'Unione obiettivi chiari e ambiziosi in campo sociale, pur con competenze limitate rispetto a quelle degli Stati membri in questo ambito: la promozione dell'occupazione e di alti livelli di protezione, inclusione e non discriminazione, giustizia sociale, uguaglianza tra donne e uomini, solidarietà tra generazioni e diritti dei bambini (art. 3 TFUE). E ancora, coesione economica, sociale e territoriale e solidarietà tra gli Stati membri sono stati ugualmente indicati in modo esplicito. Il Trattato di Lisbona è stato quindi salutato come il punto più rilevante del lungo processo di apertura reciproca e convergenza tra Stati membri, considerandolo, allo stesso tempo, un possibile trampolino di lancio «*per un ulteriore rafforzamento di questo processo, economicamente vantaggioso, socialmente e politicamente sostenibile*»<sup>19</sup>.

Stante questo quadro, è necessario tuttavia evidenziare come la crisi economica iniziata negli USA nel 2008 e successivamente allargatasi all'Unione europea a partire dal 2011, ha segnato un'altra battuta d'arresto per la costruzione del *modello sociale europeo* a causa dei vincoli di finanza pubblica dell'Unione europea e le misure di *austerità* introdotte in molti paesi dell'Eurozona. Qual è stato il risultato di tutto ciò? Ebbene, è chiaro che quando si tratta di tagliare la spesa i primi terreni che più facilmente e velocemente possono venire incisi sono proprio quelli oggetto di prestazioni e sussidi.

Una prima timida risposta a questo è venuta dall'approvazione nel 2017 del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali<sup>20</sup> volto a rimettere al centro il tema dei diritti sociali stessi, dimostrando che non è più e non solo il mercato il vero *centro* del processo di integrazione europea e determinando il superamento della concezione del cittadino europeo come *homo oeconomicus*<sup>21</sup>.

In questa prospettiva, il Pilastro sociale europeo stabilisce 20 principi e diritti essenziali per mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti nell'Europa del 21° secolo, che insieme al Documento sulla dimensione sociale dell'Europa (redatto nello stesso anno), costituiscono un punto di partenza per una maggiore attenzione al benessere dei cittadini e agli scenari di potenziamento del *modello sociale europeo*<sup>22</sup>.

Esso deve tuttavia essere elaborato e riempito di contenuti, in particolare attraverso lo stanziamento di adeguate risorse di bilancio che possano consentire l'effettivo perseguimento degli obiettivi dichiarati. In questo senso, il Pilastro

19. M. Ferrera, *Si può costruire una Unione sociale europea?*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 2018, p. 567.

20. COM (2017) 250 del 26 aprile 2017, *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*.

21. P. Bilancia, *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit., p. 8.

22. G. Allegri, *Per una European Social Union, Working Paper del Centro Studi Europei*, n. 19, 2019.

sociale, se efficacemente attuato, potrebbe contribuire a “rendere saldo” uno dei tradizionali “zoccoli duri” del processo di integrazione europea.

Tuttavia, è stato fatto notare come anche quest’iniziativa, inizialmente, sia stata priva del coraggio necessario per far fare un salto di qualità all’UE in questo ambito, c’è chi addirittura l’ha definita come un passaggio a ritroso a seguito dell’itinerario tortuoso culminato con il Trattato di Lisbona e con la vincolatività della Carta. Quindi, come criticamente sottolineato, nell’istituire il Pilastro, la Commissione si è affidata essenzialmente a strumenti non vincolanti, i più significativi dei quali sono, da un lato, la raccomandazione 2017/761 e, dall’altro, l’atto di proclamazione inter-istituzionale (congiuntamente a Consiglio e Parlamento europeo), che ha concluso solennemente il vertice sociale di Göteborg del novembre 2017<sup>23</sup>.

Quindi, le due colonne portanti del Pilastro – se è consentito affidarsi a un’altra metafora architettonica – sono due misure di *soft law*: una tipica, ovvero la raccomandazione ai sensi dell’art. 292 del TFUE; l’altra atipica, sebbene certo non sconosciuta al variegato repertorio di forme in cui è storicamente emerso uno specifico sistema di protezione dei diritti (sociali) fondamentali dell’Unione europea.

E non solo: data la natura giuridica del Pilastro i principi e i diritti in cui si sostanzia non sono dunque direttamente applicabili: essi devono essere tradotti in azioni specifiche o in atti normativi distinti al livello appropriato, che è essenzialmente quello degli Stati membri.

Il modello che emerge è dunque quello di un sistema europeo che protegge solo in misura indiretta ed eventuale la sfera sociale dei cittadini, in quanto non dotato di una competenza specifica, ma solo concorrente e di coordinamento. Questo chiaramente accade anche perché, da una parte, la tutela dei diritti sociali prevede un’azione positiva del soggetto pubblico, la quale necessita di una copertura di spesa importante, che è difficile da sostenere per l’Unione Europea, dall’altra (e collegata a questa) c’è la volontà degli Stati membri di mantenere la competenza in capo a tali ambiti anche data la diversità dei propri modelli di riferimento.

Alla luce di questo quadro critico, nonostante la Commissione avesse già iniziato a tradurre nella pratica i principi del Pilastro, proponendo nel 2020 iniziative relative al sostegno all’occupazione giovanile e a salari minimi adeguati, il 4 marzo 2021 ha lanciato il Piano di azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali con l’obiettivo (e il tentativo) di concretizzare, tramite azioni specifiche, la propria ambizione di un’Europa sociale forte, che concentri la propria

23. S. Giubboni, *L’insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in «Politica del diritto», n. 4, 2018, pp. 561-562.

attenzione su obiettivi quali occupazione e competenze per il futuro e apra la strada a una ripresa socioeconomica equa, inclusiva e resiliente da conseguire entro il 2030.

Si tratta dunque di una nuova opportunità per l'Europa di aggiornare il proprio *corpus* di norme sociali, affrontando nel contempo con successo le trasformazioni indotte dai nuovi sviluppi a livello sociale, tecnologico ed economico e dalle conseguenze socioeconomiche della pandemia.

### **3. Il quadro degli strumenti europei per l'implementazione dei diritti sociali**

Alla luce di queste nuove spinte sarebbe impreciso descrivere l'Europa sociale esclusivamente come un sistema *in potenza* e non anche, seppure molto limitatamente, *in atto*.

Volendo seguire la tradizione di Max Weber, la teoria politica considera in generale i diritti come fonti di potere (le cd. *Machtquellen*)<sup>24</sup>. Esistono tre tipi distinti di fonti di potere che sostengono l'effettivo esercizio di qualsiasi diritto. In primo luogo, vi sono fonti normative. In secondo luogo, vi sono fonti coercitive. In terzo luogo, vi sono risorse strumentali, ovvero la disponibilità di condizioni pratiche per un pieno esercizio dei diritti. Mentre è essenzialmente il secondo tipo di fonti (quelle legali-coercitive) a rendere forti i diritti, nelle società liberal-democratiche contemporanee non dobbiamo sottovalutare l'importanza degli altri due tipi: le fonti normative che operano a livello ideale e motivazionale, mentre le fonti strumentali che agevolano l'attuazione e applicazione dei diritti.

Infatti, in questo senso – come abbiamo già notato –, l'Unione dalla metà degli anni '80 esercita funzioni di supporto rispetto agli Stati Membri (nonché agli attori locali) nel perseguire obiettivi di carattere sociale (ma non solo) attraverso l'uso delle risorse dei Fondi europei previsti dai cicli di programmazione finanziaria pluriennali, tra cui rilevanti sono i Fondi volti a un'azione sovranazionale nel campo della protezione sociale: il Fondo Sociale Europeo, il Fondo Europeo per l'adeguamento alla Globalizzazione e il più recente Next Generation EU.

Nel primo caso parliamo di uno strumento, previsto sin dalla firma dei Trattati di Roma del 1957, che ha sempre avuto come punto nevralgico l'occupa-

24. Si veda la sintesi del pensiero weberiano in M. Ferrera, *Teoria empirica della politica e diritti sociali*, in «Ragion pratica», n. 2, 2016, p. 477, nonché Id., *Si può costruire una Unione sociale europea?*, cit., p. 575.

zione, anche se nel corso del tempo ha cambiato più volte principi e obiettivi. Per queste ragioni è stato uno strumento fondamentale nel perseguire gli obiettivi di Europa 2020 volti a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Dal nuovo ciclo di programmazione 2021-2027, però, il FSE ha cambiato denominazione, diventando FSE+<sup>25</sup>. Questa nuova denominazione non ha solo una funzione di *re-branding* dello strumento ma ha comportato importanti novità. In *primis*, è il frutto di un accorpamento di più strumenti (il FSE, Iniziativa per l'occupazione giovanile, il Fondo di aiuti europei agli indigenti, il Programma di occupazione e di innovazione sociale e il Programma europeo per la salute) per rendere possibile promuovere azioni più coordinate e trasversali evitando accavallamenti o sovrapposizioni, semplificando, dunque, anche le procedure e l'accessibilità.

Inoltre, per il bilancio 2021-2027, nonostante le previsioni non ottimistiche durante il periodo di negoziazione, la quota di rilevanza del FSE+ rispetto alla generale Politica di Coesione sale dal 23% al 27%, avendo a disposizione circa 99 miliardi di euro. Obiettivo principale del FSE+ sarà l'implementazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, citato in precedenza<sup>26</sup>, mostrando come il collegamento tra il primo e il secondo sia particolarmente stringente, sia su un piano concettuale che di effettiva messa a terra.

In questa cornice, si collocheranno gli Stati membri per vedere come tali macro aree di intervento potranno declinarsi e trovare effetti di massima efficacia. Infatti, la quasi totalità dei Fondi verrà utilizzata tramite una gestione concorrente secondo la quale i singoli Stati membri attueranno i programmi e i progetti previsti dal FSE+ in accordo e coordinamento con la Commissione Europea.

Chiaramente il FSE+ continuerà a interfacciarsi con gli altri fondi e strumenti di finanziamento sovranazionali; in particolare manterrà la forte relazione con il Fondo Europeo per l'Adeguamento alla Globalizzazione, oggi denominato Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per i lavoratori in esubero (FEG), istituito col Regolamento 1927/2006 con l'obiettivo di supportare i lavoratori che hanno perso la propria occupazione per motivi ricon-

25. Sul punto si veda il Regolamento (Ue) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante *Disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti*.

26. Cfr. G. Centurelli, «Next Generation Eu» e fondi strutturali. *L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo ed elementi di semplificazione nel periodo 2021-2027*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 1, 2022, p. 40.

ducibili alla globalizzazione, attraverso iniziative di formazione e reinserimento lavorativo.

Il FEG si caratterizza per la flessibilità nella risposta e nella capacità di adattamento ai contesti in cui si cala, spesso riuscendo a ricollocare i lavoratori, grazie alla nuova formazione degli stessi, adatta ai nuovi contesti locali-globali. La capacità di adattamento e di modellazione sul caso specifico è sicuramente la cifra distintiva di questo strumento, che ha permesso alle istituzioni degli Stati membri di creare pacchetti formativi

adattati alle necessità e alle aspettative dei lavoratori tenendo conto nel contempo delle esigenze professionali degli stessi, delle condizioni dei mercati del lavoro locali o regionali e del potenziale di riassorbimento dei settori considerati nonché dalla strumentazione di servizi e misure a disposizione a livello di singolo Stato Membro<sup>27</sup>.

Visti gli ottimi risultati ottenuti, per il periodo 2021-2027 il FEG ha una portata più generale, permettendo soprattutto di intervenire in caso di *shock* derivanti dalla transizione digitale e dall'automazione<sup>28</sup>, che potrebbe determinare un forte mutamento dei sistemi economico-sociali nei prossimi anni.

È poi da considerare, seppur brevemente, il ruolo giocato da Next GenerationEU, strumento che, come ricordato, è stato istituito per rispondere agli effetti della crisi pandemica, portando le risorse stanziati nel bilancio EU da 1000 a 1800 miliardi. È da notare come l'istituzione del Next Generation EU è stato possibile anche grazie al fatto che l'Unione Europea per la prima volta andrà direttamente sul mercato producendo debito europeo<sup>29</sup>.

Questo permetterà di sostenere gli Stati membri attraverso una parte di prestiti e una parte di sussidi, garantendo da un lato una maggiore stabilità economica e dall'altro supportando gli Stati gravati da un alto debito pubblico.

Per quanto riguarda la politica sociale, è interessante notare come una parte del Next Generation EU sia proprio dedicata alle misure di risposta sociale alla crisi che stiamo attraversando. In particolare, si fa qui riferimento al programma React-EU (50,6 miliardi di euro stanziati)<sup>30</sup> che ha l'obiettivo di perseguire

27. G. Giardinieri, *Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione come strumento solidaristico dell'Unione*, in «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», n. 3, 2016, p. 544.

28. L. Pasqui, *Employment Crises, Digital Transition and Territorial Context: The Case of the European Globalisation Adjustment Fund for Displaced Workers (EGF)*, in «Italian Labour Law E-Journal», vol. 15, n. 2, 2022, pp.157-71.

29. Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

30. Regolamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il supera-

una crescita verde, digitale e resiliente. I suoi fondi saranno quindi ripartiti tra il FESR (Fondo europeo per lo sviluppo regionale), il FEAD (Fondo di aiuti europei agli indigenti) e, il già citato FSE+ nella misura, quindi, di risorse aggiuntive ed erogate nel biennio 2021-2022.

Queste ultime si pongono l'obiettivo principale di preservare posti di lavoro tramite regimi di riduzione dell'orario, il sostegno alle categorie considerate più fragili come giovani e persone vulnerabili, nonché investimenti a favore della crescita e sviluppo delle competenze.

Infine, anche rispetto al programma Next Generation EU è significativo considerare come i prestiti e le sovvenzioni concessi agli Stati membri siano stati declinati in Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR), i quali, sono stati evidentemente influenzati dai 5 ambiti indicati a livello europeo, *Un futuro più verde, Un futuro più digitale, Un futuro più sano, Un futuro più forte, Un futuro più uguale*<sup>31</sup>.

Ancora una volta, dunque, diventa sempre più complesso discernere in maniera chiara le politiche sociali di stampo esclusivamente nazionale da quelle di matrice europea, mostrando, d'altra parte, un diverso rapporto tra Unione Europea e Stati membri in riferimento alle normative di finanza pubblica.

Infatti, vale la pena sottolineare la distanza tra l'intervento dell'Unione europea negli anni successivi alla crisi del 2008, da quello, invece, degli anni della crisi pandemica. Se, nel primo caso, l'orientamento è stato quello di limitare la libertà in campo di finanza pubblica ai singoli governi nazionali<sup>32</sup> con inevitabili ricadute sul piano della protezione e garanzia dei diritti sociali, nel secondo, invece, sono state impiegate una serie di misure volte al contenimento degli effetti sociali più negativi: si pensi alla sospensione del Patto di Stabilità e Crescita<sup>33</sup>, al Quadro Temporaneo in materia di aiuti di Stato<sup>34</sup>, così come al programma SURE<sup>35</sup>, volto al sostegno dei lavoratori che hanno subito gli effetti delle chiusure (in Italia si è tradotto in un supporto finanziario per la Cassa Integrazione).

mento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di Covid-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU).

31. Nel caso del PNRR italiano le 6 missioni sono state definite come segue: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca; Inclusione e coesione; Salute.

32. Sia permesso qui il rinvio a C. Golino, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, Cedam, Padova, 2013.

33. Si veda *supra* nota 10.

34. COM (2020)1863, *Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19*.

35. Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, *che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19*.

Questa ennesima crisi affrontata dall'Unione Europea potrebbe aver innescato un'accelerazione verso la definizione di un'Unione Sociale Europea?

#### 4. Osservazioni conclusive

Il quadro generale degli strumenti disegnati dall'Unione europea per il sostegno della politica sociale, e da ultimo il Next Generation EU, dunque, si pone come ulteriore tassello di una storia a tappe per la costruzione di una vera e propria Unione sociale europea, in cui due anime contrapposte, una incentrata sullo sviluppo del mercato unico, l'altra su un progressivo avvicinamento delle legislazioni nazionali, si scontrano cercando di orientare la strada dell'integrazione europea in un senso piuttosto che in un altro.

Chiaramente, la creazione di debito comune segna un precedente importante, sia perché da una parte evidenzia come l'Unione Europea sia ormai molto più una "comunità di destino", che semplicemente un grande spazio in cui vigono le quattro libertà di circolazione. Allo stesso tempo, però, è anche un netto segnale di distanza rispetto alla crisi del 2008, in cui non solo si faticò a rispondere come un organismo veramente sovranazionale, ma si attuarono, come già detto, politiche di *austerità* e la creazione di debito era vista come un segnale negativo e interpretato con sfiducia dai mercati.

Pertanto, è possibile ravvisare anche un cambio di prospettiva da parte dell'attore europeo, il quale da limite rispetto all'intervento statale in campo sociale, ne diventa ideatore, promotore e, ora, anche finanziatore. Allo stesso tempo, è bene ricordare come il percorso intrapreso a livello sovranazionale nella tutela dei diritti sociali non nasce oggi, bensì affonda le sue radici già negli anni '50 costituendo una base se non giuridica, quantomeno storica, per l'esistenza di un'Unione sociale europea. Quest'ultima, tuttavia, non deve rischiare di essere concepita come funzionale a un efficientamento del mercato, bensì essa dovrebbe contribuire a mutare la postura dell'Unione stessa rispetto al mercato, nella ricerca di un nuovo equilibrio tra libertà economiche e diritti sociali.

L'auspicio che si prospetta dunque, e che tenta di rispondere alle domande iniziali, è quello di una *de-conciliazione* asimmetrica fra dimensione economica e dimensione sociale della Unione europea, verso uno scenario di *ri-conciliazione* imperniato sulla costruzione di una vera e propria Unione sociale europea, che necessita di tutta la nostra forza concettuale e intellettuale<sup>36</sup>.

36. Si veda M. Ferrera, *Si può costruire una Unione sociale europea?*, in «Quaderni costituzionali», cit., p. 584.

# L'EUROPEIZZAZIONE DEI DIRITTI SOCIALI: CARATTERI E SFIDE

ALESSANDRO MARTELLI

SOMMARIO: 1. Introduzione. Un dibattito ampio e articolato – 2. Gli itinerari del Welfare State e dei diritti sociali in UE – 3. Gradi di europeizzazione: questioni in gioco e possibili prospettive.

## 1. Introduzione. Un dibattito ampio e articolato

La crisi pandemica sembra aver dato all'Unione Europea (UE) quel volto sociale che per tanto tempo e da tanti osservatori è stato ritenuto insufficientemente legittimato e praticato al suo interno. Lo stato di emergenza provocato dal Covid-19 ha visto l'UE protagonista sia nel finanziamento della ricerca di un vaccino sia nella predisposizione di un pacchetto di misure di fronteggiamento delle ripercussioni socio-economiche, oltre che sanitarie (il Next Generation EU – NGEU) che, integrando il Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e poggiando sulla sospensione temporanea del Patto di Stabilità e Crescita di cui al Trattato sul funzionamento dell'UE, ha puntato su una prospettiva di ripresa e sviluppo basata su coesione sociale e crescita sostenibile. Tale protagonismo si è saldato, in maniera evidentemente inaspettata e imprevedibile, eppur assai congruente, con il lancio del Pilastro europeo dei diritti sociali avvenuto nel 2017, suggerendo la possibilità di una svolta decisiva in quella che può essere definita la lunga e toruosa strada verso l'Europa sociale<sup>1</sup>.

Come è noto, il dibattito sia politico sia accademico sul grado di compiutezza raggiunto dal progetto comunitario avviatosi nel 1957 da parte del nucleo dei Paesi che nel 1951 avevano costituito la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) è stato ed è ancora piuttosto acceso e partecipato.

1. B. Vanhercke, D. Ghailani, S. Spasova, P. Pochet (eds.), *Social policy in the European Union 1999-2019: the long and winding road*, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), Brussels, 2020.

Le riflessioni che si concentrano sull'esistenza e sul grado di maturazione di un modello sociale comunitario, venute da accenti assai critici, ricomprendono questioni distinte, seppur certamente correlate tra loro.

Semplificando, si può affermare che i nodi essenziali siano due: da un lato, se lo sviluppo dei sistemi di protezione sociale entro i diversi stati membri abbia rivelato caratteristiche sostantive comuni, mostrando cioè elementi di convergenza; dall'altro, se l'Unione Europea abbia elaborato e adottato "in sé" un assetto in cui i diritti sociali rivestano una centralità e mostrino una solidità tali da costituirsi come elemento riconoscibile e caratterizzante dell'azione comunitaria, con una capacità di orientare le scelte di welfare entro il perimetro comunitario, cioè influenzando il comportamento degli stati membri.

In altre parole, affrontare il tema dell'europeizzazione dei diritti sociali significa parlare di itinerari (plurali) del Welfare State (WS) in Europa e di itinerari (incerti) dell'UE come attore di welfare, domandandosi quale "posto" abbiano e possano avere le politiche sociali nello scacchiere UE, nei rapporti tra UE e Stati membri, nell'identità espressa dall'UE in relazione al mondo circostante. La "posta in palio", per così dire, ha a che fare con l'esigenza di affiancare alla crescita e allo sviluppo finalità legate a equità, coesione, benessere.

Quale "impronta" ha avuto, ha e potrà avere l'UE sui diritti sociali? Cosa si riconosce, cosa si rimprovera, cosa si chiede all'UE in tale ambito? Si tratta di un percorso assai articolato, che necessariamente va messo in relazione all'assetto complessivo del disegno comunitario e, come anticipato, non può prescindere dalle traiettorie di welfare seguite dai Paesi membri.

Le critiche principali mosse a chi intravede una europeizzazione virtuosa dei diritti sociali sono due.

In primo luogo la scarsa autonomia, se non una vera e propria subordinazione, della strategia welfaristica UE sotto il peso di orientamenti di tipo mercatistico, risalenti al codice genetico del disegno comunitario, che secondo alcuni ancora oggi ne condizionerebbero l'azione in modo evidente<sup>2</sup>.

In secondo luogo, la debole capacità di dare seguito e concreta traduzione a visioni pro-sociali che, pure, hanno spesso trovato spazio nel discorso comunitario. Tale debolezza si è rivelata come incapacità ora di andare oltre un «attivismo politico programmatico»<sup>3</sup>, ora di superare il limite di un'UE percepita

2. A. Somma, *Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Laterza, Bari, 2021.

3. J. Luther, *Il futuro dei diritti sociali dopo il "social summit" di Goteborg: rafforzamento o impoverimento?*, in P. Bilancia (a cura di), *La dimensione europea dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2019.

come «paper Europe»<sup>4</sup>, segnando un grande scarto tra petizioni di principio e dichiarazioni da un lato e loro concreta attuazione dall'altro.

La consistenza del progetto sociale comunitario, come evidenziato, va analizzata su più piani. Nel prosieguo si prenderanno in rassegna, al riguardo, alcuni aspetti relativi agli itinerari europei del welfare state e all'evoluzione dell'assetto istituzionale comunitario, per poi proporre alcune considerazioni in chiave prospettica.

## 2. Gli itinerari del Welfare State e dei diritti sociali in UE

Gli itinerari della protezione sociale in Europa si costituiscono entro un articolato intreccio che è frutto delle traiettorie del WS nei Paesi membri e della rilevanza che la materia welfaristica ricopre nell'evoluzione del disegno comunitario. Ciò significa che ci si trova di fronte a un fenomeno dall'evidente carattere processuale, non lineare, le cui determinanti sono la fisionomia e le peculiarità (a loro volta evolutive), quindi anche le differenze, dei diversi sistemi di welfare nazionali, le competenze attribuite all'Unione Europea, nonché le interazioni tra le une e le altre, segnate a loro volta dall'andamento socio-economico e dal clima politico-culturale che lo accompagna sotto forma di narrazioni e preferenze.

Come è noto, sebbene via siano antecedenti storici (ad esempio le *poor laws* elisabettiane) e dinamiche di trasformazione che segnano in profondità il contesto europeo e ne “preparano” l'avvento, la matrice che porterà poi alla definizione dello Stato sociale come apparato istituzionale e al suo progressivo diffondersi tra i Paesi europei si sviluppa tra la fine del XIX secolo, sotto la spinta della legislazione assicurativa bismarckiana, e la prima metà del XX, nel quadro del modello degli *equal rights* di stampo beveridgeiano, proposto al tempo della coalizione inglese fra conservatori e progressisti sorta per affrontare la seconda guerra mondiale e, poi, largamente implementato dal governo laburista negli anni del dopoguerra<sup>5</sup>.

Lo sviluppo del WS nei diversi Paesi europei ha vissuto una fase di forte espansione in quelli che vengono ricordati come i “trent'anni gloriosi” (1945-1975), arco temporale nel corso del quale diffusamente si è prodotta una istituzionalizzazione e articolazione funzionale dei sistemi di protezione sociale

4. A. Giddens, *Turbulent and Mighty Continent. What Future for Europe?*, Polity Press, Cambridge, 2013.

5. F. Girotti, *Welfare State. Storia, modelli e critica*, Carocci, Roma, 1998; G.A. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari, 1996.

nazionali. Dopo questo periodo, il processo di progressivo aumento della spesa sociale e di arricchimento dell'offerta di welfare ha subito l'impatto della prima recessione economica di portata già globale, la quale ha soprattutto messo in dubbio l'idea che la crescita economica e sociale potessero procedere indefinitamente e armonicamente.

Nel corso del processo che ha accompagnato lo sviluppo del WS nella seconda metà del XX secolo i diversi modelli redistributivi e le diverse elaborazioni politico-culturali, le diverse configurazioni socio-economiche nazionali, le diverse velocità di avvio e di promozione dei sistemi di protezione sociale hanno portato a registrare, tra i Paesi europei, tendenze evolutive diverse, riconducibili alla varietà di regimi di welfare (liberale; social-democratico; conservatore/corporativo, compresa la variante mediterranea a forte impronta familistica) efficacemente tipologizzata alla fine del secolo scorso da Esping-Andersen nella sua ricostruzione dei fondamenti sociali delle economie post-industriali<sup>6</sup>.

Sebbene il progetto comunitario nasca nel 1957, solamente dagli anni '90 si può rilevare un suo più evidente posizionamento sociale, che dunque va letto in parallelo al processo di riconfigurazione dei sistemi di WS di fine XX secolo, sottoposto ai venti del neo-liberismo e della de-regulation che a lungo soffieranno anche all'inizio del nuovo secolo.

Le azioni sia dell'attore comunitario sia degli attori nazionali, è bene sottolinearlo per non perdere di vista una variabile centrale nella valutazione dei limiti e delle potenzialità di ogni intento e disegno welfaristico, non possono essere disgiunte e ritenute indipendenti dalle dinamiche economico-produttive e occupazionali di scala non soltanto europea, ma internazionale. Ciò non significa che, in assoluto, non possano darsi circostanze in cui il sistema di welfare riesce ad avere una valenza "allargata", intervenendo sui «meccanismi di riproduzione economica e di redistribuzione per riallocare le opportunità di vita tra gli individui e le classi sociali»<sup>7</sup>, ma serve a ricordare come la relazione sia sempre complessa e spesso asimmetricamente a svantaggio degli obiettivi di perequazione ed estensione dei percorsi di inclusione sociale.

Si può individuare nell'ultimo decennio del secolo scorso una fase storica particolarmente rilevante in relazione alla (ri)definizione delle forme di protezione sociale e degli stessi significati della solidarietà in chiave europea. Tale decennio si apre (1992) con il passaggio da Comunità economica a Comunità europea e la specificazione dei parametri fondamentali che ne consentiranno la

6. G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, John Wiley & Son, London, 1990 e *I fondamenti sociali delle economie post-industriali*, il Mulino, Bologna, 2000.

7. C. Saraceno, *Il welfare. Modelli e dilemmi della cittadinanza sociale*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 15.

membership, riproponendo la sfida della conciliazione fra perseguimento della cooperazione e stabilità economica e piena acquisizione di un “volto sociale”. Ciò avviene sullo sfondo di trasformazioni di segno globale, di transizioni demografiche caratterizzate da un lato da accresciuta longevità negli Stati europei e, dall’altro, da crescenti flussi migratori interni e soprattutto esterni, della profonda ridefinizione della mappa geo-politica europea e internazionale, nonché di un rinforzo delle dinamiche competitivo-economiche rispetto a quelle redistributive, cioè di processi che alterano la scala e la stessa efficacia della logica e delle specifiche misure riconducibili all’impianto tradizionale del WS e alla società di cui esso era espressione.

Con il Trattato di Maastricht l’esigenza di un completamento politico e sociale del progetto comunitario non verrà più negata, ma allo stesso tempo continueranno a emergere le contraddizioni e le difficoltà del percorso auspicato dagli europeisti più convinti. L’idea della transizione verso un “modello sociale europeo”, che nasce negli anni ’90 in risposta alla persistenza di una logica evolutiva ancora di segno prevalentemente economico e al vento neo-liberista, produrrà continue fibrillazioni e anzi, secondo alcuni<sup>8</sup>, proprio la rigidità e la selettività dei parametri fissati a Maastricht suggella una sorta di tradimento dell’UE verso se stessa, affidando al mercato la redistribuzione della ricchezza e, dunque, ribadendo la prevalenza di tale codice su quello politico (con effetti di spoliticizzazione dell’ordine economico) attraverso una limitazione dei margini di manovra dell’attore pubblico in senso perequativo.

Lo statuto dei diritti sociali entro il perimetro comunitario viene dunque a declinarsi entro un processo accidentato, attraversato da forti tensioni, che riflettono le più ampie fatiche e sfide poste in capo all’evoluzione dell’UE. La stessa architettura comunitaria rivela la sua natura composita e, dunque, il faticoso mantenimento di un equilibrio efficiente e internamente coeso: essa combina il cosiddetto approccio sovranazionale, cui corrisponde il ruolo manageriale dei membri della Commissione Europea, politicamente indipendenti (sebbene espressione dei diversi Paesi membri) con l’approccio intergovernativo, di cui sono rappresentanti i politici “a mandato nazionale” entro il Consiglio dell’Unione Europea e il Consiglio Europeo e, infine, con l’approccio definibile come federalista, incarnato dal Parlamento europeo dove siedono i rappresentanti eletti dai cittadini europei. Se da un lato il meccanismo raccoglie e mette a valore le diverse istanze e anime del progetto comunitario, dall’altro suggerisce plasticamente i rischi di scollamento fra le differenti forme di legittimazione e di operativizzazione dell’assetto europeo.

8. A. Somma, *Quando l’Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Laterza, Bari-Roma, 2021.

Entro tale assetto occorre evidenziare ciò che è ormai noto anche al di fuori della cerchia di esperti e studiosi, ovvero che nessun trattato, né in passato né ora, ha assegnato competenze dirette in ambito welfaristico all'UE, la quale dunque può intervenire con azioni di stimolo e di coordinamento<sup>9</sup>. Allo stesso tempo, l'influenza comunitaria sulla logica e il funzionamento delle politiche di welfare ha assunto nel tempo una rilevanza non trascurabile, che si riallaccia peraltro – pur entro un cammino non lineare e, anzi, costellato di alti e bassi e di forti cautele, quando non di orientamenti contraddittori – alla tensione sociale originaria del disegno europeista testimoniata dalla istituzione, sin dal 1957, del Fondo Sociale Europeo, che nella programmazione 2021-27 pesa per oltre l'8% sul bilancio comunitario ordinario e, dunque, ancora oggi rappresenta una delle leve più robuste di intervento welfaristico<sup>10</sup>.

Di seguito si richiameranno brevemente alcuni dei passaggi che hanno caratterizzato l'azione welfaristica UE tra il 1992 e il 2014, identificando le modalità prevalenti tramite le quali si è esercitata l'influenza comunitaria, per poi dedicare specifica attenzione agli anni più recenti in sede di riflessione sul grado attuale e potenziale di europeizzazione dei diritti sociali.

Come ricordato, il passaggio di Maastricht nel 1992 corrisponde all'adozione della prospettiva di un'Unione Europea e alla definizione del patto di Stabilità e Crescita, in cui si fissano parametri comuni vincolanti in ordine allo stato della finanza pubblica dei Paesi membri, dunque con una minor libertà di azione nazionale nel campo della spesa pubblica.

Se per alcuni ciò equivale ad aver privilegiato, dopo l'implosione del blocco sovietico che aveva tenuto al centro la contesa tra capitalismo e democrazia redistributiva, una certa ortodossia neoliberale<sup>11</sup>, occorre però evidenziare come quegli stessi anni, sotto la spinta dell'allora presidente J. Delors, registrino un significativo sforzo di ricerca di una via sociale comunitaria di elaborazione di tale contesa. Ne sono una prova sia il Libro verde "European Social Policy Options for the Union" e il Libro bianco "Growth, Competitiveness and Employment" del 1993, sia ancor più quello denominato "European Social Policy.

9. F. Costamagna, *National Social Spaces as Adjustment Variables in the EMU: A Critical Legal Appraisal*, in «European Law Journal», n. 2-3, 2018; S. Giubboni, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, il Mulino, Bologna, 2012; L. Lionello, *Prospettive della politica sociale dell'Unione Europea dopo la crisi pandemica*, in «Politiche sociali», n. 3, 2021.

10. Entro il bilancio 2021-27 l'FSE+ riunisce quattro strumenti di finanziamento che erano separati nel periodo di programmazione precedente: il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e il programma europeo per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI).

11. A. Somma, *Quando l'Europa tradi se stessa*, cit.

A way Forward for the Union” dell’anno successivo, nel quale si fa esplicito riferimento a un modello sociale europeo a fronte della necessità di un set di standard minimi di protezione sociale per limitare il fenomeno del social dumping. L’allora Commissario per gli Affari sociali e l’Occupazione P. Flynn, auspicando nell’Unione un ruolo non di secondo piano della politica sociale rispetto allo sviluppo economico e al funzionamento del mercato interno e dichiarando la necessità di perseguire congiuntamente il doppio obiettivo della crescita economica e del progresso sociale, riassunse quell’oscillazione irrisolta e persistente che ancora permane tra “afflato sociale” della Commissione UE (ora più, ora meno accentuato) e resistenze dei Paesi membri<sup>12</sup>. La persistenza di un codice ambivalente si ricava, in tale decennio, dalla compresenza di sollecitazioni verso l’adozione di riforme per rendere meno rigidi e più efficienti i sistemi previdenziali e il mercato del lavoro dei Paesi membri, ma anche di studi per la messa a punto di indicatori sull’esclusione sociale supportati da finanziamenti tramite bandi europei. La stessa azione pilota “Third sector and Employment”, lanciata nel 1997, indica una precoce sensibilità verso il protagonismo del mondo non profit, ma la coniuga prevalentemente al suo potenziale come giacimento occupazionale.

Gli anni 2000 si avviano con un rilancio della prospettiva di un disegno comunitario non riconducibile alla sola prospettiva della libera circolazione di persone e beni, che si condensa nella Carta dei diritti fondamentali. Approvata dal Parlamento nel 2000 a Nizza, acquisisce tuttavia efficacia diretta come fonte vincolante di diritto primario solamente nel 2009, quando viene adottato il Trattato di Lisbona (Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea).

Tra le azioni della Strategia di Lisbona 2000-2010<sup>13</sup> vanno ricordate quelle nel campo dei servizi per l’infanzia e della lotta alla povertà. Nello stesso periodo, non va poi dimenticata la Commission Recommendation del 3 ottobre 2008 sulla “active inclusion of people excluded from the labour market”, in cui si connettono fra loro obiettivi legati alla definizione di servizi di welfare di qualità, schemi di reddito minimo, mercati del lavoro inclusivi.

La Strategia Europea 2020<sup>14</sup>, lanciata nel 2010 per il decennio successivo e

12. Giova ricordare, a tal proposito, come nel 1989 si approvò la Carta Europea dei diritti sociali dei lavoratori (non dei “cittadini”, per evitare più ampie connotazioni politiche) come “solenne dichiarazione”, in quanto tale non vincolante, a testimonianza delle resistenze dei Paesi membri, e senza la firma del Regno Unito, a rimarcare la linea euro-scettica che la porterà prima a non entrare nell’area Euro e successivamente a uscire dall’UE.

13. L’obiettivo strategico fissato dal Consiglio Europeo era di «diventare l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale».

14. *A strategy for smart, sustainable, and inclusive growth*, COM (2010) 2020 final.

comprendente obiettivi ambiziosi di inclusione sociale e di riduzione della povertà, nonché promotrice del Social Investment Package (SIP), è stata investita dagli effetti della crisi economico-finanziaria le cui avvisaglie si erano manifestate nel 2007/08, quando il programma era in corso di definitiva elaborazione, ma che non aveva ancor rivelato la sua vastità e gravità.

La reazione dell'UE alla crisi ha confermato i timori di chi intravedeva nel percorso precedente dell'azione comunitaria il prevalere di un punto di vista fortemente ancorato a una prospettiva strumentale a interessi nazionali (o di coalizioni nazionali, si veda il caso dei cosiddetti Paesi "frugali") e a una solidarietà comunitaria poco solida e ancora venata da ipoteche neo-liberali: il precario e forse apparente equilibrio tra istanze solidaristiche e istanze mercatistico-nazionali ha così prodotto nel tessuto europeo una stagione di austerità, che a fronte della preoccupazione per la tenuta del Patto di Stabilità e degli attacchi speculativi sui debiti sovrani dei membri più deboli<sup>15</sup> ha dato luogo, tra il 2011 e il 2013, a misure quali il "Six Pack", il "Two Pack" e il "Fiscal Compact"<sup>16</sup>, suggellate dalla richiesta di codificare il principio del pareggio di bilancio nelle Costituzioni nazionali<sup>17</sup>. Peraltro, sia il SIP sia l'accento comunitario verso l'innovazione sociale fattosi più forte negli stessi anni (si veda il "Programma per l'occupazione e l'innovazione sociale – EaSI, strumento finanziario europeo interno al SIP) sono stati oggetto di critiche come esempio del persistente peso di un orientamento pro-mercato, se non neo-liberista<sup>18</sup>.

Come ricordato, un nuovo impulso verso il consolidamento di un modello sociale europeo si ha dal 2014/15 con la presidenza Juncker e viene successivamente preso in carico e sviluppato con il mandato von der Leyen. La ripresa di una lettura del progetto comunitario in chiave di azioni per l'equità, la coesione e la riduzione delle disuguaglianze sociali si può condensare da allora in tre passaggi chiave: l'approvazione dello European Pillar of Social Rights (EPSR) nel novembre 2017 e del relativo Action plan nel marzo 2021; la proposta di Direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE fatta dalla Commissione nell'ottobre 2020, dopo una prima risoluzione del Parlamento nell'ottobre del 2019

15. Al cui riguardo è passata alla storia la posizione assunta da Mario Draghi, allora governatore della Banca Centrale Europea, il 26 luglio 2012, quando con il suo «whatever it takes» indicò una linea netta e forte della BCE per combattere azioni speculative aggressive verso i Paesi membri dell'area euro. In tale occasione impresse, su un versante economico-monetario, un segnale in controtendenza a chi vedeva vacillare il progetto comunitario, indicando in "più", e non "meno", Europa la soluzione per uscire dalla crisi.

16. Si tratta di norme di governance economica per rafforzare il patto di stabilità e di crescita, nel complesso mirate a evitare livelli eccessivi di disavanzo di bilancio o debito pubblico.

17. A. Somma, *Quando l'Europa tradi se stessa*, cit.

18. G. Moini, *L'innovazione sociale: an old neoliberalist wine in new bottles?*, in «Cartografie sociali», n. 3, 2017.

che invitava ad agire in tale direzione; l'entrata in vigore nel febbraio 2021 di NGEU, il vasto e capiente piano di ripresa e resilienza allestito per fronteggiare gli effetti della crisi pandemica che si è affiancato al budget pluriennale comunitario 2021-27 e che era stato proposto in prima battuta dalla Commissione nel maggio 2020. Non è da trascurare, in questo quadro, la sospensione del patto di stabilità e crescita, decisa nel marzo 2020 e ancora oggi non definita in termini di sua durata, per consentire di assecondare al meglio lo sforzo di fronteggiamento e superamento dell'impatto socio-economico, oltre che sanitario, del Coronavirus.

La portata dei recenti tentativi di riaffermare la centralità e la percorribilità di un'evoluzione del disegno comunitario lungo una direttrice di tipo solidale in termini di equità e coesione sociale, secondo la lettura che già Delors aveva richiamato negli anni '90 del secolo scorso, è evidentemente da valutare nei prossimi anni, a partire dall'implementazione e dall'impatto, anche in termini di architettura europea, del piano di ripresa e resilienza.

Se la strada lunga e tortuosa dei diritti sociali in Europa<sup>19</sup> sembra dunque, per un verso, aver costantemente espresso le difficoltà e l'incompiutezza di un progetto imperniato paritariamente sull'abbattimento di barriere alla libera circolazione di persone e beni e sulla effettiva diffusione e attuazione di una solidarietà sociale di natura europea, difficoltà del resto contrassegnate ancor oggi in termini formali dal difetto di competenze dell'UE in campo welfaristico, nondimeno l'influenza comunitaria entro il campo dei diritti sociali appare ampia e rilevante<sup>20</sup>.

Si possono infatti riconoscere quattro vie di europeizzazione dei diritti sociali che da tempo caratterizzano il ruolo e il peso dell'UE.

In primo luogo, l'abbondante produzione di soft law, entro la quale si possono raccogliere principi, raccomandazioni, risoluzioni, dichiarazioni, linee guida, programmi d'azione, ha lavorato su una sfera che si potrebbe definire *simbolico-cognitiva*, proponendo una semantica dei diritti sociali capace di entrare nei codici evolutivi dei sistemi di welfare. A tale prima via se ne associa strettamente una di natura *dialogico-concertativa*, in cui emergono due azioni mirate a supportare la governance europea e a coordinare le politiche sociali nazionali a fronte delle trasformazioni dei diritti sociali e delle implicazioni del processo di integrazione europea: il Dialogo sociale, inscritto nel Trattato fondamentale dell'UE, e il Metodo aperto di coordinamento, dal 2011

19. B. Vanhercke, D. Ghailani, S. Spasova, P. Pochet (eds.), *Social policy in the European Union 1999-2019: the long and winding road*, cit.

20. G. Bertin, M. Ellison, G. Moro, *The European Social Model and an Economy of Well-Being*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2021.

consolidato entro il Semestre europeo. La spinta simbolico-cognitiva e quella dialogico-concertativa (che, nell'insieme, agiscono sull'ampia dimensione politico-culturale) hanno trovato un significativo rinforzo nella progressiva armonizzazione ed espansione di un sistema di statistiche di livello europeo, che ha consentito di sviluppare un costante monitoraggio dello stato dell'Unione, anche da un punto di vista sociale, proponendo una costante comparazione fra gli Stati membri in vista del raggiungimento di obiettivi di benessere indicati nella stessa Carta dei diritti fondamentali, nell'EPSR e nei diversi documenti programmatici di tipo settoriale.

Queste prime due vie di europeizzazione trovano un efficace complemento in quella che si potrebbe definire come via *economico-finanziaria*: più specificamente, ci si riferisce alla importante leva dei finanziamenti europei che – entro cornici istituzionali quali Fondi o Bandi, in una logica che ha fortemente promosso partnership europee in ottica di ricerca, sperimentazioni di policy, condivisione di buone pratiche – ha da lungo tempo offerto a diversi attori pubblici e privati dei Paesi membri risorse orientate a una costellazione di principi e parole-chiave di segno comunitario. Tale via, di per sé importante, acquisisce evidentemente particolare rilievo in tempi di difficoltà e/o limitazioni fiscali-finanziarie dei governi nazionali.

La quarta via si ricava dall'azione della Corte di Giustizia Europea che, attraverso le sentenze ispirate alla salienza dello status conferito dalla cittadinanza europea, ha dato corpo a un processo giurisprudenziale di europeizzazione dei diritti sociali.

Entro un quadro che, dunque, presenta certamente concrete prove dell'europeizzazione del welfare e della capacità di influenza dell'attore comunitario sulle traiettorie dei sistemi nazionali di protezione sociale, le altalenanti vicende relative all'esistenza e alla solidità di un modello sociale europeo e le potenzialità future di un ampliamento del codice della solidarietà in seno all'UE suggeriscono alcune considerazioni relative agli eventi socio-economici e alle dinamiche istituzionali registratesi negli ultimi anni, anche in chiave prospettica.

### **3. Gradi di europeizzazione: questioni in gioco e possibili prospettive**

Come sottolineato, la riflessione intorno all'esistenza di un Modello sociale europeo non può prescindere dalla mancata assegnazione all'UE di dirette e autonome competenze welfaristiche, come desumibile dal vigente Trattato, e dalla connessa derivazione delle coperture di protezione sociale dal perseguimento dell'obiettivo costitutivo dell'integrazione e della stabilità economica.

Vanno in questo senso, ad esempio, i rilievi critici riferiti all'attività della Corte di Giustizia UE, la quale pur tessendo per via giurisprudenziale una sorta di diritto sociale applicato lo ha fatto prevalentemente subordinando «le istanze sociali dei cittadini europei alla tutela degli interessi economici, quali la libera circolazione nel mercato interno [...] e la stabilità della zona euro nel suo complesso»<sup>21</sup>. Il prevalere di una sensibilità orientata alla dimensione economica avrebbe pertanto reso ancillare e incompleto ogni sforzo in direzione di una più estesa cittadinanza sociale europea, favorendo ad esempio i più mobili tra i cittadini e generando così timori negli altri di una minaccia europea alle garanzie sociali assicurate dai sistemi nazionali di welfare<sup>22</sup>. La posizione scettica può riassumersi nella caustica considerazione fatta nel 2013 da Giddens, secondo il quale «the European Social Model is not wholly European, not wholly social and not a model»<sup>23</sup>.

È tuttavia assai difficile negare la presenza di un processo di europeizzazione dei diritti sociali. Esso, traendo forza dalla condivisione di radicati principi (democrazia, diritti individuali, uguaglianza di opportunità, protezione dei membri più deboli) e di similarità nello sviluppo dei sistemi di welfare nazionale (logiche universalistiche, progressiva inclusione sociale, ruolo attivo dello Stato nella regolazione delle dinamiche economiche)<sup>24</sup>, pur non potendosi dire lineare e variando per intensità e talvolta per direzione (si pensi al periodo di austerità imboccato all'inizio dello scorso decennio come reazione alla crisi economico-finanziaria), richiede di assumere lo spazio europeo come rilevante ai fini della definizione e dell'offerta di protezione sociale per i cittadini europei. Tale processo ha certamente assunto una connotazione maggiormente favorevole all'espansione del codice solidaristico negli ultimi anni e, con particolare evidenza, di fronte alla crisi pandemica.

Il filo rosso che si può ritenere connesso fra loro il Pilastro europeo dei diritti sociali e Next Generation EU in direzione di un consolidamento della vocazione sociale dell'azione comunitaria si è sviluppato attraverso sia una più con-

21. L. Lionello, *Prospettive della politica sociale dell'Unione Europea dopo la crisi pandemica*, cit., p. 282. Si veda anche, per analoghi rilievi, S. Borner, *Marshall revisited: EU social policy from a social-rights perspective*, in «Journal of European Social Policy», n. 4, 2020; S. Garben, *Balancing fundamental social and economic rights in the EU: in search of a better method*, in B. Vanhercke, D. Ghailani, S. Spasova, P. Pochet (eds.), *Social policy in the European Union 1999-2019: the long and winding road*, cit.

22. S. Giubboni, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit.; D. Thym, *The Failure of Union Citizenship beyond the Single Market*, in R. Bauböck (eds.), *Debating European Citizenship*, Springer, Cham, 2019.

23. A. Giddens, *Turbulent and Mighty Continent. What Future for Europe?*, cit, p. 88.

24. G. Bertin, M. Ellison, G. Moro, *The European Social Model and an Economy of Well-Being*, cit.

vinta narrazione sociale in seno alle istituzioni europee<sup>25</sup>, sia una serie di iniziative avviate a partire dal 2020 quali l'attivazione della clausola di sospensione del Patto di Stabilità e Crescita (per consentire spesa pubblica nazionale in deficit), l'erogazione di parte dei finanziamenti del piano di ripresa e resilienza a fondo perduto, la costituzione del bilancio di NGEU anche tramite l'emissione di bond sui mercati internazionali da parte dell'UE stessa, oltre a una non inedita immissione di liquidità da parte della BCE tramite il Pandemic Emergency Purchase Programme. Per quanto si tratti di iniziative temporanee, hanno concretamente tradotto istanze solidaristiche che hanno saputo superare resistenze riconducibili a quell'economicismo "socialmente frigido"<sup>26</sup> più volte comparso al centro della scena comunitaria, anche nella versione della "frugalità" praticata da alcuni Paesi membri.

La domanda che oggi ci si pone è fino a quando potrà prodursi e fino a dove potrà estendersi questa spinta a una solidarietà comunitaria di tipo espansivo; dunque in definitiva a quale versione di *Social Europe* si potrà approdare, entro un pendolo che può oscillare tra il ripristino di una governance minima di ispirazione economica e il pieno sviluppo di un'integrazione fiscale e sociale<sup>27</sup>.

Si tratta di una questione che risente inevitabilmente di vincoli legati all'architettura attuale dell'UE, la quale rispetto a un progetto comunitario di tipo federativo appare segnata da asimmetrie economico-istituzionali dei Paesi membri non ancora sufficientemente armonizzate e accompagnate, dalla forte rigidità delle regole di funzionamento dell'Unione monetaria, dalla mancan-

25. F. Corti, P. Vesan, *Social democracy, Social Europe, and the 'post-Third way agenda': From the European Pillar of Social Rights to the Covid-19 pandemic*, in «Constellations», n. 27, 2020; P. Vesan, F. Corti, S. Sabato, *The European Commission's entrepreneurship and the social dimension of the European Semester: from the European Pillar of Social Rights to the Covid-19 pandemic*, in «Comparative European Politics», n. 19, 2021. Eloquenti in questo senso, ma anche specchio delle "acrobazie" richieste dalla mancata competenza diretta, sono le parole con cui Marianne Thyssen, allora EU Commissioner – Employment, Social Affairs, Skills and Labour Mobility, nel gennaio 2017 presentò l'EPSR: «We cannot sit around and wait for the recovery of the economy alone to improve the social situation, In fact, the recovery will continue to be weak if we do not tackle the social impact of the crisis and make fairness a priority...economic policy is social policy, and social policy is economic policy. You cannot disentangle the two [...]. The Pillar is not a new supranational creation of a European Social Union. Instead, the Pillar is building on the existing social acquis [...]. The primary responsibility for making social rights a reality lies with national governments and social partners».

26. F. Corti, P. Vesan, *Social democracy, Social Europe, and the 'post-Third way agenda'*, cit.; M. Ferrera, *Si può costruire una Unione sociale europea?*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 2018.

27. L. Lionello, *Prospettive della politica sociale dell'Unione Europea dopo la crisi pandemica*, cit.

za di un vero e proprio sistema fiscale europeo<sup>28</sup>. Non trascurabile, per quanto quasi impronunciabile entro il dibattito istituzionale, è il nodo della possibile unificazione del debito, «o, meglio, l'accollo e dunque la distribuzione del debito di tutti i soggetti federati in capo al soggetto federante»<sup>29</sup>, ovvero l'UE stessa. Questi aspetti si accompagnano, nel quadro più ampio dell'evoluzione possibile del progetto comunitario, ad altri estremamente rilevanti e delicati quali, ad esempio, quello di un esercito comunitario, tema tornato tristemente alla ribalta con l'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina. Si tratta di nodi eminentemente politici, in cui entrano resistenze di natura economica e cultural-identitaria, discendenti anche dalla diversa solidità e fisionomia degli Stati membri. Per questo, chi prende atto delle rilevanti difficoltà di avanzamento del percorso federativo si muove piuttosto entro un'ottica di cooperazione rafforzata tra alcuni Stati, oppure – nello specifico campo dei diritti sociali – di una unione dei welfare state dei diversi Paesi membri, nei termini di una Unione Sociale Europea<sup>30</sup>. Per andare oltre il solo coordinamento dei sistemi di protezione sociale nazionali che negli scorsi anni e decenni è stato faticosamente portato avanti<sup>31</sup>, chi si riconosce in tale prospettiva – che non appare necessariamente disgiunta da un cammino federativo di medio-lungo termine – ritiene essenziale proporre schemi di welfare pan-europeo<sup>32</sup> sotto forma, ad esempio, di tutela della disoccupazione, o di una carta sociale che riassume i diversi sostegni promossi e co-finanziati dall'UE. C'è chi ritiene che si possa giungere a offrire come tutela sociale comunitaria un nucleo di servizi universali di base, tra i quali un reddito di base, all'interno di quella che possa qualificarsi in termini più generali a livello europeo come una *economy of well-being*<sup>33</sup>.

L'avvicinamento a una più forte convergenza dei welfare state europei entro una cornice di alcuni schemi a “trazione” comunitaria o, piuttosto, all'ancor più ambiziosa variazione del Trattato fondamentale in direzione di una dele-

28. M. Belletti, *Il 'governo' dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla costituzione economica e sul processo 'federativo' europeo*, in «Diritto Pubblico Europeo Rassegna online», n. 1, 2021; M. Ferrera, *Neowelfare liberal: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in «Stato e Mercato», n. 1, 2013.

29. M. Belletti, *Il 'governo' dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla costituzione economica e sul processo 'federativo' europeo*, cit., p. 40.

30. M. Ferrera, *Si può costruire una Unione sociale europea?* cit.; F. Vandenbroucke, C. Barnard, G.D. Baere (eds.), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

31. S. Giubboni, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit.

32. M. Ferrara, S. Sacchi, *A More Sociale EU? In What Areas? In What Forms?*, in «URGE», n. 1, 2007; S. Giubboni, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit.

33. G. Bertin, M. Ellison, G. Moro, *The European Social Model and an Economy of Well-Being*, cit.

ga comunitaria in materia welfaristica ha in ogni caso a che fare con quell'insieme di nodi politici cui si faceva riferimento poc'anzi. Tali nodi rinviano nel complesso a quale visione della casa comune europea si possieda rispetto alle sfide endogene ed esogene che la interrogano, con particolare riguardo ai rapporti fra economia e società (fra integrazione economica e integrazione sociale), nonché al grado e alle forme di solidarietà che si ritiene di poter sviluppare come Unione.

Nell'attuale congiuntura, si tratta di dedicare grande attenzione al processo di attuazione di NGEU e ai suoi esiti, all'incrocio fra transizioni di ordine digitale, ecologico, economico-occupazionale e sociale che andranno osservate e governate in relazione al loro intreccio e alle diverse retroazioni dell'una sull'altra.

Per consolidare l'identità dell'UE come «community of fate»<sup>34</sup> occorrerà sia fare buon uso degli strumenti creati durante l'emergenza pandemica, raggiungendo gli obiettivi perequativi e di consolidamento socio-economico fissati dal programma di ripresa e resilienza e dimostrando l'equivalenza e indissolubilità tra politica economica e politica sociale, sia verificare la forza attrattivo-propulsiva di percorsi di solidarietà comunitaria nel favorire un completamento e un rafforzamento dell'integrazione e del benessere europeo. Inevitabilmente, dunque, per chi intenda promuovere un'UE più sociale occorrerà dedicare energia allo studio dei vettori e dei passaggi fondamentali: meccanismi istituzionali, dinamiche cultural-identitarie, narrazioni politiche, aspetti comunicativi, partecipazione della società civile. In particolare, per sottrarre il "gioco europeo" al predominio – dunque anche alle divergenze e ai veti – degli attori istituzionali nazionali, diviene fondamentale anche rendere maggiormente visibile l'effetto, attuale così come potenziale, dell'azione sociale UE<sup>35</sup>, in modo da irrobustire sia il quadro cognitivo sia il sentimento di appartenenza di cittadini e territori, a partire da quelli più periferici e marginali: si tratterà dunque di coltivare l'informazione, stimolare la partecipazione, coinvolgere i contesti locali e di vita quotidiana, come recentemente ha cercato la stessa UE di fare con la Conferenza sul Futuro dell'Europa.

34. A. Giddens, *Turbulent and Mighty Continent. What Future for Europe?*, cit.

35. I. Madama, *Enhancing the Visibility of Social Europe: A Practical Agenda for 'the Last Mile'*, in M. Ferrera, R. Bauböck (eds.), *Should EU Citizenship be Duty-free?*, EUI Working Papers Robert Schuman Centre for Advanced Studies, n. 60, 2017.



PARTE SECONDA

LA TUTELA DELLA SALUTE  
E I DIRITTI UMANI



# LA STRATEGIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I VACCINI TRA PRINCIPIO DI ATTRIBUZIONE E LEALE COLLABORAZIONE

GIACOMO DI FEDERICO

SOMMARIO: 1. Brevi considerazioni introduttive sulle competenze dell'Unione in materia di salute e vaccini – 2. La risposta alla crisi e l'elaborazione di una Strategia UE in materia di vaccini – 3. Criticità presenti e prospettive future – 4. Riflessioni conclusive e *reality checks*.

## **1. Brevi considerazioni introduttive sulle competenze dell'Unione in materia di salute e vaccini**

L'intervento dell'Unione in materia di salute pubblica è limitato, ma non trascurabile. Più precisamente, a livello di diritto primario viene in rilievo l'art. 168, par. 4, TFUE, secondo cui la definizione dei livelli di qualità e sicurezza dei medicinali a uso umano rientra tra le competenze concorrenti. In questo settore v'è stata una intensa attività normativa da parte del legislatore (comunitario, prima, e dell'Unione, poi), tramite l'adozione di direttive e regolamenti.

Al di fuori di questi aspetti, l'Unione può unicamente svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. È possibile adottare misure legislative in tema di sorveglianza, allarme e contrasto alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero (art. 168, par. 5, TFUE), così come in tema di prevenzione e protezione rispetto ai disastri di origine umana o naturale (art. 196 TFUE), ma – in entrambi in casi – senza poter procedere ad alcuna armonizzazione delle normative interne. Nondimeno agli Stati è richiesto, da un lato, di comunicare i piani nazionali di risposta e, dall'altro lato, di agire congiuntamente in uno spirito di solidarietà per prestare assistenza alle autorità nazionali che ne facciano richiesta mobilitando tutti gli strumenti a disposizione (art. 222 TFUE) e intervenire – a livello di Consiglio – tramite misure adeguate alla situazione economica, in particolare «qua-

lora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti» (art. 122 TFUE).

In base all'articolo 168, par. 7, TFUE, però, «l'azione dell'Unione rispetta le responsabilità degli Stati membri per la definizione della loro politica sanitaria e per l'organizzazione e la fornitura di servizi sanitari e di assistenza medica». In particolare, la politica vaccinale rimane saldamente nelle mani degli Stati membri. Per molteplici aspetti legati a un'azione efficiente ed efficace (si pensi in particolare alla raccolta e alla condivisione dei dati e, più in generale alla gestione del rischio), l'intervento sovranazionale è, quindi, tendenzialmente confinato a una mera attività di assistenza e coordinamento rispetto all'azione degli Stati membri. Ciononostante – come ben rilevato in dottrina – il divieto di armonizzare non impedisce una convergenza, a volte spontanea, a volte intelligentemente pilotata, ma che spesso si dimostra molto efficace. Così, è nell'esercizio delle competenze di coordinamento e sostegno che è stata creata la rete della sanità elettronica (volontaria), la quale è anche di recente intervenuta per favorire l'interoperabilità di cartelle mediche e certificati di vaccinazione.

Sulla base di questi brevi premesse, è facile giustificare, credo, il titolo della mia relazione. Come spero emergerà nel prosieguo, la capacità di prevenzione e risposta alle crisi sanitarie (e più in generale ai disastri) dipende sì dalla possibilità di intervenire a livello sovranazionale (e cioè dalla presenza di adeguate basi giuridiche nei trattati), ma ancor più e ancora prima, dalla leale collaborazione tra Stati (e, a dire il vero, non solo quelli UE).

## **2. La risposta alla crisi e l'elaborazione di una Strategia UE in materia di vaccini**

Per superare la crisi sanitaria ed economica, la Commissione ha elaborato una strategia dell'Unione europea sui vaccini. In particolare, vengono in rilievo la Comunicazione del 17 giugno 2020 sulla Strategia dell'UE in materia di vaccini, la Comunicazione del 15 ottobre 2020 sulla Preparazione alle strategie di vaccinazione anti Covid-19 e la distribuzione dei vaccini, nonché la Comunicazione del 19 gennaio 2021. Fare fronte comune per sconfiggere la Covid-19, in cui – una volta verificata la sussistenza effettiva di vaccini autorizzati (il primo vaccino autorizzato da EMA con raccomandazione del 21 dicembre 2020 è stato quello sviluppato da BioNTech e Pfizer) – la Commissione fissa gli obiettivi concreti da conseguire entro periodi temporali predeterminati.

La strategia dell'Unione si fonda sul convincimento che, presi singolarmente, gli Stati membri non possono garantire investimenti nello sviluppo e nella

produzione di un numero sufficiente di vaccini. Così, i due pilastri della strategia sono: produzione e disponibilità.

Il successo della strategia dipende essenzialmente dalla capacità di reperire adeguate risorse finanziarie, dalla disponibilità di dati attendibili, completi e comparabili nonché dalla capacità produttiva e distributiva e da un meccanismo di autorizzazione veloce ma sicuro.

Sul piano finanziario. A tal riguardo, merita ricordare, innanzitutto, il finanziamento di 80 milioni di euro per la ricerca collegata allo sviluppo di un vaccino da parte di Curevac (approvazione da EMA attesa nel secondo semestre dell'anno corrente, 225 milioni di dosi, e opzionate altre 180 milioni dosi), e gli sforzi compiuti per anticipare 2.7 miliardi tramite lo Strumento per il sostegno di emergenza, essenziale per la conclusione degli accordi preliminari di acquisto (APA). La Commissione fornisce attualmente garanzie alla Banca europea per gli investimenti (BEI) nell'ambito dei suoi strumenti finanziari (Horizon 2020, Fondo europeo per gli investimenti strategici, programma InvestEU).

Sul piano scientifico. Altrettanto centrale è stata l'attività di studio e monitoraggio condotta dal comitato per la sicurezza sanitaria previsto dalla decisione 1082/2013 sulle minacce transfrontaliere alla salute, dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) e dall'OMS, sia per quanto riguarda la propagazione del virus, sia per quel che concerne la campagna vaccinale. Non meno importante è poi il lavoro dell'apposita task force di EMA, che – in stretta collaborazione con le autorità di regolamentazione dei paesi terzi e l'OMS – interagisce con gli sviluppatori di vaccini e offre sostegno scientifico (pareri, feedback sui piani di sviluppo, esame costante dei dati provenienti dalle sperimentazioni cliniche sin dalle prime fasi di sviluppo).

Sul piano tecnico/giuridico. Senza doversi dilungare sulla procedura centralizzata d'appalto disciplinata e gestita dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 5 della ricordata decisione 1082/2013, e a cui si è fatto ricorso per il materiale protettivo personale e per il Remdesivir – farmaco utilizzato nella cura nel trattamento del Covid, è importante insistere sui vantaggi che essa presenta in termini di costi e tempi di aggiudicazione, nonché di allocazione dei vaccini (secondo un criterio di ripartizione basato sulla popolazione). La flessibilità che caratterizza il sistema è testimoniata dalle deroghe previste in relazione ai dati necessari richiesti per presentare domanda di autorizzazione (ma con l'obbligo per i titolari di completare i dati in seguito), ovvero al periodo di consultazione con gli Stati membri e ai tempi di traduzione dei documenti (dopo l'autorizzazione) per ridurre la durata delle procedure di autorizzazione della Commissione da nove a una settimana. Nell'interesse della salute, però, la rapidità della risposta deve sempre contemperarsi con la sicurezza.

A livello strategico, il ruolo complementare e di sostegno dell'Unione rispetto agli Stati membri si può apprezzare tanto nell'individuazione dei criteri che possono utilizzarsi per decidere se e quanto finanziare (ovverosia la solidità dell'approccio scientifico e della tecnologia utilizzata, la capacità di approvvigionamento, la velocità di consegna, il costo e le condizioni di pagamento), quanto nella determinazione degli elementi da attenzionare per garantire una politica di distribuzione efficiente ed efficace (e più precisamente, la capacità di somministrazione a livello nazionale, anche in termini di forza lavoro qualificata e di dispositivi medici e di protezione). Sono poi gli Stati membri che devono garantire un accesso agevole ai vaccini, sia in termini di accessibilità economica che di prossimità fisica e il piano di distribuzione dovrà tenere in debita considerazione le caratteristiche ed esigenze di stoccaggio e trasporto diverse (catena del freddo, capacità di trasporto refrigerato e capacità di stoccaggio).

Invero, contando su di un progressivo aumento della capacità produttiva, la Commissione individua alcuni possibili gruppi prioritari (non in ordine di importanza): personale sanitario (e più in generale lavoratori impossibilitati a osservare il distanziamento sociale); ultrasessantenni; persone particolarmente a rischio a causa delle loro condizioni di salute; lavoratori essenziali al di fuori del settore sanitario; gruppi socioeconomici vulnerabili e altri gruppi a più alto rischio. Anche in questo caso è evidente la responsabilità degli Stati nell'attuazione concreta (e nel successo) della strategia.

Secondo le valutazioni compiute dalla Commissione a gennaio, entro marzo 2021 gli Stati membri dovrebbero aver vaccinato almeno l'80% degli operatori del settore sanitario e dell'assistenza sociale e della popolazione di età superiore a 80 anni; entro l'estate del 2021 gli Stati membri dovrebbero aver vaccinato almeno il 70% della popolazione adulta. Sembra evidente che l'obiettivo è stato mancato.

### **3. Criticità presenti e prospettive future**

La pandemia ha reso evidente che: i sistemi nazionali non sono equipaggiati per rispondere a una pandemia di queste dimensioni; la produzione di vaccini (e altro materiale medico indispensabile) è insufficiente; la cooperazione internazionale rappresenta un valore aggiunto. Trattasi di tre sfide a medio termine che richiedono ingenti investimenti e presuppongono (indipendentemente da uno sforzo economico importante) un ripensamento (e un abbandono) delle attuali priorità nazionali.

Manca un vero e proprio mercato dei farmaci. Manca, inoltre, una politica industriale che abbia al centro gli interessi dell'Unione, anziché quel-

li nazionali. Su questo si gioca, almeno in parte, lo *standing* internazionale dell'Unione e, quindi, il suo potere negoziale e la capacità di ottenere prestiti e attrarre investimenti. Trattasi di tematiche centrali visto questo momento hamiltoniano – come qualcuno ha voluto definirlo.

Il successo della strategia, con tutta evidenza, richiede una serie di interventi, anche in tema di governance e di politica industriale. In primo luogo, presuppone un aumento significativo delle capacità di produzione e fornitura dei vaccini. Per far ciò occorre sostenere i fabbricanti (al momento sono presenti sul territorio dell'UE 5/6 produttori farmaceutici – 60 in tutto il mondo) attraverso gli accordi preliminari di acquisto, i prestiti della BEI e, più in generale, un dialogo strutturato con gli attori della catena del valore della produzione di vaccini, anche per favorire la riconversione di alcune realtà. A tal riguardo, peraltro, sarà necessario collaborare con l'EMA al fine di accelerare il processo di approvazione dei nuovi impianti di produzione e con l'ECDC per discutere – ad esempio – le modalità di istituzione dei centri di vaccinazione e di gestione dei sistemi elettronici di prenotazione, ma anche per accelerare il sequenziamento necessario a tracciare le tanto temute varianti.

In secondo luogo, risulta fondamentale una comunicazione chiara e puntuale in merito alla sicurezza dei vaccini e un forte contrasto alla disinformazione.

In terzo luogo, si impone un approccio comune al rilascio di certificati affidabili, attendibili e verificabili. Per facilitare la libera circolazione delle persone senza pregiudicare la salute pubblica, accogliendo l'auspicio formulato dalla Commissione e in attesa dell'entrata in vigore, nel maggio 2022, del regolamento (UE) 2017/746 relativo ai dispositivi medico-diagnostici in vitro – il Consiglio ha adottato, ai sensi dell'art. 168, par. 6, TFUE, una raccomandazione relativa a un quadro comune per i test antigenici rapidi nella quale si afferma il riconoscimento reciproco dei risultati dei test per l'infezione da SARS-CoV2 effettuati da organismi sanitari certificati. Oggi, naturalmente, il dibattito si è spostato sul certificato digitale. A ben vedere, infatti, si tratta di garantire un diritto fondamentale di cittadinanza, tanto è vero che la menzionata proposta della Commissione sul certificato verde digitale si fonda proprio sull'art. 21 par. 2, TFUE. Non è questa naturalmente per approfondire, ma ovviamente gli *spill-over effects* sono estremamente rilevanti: si pensi alla condivisione delle cartelle mediche in situazioni transfrontaliere. Eppure, la Grecia ha già annunciato che accetterà i certificati che attestano la vaccinazione effettuata con lo Sputnik, non ancora approvato da EMA. Superfluo rimarcare gli effetti negativi prodotti da una reazione scomposta degli Stati membri durante le crisi sanitarie.

Quanto agli interventi di carattere istituzionale – qui il discorso si ricollega al progetto di Unione della salute ideato e promosso dal Presidente della

Commissione Ursula Von der Leyen con il sostegno del commissario alla salute Stella Kyriakides –, il 31 marzo scorso la Commissione ha avviato una consultazione pubblica sull’Autorità per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie (HERA), con l’obiettivo ultimo di migliorare la capacità e la tempestività di risposta dell’Europa in caso di minacce ed emergenze sanitarie transfrontaliere. L’autorità verrebbe creata a partire da quello che oggi è l’HERA Incubator, che riunisce scienziati, settore industriale e amministrazioni pubbliche per favore la ricerca, la sperimentazione, le buone pratiche e lo scambio di informazioni e know-how.

Più concretamente, proprio come la Biomedical Advanced Research and Development Authority (BARDA), l’agenzia HERA (consultazione pubblica lanciata a marzo 2021) dovrebbe in futuro lavorare per aumentare la produzione di materiale sanitario e farmaceutico e di vaccini, per potenziare (di concerto con le altre agenzie interessate) le capacità di monitoraggio e intervento così come monitorare (e migliorare) le dinamiche di mercato e di approvvigionamento (le cosiddette catene del valore) e agire tramite finanziamenti mirati. Nel mentre, è stata istituita una task force per aumentare la produzione industriale di vaccini sotto l’autorità del commissario per il Mercato interno, Thierry Breton, sempre in collaborazione con la Kyriakides. Nel dettaglio, l’attività di questa task force si articola in tre assi principali: eliminare le strozzature nella produzione attuale, adeguare la produzione di vaccini alle varianti del coronavirus; lavorare a un piano strutturale per una risposta più rapida ai rischi biologici a livello europeo (nuovamente, il riferimento, indiretto, è al progetto di Unione della salute).

Per quel che attiene ai profili di politica industriale, invece, ci si limita a ricordare che la DG concorrenza è in contatto con la Federal Trade Commission, il Competition Bureau canadese, la Competition and Markets Authority del Regno Unito e il Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti per valutare gli effetti delle concentrazioni nel settore farmaceutico – un fenomeno in rapida crescita. Del resto, come rilevato dalla commissaria alla concorrenza Margrethe Vestager, l’innovazione e il buon funzionamento del mercato dei prodotti farmaceutici è essenziale per i bisogni dei cittadini. Il controllo sui big Pharma consente di evitare un innalzamento ingiustificato dei prezzi e promuove la ricerca. Di qui l’importanza di cooperare con autorità in paesi terzi.

Prima di concludere con alcune riflessioni finali, non mi rimane che compiere un brevissimo riferimento – per motivi di tempo, non di carenza di argomenti – al livello internazionale, dove l’azione dell’Unione – il dato è noto – si informa ai principi di solidarietà e sicurezza sanitaria e si concretizza in contributi per sostenere lo strumento COVAX, il quale mira ad assicurare l’accesso al vaccino nei paesi a basso e medio reddito (e che vede l’Unione come uno dei

principali donatori). Va nondimeno rilevato che si è andata affermando – specie nell’ultimo periodo – anche la regola “zero sprechi”. Questa regola, naturalmente, incide tanto sul regime di autorizzazione all’esportazione, quanto sul futuro meccanismo di condivisione dei vaccini. Quanto al meccanismo di trasparenza e autorizzazione all’esportazione relativamente ai vaccini soggetti agli APA esteso sino al 30 giugno 2021 in ragione del ritardo nelle consegne, è utile segnalare che è stata semplificata la procedura per il rilascio dell’autorizzazione consentendo di raggruppare in una singola richiesta domande riguardanti destinatari diversi nel paese di destinazione, oltre che identificare i codici in dogana dei principi attivi coperti dal meccanismo di autorizzazione.

Non va poi dimenticata la dimensione internazionale del problema, secondo la (giusta) logica “tutti vaccinati”. Ed ecco, il tema delle *compulsory licences* sollevato da Biden. Sul punto, ci si limita a ricordare che la possibilità dipende, *inter alia*, da un consenso raggiunto in sede di Organizzazione Mondiale del Commercio, che richiederà – come sottolineato di recente dallo stesso Parlamento europeo – un attento bilanciamento degli interessi in gioco.

#### 4. Riflessioni conclusive e *reality checks*

Alla luce di quanto riferito, le responsabilità dell’Unione paiono meno gravi di quanto riportato dai media. Non deve mai dimenticarsi che l’Unione sono gli Stati e gli Stati sono l’Unione. Sono gli Stati che trasferiscono competenze all’Unione e in materia di salute pubblica non ne hanno trasferite molte. Sono gli Stati che partecipano al comitato di sicurezza sanitaria. Sono gli Stati che individuano gli esperti da inviare nei vari consessi, comitati, network e team, sia quando si tratta di elaborare norme, sia quando si tratta di darvi esecuzione. Sono gli Stati che hanno l’obbligo di adottare tutte le misure necessarie per dare corretta applicazione al diritto dell’Unione. Possiamo senz’altro criticare quest’ultima per inesperienza nella conclusione degli APA – ma al tavolo sedevano anche “esperti” rappresentanti dei governi nazionali –, possiamo contestare all’EMA di aver dato segnali non univoci, ma non sarebbe corretto rimproverare alle istituzioni, organi, organismi e agenzie dell’Unione di non aver fatto tutto ciò che era in loro potere – e in alcuni casi, come ammesso dalla stessa Presidente Von der Leyen, oltre il loro potere – per cercare di sostenere gli Stati nella delicata fase di uscita dalla crisi sanitaria.

Tre ultime notazioni da tenere presenti nel valutare la reazione dell’Unione. La prima. Inizialmente vi era il rischio, molto concreto, che nessuno dei candidati sarebbe stato in grado di produrre un vaccino efficace in tempi così rapidi. La seconda. Negli Stati Uniti, i produttori esistono e producono (Pfizer,

Moderna, Johnson&Johnson) perché esiste un mercato dei farmaci profondamente diverso (e molto più aperto) di quello presente nell'Unione. In tal senso, i 2.7 miliardi messi a disposizione tramite lo Strumento per il sostegno di emergenza al fine di acquistare i vaccini non sono, in termini di risultati concreti, i 3 miliardi prontamente investiti dalla BARDA negli Stati Uniti per la ricerca e lo sviluppo dei vaccini. La terza notazione. Nel caso di Astra-Zeneca pare esservi stato un inadempimento contrattuale che la Commissione sta cercando di far valere dinanzi alle corti del Belgio. Le dichiarazioni di Breton e Reynders sul possibile mancato rinnovo del contratto, quindi, non sono certo state un fulmine e ciel sereno.

# BIG DATA AND BEHAVIOR-BASED INSURANCE: WHAT EUROPE MAY (NOT) BORROW FROM THE U.S.

ANTONIO MATURO, CAMERON BECKETT<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. Healthcare models and their application in the U.S – 1.1. The Beveridge Model – 1.2. Bismarck Model – 1.3. The National Health Insurance Model – 1.4. The Out-of-Pocket Model – 2. American Healthcare: A work in progress – 2.1. U.S healthcare history – 2.2. Private insurance – 2.3. Medicaid – 2.4. Medicare – 2.5. Drug Pricing – 3. The Affordable Care Act – 4. Healthcare and living data – 4.1. Health and the Rise of machine-learning – 4.2. The Polysocial Risk Score – 4.3. Pricing risk: Behavior-Based Health Insurance.

The United States has the most expensive healthcare system in the world. Compared to the top-ten highest-income countries the U.S spends 17.8% of its GDP on health care<sup>2</sup>. Administrative costs of care in the U.S were 8%, whereas the other countries surveyed range from 1%-3%<sup>3</sup>. Pharmaceutical costs were

1. The chapter is the result of a common research and prolonged discussions between the authors; however, Cameron Beckett wrote sections 1, 2, 3 while Antonio Maturo wrote section 4. Inspiration for the structure of the chapter was taken from: A. Maturo, *Il caso statunitense: dall'assicurazione sanitaria all'insicurezza sociale*, in G. Giarelli (a cura di), *Il malessere della medicina*, FrancoAngeli, Milano, 2003.

2. One day I kicked a frozen ball. For normal people, this would most likely be a minor injury. For one with hemophilia like myself, it meant a rush to the emergency room to assess the damage and quality of my ankles. After X-rays, sticky ultrasounds of joints, and a polite scolding by the emergency room doctor, it was determined that, while my ankles were of poor quality, no immediate damage was done. That was until we received in the mail the bill for the procedures. This incident took place around 2009, prior to the passage of the affordable care act, Medicaid expansion, the growth of high deductible insurance plans, and the insurance marketplace. Luckily for us, our insurance managed to cover most of the expenses – an insurance plan we already paid \$3,200 monthly. To learn how my family avoided financial ruin raising four children, one of whom with a rare blood disorder and a proclivity to falling on things, it would be best to take a step back and begin by dissecting what Healthcare in America is, how it works, and whom it works for. (c.b.)

3. I. Papanicolas *et al.*, *Health Care Spending in the United States and Other High-Income Countries*, in «JAMA», n. 319, 10, 2018, p. 1024.

significantly higher in the U.S than in other countries, with spending per capita in the U.S being \$1,443 vs. a range of \$466 to \$939 in other countries surveyed. This higher level of spending does not necessarily correlate to a higher quality of health since, of the countries surveyed, the U.S had lower life expectancies (78.8 years compared to a range of 80.7-83.9 for other countries). The U.S also had the highest infant mortality rate, with 5.8 deaths per 1000 live births and 3.8 per 1000 for all other countries surveyed. This data tends to confuse readers from outside the U.S., wondering how one of the wealthiest countries in the world has such abysmal health outcomes. To fully grasp how the United States finds itself so low on the list of wealthy countries in terms of quality of healthcare, it is essential to understand what makes the healthcare system in the U.S so different from other models.

## **1. Healthcare models and their application in the U.S**

### *1.1. The Beveridge Model*

Named after Sir William Beveridge in 1948, The Beveridge model is the dominant system in the United Kingdom, New Zealand, and Spain<sup>4</sup>. Funding for this system is generated through income taxes, with a majority of health staff being government employees. Patients do not have any out-of-pocket fees at any point of care. A fundamental principle underpinning the Beveridge Model is healthcare as a human right<sup>5</sup>.

### *1.2. Bismarck Model*

In the Bismarck Model, employers and employees fund health insurance via obligatory payroll reductions. However, private insurance plans cover all employed individuals, and the funds are public for these plans<sup>6</sup>. While healthcare insurance is generally public, the health providers are primarily private institutions. In some instances, the insurance provider is a single state-run entity (e.g., France). In other examples, there are competing insurers (e.g.,

4. L.S. Wallace, *A View Of Health Care Around The World*, in «The Annals of Family Medicine», n. 11, 1, 2013, p. 84.

5. D.W. Light, *Universal Health Care: Lessons From the British Experience*, in «American Journal of Public Health», n. 93, 1, 2003, pp. 25-30.

6. M. Kos, *Introduction to Healthcare Systems*, in F. Alves da Costa *et al.* (eds.), *The Pharmacist Guide to Implementing Pharmaceutical Care*, Springer International Publishing, Cham, 2019, p. 437-441.

Japan). In any case, the state controls prices while insurers cannot make a profit. A fundamental difference between the Bismarck and the Beveridge model is that it overtly establishes universal health coverage, and those working in healthcare are not state employees.

### *1.3. The National Health Insurance Model*

The National Health Insurance model permits hospitals and healthcare providers to remain private while the state pays for procedures and healthcare<sup>7</sup>. In some instances, private insurers exist alongside public state insurance.

### *1.4. The Out-of-Pocket Model*

In instances where areas are too remote, and resources too few, states cannot create mass medical care systems<sup>8</sup>. The out-of-pocket model implies that individuals themselves are responsible for paying for their healthcare, whether that is out-of-pocket or through unregulated or loosely regulated private insurance.

While many nation-states incorporate elements of each system into their healthcare structure, the reason to outline these healthcare systems is to delineate the qualities and institutions operating healthcare in the United States. Healthcare in the United States provides different coverage and uses separate systems for distinct sectors of the population. Coverage in the United States is disjointed, intricate, and costly – with countless actors, mediators, interests, and power dynamics. To highlight this complexity, a brief overview of the historical origins of Healthcare in the United States is needed.

## **2. American Healthcare: A work in progress**

### *2.1. U.S healthcare history*

After observing the European nation-states' creation of large-scale healthcare systems, Theodore Roosevelt included universal health insurance as part of his failed reelection campaign in 1912<sup>9</sup>. Later, in 1935, Franklin Delano Roosevelt

7. Ivi, p. 439.

8. Ivi, p. 440.

9. J. Rovner, *The complicated, political, expensive, seemingly eternal US healthcare debate explained*, in «BMJ», 2019, p. 15885.

attempted but ultimately failed to include universal health insurance as part of the U.S social security program.

Throughout WWII, due to labor shortages and strict wage controls imposed by the Federal Government, employers needed to find ways to entice would-be employees<sup>10</sup>. One of the benefits used to compete for workers were providing employee health insurance, inevitably tying health insurance to employment.

President Truman later also tried to add healthcare as part of the social security system, yet this attempt was later thwarted by a Republican Congress and the American Medical Association – stoking fears of the «red scare»<sup>11</sup>. The AMA went on an ad campaign hiring (at that time acting star) Ronald Reagan to star in a 10-minute propaganda piece on the dangers of socialized medicine.

John F Kennedy too campaigned to expand health insurance. Two years after his assassination in 1965, then-President Lyndon Johnson created Medicare and Medicaid. These two systems provide coverage for those with low incomes (Medicaid), senior citizens, or those with long-term or chronic disabilities/diseases (Medicare). While Medicare is run entirely by the federal government, Medicaid is a joint federal-state program; meaning that state governments have a considerable amount of control over its distribution and coverage. Even with these state options in place and employer-based health insurance being tax-free, by the end of the 1980s, nearly 13% of the total population was uninsured<sup>12</sup>. These figures remained essentially unchanged for roughly two decades. Healthcare costs remained part of national debate and discourse without any significant policy changes or adjustments until 2010 with the Affordable Care Act.

## 2.2. *Private insurance*

Prior to the Affordable Care Act, Private insurance companies had little standardization in coverage. For example, some insurance plans covered certain medications, while others offered by the same insurer would not. The same can be said for medical procedures or surgeries. With the ACA, insurance

10. L. Manchikanti *et al.*, *Evolution of US Health Care Reform*, in «Pain Physician», n. 20, 2017, pp. 107-110, including governmental and private policies affecting health care delivery are based on health care reforms.

11. J. Rovner, *The complicated, political, expensive, seemingly eternal US healthcare debate explained*, cit., p. 1.

12. K.R. Levit *et al.*, *Americans' health insurance coverage, 1980-91*, in «Health Care Financing Review», n. 14, 1, 1992, p. 31-57.

companies must cover a range of essential services. These include emergency services, prescription drugs, hospitalization, and mental health services.

Notwithstanding, while insurance companies must “cover” these expenses, how much a person pays depends on their insurance plan, which varies significantly in cost. There is a monthly premium that individuals must pay to receive medical “coverage,” allowing a person to have access to the insurer’s services. Another important note is that individuals can have their children on their healthcare insurance plans until the age of 26, so they cannot stay on their parent’s healthcare plans. To explain how insurance works, it is essential to gloss over some key terminology.

- *Out-of-pocket expenses*: the part of medical expenses that a person is responsible for paying when receiving healthcare. These include monthly payments, commonly referred to as “premiums”<sup>13</sup>.
- *Annual deductible*: The amount an individual must pay before their insurance plan begins to pay for their share of costs<sup>14</sup>. For example, if a person’s health insurance plan has a \$3,000 deductible, that person must pay \$3,000 before the insurance company begins to cover any expenses.
- *Copayment (copay)*: The fixed amount that must be paid upfront each time a person receives care that is subject to copay<sup>15</sup>. For example, if a person is lucky enough to have dental care covered on their insurance plan, they may have a copay of \$50 for every visit to a dentist.
- *Coinsurance*: This is the percentage that an insurance company will cover for medical expenses. For example, if a person needs to receive treatment that costs \$10,000, an insurance company might pay 80% of the costs, leaving the remaining \$2,000 (20%) to the user (provided they had already paid their deductible).
- *Annual out-of-pocket maximum*: The maximum amount of money an individual can pay in a year in Copayments, deductibles, coinsurance, and copays (excluding an individual’s monthly premiums or anything that their insurance plan does not cover)<sup>16</sup>. Once a person spends this amount of money, the insurance company will cover 100% of the costs accrued in that year.

13. U.S. Centers for Medicare & Medicaid Services, *Glossary, HealthCare.gov*, 2010. Text available here: [www.healthcare.gov/glossary/](http://www.healthcare.gov/glossary/) (visited on 20/04/22).

14. *Ibidem*.

15. U.S Department of Labor, *Glossary of Health Coverage and Medical Terms* (n. 1545-2229, 1210-0147, and 0938-1146), 2013, p. 6.

16. U.S Department of Labor, *Glossary of Health Coverage and Medical Terms* (n. 1545-2229, 1210-0147, and 0938-1146), cit.

It should be noted that the higher an individual's monthly premium is, the lower these thresholds for coverage are. For example, if a person were to have an insurance premium of \$200 a month, they would likely have a lower deductible, coinsurance, and annual out-of-pocket maximum. There are stipulations, however, when navigating and choosing healthcare providers. Some doctors could be "in-network," meaning their services are covered under a person's insurance plan as opposed to "out-of-network" doctors whose expenses are usually not covered and, in the rare cases that they are, are significantly more expensive<sup>17</sup>. The same is true for hospitals and a number of other services. Drug pricing as well has massive variation between plans. Under some plans, prescription drug coverage is based on the insurance companies' own internal policy on drug "tiers," meaning that costs placed on an individual depend on insurance companies' drug pricing policies<sup>18</sup>.

### 2.3. Medicaid

Medicaid grew out of the Social Security expansion in 1965 passed under Lyndon B. Johnson. While it has gone through changes throughout the years, Medicaid works as an insurance program offered by states which the federal government reimburses. States themselves decide who is eligible under Medicaid; however, some categories are universally covered at the federal level<sup>19</sup>. These include children and pregnant women under the federal poverty line, some low-income seniors, and some people with disabilities. Beyond these categories, it is entirely up to the states to decide who is eligible to receive Medicaid. The administration of Medicaid also depends on the state, with some states opting for a mixed administration whereby private insurance agencies are contracted to process claims or through subsidies for private insurance<sup>20</sup>. Given the patchwork nature of Medicaid, variation between states had been a consistent issue prior to the Affordable Care Act. For example, in the State of Ohio, before opting in for the Medicaid expansion offered by the ACA, the only childless adults eligible for Medicaid were pregnant or disabled, and only with incomes below 90% of the federal poverty line could parents qualify<sup>21</sup>. On the other hand, in the State of New

17. *Ibidem*.

18. Ivi, p. 4.

19. J. Michener, *Fragmented Democracy: Medicaid, Federalism, and Unequal Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018.

20. Ivi, p. 55.

21. E.E. Seiber, M.L. Berman, *Medicaid Expansion and ACA Repeal: Evidence From Ohio*, in «American Journal of Public Health», n. 107, 6, 2017, pp. 889-892.

York, all childless adults with incomes up to 100% of the federal poverty line were eligible to receive Medicaid<sup>22</sup>.

To limit this variability by state, the Affordable Care Act (commonly referred to as the ACA, or Obamacare), the federal government expanded Medicaid coverage in states that chose to opt-in for expansion. Initially, the ACA sought to make Medicaid expansion a requirement, but a supreme court decision made it optional for states to choose to expand Medicaid provided they met specific requirements<sup>23</sup>. Once a state opts in, such as in the case of Ohio, any family or individual that fell below 133% of the federal poverty line qualifies for Medicaid, with the Federal government reimbursing 100% of care costs for the Medicaid expansion initially. Federal government financing decreased from 100% to 90% in 2020, with States funding the last 10% of Medicaid costs<sup>24</sup>.

Still, even with the newfound uniformity granted via Medicaid expansion and federal money rolling in, variability between state programs remains a consistent issue. Some States cover dental procedures, while others do not; some states cover optical procedures, others do not. States like Texas, a state that chose not to opt-in for the Medicaid expansion are extremely exclusive of who is eligible to receive Medicaid. To be eligible to receive Medicaid in Texas, a person must be protected under the previous federal policy predating the ACA, e.g., pregnant women, some senior citizens, and children, all of whom must fall below federal government poverty guidelines<sup>25</sup>. Texas incidentally has one of the states with the highest uninsured rates in the U.S.

Studies show that states that opted for the Medicaid expansion, even those that now include a work requirement for eligibility, have significantly lower rates of uninsured, higher overall payment of hospital bills, and fewer financial burdens on families<sup>26</sup>. Recalling the previously listed models, depending on which state one finds themselves in, Medicaid works similarly to both the Bismarck and the National Health Insurance models, with funding stemming from various tax mechanisms through a mixture of state and federal funding.

22. New York State Department of Health, *13ADM-03 – Medicaid Eligibility Changes under the Affordable Care Act (ACA) of 2010*, Administrative Directives, 2013. collectively referred to as the Affordable Care Act of 2010 (ACA)

23. R. Rudowitz *et al.*, *Medicaid Financing: The Basics*, Kaiser Family Foundation, 2021.

24. *Ibidem*.

25. A. Bosworth *et al.*, *The Remaining Uninsured: Geographic and Demographic Variation* (Issue Brief), Issue Brief, U.S. Department of Health and Human Services, 2021, p. 12.

26. E.E. Seiber, M.L. Berman, *Medicaid Expansion and ACA Repeal: Evidence From Ohio*, *cit.*; B.D. Sommers *et al.*, *Health Insurance Coverage and Health – What the Recent Evidence Tells Us*, in «New England Journal of Medicine», n. 377, 6, 2017, pp. 586-593.

## 2.4. Medicare

Another national insurance model that can be found in the patchwork U.S. healthcare system is Medicare. The essential parts of Medicare can be divided into three separate parts and is operated jointly by federal and state officials. These parts include Medicare Part A (Hospital Insurance), Medicare Part B (Medical Insurance), and part Medicare part D (prescription drug coverage). Part A covers hospital stays, hospice care, some home health care, and care in nursing facilities<sup>27</sup>. Part B covers doctors' visits and preventative care, while Medicare part D helps cover prescription drugs alongside recommended vaccines. To be eligible for part A of Medicare, an individual will need to show proof that they or their spouse paid Medicare taxes while working for a certain amount of time; otherwise, they must buy Medicare which, as of 2022, it costs \$449 monthly. Part B, however, as of 2022, requires a monthly payment of \$170.10, regardless of years paid into Medicare taxes. Part D of Medicare refers to prescription drug coverage. Part D of Medicare requires a person to have part A or Part B already and is an entirely separate plan. A person must join a "Medicare-approved plan that offers drug coverage" to get prescription drug coverage<sup>28</sup>. Medicare part D operates similarly to private insurance, with monthly payments needed to be covered. The significant difference between Medicare and other private insurance drug plans is that no Medicare part D plan can have a deductible of more than \$480 as of 2022<sup>29</sup>. Medicare plans vary significantly by the state in administration and eligibility.

While the number of insured individuals grew considerably under the ACA (arguably in part due to the Medicaid expansions), medical costs have continually risen since the early 2000s. This is attributable to a number of factors, namely the pharmaceutical industry, the medical device industry, and the limited bargaining power attributed to a mixed insurance system, all plans and sectors existing separately and not as a single market.

27. U.S. Centers for Medicare and Medicaid Services, *What's Medicare?* | *Medicare, Medicare.gov*, 2018. Available at the website: [www.medicare.gov/what-medicare-covers/your-medicare-coverage-choices/whats-medicare](http://www.medicare.gov/what-medicare-covers/your-medicare-coverage-choices/whats-medicare) (visited on 20/04/22).

28. Centers for Medicare and Medicaid Services, *How to get prescription drug coverage* | *Medicare, Medicare.gov*, 2022. Available at the website: [www.medicare.gov/drug-coverage-part-d/how-to-get-prescription-drug-coverage](http://www.medicare.gov/drug-coverage-part-d/how-to-get-prescription-drug-coverage) (visited on 20/04/22).

29. Centers for Medicare and Medicaid Services, *Yearly deductible for drug plans* | *Medicare, Medicare.gov*, 2022. Available at the website: [www.medicare.gov/drug-coverage-part-d/costs-for-medicare-drug-coverage/yearly-deductible-for-drug-plans](http://www.medicare.gov/drug-coverage-part-d/costs-for-medicare-drug-coverage/yearly-deductible-for-drug-plans) (visited on 20/04/22).

## 2.5. Drug Pricing

Nationwide, prescription drug spending between 1980 and 2018 increased from \$30 billion to \$335 billion (estimates are adjusted for inflation to reflect 2018 dollars)<sup>30</sup>. When negotiating pharmaceutical prices, insurance companies have limited bargaining power. Unlike nation-states with single market systems, private insurance companies only cover a fraction of those on national insurance plans. For example, the single-dose cost for medications for the rare bleeding disorder Hemophilia can range from \$4,500 to \$5,000 in the United States. In Italy, the price the state pays for the same medication is almost \$1,000 less. The same can be said for other forms of medication. In addition, the price gouging theatrics of Martin Shkreli, who raised the life-saving medication Daraprim by 4,000% overnight, are not uncommon. Overall, prices for non-generic pharmaceuticals are increasing steadily instead of dramatic increases. Medicaid reimbursements for non-generic brand Insulin grew exponentially from 1991 to 2014, with three major producers (Lilly, Novo Nordisk, and Sanofi) accounting for most of the U.S. market via patent protection laws<sup>31</sup>.

## 3. The Affordable Care Act

The Affordable Care Act, as previously mentioned, was the single most significant piece of legislation on healthcare reform arguably since the 1965 Medicare and Medicaid Act. Some of the ACA's fundamental changes include:

1. Medicaid expansion for working poor with income up to 133% of the federal poverty line<sup>32</sup>.
2. Federally subsidized private insurance plans available for purchase on state-run marketplace "Exchanges"<sup>33</sup>.

30. Congressional Budget Office, *Prescription Drugs: Spending, Use, and Prices*, 2022, pp. 1-30.

31. J. Luo *et al.*, *Trends in Medicaid Reimbursements for Insulin From 1991 Through 2014*, in «JAMA Internal Medicine», n. 175, 10, 2015, pp. 1-6; S.V. Rajkumar, *The High Cost of Insulin in the United States: An Urgent Call to Action*, in «Mayo Clinic Proceedings», n. 95, 1, 2020, pp. 22-28.

32. J.B. Silvers, *The Affordable Care Act: objectives and likely results in an imperfect world*, in «Annals of Family Medicine», n. 11, 5, 2013, pp. 402-405.

33. L.R. Jacobs, T. Skocpol, *Health care reform and American politics: what everyone needs to know*, Oxford University Press, New York, 2016; J.B. Silvers, *The Affordable Care Act: objectives and likely results in an imperfect world*, cit.; U.S. Centers for Medicare & Medicaid Services, *At*

3. For Medicare users, free preventive checkups and subsidies for prescription medications<sup>34</sup>.
4. For people with “Pre-existing conditions,” e.g., diabetes, asthma, heart disease, hemophilia, insurance companies cannot deny them coverage, be charged “significantly higher” premiums or be subjected to extending waiting periods<sup>35</sup>.
5. Young adults can remain on their parent’s insurance plans until they are 26<sup>36</sup>.

To finance these reforms, the ACA relies on spreading the cost of services across a large risk pool. Initially, an aspect of the ACA that was ultimately struck down in court was the individual mandate. This would ensure that all Americans had to buy insurance, subsidized by the federal government, a massively popular proposal among private insurers<sup>37</sup>. While initially, private insurers were ecstatic about the proposal, it became clear that the penalties for not buying insurance were insignificant, meaning that healthy “low-risk” people could opt out entirely and skip coverage. This meant that insurance profit margins would decline<sup>38</sup>.

Regardless, the number of Americans receiving coverage increased massively after the first five years of ACA’s implementation, even without the individual mandate. While some provisions within the ACA included insurance company reforms (e.g., the 20/80% rule that a maximum of 20% of premium costs could be spent on insurance company administration and 80% needed to be spent on healthcare expenses, no lifetime caps on individual healthcare costs), in the end considering the massive growth in customers, Insurance companies are thriving<sup>39</sup>. In this respect, the ACA can be viewed as a great compromise.

Insurance companies get millions of new customers, and millions of Americans now receive coverage<sup>40</sup>. While the sheer number of insured

*Risk: Pre-Existing Conditions Could Affect 1 in 2 Americans: | CMS, CMS.gov, 2019, [www.cms.gov/CCIIO/Resources/Forms-Reports-and-Other-Resources/preexisting#\\_edn1](http://www.cms.gov/CCIIO/Resources/Forms-Reports-and-Other-Resources/preexisting#_edn1) (visited on 21/04/22).*

34. L.R. Jacobs, T. Skocpol, *Health care reform and American politics: what everyone needs to know*, cit.

35. Ivi, p. 4; U.S. Centers for Medicare & Medicaid Services, *At Risk: Pre-Existing Conditions Could Affect 1 in 2 Americans: | CMS*, cit.

36. L.R. Jacobs, T. Skocpol, *Health care reform and American politics: what everyone needs to know*, cit.

37. Ivi, p. 72.

38. Ivi, p. 3.

39. Ivi, p. 142.

40. Ivi, p. 123.

individuals has grown thanks to the ACA's creation of a marketplace of subsidized insurance plans, the growth of high-deductible health plans (HDHPs), with a deductible of at least \$1,400 for individuals or \$2,800 for families, carries implications for health screenings and preventive services, alongside with serious financial burdens for low-income adults<sup>41</sup>. Out-of-pocket expenses remain a serious concern; however, some studies suggest a drop in spending, especially among low-income households and especially in states that opted for Medicaid expansion<sup>42</sup>. Notwithstanding, the financial burden of insurance following the passage of the ACA remains an issue for American households, and high-deductible health plans present an appealing option to many in search of lower monthly premiums.

Research suggests that average premium costs since 2011 have risen by 47% and 22% since 2016. As of 2021, the average annual premium costs for family coverage were \$22,221<sup>43</sup>. Given this rise in premium costs, high-deductible health plans could be seen as a possible solution for individuals trying to find ways to cut monthly health expenses. This renewed interest is shown in consumers covered by employer-sponsored health care plans, with the percentage of Americans with a high deductible health plan rising from 39.4% in 2015 to 52.9% in 2020<sup>44</sup>. The logic behind HDHPs is that through the idea of patients having "skin in the game," e.g., paying upfront for services until their high deductible is met, they would seek low-cost services, adopt healthier lifestyles, and avoid medical expenditures<sup>45</sup>. Whether HDHPs lead to lifestyle changes is not clear. However, what is clear is that they lead to a

41. S. Abdus *et al.*, *The Financial Burdens Of High-Deductible Plans*, in «Health Affairs», n. 35, 12, 2016, pp. 2297-2301; O. Mazurenko *et al.*, *High-Deductible Health Plans and Prevention*, in «Annual Review of Public Health», n. 40, 1, 2019, pp. 411-421.

42. A.L. Goldman *et al.*, *Out-of-Pocket Spending and Premium Contributions After Implementation of the Affordable Care Act*, in «JAMA Internal Medicine», n. 178, 3, 2018, pp. 347-355; H. Gotanda *et al.*, *Out-of-pocket spending and financial burden among low income adults after Medicaid expansions in the United States: quasi-experimental difference-in-difference study*, in «BMJ», n. 368, 2020, p. 40. but changes in actual health spending by households are not known. To estimate changes in household spending on health care nationwide after implementation of the ACA. Population-based data from the Medical Expenditure Panel Survey from January 1, 2012, through December 31, 2015, and multivariable regression were used to examine changes in out-of-pocket spending, premium contributions, and total health spending (out-of-pocket plus premiums)

43. G. Claxton *et al.*, *2021 Employer Health Benefits Survey*, Kaiser Family Foundation, 2021, pp. 6-18.

44. SHADAC, *SHADAC analysis of Percent of private-sector employees enrolled in high-deductible health insurance plans State Health Compare*, University of Minnesota, 2020.

45. Committee on Child Health Financing *et al.*, *High-Deductible Health Plans*, in «Pediatrics», n. 133, 5, 2014, pp. e1461-e1470.

significant drop in the use of medical services, from office visits to preventive care and adherence to medication<sup>46</sup>.

The rise of High deductible health plans, aka “Consumer-Directed” health plans, signals a caveat within the affordable care act. In the end, in the United States, the individual is saddled with the price of their own health and wellbeing. As insurance companies navigate the relatively new healthcare landscape following the affordable care act, technology and data present exciting and lucrative opportunities to be exploited.

## 4. Healthcare and living data<sup>47</sup>

### 4.1. Health and the Rise of machine-learning

Once upon a time, a long time ago, around 2010, an irate father walked into a Target store on the outskirts of Minneapolis. He asked to speak with the manager, and upon their arrival, he waved coupons and vouchers in their face...

«My daughter got this in the mail!» he said. «She’s still in high school, and you’re sending her coupons for baby clothes and cribs? Are you trying to encourage her to get pregnant?»

The manager apologized profusely and stammered that he had no idea how this could have happened. A few days later, the same manager called the father to apologize again, but something happened:

«On the phone, though, the father was somewhat abashed». «I had a talk with my daughter,» he said. «It turns out there’s been some activities in my house I haven’t been completely aware of. She’s due in August. I owe you an apology.»

What led to this bewildering encounter was a new office in that retail location, where a mysterious new practice had been implemented: Predictive Analytics. A sudden change in the young woman’s shopping patterns had been noticed, signaled through her loyalty card, sparking an unanticipated chain reaction. Back in 2010, retailers used to collect intimate details about consumption habits. At this Target, in particular, they noted that:

46. R. Agarwal *et al.*, *High-Deductible Health Plans Reduce Health Care Cost And Utilization, Including Use Of Needed Preventive Services*, in «Health Affairs», n. 36, 10, 2017, pp. 1762-1768.

47. Sections 4.1, 4.2, 4.3 of the chapter are a re-elaboration of some parts of the article written by A. Maturo for *Tecnoscienza* n. 1/2022, *Polysocial Risk Scores and Behavior-Based Health Insurance: Promises and Perils*.

women on the baby registry were buying larger quantities of unscented lotion around the beginning of their second trimester. Another analyst noted that sometime in the first 20 weeks, pregnant women loaded up on supplements like calcium, magnesium and zinc. Many shoppers purchase soap and cotton balls, but when someone suddenly starts buying lots of scent-free soap and extra-big bags of cotton balls, in addition to hand sanitizers and washcloths, it signals they could be getting close to their delivery date<sup>48</sup>.

Because of this shift in purchasing habits, the young woman's pregnancy had been made apparent in her data-double, even before her social identity.

This incident occurred over ten years ago, while paper mail was still the main form of promotion. In the meantime, self-tracking has exploded, generating enormous amounts of data, especially physiological and behavioral data. In addition, sophisticated algorithms can monitor the time we spend on a site, the physical places we visit, and the likes we place. By monitoring our credit cards, it is possible to know what we eat and how many calories we ingest. Especially after Covid, unseen sensors can recognize who is running a temperature in a train station. In the field of health, therefore, there is not only big data but thick data: data that can tell us about our health from a clinical, physical and social point of view.

In this datafication of health, perhaps the two most “disruptive” and “cutting-edge” developments are Polysocial Risk Scores and Behavior-Based Health Insurance. These two areas, in some ways, overlap since the risk score is the basis of health insurance, of which Behavior-Based is the most advanced kind. Surrounding both are big players with keen interests and high expectations. Both Polysocial Risk Scores and Behavior-Based Health Insurance share close attention to social aspects of health, and both are driven by the need to predict possible (individual) futures on the basis, of course, of quantification (e.g., datafication). Surrounding these developments, beyond innovative possibilities, are clear doubts and concerns about their implications and consequences in terms of social justice.

#### *4.2. The Polysocial Risk Score*

In order to understand what Polysocial Risk Scores consist of, it is helpful to underline the main features of the Polygenic Risk Score, which in some ways acts as its prototype. The Polygenic Risk Score estimates the risk that a person

48. K. Hill, *How Target Figured Out A Teen Girl Was Pregnant Before Her Father Did*, in «Forbes», 2012. Available at the website: [www.forbes.com/sites/kashmirhill/2012/02/16/how-target-figured-out-a-teen-girl-was-pregnant-before-her-father-did/](http://www.forbes.com/sites/kashmirhill/2012/02/16/how-target-figured-out-a-teen-girl-was-pregnant-before-her-father-did/) (visited on 24/04/22).

has of developing a disease from his or her genes. More precisely, the Polygenic Risk Score represents the total number of genetic variants that an individual has to assess their heritable risk of developing a particular disease since multiple genetic mutations and their interactions cause most diseases.

At first glance, Polysocial Risk Scores can be seen as the sociological version of the Polygenic Risk Scores, with the idea of the Polysocial Risk Score being developed in the context of the social theory of social determinants of health.

Social determinants of health are the factors that affect a person's health, namely education, income, type of work, type of housing, neighborhood, social cohesion, and others. These determinants affect health through lifestyles, health literacy, and access to care. Epidemiologists and health sociologists have repeatedly confirmed the influence of social context and social determinants on physiology. The determinants of health are strongly intertwined, e.g., how income influences health and how it, in turn, is affected by education; how the weight of income and how the weight of education affects a person's health, and how much, in turn, the weight of education on the possibility of acquiring higher income.

Therefore, the challenge is to weigh and estimate the conditioning of social determinants and their interactions with individual health. However, to date: «most efforts to precisely quantify the influence of individual social determinants of health have failed, largely because the causal pathways are numerous, interconnected, and complex»<sup>49</sup>.

### *4.3. Pricing risk: Behavior-Based Health Insurance*

Creating the Polysocial Risk Score halfway between miracle and mirage does not mean that partial attempts at building health risk scores have not been made. On the contrary, the health analytics industry is a rapidly developing sector in the digital firms of Silicon Valley and the biotech industry of the Boston Area, with the American health insurance agencies leading the charge towards the construction of health risk scores, with the latter being interested in knowing the health status of their members. Moreover, the “actant” that has most influenced this orientation of health insurance, at least according to some scholars, has been a legal provision contained in the Affordable Care Act (ACA [Obamacare]), approved in 2010.

As Liz McFall points out:

49. J.F. Figueroa *et al.*, *Addressing Social Determinants of Health: Time for a Polysocial Risk Score*, in «JAMA», n. 323, 16, 2020, pp. 1553-1554.

The ACA alternative introduced a “behavioural” approach [...] including new responsibilities to pay a “fair share” of the costs of the entire pool and be “as healthy as you can.” The responsibility to be healthy is promoted by the provision of access to preventative care and treatments for chronic, preventable disease. [...] This emphasis on behavioral responsibility is a great fit with data-driven healthcare innovations including wearable self-tracking devices and apps<sup>50</sup>.

This provision has operated in “association” with other factors, primarily technology. As McFall (2019) and Schüll (2016) suggest, digital technology and the ACA have been presented as a “dynamic duo” working together and

compelling insurers, health care providers and consumers to cut costs [...] shifting the management of chronic conditions like diabetes and heart disease away from hospitals and doctors and into the hands of patients themselves<sup>51</sup>.

If over a decade ago the office of a chain store was able to learn of a customer’s pregnancy through her purchases of hygiene products, what can health insurers know about us today? What could insurance “providers” learn when they are given access to sociodemographic data, clinical data, genetic predisposition, and, more importantly, lifestyle data – not simply “lifestyle data” as in whether individuals are smokers or vegetarians, but all digital activities and data-doubles. Moreover, some digital platforms have already identified rich sets of data points for proxies of social determinants of health: «individual purchasing behavior, consumer engagement with advertising, insurance claims, sentiment, and expression in online forums, credit histories, and online social networks»<sup>52</sup>. This data, in turn, is coupled with the mundane data generated by personal FitBits, generously gifted by health insurance agencies.

Before the spread of digital social networks, Christakis wrote that social friend networks greatly influence personal decisions. Christakis showed through animated sociograms based on accurate longitudinal research how certain behaviors are «contagious»<sup>53</sup>. Not only does a person have a high probability of gaining weight if their friend does, but also if their friend’s friend does, this can be further applied to divorce and smoking cessation.

50. L. McFall, *Personalizing solidarity? The role of self-tracking in health insurance pricing*, in «Economy and Society», n. 48, 1, 2019, pp. 52-76.

51. N.D. Schüll, *Data for life: Wearable technology and the design of self-care*, in «BioSocieties», n. 11, 3, 2016, pp. 317-333.

52. L. McFall, *Personalizing solidarity? The role of self-tracking in health insurance pricing*, cit.; N.D. Schüll, *Data for life: Wearable technology and the design of self-care*, cit., p. 318.

53. N.A. Christakis, J.H. Fowler, *Connected: the surprising power of our social networks and how they shape our lives*, Little, Brown and Co., New York, 2009.

Today these analyses are immensely simpler given the ease with which big data can be collected and processed. The predictive potential delivered to insurance agencies is enormous, leading to correlation taking the place of causation, with the latter becoming an obsolete 20th-century category.

Raschel Rowe has done thorough research on the platform “Opioid360,” a platform that combines browser histories, credit, insurance, social media, and traditional survey data to sell the service of risk calculation in population health. Created as a tool that would support over-worked clinicians to see invisible signs of potential addiction in their patients, Opioid360 paved the way for broader applications to prevent chronic diseases. Most importantly: by «extending digital phenotyping imaginaries, Opioid360’s presentation appealed to the notion that comprehensive personal data can offer behavioral science the precision that genomics has offered to identify rare diseases»<sup>54</sup>.

In their analysis of Vitality health insurance, Jeanningros and McFall (2020) state clearly that «Behaviour is Vitality’s core brand value and its policies provide incentives to customers to meet behavioral targets, share their data with the company and share their progress on social media»<sup>55</sup>.

The big switch that many health insurers have made is to link insurance premiums and access to specific policies to the constant digital monitoring of physical activity (InsurTech). In theory, through self-tracking, the premium costs could fluctuate every day, in connection with our physical states, instead of once a year.

The extension of insurance surveillance to other aspects of our lives through the datafication of health raises larger questions about social justice. The encouragement of certain behaviors opens an extended reflection on the empowerment of the individual. In the sociological field of health, it is well known how social context affects a person’s health and that certain social factors such as income make adherence to healthy lifestyles relatively easy for some people, while for others practically impossible.

Whereas traditional insurance was based on prediction (i.e., aggregate predictions at the macro level), the new behavior-based insurance is based on forecasting (i.e., attention to the individual’s future at the micro-level). This mode of insurance makes policyholders more responsible for their daily actions and health. However, many scholars question whether, technically,

54. R. Rowe, *Social determinants of health in the Big Data mode of population health risk calculation*, in «Big Data & Society», n. 8, 2, 2021, p. 4.

55. H. Jeanningros, L. McFall, *The value of sharing: Branding and behaviour in a life and health insurance company*, in «Big Data & Society», n. 7, 2, 2020, pp. 1-15; L. McFall *et al.*, *Editorial: The personalisation of insurance: Data, behaviour and innovation*, in «Big Data & Society», n. 7, 2, 2020, p. 7.

behavior-based insurance can still be considered insurance. Based on the distinction between individual fairness and social fairness, Cevolini, and Esposito, effectively summarize how the ancient principle of solidarity can be undermined by new insurance policies: «algorithmic prediction could radicalize the principle of segmentation, culminating in the extreme case of “segments of one.” This would almost automatically mean the end of the risk-pooling on which the principle of risk-sharing is based»<sup>56</sup>.

The end of risk-pooling carries significant implications as to whether Polysocial Risk Scores have the potential to become a central tool in healthcare and what would happen if Polysocial Risk Scores are calculated and accredited by institutions.

Considering that constructed indicators tend to become objective entities, Polysocial Risk Scores can be employed in different contexts and by different actors; from public health departments, government officials, technology companies, investors, and private insurance companies<sup>57</sup>. In a world that is increasingly computerized, quantified, and managed by algorithms, health scores could be mobilized for a variety of purposes. Some of these uses could be noble and others less so: «health risk scores are not only useful for immediate patient classification or public health program planning, they are also useful to investors seeking to leverage or hedge their risk exposure»<sup>58</sup>.

Yuval Noal Harari, the author of the successful *Homo Deus*, in an article published in the *Financial Times* on April 19, 2020, and entitled *The world after the Coronavirus, fears a dystopian scenario*:

Hitherto, when your finger touched the screen of your smartphone and clicked on a link, the government wanted to know what exactly your finger was clicking on. But with Coronavirus, the focus of interest shifts. Now the government wants to know the temperature of your finger and the blood-pressure under its skin. One of the problems we face in working out where we stand on surveillance is that none of us know exactly how we are being surveilled, and what the coming years might bring. Surveillance technology is developing at breakneck speed, and what seemed science-fiction 10 years ago is today old news<sup>59</sup>.

56. A. Cevolini, E. Esposito, *From pool to profile: Social consequences of algorithmic prediction in insurance*, in «Big Data & Society», n. 7, 2, 2020, pp. 1-11.

57. F. Neresini, *Quando I numeri diventano grandi: che cosa possiamo imparare dalla scienza*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 56, 3-4, 2015, pp. 405-431.

58. R. Rowe, *Social determinants of health in the Big Data mode of population health risk calculation*, cit., p. 9.

59. Y.N. Harari, *Yuval Noah Harari: the world after coronavirus*, in «Financial Times», 2020.

Harari's concerns reaffirm that health scores will soon be akin to an episode of Black Mirror. Behavior-Based Insurance and Polysocial Risk Scores have disturbing implications, starting with the de-politicization of health, which in the U.S. is no longer understood as a public and social issue but as a business and private concern. Many signs of the corporatization of health are also visible in Europe, especially in the United Kingdom and it is not entirely clear whether there are enough antibodies in Europe to counteract it.

The challenge, however, is not to assume ipso facto Luddite or apocalyptic attitudes. It is necessary to find a catalyst that brings health back to the center of public discourse. In a society dominated by chronicity, the masses (of patients and caregivers) should become aware of their strength.

# VERSO UNA NUOVA SANITÀ EUROPEA: RETI INTEGRATE E LIVELLI ASSISTENZIALI CONDIVISI?

ALCESTE SANTUARI, CRISTINA UGOLINI

SOMMARIO: 1. Oggetto e obiettivi dell'analisi – 2. L'intervento pubblico in sanità – 3. L'Europa verso le reti integrate – 4. Uno sguardo all'Europa della sanità – 5. L'Europa del diritto sociale alla salute – 6. Verso i LEA europei? – 7. Osservazioni conclusive.

## 1. Oggetto e obiettivi dell'analisi

In conformità al diritto dell'Unione europea, gli Stati membri sono responsabili dell'organizzazione, della gestione e dell'erogazione dei servizi sanitari. Ne discendono assetti istituzionali e modelli organizzativi diversi, nei quali, tuttavia, sono rintracciabili alcuni aspetti comuni, quali, per esempio, un ampio accesso universalistico a questi servizi e una non marginale funzione regolatoria da parte delle istituzioni pubbliche. A ciò si aggiunge che l'Unione europea, in virtù di talune previsioni contenute nei Trattati, svolge un'importante funzione di coordinamento e di garanzia nel comparto della *public health*, intervenendo – come dimostrato nel caso della pandemia da Covid-19 – per assicurare politiche e azioni condivise tra tutti gli Stati membri. In questa prospettiva, anche facendo leva sulla libertà di movimento dei pazienti-utenti, le istituzioni europee si propongono quali facilitatori e promotori del diritto alla salute dei cittadini europei, superando in questo modo i confini delle appartenenze nazionali.

L'articolo che segue, frutto di un lavoro congiunto e interdisciplinare degli autori, intende evidenziare come in ambito europeo esistano una crescente convergenza nei modelli organizzativi adottati in ambito sanitario e uno spazio per delineare una sorta di “diritto alla salute comunitario”.

## 2. L'intervento pubblico in sanità

L'intervento pubblico in sanità è influenzato dalla peculiarità del «bene salute» che non può prescindere da considerazioni etiche legate al diritto alla salute sancito nel nostro paese all'art. 32 della Carta costituzionale, alle caratteristiche di meritorietà attribuite ai servizi sanitari, alla necessità di assicurare ai cittadini equità di accesso alle cure con criteri definiti sulla base del bisogno e non della disponibilità a pagare. Queste considerazioni sono rilevanti quanto più la visione di giustizia sociale prevalente nel paese favorisce interventi pubblici solidaristici e l'equità viene messa al primo posto nell'orientare le politiche sanitarie. Tuttavia, l'intervento pubblico in sanità non è giustificato soltanto da ragioni equitative ma anche da ragioni allocative legate all'incapacità dei mercati in cui si finanziano e producono servizi sanitari di raggiungere un uso efficiente delle risorse disponibili. È proprio l'esistenza di numerosi malfunzionamenti la ragione per cui, anche nei paesi dove si sposano visioni di giustizia sociale più favorevoli a un suo ruolo minimale, lo spazio occupato dallo Stato in sanità resta comunque rilevante.

Anche la scelta del modello di sistema sanitario è influenzata dalla visione di giustizia sociale prevalente nel paese nel momento storico in cui la decisione viene presa. Una tassonomia limitata a tre opzioni esemplifica questo concetto riducendo le opzioni possibili tra un sistema ad assicurazione privata, un sistema mutualistico e un sistema sanitario nazionale, senza dimenticare che nella realtà prevalgono spesso modelli ibridi e che classificazioni più articolate sono preferibili quando si vuole portare l'analisi a un livello più approfondito<sup>1</sup>.

Il sistema ad assicurazione privata è espressione di un modello di *welfare* che la letteratura definisce *liberale*, in cui lo Stato interviene temporaneamente con provvedimenti minimali, senza che ciò configuri un implicito riconoscimento di un futuro diritto di esigibilità delle prestazioni. Caratteristica principale di questo sistema è l'assenza di un obbligo assicurativo in capo ai cittadini che decidono se comprarsi un'assicurazione sanitaria pagando un premio commisurato al rischio individuale. Si tratta di un sistema completamente assente dal panorama europeo, dal momento che in tutti i paesi europei esiste un obbligo di assicurazione sanitaria.

Il sistema sanitario mutualistico è invece espressione del modello di *welfare corporativo* (anche detto bismarkiano), diffusosi a partire dall'Europa continentale (Germania, Austria, Belgio, Francia, Lussemburgo e Paesi Bassi) e oggi

1. F. Toth, *Welfare e servizi sanitari: modelli di finanziamento a confronto*, in M. Moruzzi, R. Prandini (a cura di), *Modelli di welfare. Una discussione critica*, FrancoAngeli, Milano, 2020, pp. 157-178.

senza dubbio il modello organizzativo più presente in Europa, quando anche i paesi dell'ex blocco sovietico si sono orientati verso questo sistema. L'assicurazione si lega all'appartenenza a una categoria professionale che si avvale di una cassa malattia finanziata prevalentemente attraverso contributi, secondo l'ipotesi che i rischi sociali si distribuiscono in maniera eterogenea tra le professioni e che, quindi, vadano differenziate coperture e tutele. In questo modello lo Stato obbliga i lavoratori ad avere una copertura previdenziale e sanitaria mediante la propria cassa professionale mentre le prestazioni sanitarie sono prodotte in un mercato concorrenziale molto regolamentato. Spesso l'intervento pubblico si spinge a forzare l'adozione di un sistema di assicurazione sociale dove si rompe il collegamento tra rischio e premi pagati e i versamenti sono definiti in base al reddito dell'associato (contributi sociali).

Infine, il sistema può essere di tipo *universalistico*, tipico dei sistemi di *welfare* del nord Europa, basato su un'assicurazione pubblica obbligatoria, risorse derivanti dal prelievo fiscale e requisiti di accesso fondati sulla cittadinanza e sul principio del puro bisogno. Nelle forme più radicali di Servizio sanitario nazionale (SSN) è lo Stato che non solo assicura ma produce ed eroga i servizi sanitari ai cittadini in forma gratuita o semigratuita per tutte le prestazioni ritenute fondamentali con un diritto alle prestazioni che prescinde dalla disponibilità a pagare dei singoli. Dal punto di vista organizzativo, il modello realizza un'economia chiusa di tipo pianificato in cui il mercato privato non è teoricamente necessario: laddove autorizzati a operare in nome della libertà di iniziativa privata, non è scontato che i produttori privati siano coinvolti nel sistema pubblico che può essere autonomo grazie alle proprie strutture e ai propri dipendenti. I paesi europei che hanno scelto il SSN sono Italia, Regno Unito, Irlanda, Portogallo, Grecia, Spagna, Danimarca, Norvegia, Finlandia, Svezia e infine Cipro (dal 2019).

Storicamente, le prime forme di SSN che si sviluppano sono di tipo *verticalmente integrato*, prevedono cioè il controllo pubblico di tutta la filiera assicurativa e produttiva (dal finanziamento all'erogazione finale), sono a priori escluse le duplicazioni, con l'obiettivo di garantire a tutti i cittadini un servizio uniforme pur con limitata autonomia di scelta. Essendo un sistema economico privo di competizione il controllo della spesa si realizza mediante razionamenti quantitativi (tetti di spesa e liste di attesa). A partire dagli anni Novanta del secolo scorso, le riforme dei quasi-mercati realizzate in Gran Bretagna dal governo Thatcher ne propongono una seconda versione che coinvolge la parte finale della filiera pubblica prevista dal modello, quella di produzione e distribuzione del servizio. Si tratta del sistema *pubblico contrattuale* in cui l'erogazione si realizza tramite produttori pubblici ma diventa cruciale creare duplicazioni proprio perché solo la molteplicità di produttori permette di utilizzare in

modo artificiale gli strumenti concorrenziali ritenuti fondamentali per favorire la scelta del cittadino ma soprattutto come meccanismi incentivanti per stimolare il recupero di efficienza e una maggiore qualità dei processi assistenziali<sup>2</sup>.

L'idea dei quasi-mercati passa presto dal Regno Unito al resto dell'Europa, diffondendosi non solo nei sistemi sanitari nazionali ma anche all'interno dei sistemi mutualistici, con applicazioni diverse tra i paesi europei, a seconda del tipo di stato sociale preesistente, adottando forme ibride intermedie di organizzazione sanitaria con varie combinazioni tra meccanismi gerarchici di controllo e di concorrenza<sup>3</sup>. Le riforme pro-concorrenziali dominano l'Europa nel corso della prima metà degli anni Novanta ma nei fatti le implementazioni del meccanismo dei quasi-mercati sono piuttosto limitate. La maggioranza dei paesi europei che ne sperimentarono l'applicazione hanno dopo pochi anni corretto il proprio modello organizzativo nella direzione di ridimensionare il ruolo della concorrenza, orientandosi verso schemi di programmazione negoziale ritenuti maggiormente compatibili con i propri principi solidaristici. Al di là dei possibili rischi connessi alla sua implementazione, la sanità europea non si è in larga parte dimostrata disposta a sopportare le conseguenze di una integrale applicazione della concorrenza amministrata, primo fra tutti l'impossibilità di ammettere il fallimento degli ospedali e delle assicurazioni inefficienti. La concorrenza regolamentata è diventata ben presto retorica politica, ma ha avuto l'innegabile vantaggio di mettere al centro del dibattito politico e professionale questioni cruciali come l'utilizzo efficiente delle risorse, la determinazione dei costi effettivi delle prestazioni e la valutazione dei loro esiti sulla salute, l'appropriatezza e il governo clinico<sup>4</sup>.

### 3. L'Europa verso le reti integrate

Le riforme dei quasi-mercati hanno ricevuto molta attenzione in Europa, compresa l'Italia dei primi anni Novanta, ma per lo più sono state seguite da interventi di segno opposto dovuti alla presa d'atto che i rapporti contrattuali instaurati tra finanziatori ed erogatori, orientati al lungo periodo per la presen-

2. C. Ugolini, *Verso una rilettura del modello di concorrenza amministrata?*, in «Rivista delle politiche sociali», n. 4, 2004, pp. 197-212.

3. R.B. Saltman, C. Von Otter, *Introduction*, in Id. (eds.), *Implementing Planned Markets in Health Care: Balancing social and economic responsibility*, Open University Press, Buckingham, 1995, pp. 1-21.

4. C. Ugolini, *Costruire la sanità del futuro attraverso reti forti*, Atti terzo convegno nazionale di contabilità pubblica, Dall'emergenza sanitaria alla stabilizzazione finanziaria della sanità pubblica, 2022, Editoriale Scientifica, Napoli, *in corso di pubblicazione*.

za di ingenti investimenti irreversibili e per la necessità di garantire uno stringente coordinamento tra gli erogatori in funzione di obiettivi di continuità di cura, avevano portato rapidamente al ripristinarsi di forme (implicite) di integrazione verticale.

Nei sistemi sanitari nazionali europei l'avvenuta separazione tra assicuratori-committenti e produttori necessaria per porre le basi della concorrenza era stata quasi ovunque realizzata e re-integrare il sistema riportandolo alla situazione originaria non sarebbe stato privo di costi. In questo contesto, i rapporti che si instaurano tra di essi possono essere impostati mediante relazioni di lungo periodo capaci di ripristinare quell'integrazione verticale che le riforme dei quasi-mercati si erano proposti di recidere<sup>5</sup>. La sottoscrizione di contratti di lungo periodo diventa la soluzione contrattuale più efficiente che consente alle parti di costruire relazioni stabili basate su rapporti di tipo fiduciario, ma comporta uno spostamento dalla concorrenza nel mercato alla concorrenza per il mercato, in cui i fornitori competono per aggiudicarsi una gara per una fornitura pluriennale. I produttori ammessi all'interno della rete possono essere pubblici oppure privati nel caso al privato venga permesso di partecipare alla creazione di una rete integrata attraverso contratti di concessione amministrativa che gli consentono di svolgere un ruolo complementare alla produzione pubblica, in collaborazione e mai in competizione con essa. Rispetto al modello britannico dei mercati interni dove si realizzava una concorrenza per il mercato, in questo caso non sono ammesse duplicazioni ex ante, proprio perché non necessarie grazie a una pianificata suddivisione dei compiti laddove il ruolo di regia e di disegno della rete spetta all'assicuratore pubblico. Ne deriva che le condizioni che rendono vantaggiosa in sanità una scelta di integrazione non sono logicamente diverse da quelle che favoriscono la definizione di contratti relazionali di lungo periodo. Non è raro, infatti, che in questo settore i contratti relazionali tra due soggetti si estendano alla definizione di vere e proprie reti di imprese che danno vita a fenomeni di integrazione «virtuale» tra soggetti legati tra loro da intensi rapporti di collaborazione.

La storia italiana di questi ultimi anni non comprende solo grandi operazioni che ridisegnano il quadro regionale complessivo ma anche numerosissime operazioni condotte a livello aziendale, spesso senza la presenza di documenti tecnici o di analisi aziendali a supporto dei processi di cambiamento<sup>6</sup>. Il SSN è stato interessato da numerose trasformazioni che hanno riguardato

5. G. Fiorentini, C. Ugolini, *L'analisi economica delle relazioni tra ICT e organizzazioni sanitarie*, in «Salute e Società», n. 2, 2017, pp. 42-64.

6. C. Carbone, M. Del Vecchio, F. Lega, A. Prenestini, *I processi di fusione aziendale nel SSN: evidenze per il management e i policy maker*, in «Rapporto OASI», 2015, pp. 243-278.

sia specifiche aziende nel loro insieme o loro componenti di rilievo, quali interi stabilimenti ospedalieri, sia singoli moduli organizzativi di diverse aziende quali dipartimenti o unità operative. Per quel che riguarda la logica organizzativa, vi sono state integrazioni orizzontali complete tra aziende sanitarie territoriali ovvero aziende sanitarie territoriali che si sono integrate verticalmente con aziende ospedaliere attive nello stesso ambito provinciale e soprattutto vi sono stati molteplici esempi di integrazione derivanti dalla condivisione di attività e servizi unificati all'interno di ambiti organizzativi comuni privi di soggettività giuridica quali le aree vaste o di strutture a gestione condivisa (unità operative interaziendali) o ancora coordinati mediante la costituzione di reti interaziendali. Seppure i sistemi sanitari regionali italiani siano profondamente diversi, prevalgono modelli organizzativi fortemente integrati o basati sulle reti integrate, in ogni caso sottoposti a un rigido controllo regionale.

Processi analoghi di innovazione nelle relazioni tra committenti e produttori, nei sistemi di finanziamento e nei modelli gestionali di erogazione dei servizi si osservano anche in altri sistemi sanitari nazionali, ancorché caratterizzati da impianti normativi e assetti di sistema diversi tra loro, segnalando da un lato la natura strutturale dei processi in corso e dall'altro l'assenza di un modello evolutivamente dominante sia a livello macro sia a livello micro.

Negli ultimi anni, ad esempio, il sistema inglese ha avviato una riflessione di medio lungo periodo in cui una parte centrale riguarda la necessità che gli ospedali per acuti siano sempre più integrati in verticale, superando i confini tradizionali tra ospedale e comunità, connessi non solo con le cure primarie ma con le più ampie cure territoriali che si estendono alle cure intermedie e sociali, assicurando il necessario collegamento con il sistema sanitario che, citando la metafora adottata, riguarda sia l'accesso ("front door") che la porta posteriore ("back door") della struttura ospedaliera. In questa prospettiva, l'ospedale è destinato a spostare parte delle sue attività di cura al di fuori delle mura ospedaliere al crescere dei nuovi modelli assistenziali che spingono per un forte collegamento tra i medici ospedalieri e le altre figure professionali impegnate nel territorio. Dal lato ospedaliero, si scoraggiano ulteriori concentrazioni delle strutture ospedaliere e si favorisce la creazione di un sistema a rete (*hospital chains*), ad esempio attraverso la creazione di servizi centralizzati tra ospedali del network oppure forme di "mobilità" degli specialisti e delle équipe ospedaliere che possono operare in *satellite sites*. Anche rispetto ai servizi chirurgici di alta specialità, in cui la relazione tra volumi ed esito clinico è rilevante, si intensificano i modelli a rete secondo la logica *hub-and-spoke*, estendendoli anche a servizi finora esclusi come l'oncologia dove gli *spoke* possono essere ospedali di comunità ma anche ambulatori di cure primarie. Anche il

potenziamento delle cure primarie viene perseguito attraverso modelli organizzativi di tipo orizzontale e verticale orientati alla cooperazione dei processi assistenziali. Trasversale rispetto a qualunque proposta di modifica è l'apporto della digitalizzazione capace di fornire la "colla" per collegare le diverse parti del sistema<sup>7</sup>.

Anche nei sistemi mutualistici che da sempre si basano su un approccio decentralizzato la scarsità di cooperazione e di coordinamento tra gli attori del sistema è percepita come un problema persistente ma i risultati ottenuti in questa direzione sono ancora limitati. The Commonwealth Fund posiziona Francia e Germania al nono e decimo posto su undici paesi esaminati nella categoria «Coordinated Care», segnalando come anche i sistemi mutualistici si stanno orientando verso logiche di rete, seppur più lentamente rispetto ai sistemi pubblici perché molte sono le resistenze ancora da vincere<sup>8</sup>.

Limitandoci a esaminare la situazione tedesca, nel 2015 il parlamento tedesco ha approvato *The Health Care Strengthening Act* (GKV – Versorgungsstärkungsgesetz) che destina 300 milioni di euro annui fino al 2024 per sviluppare l'Integrated Care Program (ICP). Si tratta di un modello già introdotto in Germania a partire dal 2000 ma con alterne fortune, soprattutto dopo che a partire dal 2008 i fondi destinati a incentivarne l'avvio sono cessati. Nel 2015 esistevano comunque nel sistema tedesco già 6400 ICPs in vari ambiti, dalla schizofrenia alla cura delle malattie cardiovascolari, alla presa in carico di un definito gruppo di popolazione come avviene con il network *Gesundes Kinzigtal GmbH* che a partire dal 2006 gestisce le cure sanitarie per oltre la metà degli abitanti della regione del Kinzigtal nel sud ovest della Germania<sup>9</sup>.

Gli ICPs sono soluzioni di quasi-integrazione orizzontale o verticale che i produttori di diversi servizi possono adottare mediante la creazione di reti contrattuali (ospedali in rete con altri ospedali oppure con gruppi di professionisti o con produttori di servizi sociali). Una volta creato, il network può negoziare un contratto di integrazione con l'assicuratore, ad esempio la cassa mutua, a cui il network si impegna a offrire non un servizio specifico ma una serie di

7. NHS England, *Five year forward view*, 2014. Testo disponibile al sito: [www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2014/10/5yfv-web.pdf](http://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2014/10/5yfv-web.pdf).

8. K. Davis, K. Stremikis, D. Squires, C. Schoen, *Mirror, mirror on the wall. How the Performance of the U.S. Health Care System Compares Internationally*, The Commonwealth Fund, 2014.

9. R. Milstein, C. Blankart, *The Health Care Strengthening Act: the next level of integrated care in Germany*, in «Health Policy», n. 120, 2016, pp. 445-451; R. Busse, J. Stahl, *Integrated Care Experiences and outcomes in Germany, The Netherlands and England*, in «Health Affairs», n. 33, 2014, pp. 1549-1558.

servizi tra loro integrati o la presa in carico di un bisogno specifico. Nessuno è obbligato a aderire al network, né produttori né assicuratori o pazienti assicurati, i quali possono essere però incentivati con la promessa di una migliore qualità del processo assistenziale, minori tempi di attesa o con l'esenzione dal pagamento di una quota totale o parziale della compartecipazione altrimenti richiesta. Con il nuovo provvedimento, la Germania aumenta decisamente i fondi a disposizione per dare una spinta propulsiva allo sviluppo del modello a reti integrate, ritenuto come il più adatto per affrontare le sfide poste dall'invecchiamento della popolazione e dalla crescente diffusione di patologie cronico-degenerative dovute a malattie non trasmissibili, ma anche dai costi crescenti delle innovazioni per dispositivi e farmaci.

Accanto alla dimensione nazionale sopra esaminata, le reti presentano anche una dimensione transfrontaliera, atteso che la Commissione europea è sollecitata a promuovere lo sviluppo di reti europee di riferimento (ERN) tra prestatori di assistenza sanitaria e centri di eccellenza negli Stati membri, soprattutto nell'area delle malattie rare<sup>10</sup>. Le reti di riferimento europee possono migliorare l'accesso alle diagnosi e la prestazione di assistenza sanitaria di qualità a tutti i pazienti le cui patologie richiedono una concentrazione particolare di risorse o di competenze e potrebbero fungere anche da punti nevralgici per la formazione e la ricerca in campo medico, la diffusione delle informazioni e la valutazione. L'adesione alle reti è volontaria e, in quest'ottica, gli Stati membri, che preservano la loro competenza in materia di organizzazione e prestazione di servizi sanitari, sono invitati a favorirne la costituzione, anche al fine di stimolare la condivisione di conoscenze in ordine alla prevenzione, nonché di agevolare la mobilità delle competenze e la diffusione delle best practices<sup>11</sup>. In quest'ottica, le reti possono invero rafforzare la dimensione europea della risposta alla domanda di salute, in specie nel campo delle malattie rare, proveniente dai cittadini dei singoli Stati membri. Le ERN, pertanto, possono consi-

10. Così prevede l'art. 12 della Direttiva 2011/24/UE del 9 marzo 2011 concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera. La previsione testé citata non è del tutto nuova nell'ambito degli interventi delle istituzioni comunitarie: già nella Comunicazione del 24 novembre 1993 sul quadro di azione nel settore delle sanità pubblica, la Commissione aveva identificato le malattie rare come una delle aree prioritarie di azione comunitaria. Sul punto, si veda C. Petrillo, *Le malattie rare tra Unione europea e ordinamento italiano*, in D. Morana (a cura di), *L'assistenza sanitaria transfrontaliera. Vero un welfare state europeo?*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2018, pp. 241-242.

11. È quanto prevede l'art. 15-bis della Decisione di esecuzione della Commissione europea che stabilisce i criteri per l'istituzione e la valutazione delle reti di riferimento europee e dei loro membri e per agevolare lo scambio di informazioni e competenze in relazione all'istituzione e valutazione delle reti, così come modificata dalla Decisione di esecuzione del 26 luglio 2019 (2019/1269).

derarsi quali sperimentazioni finalizzate non tanto a rafforzare i sistemi sanitari nazionali, quanto a potenziare la capacità dell'Unione europea di organizzare ed erogare servizi e prestazioni comuni, in ciò sostenendo la mobilità sanitaria transfrontaliera<sup>12</sup>.

#### 4. Uno sguardo all'Europa della sanità

L'ultima edizione del rapporto biennale *Health at a Glance: Europe 2020*, uscito a novembre 2020 grazie a un'iniziativa congiunta della Commissione Europea e dell'Ocse<sup>13</sup>, ci offre un quadro aggiornato della sanità europea, analizzando tra i diversi paesi lo stato di salute dei cittadini europei, il livello del finanziamento e della spesa sanitaria, la disponibilità e l'accessibilità dei servizi, la qualità delle cure e l'efficacia dell'assistenza erogata. In questa sede ci limiteremo a commentare solo alcuni dei tanti dati presentati, cercando di mettere in luce soprattutto le differenze riscontrabili tra i sistemi sanitari nazionali e i sistemi mutualistici.

Se osserviamo i dati sull'aspettativa di vita alla nascita registrata nel 2018, l'UE ha raggiunto un'aspettativa media di 81 anni, con ai primi posti i due sistemi nazionali di Spagna e Italia che superano 83 anni, al terzo posto il sistema mutualistico francese (Germania allineata con la media europea al 17° posto). Oltre due terzi dei paesi europei superano comunque la soglia degli 80 anni mentre situazioni critiche attorno ai 75 anni si osservano per l'est Europa in Bulgaria, Lettonia e Romania. Forti disuguaglianze nell'aspettativa di vita si registrano per sesso e per condizioni socioeconomiche. Tra i paesi europei con il minor differenziale nell'aspettativa di vita misurata a 30 anni tra il più alto e il più basso livello di istruzione troviamo ancora tre sistemi nazionali (Italia, Svezia e Portogallo), mentre nell'aspettativa di vita a 65 anni l'Italia è terza, dopo Francia e Spagna.

Esaminando i dati di mortalità, le principali cause di morte in Europa sono le malattie cardiovascolari (oltre 1,7 milioni di decessi nel 2017) e i tumori (1,2 milioni), insieme queste due cause danno conto di oltre il 60% dei decessi europei. Il tasso di mortalità italiano standardizzato \*100 000 abitanti si pone al terzo posto dopo Francia e Spagna, con un tasso di mortalità di 875 rispetto

12. L. Busatta, *La cittadinanza della salute nell'Unione europea: il fenomeno della mobilità transfrontaliera dei pazienti, dalla libera circolazione alla dimensione relazionale dei diritti*, in «DPCE online», n. 3, 2015, p. 153.

13. OECD/European Union, *Health at a Glance: Europe 2020: State of Health in the EU Cycle*, OECD Publishing, Paris, 2020. Testo disponibile al sito: [doi.org/10.1787/82129230-en](https://doi.org/10.1787/82129230-en).

alla media UE27 di 1007. Tra i paesi che si collocano al di sotto della media UE troviamo tutti i sistemi sanitari nazionali mentre al di sopra della media UE sono gran parte dei sistemi mutualistici (la Germania, ad esempio, con un tasso di mortalità di 1031). Rispetto a singole patologie, i tassi di mortalità per cancro al seno (strettamente legati all'attività di prevenzione tramite screening) vedono i migliori risultati raggiunti dai sistemi nazionali di Spagna, Finlandia e Svezia (Italia, comunque, sotto la media UE), mentre sopra la media si collocano solo paesi con sistemi mutualistici. Il tasso di mortalità per cause evitabili vede tra i "migliori" per capacità di prevenire le cause di morte Cipro, Italia e Spagna (159 la media UE27), mentre per le cause di morte curabili troviamo ai primi posti i sistemi mutualistici di Francia e Olanda, seguiti dai sistemi nazionali di Spagna, Svezia e Italia.

Rispetto al tema dell'appropriatezza, citiamo i ricoveri evitabili di adulti per asma e BPCO che vedono Italia e Portogallo ai primi posti nel contenimento, rispettivamente con 64 e 90 ricoveri ogni 100 000 abitanti contro la media europea pari a 209 (Francia al quinto posto con 150 mentre decisamente oltre la media europea la Germania con 290). I lunghi tempi di attesa per i servizi sanitari come la chirurgia elettiva sono frequenti in molti Paesi dell'UE, in particolare nei sistemi nazionali. Ad esempio, rispetto ai tempi di attesa misurati per pazienti ricoverati per frattura del femore solo Svezia, Finlandia e Irlanda superano la media europea del 76% dei pazienti over 65 sottoposti a intervento chirurgico entro le 48 ore previste dalle linee guida, a fronte di risultati estremamente positivi raggiunti in Danimarca e Olanda dove oltre il 96% dei ricoverati per questa tipologia di trauma viene operato entro due giorni dall'ammissione.

Riguardo alla spesa sanitaria, la maggiore incidenza sul PIL si registra nei sistemi mutualistici di Germania e Francia, seguiti dal sistema nazionale svedese e dai sistemi mutualistici di Austria, Belgio, Danimarca e Olanda. L'Italia registra nel 2019 una spesa sanitaria complessiva (pubblica e privata) pari all'8,7% del PIL, di poco superiore alla media UE27 pari a 8,3%. Di questa spesa il 74% è spesa pubblica, il 24% è spesa a carico delle famiglie (3,4% dei consumi familiari contro il 3,3% della media UE, concentrata soprattutto su farmaci e cure dentarie), mentre il restante 2% è finanziato attraverso coperture assicurative o mutualistiche. Questo tipo di suddivisione è frequente anche negli altri sistemi sanitari nazionali europei: Gran Bretagna 78% di spesa pubblica, Spagna e Portogallo presentano rispettivamente 66% e 59%, solo la Svezia ha una percentuale maggiore di copertura pubblica che nel 2019 era pari all'85% (solo il 14% la spesa OOP – out of pocket – delle famiglie). La spesa complessiva pro-capite italiana è pari a 2573 euro, attorno alla media UE di 2572 euro, mentre tra i paesi che spendono di più in Europa viene citata la Svizzera (5241 euro)

e la Norvegia (4505 euro) mentre Germania, Austria, Svezia e Paesi Bassi presentano una spesa superiore almeno per il 50% della media europea. La suddivisione della spesa sanitaria italiana è anch'essa molto allineata con la media europea: il 31% è dedicato ai ricoveri ospedalieri (media UE 30%), il 32% alle visite specialistiche (media UE 31%), 11% alla spesa LTC (media UE 12%), 21% all'acquisto di beni (media UE 21%) e il 6% ai servizi di prevenzione e alle spese di gestione amministrativa (media UE 5%). Si segnala la Germania che nel 2018 ha raggiunto la spesa ospedaliera più bassa (27%) mentre maggiore spazio è dedicato alle attività LTC (19%). Si evidenzia come l'Italia sia stata tra i paesi (Grecia soprattutto ma anche Croazia, Cipro, Spagna e Portogallo) che nel periodo 2008-2013 hanno conosciuto una riduzione della crescita della spesa in termini reali, contenimento già avviato nel nostro paese a partire dagli anni Novanta e che ha prodotto un numero di posti letto ospedalieri per 1.000 abitanti tra i più bassi in Europa (3.1 contro la media UE pari a 5.0 mentre il dato massimo si registra in Germania con 8 posti letto) e che si riflette in un numero di ricoveri per 1 000 abitanti anch'esso tra i più contenuti in Europa (114 contro la media UE di 175 e il dato massimo che si registra in Bulgaria con 342 seguita dalla Germania con 255). La spesa in conto capitale dedicata alla salute rispetto al PIL vede ai primi posti i sistemi mutualistici di Belgio, Austria e Germania, mentre l'Italia è nel 2018 al di sotto della media UE 27, decisamente al di sotto di quanto investito nello stesso periodo non solo in Germania, ma anche in Spagna o Francia.

La maggior parte dei paesi UE raggiunge una copertura sanitaria della propria popolazione considerata universale (in qualche caso quasi universale) rispetto a un core set di servizi sanitari (consultazioni mediche, esami diagnostici e cure ospedaliere), sebbene i singoli servizi offerti, il grado di compartecipazione richiesta e soprattutto le reali condizioni di accessibilità (per costi, tempi di attesa o distanza alla struttura più vicina) non siano uniformi. Sono comunque tre i paesi europei (Bulgaria, Romania e Cipro) che hanno ancora almeno il 10% di popolazione non coperta (lavoratori sommersi, disoccupati di lunga data o la popolazione rom per Romania e Bulgaria) e che può attingere solo a trattamenti minimi per alcune aree di bisogno (pronto soccorso o cure ostetriche in caso di gravidanza). Attingendo a dati dell'indagine EU\_SILC, solo una piccola quota di popolazione europea ha dichiarato bisogni non soddisfatti nel 2018, soprattutto in Estonia e Grecia, ma questa percentuale è nel complesso dei paesi UE quasi cinque volte superiore concentrata tra le famiglie nel primo percentile di reddito. Cresce la quota di bisogni non soddisfatti quando si considerano le cure dentarie che non sono previste nei sistemi sanitari nazionali e sono solo parzialmente coperte nei sistemi mutualistici (spesso mediante l'acquisto di coperture aggiuntive).

L'accessibilità ai servizi sanitari può essere compromessa quando il sistema sanitario richiede elevati pagamenti diretti a carico dei pazienti. La quota di assistenza non coperta dal sistema sanitario e quindi a carico delle famiglie è circa un quinto della spesa sanitaria totale, anche qui con forti scostamenti tra i paesi, concentrata nell'acquisto di farmaci, servizi di specialistica ambulatoriale, oltre a cure dentarie e spese per LTC. L'indicatore più utilizzato per misurare l'onere finanziario associato ai pagamenti OOP è l'incidenza delle spese sanitarie più onerose (cosiddette catastrofiche) sul bilancio delle famiglie. Tipicamente i paesi con un elevato livello di spesa pubblica e bassi livelli di OOP dovrebbero presentare una minore incidenza di queste spese ma le scelte fatte sull'area delle prestazioni offerte (ad esempio per cure dentali o LTC) produce risultati non sempre in linea con le aspettative. Inoltre, la titolarità del diritto a una prestazione non è automaticamente una garanzia di riceverla. Al di sotto della media UE del 6,6% troviamo infatti molti sistemi mutualistici (tra gli altri Croazia, Austria e Germania) e la Spagna, con meno del 2% troviamo Slovenia, repubblica Ceca, e Francia tra i sistemi mutualistici e Irlanda e Svezia tra i sistemi sanitari nazionali. Al di sopra della media UE troviamo invece tre sistemi nazionali (Italia e Portogallo con circa 8% e Grecia con il 9,7%) e molti sistemi mutualistici dell'est Europa, primo fra tutti la Bulgaria con oltre il 19% del bilancio delle famiglie dedicato a spese catastrofiche, prevalentemente concentrato nelle fasce più povere.

Dal rapporto *Health at a glance 2020* si confermano gli ottimi risultati ottenuti dalla sanità europea ma sono ancora numerosi gli scostamenti tra i paesi. Ne esce rafforzata l'immagine dei sistemi nazionali ad assicuratore unico, i quali, se ben gestiti, paiono tra i più capaci di controllare la spesa e di raggiungere risultati importanti dal lato dell'efficacia e della qualità delle cure. Ottimi risultati si osservano anche per i sistemi mutualistici a cui corrisponde però sistematicamente un maggiore assorbimento di risorse.

## 5. L'Europa del diritto sociale alla salute

L'assetto istituzionale su cui si regge l'Unione europea stabilisce che i modelli attraverso cui i servizi sanitari sono organizzati e le prestazioni sanitarie erogate rientrano nella competenza degli Stati membri<sup>14</sup>. Gli stessi Trattati

14. «In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, [...], ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione». TUE,

europei riconoscono, tuttavia, in capo alle istituzioni comunitarie il diritto a esercitare un'azione di coordinamento e di intervento<sup>15</sup>, che afferma l'interdipendenza dei diversi sistemi sanitari. L'azione delle istituzioni europee, in quest'ottica, svolge una funzione complementare rispetto alle funzioni degli Stati membri<sup>16</sup>. L'intervento dell'Unione europea è giustificato dallo specifico carattere e dalla primaria importanza che alla salute umana è riservata, quale obiettivo di pubblico interesse. Si registra, dunque, da un lato, una aspirazione alla costruzione di una europeizzazione della sanità e, dall'altro, la responsabilità degli Stati membri di assicurare l'organizzazione dei sistemi sanitari e di protezione sociale<sup>17</sup>.

In questo contesto di "tensione" istituzionale<sup>18</sup>, i servizi sanitari costituiscono elementi fondamentali del diritto alla salute<sup>19</sup> e del principio di coesione sociale<sup>20</sup>, che informano le politiche di intervento dell'Unione europea, godendo di un "riconoscimento" formale specifico. Essi sono, infatti, riconducibili nella nozione giuridica di "servizi di interesse generale" (SIG)<sup>21</sup> identificati quali ser-

art. 5, par. 3. Si veda, inoltre, l'art. 168, par. 7 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea (TFUE). In argomento, si veda S. Civitarese Matteucci, *Servizi sanitari, mercato e "modello sociale europeo"*, in «Mercato concorrenza regole», n. 1, 2009, p. 181 ss. Ritiene che proprio la differenziazione tra modelli sanitari nazionali sia da ritenere tra le ragioni che rendono «irrealizzabile un intervento uniformante» dell'Unione europea. Così, M. Mengozzi, *Tutela dei livelli essenziali di assistenza*, in D. Morana, *L'assistenza sanitaria transfrontaliera*, cit., pp. 208-209.

15. Cfr. art. 168, par. 1 e 2, TFUE.

16. In questa prospettiva, rientrano la politica sociale, la coesione economica, sociale e territoriale e i problemi comuni in materia di sanità pubblica. Cfr. TFUE, art. 4, par. 2.

17. T. Hervey, *Reflecting on 'Supporting health systems in Europe: added value of EU actions?'*, in «Health Economics, Policy and Law», vol. 10, n. 4, 2015, p. 486 ss.

18. M. McKee, E. Mossalos, *Health Policy and European Law: Closing the Gaps*, in «Public Health», vol. 120, n. 16, 2006, pp. 16-22.

19. L'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, approvata a Nizza il 7 dicembre 2000, prevede: «Ogni persona ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana».

20. Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Solidarietà in materia di salute: riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE*, Bruxelles, 20.10.2009 COM (2009) 567 definitivo.

21. La prima definizione di SIG è contenuta nella Comunicazione della Commissione sui servizi di interesse generale, COM (96) 443 def. In GUCE C 281 del 26 settembre 1996, p. 3. Si veda anche Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa*, Bruxelles, 20.12.2011 COM (2011) 900 definitivo, par. 2. "Contesto istituzionale: cambiamenti introdotti dal Trattato di Lisbona", p. 4.

vizi pubblici finalizzati alla realizzazione del modello europeo di economia sociale di mercato<sup>22</sup>. In questa prospettiva, dunque, i servizi sanitari, sono finalizzati a garantire prestazioni di qualità a un prezzo accessibile per tutti, a realizzare obiettivi di solidarietà sociale e di parità di trattamento, nonché a diminuire le disuguaglianze sociali<sup>23</sup>, contestualmente garantendo la fruizione dei “livelli essenziali” delle prestazioni medesime.

In questa prospettiva, il Trattato di Lisbona<sup>24</sup> e la Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea hanno sancito il loro riconoscimento “costituzionale”<sup>25</sup>. Il Trattato di Lisbona contiene importanti elementi di innovazione in materia sociale<sup>26</sup>, da ricondurre alla concezione stessa della convivenza europea, fondata su un tessuto valoriale a «forte connotazione sociale»<sup>27</sup>. In questo senso, dunque, il Trattato di Lisbona ha inteso porre l’accento sulla centralità della dimensione sociale rispetto all’Europa economica nella costruzione del mercato comune interno. In forza della c.d. “clausola sociale orizzontale” che il Trattato di Lisbona ha introdotto nell’ordinamento comunitario<sup>28</sup>, le policies europee debbono tenere conto delle esigenze delle co-

22. Espressione contenuta nell’art. 3, par. 3, TUE.

23. COM (2013) 83 def. del 20 febbraio 2013, p. 6. Preme evidenziare che mentre nel Trattato di Roma gli obiettivi della Comunità si esaurivano nella realizzazione di un mercato concorrenziale, successivamente nel Trattato di Maastricht e ancor più con il Trattato di Amsterdam, la concorrenza non viene più considerata come valore primario assoluto da perseguire, ma come uno degli elementi che può concorrere al benessere collettivo accanto alla tutela dei diritti sociali. Così, C. Golino, *L’intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 100 ss. In tema, si veda anche V. Guizzi, *La dimensione sociale dell’Unione europea e la sua evoluzione*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, Editoriale Scientifica, Napoli, vol. III, p. 1859 ss., ove l’A. sottolinea che sarebbe un errore ridurre l’opera dell’Unione europea alla sola costruzione di un mercato interno in senso concorrenziale e non scorgere che nella costruzione dell’edificio comunitario un ruolo fondamentale è rappresentato dai valori sociali.

24. Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha sostituito il precedente titolo (XIV) del TCE, rubricato “Coesione economica e sociale” con il nuovo titolo (XVII), che ha assunto la denominazione “Coesione economica, sociale e territoriale”.

25. Si vedano gli artt. da 34 a 36 della Carta.

26. Si veda, in particolare, l’art. 168, par. 1 del Trattato di funzionamento dell’Unione europea, che stabilisce in capo alle istituzioni comunitarie il compito di garantire un elevato livello di protezione della salute umana in tutte le politiche.

27. S. Giubboni, *I diritti sociali nell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Paradossi, rischi e opportunità*, relazione al convegno Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani, Perugia, 25-26 marzo 2011, pp. 3-4.

28. Tale clausola, introdotta all’art. 9 del TFUE dal Trattato di Lisbona, richiede che l’Unione europea consideri le implicazioni e le conseguenze sul piano sociale di tutte le sue azioni e politiche, comprese quelle svolte nell’ambito del mercato all’interno. In conformità alla clausola in parola, l’Unione europea deve tener conto nell’attuazione di tutte le sue politiche e azioni

munità locali al fine di assicurare la coerenza tra le differenti politiche e gli obiettivi di coesione sociali e di solidarietà perseguite dall'Unione europea. In conformità alla clausola in parola, l'Unione europea, inter alia, deve garantire un'adeguata protezione sociale e un'adeguata tutela della salute umana. Si tratta di un vincolo che, pur rispettando le competenze dei singoli Stati membri, ne postula il loro superamento, giustificato dall'obiettivo transfrontaliero di assicurare l'effettiva fruizione dei diritti fondamentali, ivi compreso il diritto alla salute, a tutti i cittadini europei.

L'obbligo in capo agli Stati membri di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie e sociali è sancito espressamente nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea<sup>29</sup>. In essa si affermano la centralità della persona e della dignità umana, i valori della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà, sintetizzando in questo modo, per così dire il "patrimonio costituzionale comune" a livello europeo<sup>30</sup>. È infatti grazie alla Carta dei diritti fondamentali che l'accesso alle prestazioni non risulta più rimesso alla incerta intermediazione legislativa, bensì viene considerato un vero e proprio diritto già a livello sovraordinato<sup>31</sup>. In quest'ottica, la Carta assume una posizione di primazia nella scala gerarchica delle fonti normative e, quindi, delle garanzie assicurate ai singoli cittadini dell'Unione europea, riconoscendo l'"obbligo di servizio" connesso all'erogazione dei servizi sanitari<sup>32</sup>. È noto che la sola affermazione di principio del diritto a fruire di tali prestazioni non è sufficiente a rendere quel diritto effettivamente esigibile. Occorre, al riguardo, preordinare mezzi, risorse e assetti organizzativi idonei ad assicurare la doverosità dei livelli essenziali delle prestazioni, funzione che è prerogativa delle legislazioni e delle prassi nazionali.

delle esigenze connesse con la promozione di un alto livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana.

29. 2000/C 364/01, 18 dicembre 2000.

30. Per una valutazione circa l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea negli Stati membri, si vedano i rapporti annuali prodotti dalla Commissione europea e disponibili sul sito [ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/annual-reports-application-charter\\_en](http://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/annual-reports-application-charter_en).

31. G. Palmisano (ed.), *Making the Charter of Fundamental Rights a Living Instrument*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2014.

32. Invero, preme evidenziare che la Carta rappresenta il passaggio da una concezione di diritto sociale all'assistenza "non più come "limite" rispetto alle libertà economiche, bensì "compito" e "valore". E. Menichetti, *I servizi sociali nell'ordinamento comunitario*, in A. Albanese, C. Marzuoli (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 103.

## 6. Verso i LEA europei?

Nonostante il contenuto e la fruibilità effettiva del diritto sociale alla salute siano concretamente affidati a ciascun Stato membro, si ritiene che la dimensione solidale dell'agire europeo – peraltro registratosi durante la pandemia da Covid-19 – possa rappresentare il sostrato per promuovere il diritto alla salute quale “diritto comunitario”.

È indubbio che trattasi della frontiera più esposta, immediata e vitale dell'effettivo godimento dei diritti sociali a livello europeo e, dunque, dell'appartenenza a una comunità<sup>33</sup>.

In questa prospettiva, appare opportuno ricordare che, con i caveat che sinteticamente verranno ricordati, l'Unione europea ha già dimostrato di voler andare nella direzione sopra auspicata. Il riferimento è qui al riconoscimento dell'accesso alle cure transfrontaliere<sup>34</sup>, che sembra rafforzare la costruzione di un contesto, istituzionale, giuridico e sociale in cui i cittadini europei possano fruire di livelli assistenziali condivisi<sup>35</sup>. Invero, la Direttiva 2011/24/UE stabilisce che i cittadini-pazienti europei possano accedere alle prestazioni sanitarie in tutti gli Stati membri dell'Unione, sancendo il principio di libertà di scelta rispetto al luogo e alla struttura sanitaria di erogazione.

La libertà di scelta dei cittadini-pazienti, tuttavia, spesso non considera né l'efficacia-appropriatezza né i costi che i sistemi sanitari nazionali devono sostenere per l'erogazione di quelle prestazioni. In quest'ottica, sia i diritti fondamentali (individuali) sia i diritti sociali hanno un costo per la collettività che deve essere considerato nel definire le regole di accesso all'interno di un sistema a finanziamento pubblico, atteso che, inter alia, è necessario approntare un apparato amministrativo e organizzativo finalizzato alla tutela e alla garanzia di quei diritti. Ecco, allora, che le aspettative dei cittadini-pazienti possono non coincidere con gli obiettivi di programmazione e di erogazione che i singoli governi ovvero le singole autorità sanitarie regionali si prefiggono di realizzare<sup>36</sup>. Da un lato, quindi, i cittadini-pazienti che manifestano le proprie

33. D. Morana, *Diritto alle cure e mobilità sanitaria nell'Unione europea: un banco di prova per l'Europa sociale. Note introduttive*, in D. Morana (a cura di), *L'assistenza sanitaria transfrontaliera*, cit., p. 4.

34. Direttiva 2011/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2011 concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera.

35. In argomento, sia permesso il rinvio a A. Santuari, *Profili giuridici di tutela del paziente e diritto alla mobilità sanitaria. Opportunità e vincoli finanziari*, in «Giustizia Amministrativa» ([www.giustamm.it/](http://www.giustamm.it/)), 2014, e a A. Santuari, *Il diritto (transfrontaliero) alla salute e la crisi del welfare state. Diritti individuali versus equità e solidarietà dei sistemi sanitari nazionali?*, in «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale» (RDSS), n. 4, 2016, pp. 657-684.

36. Sul tema, si vedano M. Frischhut, R. Levaggi, *Patient mobility in the context of auste-*

aspettative in merito al percorso assistenziale e, dall'altro, le autorità sanitarie nazionali chiamate a operare valutazioni di natura economico-finanziaria ed etica<sup>37</sup>. I sistemi sanitari, infatti, devono garantire un accesso equo e universale alle prestazioni a tutti gli assistiti/assicurati per i quali i professionisti accreditati esprimono una valutazione di appropriatezza clinica, obiettivo che potrebbe essere compromesso da una aspettativa di piena «libertà di movimento» dei cittadini oltre confine, che incide direttamente sull'efficacia delle attività di programmazione attuate dai sistemi sanitari<sup>38</sup> e, in ultima analisi, sulla loro sostenibilità<sup>39</sup>.

I vincoli sopra richiamati sono l'espressione del diritto nazionale, in quanto spetta alle autorità sanitarie degli Stati membri approntare gli strumenti e le procedure per assicurare la fruizione dei servizi e delle prestazioni sanitarie. In quest'ottica, si registrano le differenze di copertura tra i sistemi sanitari europei, poiché chi proviene da uno Stato con una ampia garanzia di prestazioni assicurate porterà con sé tale dotazione anche oltre confine. Al contrario, il cittadino-paziente che non può fruire di una certa prestazione nel proprio Paese di affiliazione non potrà beneficiare del rimborso delle spese sostenute per ottenere quella prestazione in un altro sistema sanitario dell'Unione europea<sup>40</sup>.

Alla luce di quanto sopra descritto, la possibilità di definire livelli uniformi essenziali delle prestazioni sanitarie da assicurare in ambito eurounitario si scontra non soltanto con la non percorribilità di individuare in capo all'Unione europea una competenza concorrente generale in materia di protezione della salute umana<sup>41</sup>, ma altresì con la necessità dei singoli Stati membri di garantire la sostenibilità finanziaria dei propri sistemi sanitari nazionali.

A fronte di queste difficoltà di natura istituzionale e di carattere economi-

*city and an enlarged EU: The European Court of Justice's ruling in the Petru Case*, in «Health Policy», n. 119, 2015, p. 1294.

37. Mette in guardia da un approccio «purely budgetary and economic» nelle scelte pubbliche riguardanti i servizi sanitari, C. Newdick, *Citizenship, Free Movement and Health Care: cementing individual rights by corroding social solidarity*, in «Common Market Law Review», n. 43, 2006, p. 1662, ove l'A. richiama la necessità di sistemi nazionali che perseguano il giusto bilanciamento tra i diritti individuali e quelli della comunità.

38. Sostiene che la Direttiva 2011/24/UE abbia determinato un impatto sui sistemi sanitari nazionali anche oltre alla dimensione semplicemente transfrontaliera T. Sokol, *Implementation of the patients' rights directive in England and Ireland: more convergence of social health care systems in the EU?*, in «European Journal of Social Law», n. 3, 2014, p. 186.

39. In argomento, si vedano L. Liaropoulos, I. Goranitis, *Health care financing and the sustainability of health systems*, in «International Journal for Equity in Health», n. 14(1), 2015.

40. Così dispone l'art. 7 della Direttiva 2011/24/UE.

41. Sul tema, si rinvia a F. Maurano, *La tutela della salute tra regionalismo italiano e diritto comunitario*, in M. Ricca, L. Chieffi (a cura di), *Il governo della salute. Regionalismi e diritti di cittadinanza*, Quad. Formez, Roma, 2005, p. 86.

co, rimane comunque da registrare che l'Unione europea può esercitare un'azione complementare, di coordinamento e di stimolo, che può contribuire alla realizzazione del "modello sociale europeo". In questo senso, possono essere rafforzate le reti europee di riferimento, possono essere potenziati i meccanismi di *soft law*, anche attraverso il modello del metodo aperto di coordinamento<sup>42</sup>, nonché possono essere sostenuti i programmi di sostegno finanziario agli Stati, finalizzati al conseguimento di taluni specifici obiettivi di interesse comune a tutti gli Stati membri<sup>43</sup>. Dalla combinazione di queste azioni si può forse sperare di poter giungere alla definizione se non di livelli essenziali, almeno di livelli "minimi" di assistenza sanitaria, in grado di garantire l'effettiva esigibilità del diritto sociale europeo alla salute<sup>44</sup>.

## 7. Osservazioni conclusive

Lo stato sociale rappresenta in Europa un'area di policy estremamente rilevante. L'Unione europea individua nella ricomposizione e riallocazione della spesa pubblica una delle politiche più funzionali alla crescita nei paesi europei e lavora attivamente con il metodo del coordinamento aperto nella direzione di: riconoscere l'importanza degli sforzi compiuti per combattere la diffusione delle pandemie; digitalizzare i sistemi sanitari; assegnare priorità agli interventi e alle azioni di prevenzione delle malattie trasmissibili; promuovere una ripresa economica che possa migliorare le condizioni di salute dei cittadini europei e l'ambiente; rimodellare le politiche redistributive in modo da accrescerne l'efficienza sui risultati di contrasto alla povertà e di riduzione delle disuguaglianze; investire nel potenziamento delle cure territoriali e del welfare a livello locale in una logica di integrazione; rafforzare le componenti di spesa volte all'accumulazione del capitale umano e allo sviluppo dell'economia della conoscenza.

42. Al quale fa espresso riferimento, per quanto attiene alla salute, l'art. 168, par. 2 (primo e secondo periodo) del TFUE.

43. Al riguardo, si veda il Terzo programma d'azione dell'Unione europea in materia di salute (per gli anni 2014-2020), con obiettivi generali che comprendono la riduzione delle disuguaglianze in materia di salute, lo sviluppo della sostenibilità dei sistemi sanitari, l'incoraggiamento all'innovazione.

44. In questa prospettiva, degna di nota è la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 9 ottobre 2014, C-268/13 (*Petru*), in cui i giudici di Lussemburgo hanno ribadito che le autorità sanitarie nazionali non possono impedire il rimborso delle spese sanitarie, sostenendo che sono disponibili cure identiche o con lo stesso grado di efficacia nello Stato membro di residenza, sotto il profilo della insufficienza delle attrezzature specifiche o delle competenze specialistiche, di farmaci e materiali medici.

Negli ultimi anni le politiche sanitarie europee stanno prendendo atto che la nuova parola d'ordine del cambiamento è fare rete, investendo nel rafforzamento di tutte le reti territoriali di welfare locale, in una logica di integrazione non solo sanitaria ma anche sociosanitaria, in particolare a favore dei pazienti affetti da malattie croniche. L'obiettivo è quello di creare un sistema di servizi integrato orientato secondo la logica del *population health management* verso il miglioramento della salute non solo dei pazienti ma della popolazione di riferimento<sup>45</sup>. La direzione intrapresa prevede di far crescere la medicina di iniziativa guidata dalle tecniche di stratificazione del rischio, un'assistenza di tipo multidisciplinare dove si sviluppino forme di *case management* multispecialistico capaci di migliorare la presa in carico di pazienti multimorbosi e dove si punti a un crescente coinvolgimento del paziente anche attraverso le applicazioni informatiche di *mHealth*. Per far questo occorre investire in tre motori del cambiamento.

In primo luogo, l'investimento in tecnologie informatiche per una completa digitalizzazione dei servizi. In secondo luogo, la formazione. È necessario formare più medici capaci di fornire cure più ampie che coinvolgano un numero maggiore di discipline e soprattutto capaci di operare in molteplici ambiti assistenziali, potenziando la pratica clinica non solo presso l'ospedale di insegnamento ma anche in ambito territoriale. In terzo luogo, le risorse. Investire in salute deve tornare a essere fondamentale per la crescita economica e sociale del paese e occorre ricordare che si investe in salute non solo aumentando la spesa sanitaria, proprio perché la salute è un obiettivo di lungo termine che richiede politiche pubbliche integrate che migliorino l'accesso ai servizi sanitari ma anche il contesto sociale e ambientale in cui i cittadini vivono.

Questi tre motori del cambiamento sono ormai considerati prioritari in tutti i sistemi sanitari europei, i quali, nonostante persistano differenze ampie nei modelli organizzativi e nei risultati di salute ottenuti condividono la medesima necessità di (ri)organizzare i propri sistemi sanitari affinché possano erogare servizi e prestazioni non soltanto appropriati ma rispondenti alla domanda di salute sia dei propri assicurati sia dei cittadini-pazienti provenienti da altri sistemi sanitari. Nonostante la competenza legislativa e organizzativa riconosciuta ai singoli Stati Membri in materia di sanità, risulta evidente la progressiva "espansione" dell'intervento comunitario in questo settore. In questa prospettiva, la Direttiva 2011/24/UE, non potendo assicurare un coordinamento delle diverse legislazioni nazionali, ha agito nel senso di riconoscere ai cittadini-pazienti europei il diritto di accedere alle cure "oltre confine". È necessario

45. B.M Steenkamer *et al.*, *Defining Population Health Management: A Scoping Review of the Literature*, in «Popul. Health. Manag.», vol. 20, n. 1, 2017, pp. 74-85.

osservare che ci si trova di fronte a “cambiamenti strategici”, che implicano altresì una revisione dei sistemi di protezione sociale e di tutela della salute. Se, da un lato, i sistemi sanitari nazionali dovranno essere sempre più in grado di garantire un efficace ed efficiente coordinamento tra soggetti pubblici, imprese e organizzazioni non profit, dall’altro, essi dovranno far fronte alle (ancora contenute) richieste di cure transfrontaliere, con la conseguenza domanda di livelli uniformi di prestazioni e servizi sanitari.

È indubbio che il diritto sociale alla salute sia definito nel suo effettivo contenuto da ciascun Stato membro e che, quindi, “circola” nello spazio europeo senza incontrare restrizioni nell’ottica di libera circolazione dei cittadini. Tuttavia, esso non è oggetto di pretesa di uniformità a livello eurounitario, dato che non riceve alcuna conformazione giuridica<sup>46</sup>. Per contro, le disposizioni contenute nel TFUE e nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea ribadiscono alcune indicazioni “programmatiche” dell’azione delle istituzioni comunitarie, nel senso di realizzare le finalità tipiche del modello sociale europeo, tra cui spiccano la giustizia sociale, la solidarietà e il progresso sociale, nonché la lotta contro l’esclusione sociale. Non mancano, pertanto, le dichiarazioni di principio e di obiettivi: a mancare, sembrano, piuttosto, gli strumenti per la loro realizzazione, che spesso ostacolano, se non addirittura, vanificano le ambizioni di costruire un “sistema sanitario europeo”. Al fine di superare l’attuale sistema di riparto delle competenze in materia sanitaria, l’Unione europea ha comunque a disposizione – come evidenziato – alcune leve, che nel prossimo futuro potrebbero essere ancora meglio sfruttate. Tra queste possono annoverarsi i meccanismi di *soft law* e di governance meno invasivi e più efficaci dei mezzi tradizionali in quanto prevedono la partecipazione degli Stati in contesti in cui vengono scambiate esperienze, modelli e messe in rete delle politiche nazionali secondo un approccio “*bottom up*”<sup>47</sup>. Si tratta di un metodo di lavoro che può ritenersi particolarmente utile nei settori in cui l’Unione europea è priva di proprie competenze specifiche e che può aiutare l’incontro tra le *best practices* degli Stati membri, che potrebbe infine approdare a uno spontaneo processo di uniformazione dei diritti sociali.

46. M. Mengozzi, *Tutela dei livelli essenziali di assistenza*, cit., p. 205.

47. Tipico strumento di *soft law* è rappresentato dal metodo aperto di coordinamento, cui fa esplicito riferimento, per quanto attiene alla sfera della salute pubblica, l’art. 168, par. 2 (primo e secondo periodo) del TFUE.

# IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI IN ITALIA<sup>1</sup>

MONIA GIOVANNETTI

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il d.l. 130 del 2020 e la riforma al sistema di accoglienza – 2.1. La filiera di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati: da un sistema differenziale e binario a un sistema unico – 3. L'articolazione dell'accoglienza: beneficiari, strutture e servizi previsti – 3.1. L'accoglienza dei richiedenti asilo nei centri governativi e nelle strutture temporanee – 3.2. L'accoglienza nel Sistema di accoglienza e integrazione (SAI).

## 1. Introduzione

La fase di grande incertezza nella quale ci troviamo, solo in parte determinata dalla crisi pandemica in corso, ci impone, ancora più rispetto al passato, di riflettere e valutare l'evoluzione e gli effetti delle politiche migratorie.

Nonostante, da oltre vent'anni, l'immigrazione sia uno degli argomenti più discussi nel dibattito politico italiano ed europeo, ancora oggi le istituzioni comunitarie e nazionali trovano difficoltà a elaborare politiche atte a garantire ingressi legali e sicuri così come continuano a mancare misure idonee volte a stabilizzare la permanenza dei cittadini stranieri sui territori.

La dimensione europea delle politiche migratorie si è sviluppata principalmente intorno a obiettivi di controllo, contenimento e prevenzione dei flussi irregolari e una sempre più rigorosa e progressiva riduzione dell'accesso al diritto d'asilo. Al contempo le risposte date dai singoli Stati membri, e in particolare dal nostro Paese, si sono caratterizzate per la mancanza di una politica attiva degli ingressi, per l'approccio spesso emergenziale e per l'alta discrezionalità amministrativa nel trattamento degli stranieri.

1. Il presente contributo, rielaborato e integrato, riprende parzialmente il contributo dell'autrice M. Giovannetti, *Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 1, 2021.

Questo processo di affievolimento e di precarizzazione ha riguardato, nel contesto nazionale, anche la tormentata regolamentazione relativa al diritto d'asilo e condizionato l'evoluzione normativa in materia di accoglienza e integrazione di richiedenti asilo e rifugiati, la quale si è caratterizzata proprio per il suo decorso caotico, frammentato ed emergenziale<sup>2</sup>.

Ad una fase iniziale (*pionieristica*), nella quale le politiche di integrazione sono state elaborate a livello regionale e le prime misure di accoglienza predisposte dalle amministrazioni locali, è seguita la fase (*formalizzazione e ricercato consolidamento*) nella quale viene formalmente istituita la rete di accoglienza diffusa a livello nazionale con il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (*ex art. 32 legge 189/2002*), vengono recepite le principali norme comunitarie in materia (decreto legislativo 142/2015) e al contempo adottate soluzioni alternative di accoglienza straordinaria.

Proprio nel momento in cui si tenta di affrontare lo iato tra il dettato normativo che vede nello SPRAR il perno centrale della filiera dell'accoglienza e la realtà nella quale oltre l'80% delle persone sono accolte nel circuito dell'accoglienza straordinaria, si colloca la terza, breve ma intensa, fase. Nel biennio 2018-2019 (*precarizzazione*) anziché adottare misure e provvedimenti "correttivi" volti ad ampliare e rafforzare il Sistema nazionale per richiedenti asilo e rifugiati, il legislatore con il d.l. 113 del 2018 compie un processo di riforma che stravolge lo scenario, irrompe nell'evoluzione ventennale della filiera dell'accoglienza destrutturando profondamente il sistema di protezione pubblico e operando una scissione tra accoglienza e integrazione sociale.

A due anni esatti dall'adozione del suddetto provvedimento, con il varo del d.l. 130/2020 viene inaugurata una nuova fase (la quarta – *rinnovamento*) grazie a un *giro di boa* nel quale il legislatore compie una decisiva virata in direzione dell'accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo e rifugiati.

Nei paragrafi che seguiranno, ci si soffermerà pertanto sull'ultima riforma che apre a un rinnovamento del Sistema, cercando di mettere in luce i molteplici profili di cambiamento rispetto alla disciplina introdotta dal previgente d.l. 113 del 4 ottobre 2018 ma soprattutto, nel rappresentare i punti salienti relativi al riordino del sistema di accoglienza operato dal d.l. 130/2020 convertito con legge 173/2020, ci si soffermerà sugli aspetti riguardanti l'interconnessione tra "accoglienza" e "integrazione".

2. Per una ricostruzione relativa all'evoluzione del sistema di accoglienza in Italia si permetta di rinviare a M. Giovannetti, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 1, 2019; M. Giovannetti, *Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 1, 2021.

## 2. Il d.l. 130 del 2020 e la riforma al sistema di accoglienza

Il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130, come anticipato, riforma le norme relative all'accoglienza restituendo centralità e dignità a un Sistema in stretta connessione con l'integrazione sul territorio, che interessa principalmente i richiedenti e titolari di protezione internazionale, ma che coinvolge una vasta pluralità di istituzioni e soggetti (pubblici e privati) impegnati nei servizi di accoglienza, intesi quali espressione di una politica sociale rispondente ad accordi, convenzioni di fonte internazionale e comunitaria.

Attraverso l'art. 4 (commi 1-4) del d.l. 130 vengono eliminate le "sovrastrutture differenziali" introdotte con il d.l. 113/2018 e scardinato l'impianto binario con il quale era stato previsto che gli Enti locali afferenti alla rete territoriale di accoglienza del SIPROIMI si occupassero di accogliere e attivare i percorsi di autonomia e integrazione per i titolari di protezione e minori stranieri non accompagnati, mentre gli Uffici territoriali di governo del Ministero dell'interno, ovvero le Prefetture, garantissero un sistema minimo di servizi di assistenza e prima accoglienza per i richiedenti asilo<sup>3</sup>.

Viene posto nuovamente al centro della filiera di accoglienza il sistema afferente alla rete degli enti locali (il quale da SIPROIMI è stato rinominato Sistema di accoglienza e integrazione – SAI) nel quale possono essere accolti, nei limiti dei posti disponibili, oltre ai titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati, anche i richiedenti protezione internazionale, i quali erano stati esclusi dal d.l. 113 del 2018, nonché i titolari di diverse categorie di permessi di soggiorno previsti dal TU immigrazione (protezione sociale, violenza domestica, calamità, particolare sfruttamento lavorativo, atti di particolare valore civile), i titolari dei permessi di soggiorno per protezione speciale, casi speciali e i neomaggiorenni affidati ai servizi sociali.

Le modifiche, come vedremo nel dettaglio, intervengono sulle categorie di beneficiari che possono accedere al Sistema di accoglienza e integrazione, ma riguardano anche le prestazioni, i servizi da garantire ai richiedenti protezione internazionale e le modalità di relazione tra i diversi livelli di governo coinvolti nell'implementazione delle politiche di accoglienza e integrazione. Un'attenzione, quella riservata dal d.l. 130/2020, al tema dell'integrazione, che non si esaurisce con la fine del periodo di accoglienza, ma che prosegue attraverso l'individuazione di percorsi specifici, a supporto dei beneficiari del Sistema di

3. Si veda M. Giovannetti, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati*, cit.; F. Guella, *Sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e disposizioni in materia di iscrizione anagrafica nel c.d. Decreto Sicurezza*, in «Osservatorio Costituzionale», n. 1-2, 2019. Testo disponibile al sito: [www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2019\\_1-2\\_03\\_Guella.pdf](http://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2019_1-2_03_Guella.pdf).

accoglienza e integrazione, da avviare alla scadenza del periodo di accoglienza (art. 5 d.l. 130/2020).

### *2.1. La filiera di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati: da un sistema differenziale e binario a un sistema unico*

Nel 2015, con il d. lgs. n. 142/2015 (c.d. decreto accoglienza) è stato disciplinato il complessivo sistema di tutela e presa in carico dei richiedenti protezione internazionale, dagli obblighi informativi a carico delle diverse articolazioni dello Stato che ricevono le domande, alle fasi successive di prima e seconda accoglienza. In particolare, recependo le direttive europee 2013/32/UE e 2013/33/UE, il d. lgs. 142/2015 ha formalizzato e consolidato la disciplina dell'accoglienza tracciando, in sintonia con l'Intesa raggiunta in Conferenza Stato-Regione il 10 luglio 2014<sup>4</sup>, un sistema "plurifasico e multilivello" ove il Sistema degli enti locali (SPRAR) rappresentava il perno centrale della filiera di accoglienza. A fine 2018, con l'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018 (conv. in legge n. 132/2018), si è registrato un importante cambio di paradigma che ha ridefinito il sistema di accoglienza italiano sancendo il passaggio da un *sistema (unico) distinto per fasi di accoglienza* a un *sistema di accoglienza (binario) distinto in base allo status dei beneficiari*. Da un sistema, per l'appunto, unico, basato sostanzialmente sulla pianificazione in fasi di intervento (una fase preliminare di primo soccorso, assistenza e identificazione, seguita da una di «prima accoglienza» assicurata in Centri governativi e/o nelle strutture temporanee autorizzate dal prefetto e da una fase di «seconda accoglienza» disposta nelle strutture del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), si è passati a un sistema duale, che comprende strutture di accoglienza che si differenziano non solo per lo *status* giuridico delle persone accolte ma anche, e soprattutto, per i servizi erogati. Per coloro che sono «in temporanea attesa della definizione del loro *status* giuridico (richiedenti asilo e ricorrenti)» sono previsti servizi di prima accoglienza e assistenza ridefiniti dal *Nuovo schema di capitolato*<sup>5</sup>, mentre gli interventi di accoglienza integrata, volti al supporto di percorsi di inclusione sociale, vengono riservati esclusivamente a coloro che hanno un «titolo definitivo a permanere» (titolari di protezione internazionale, minori stranieri non accompagnati ecc.).

4. Si ricorda che in tale sede era stato adottato il Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati e concordata l'istituzione del Tavolo nazionale di coordinamento.

5. Direttiva del Ministro dell'interno del 23.7.2018 sui Servizi di accoglienza per richiedenti asilo.

Il d.l. n. 130/2020 prevede un'ampia riforma dell'intero sistema di accoglienza destinato ai richiedenti protezione internazionale e ai titolari di protezione e, come esplicitamente riportato nella *Relazione illustrativa* del decreto-legge 130/2020,

il primo principio su cui si fonda l'intervento strutturale consiste nell'individuazione del nuovo Sistema di accoglienza e integrazione (destinato a succedere al Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati – SIPROIMI) come caposaldo per lo svolgimento delle operazioni di accoglienza.

L'articolo 4 prevede una revisione complessiva del sistema complessivo di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e dei beneficiari di protezione, a partire dal comma 1, lettera a), con cui opera una riscrittura dell'art. 8 del d. lgs. 142/2015. La novella riscrive i principi fondamentali del sistema di accoglienza, a partire dalla riformulazione del comma 2 della richiamata disposizione, prevedendo che:

1. la prima assistenza sia svolta nei centri governativi;
2. l'accoglienza si effettui, nei limiti dei posti disponibili, nelle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI), già SIPROIMI, gestite dagli enti locali.

Più specificatamente, si stabilisce che la funzione di soccorso e prima assistenza, nonché le operazioni di identificazione dei migranti, siano svolte nei centri di prima accoglienza (CPA) o Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA) distinguendo le strutture destinate a svolgerle e prevedendo in particolare che:

- le *procedure di soccorso e identificazione* dei cittadini stranieri, rintracciati in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunti nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare, si svolgano presso i c.d. punti di crisi (*hot spot*) di cui all'art. 10-ter del TU in materia di immigrazione;
- le funzioni di *prima assistenza* siano assicurate nei centri governativi e nelle strutture temporanee di cui agli articoli 9 e 11 del decreto accoglienza.

Inoltre, nel nuovo comma 3 dell'articolo 8 del d. lgs. 142/2015 viene stabilito che l'accoglienza avvenga nel SAI e per i richiedenti protezione internazionale, esclusi dalla rete territoriale di accoglienza integrata in base al D.L.

113 del 2018, l'accoglienza possa avvenire, nei limiti dei posti disponibili, nelle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI)<sup>6</sup>, di cui all'articolo 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, conv. con mod. dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39.

In particolare, in base al nuovo comma 4-*bis* dell'art. 9 d.lgs. 142/2015, il trasferimento del richiedente protezione dalle strutture di prima assistenza ordinarie al SAI è previsto avvenga a seguito dell'espletamento delle operazioni di identificazione, alla verbalizzazione della domanda e all'avvio della procedura di esame della medesima domanda nonché, dopo aver disposto l'accertamento delle condizioni di salute diretto anche a verificare, fin dal momento dell'ingresso nelle strutture di accoglienza, la sussistenza di situazioni di vulnerabilità. Analogamente, il riformato comma 3 dell'art. 11 del d.lgs. 142/2015 prevede che l'accoglienza del richiedente protezione nelle strutture straordinarie, a causa dell'indisponibilità di posti all'interno dei centri di cui all'articolo 9 a seguito di arrivi consistenti e ravvicinati di migranti, sia limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione (e non più, come previsto dal d.l. 113/2018, nei centri governativi di prima accoglienza di cui all'art. 9, d.lgs. 142/2015).

### **3. L'articolazione dell'accoglienza: beneficiari, strutture e servizi previsti**

La legge di riforma prevede, come abbiamo appena visto, un sistema unico di accoglienza basato sull'articolazione per funzioni: a) funzione di soccorso e prima assistenza in hot spot, centri governativi ed eventualmente nelle strutture temporanee; b) funzione di accoglienza e integrazione da realizzarsi nell'ambito della rete del SAI promossa dai Comuni.

A questo nuovo assetto corrisponde l'eliminazione dei due circuiti di acco-

6. Il finanziamento di tali strutture è a carico del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, istituito presso il Ministero dell'interno, di cui all'art. 1-*septies* d.l. 416/1989 (cap. 2352/1). La partecipazione da parte degli enti locali è su base volontaria e avviene con la presentazione di apposita domanda di ammissione al contributo corredata di progetto elaborato in linea con le necessità e i criteri indicati dal Ministero dell'interno. Le linee guida e le modalità di presentazione delle domande di contributo sono oggetto di un decreto ministeriale che il Ministro dell'interno emana sentita la Conferenza unificata. Il decreto deve prevedere e regolamentare anche la predisposizione di servizi rivolti a persone con esigenze particolari, come minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, persone affette da malattie mentali o vittime di violenza, torture, mutilazioni genitali.

glienza introdotti con la riforma del 2018, la quale suddivideva e distingueva i “luoghi” di accoglienza in base allo *status* dei beneficiari<sup>7</sup> e prevedeva l’accoglienza: per richiedenti asilo (e ricorrenti) nei centri governativi di prima accoglienza e nelle strutture straordinarie e nel SIPROIMI (oggi SAI) per titolari di protezione internazionale, minori non accompagnati, vittime di violenza o grave sfruttamento, violenza domestica, sfruttamento lavorativo, titolari di permesso di soggiorno per cure mediche, per calamità e per atti di alto valore civile.

### *3.1. L'accoglienza dei richiedenti asilo nei centri governativi e nelle strutture temporanee*

Le nuove disposizioni contenute nel decreto-legge in esame non mutano il quadro dei destinatari delle attività di prima accoglienza, che continuano a essere svolte nei centri governativi ordinari e straordinari di cui agli artt. 9 e 11 del d.lgs. 142/2015, ma come richiamato nel paragrafo precedente, l'accoglienza dei richiedenti asilo nei centri governativi e nelle strutture temporanee è da considerarsi temporanea e finalizzata al trasferimento nel *Sistema di accoglienza e integrazione*. Inoltre, l'art. 4 del d.l. 130/2020, ridefinisce le condizioni materiali di accoglienza. Il comma 1, interviene sul primo comma dell'articolo 10 del d.lgs. n. 142 del 2015 per sancire la necessità che anche nei centri governativi ordinari e nei centri straordinari, di cui agli articoli 9 e 11 dello stesso decreto legislativo, siano garantiti adeguati standard igienico-sanitari, abitativi e di sicurezza. Finora, la disposizione stabiliva che nei centri di prima accoglienza dovessero essere assicurati il rispetto della sfera privata, le differenze di genere, le esigenze connesse all'età, la tutela della salute fisica e mentale dei richiedenti, l'unità dei nuclei familiari, l'apprestamento delle misure necessarie per le persone portatrici di particolari esigenze e l'adozione di misure idonee a prevenire ogni forma di violenza e a garantire la sicurezza e la protezione dei richiedenti e del personale che opera presso i centri.

Per effetto della riforma, in aggiunta a quanto già previsto, il d.l. n. 130/2020 dispone la necessità di assicurare nei centri adeguati standard igienico-sanitari, abitativi, di sicurezza, nonché idonee misure di prevenzione, controllo e vigilanza, relativamente alla partecipazione o alla propaganda at-

7. Per una disamina relativa ai cambiamenti intervenuti a seguito della legge 132/2018 si permetta di rinviare a M. Giovannetti, *L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in M. Giovannetti, N. Zorzella, *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 2020, p. 821 ss. Si veda anche F. Guella, *Sistema di accoglienza dei richiedenti asilo*, cit.

tiva a favore di organizzazioni terroristiche internazionali, secondo criteri e modalità che devono essere stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della salute, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, che si esprime entro trenta giorni.

Nello stesso comma 1 dell'art. 10 riformato, si precisano, inoltre, le categorie di servizi che devono essere assicurate nelle strutture dei centri governative e in quelle straordinarie, rinviando, per la disciplina di dettaglio, alle disposizioni analitiche del capitolato d'appalto (art. 12 d. lgs. 142/2015). La tipologia di prestazioni che devono essere oggi erogate dai centri, anche con modalità di organizzazione su base territoriale (a livello comunale, sovracomunale o provinciale, oltre che nei singoli centri di accoglienza), consistono in:

- prestazioni di accoglienza materiale,
- assistenza sanitaria,
- assistenza sociale e psicologica,
- mediazione linguistico-culturale,
- somministrazione di corsi di lingua italiana,
- e servizi di orientamento legale e al territorio.

Pertanto, in forza della riforma apportata dal d.l. 130/2020, oltre a stabilire con fonte primaria le categorie di servizi garantiti dai centri governativi di cui agli articoli 9 e 11 d. lgs. 142/2015, a febbraio 2021, è stato approvato un nuovo schema di capitolato di gara di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri governativi nonché delle strutture temporanee<sup>8</sup> nel quale sono stati previsti alcuni servizi aggiuntivi rispetto a quelli stabiliti nello schema di capitolato in vigore dal 2018 e, segnatamente: la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio, nonché l'assistenza psicologica che si aggiunge a quella sociale.

Un'altra importante modifica che interviene sulle modalità di accoglienza nei centri governativi ordinari e straordinari riguarda le persone con vulnerabilità. Sia nel nuovo comma 4-bis dell'art. 9 sia nell'articolo 11, comma 3, viene disposto un criterio di priorità nel trasferimento presso le strutture del Sistema di accoglienza e integrazione dei richiedenti protezione internazionale, che

8. Si veda il Decreto ministeriale e i relativi allegati che sostituiscono lo schema di capitolato adottato a novembre 2018 alla pagina [www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/nuovo-schema-capitolato-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativi-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri](http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/nuovo-schema-capitolato-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativi-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri).

rientrano in una delle categorie di vulnerabilità previste dall'art. 17 del decreto accoglienza dedicato alle *persone portatrici di esigenze particolari* alle quali devono essere assicurate forme di assistenza particolari nella prestazione delle misure di accoglienza. Si tratta delle seguenti categorie di persone: minori, minori non accompagnati; disabili; anziani; donne in stato di gravidanza; genitori singoli con figli minori; vittime di tratta di esseri umani; persone affette da gravi malattie e o disturbi mentali; persone per le quali sia stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale; vittime di mutilazioni genitali.

### 3.2. *L'accoglienza nel Sistema di accoglienza e integrazione (SAI)*

Il comma 3 dell'articolo 4 d.l. 130/2020 interviene sulle norme relative al sistema di accoglienza territoriale, in origine SPRAR (Sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati), dal 2018 ridenominato SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati), che viene ora definito come Sistema di accoglienza e integrazione – SAI (si veda comma 3, lett. a), e comma 4).

Prima ancora di entrare nel merito delle revisioni sostanziali apportate all'articolo 1-*sexies* del d.l. 416/1989, che disciplina tale materia<sup>9</sup>, è interessante rilevare che anche dal punto di vista semplicemente lessicale si registra un cambio di approccio. Infatti, nella definizione di “Sistema di accoglienza e integrazione” viene privilegiata la funzione, il “mandato” e non la categoria di destinatari. Assumendo e facendo propria la storia ventennale del sistema italiano di protezione, che in questi anni ha distinto l'Italia da altre realtà europee, il legislatore ha attribuito un valore giuridico al tema dell'integrazione, riconoscendo nel sistema di accoglienza integrata incardinato nelle autonomie locali una vera e propria *politica nazionale di welfare inclusivo*.

Un sistema che ha, infatti, saputo reggere i pesanti interventi operati nel 2018 e mantenere le caratteristiche strutturali del sistema di accoglienza integrata poggiando su alcuni fondamentali capisaldi:

- la titolarità dei progetti affidata agli Enti locali;
- la definizione di servizi minimi garantiti contemplati nelle Linee guida;

9. Il sistema di accoglienza territoriale dei migranti è stato istituzionalizzato dalla legge n. 189 del 2002, che ha modificato il decreto-legge n. 416 del 1989 (artt. 1-*sexies* e 1-*septies*) al fine di introdurre un sistema di accoglienza pubblico, diffuso su tutto il territorio italiano con il coinvolgimento delle istituzioni centrali e locali secondo una condivisione di responsabilità tra Ministero dell'interno ed enti locali. Per avere informazioni sulla rete, sui servizi e sul ruolo del Servizio centrale si veda: [www.sai.it/](http://www.sai.it/).

- il partenariato strategico con i soggetti del terzo settore, cui è spesso demandata la realizzazione dei progetti;
- il modello di accoglienza “diffusa” e per piccoli numeri, che interessa un numero significativo di piccoli comuni distribuiti su tutto il territorio nazionale;
- le modalità di funzionamento del Sistema, che sono regolate dalla Linee Guida del Ministero dell’Interno e che vedono la compartecipazione del Servizio Centrale affidato ad ANCI, oltre ovviamente agli Enti attuatori delle singole iniziative progettuali;
- il coordinamento, monitoraggio e supporto alla rete a cura del Servizio Centrale attraverso il quale vengono garantiti trasparenza e standard di qualità.

Il Sistema di accoglienza e integrazione (ex SIPROIMI), più volte richiamato, a seguito del provvedimento in esame viene posto (o meglio detto riposto) quale perno centrale della filiera di accoglienza. Rispetto al quadro normativo finora vigente, come risultante dal d.l. 113 del 2018, vengono introdotte *due novità principali*.

La *prima*, contemplata nel comma 1 dell’art. 1-*sexies* d.l. 416/1989 (modificato dal comma 3, lett. b) dell’art. 4 d.l. 130/2020), riguarda l’ampliamento della platea dei potenziali beneficiari delle prestazioni del sistema di accoglienza, che oltre ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, ricomprende anche, «nell’ambito dei medesimi servizi, nei limiti dei posti disponibili»:

- i richiedenti protezione internazionale, ossia gli stranieri che hanno presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è ancora stata adottata una decisione definitiva;
- i titolari dei seguenti permessi di soggiorno «qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati»:
  1. permesso di soggiorno per “protezione speciale”, come ridefinita dal medesimo d.l. n. 130/2020, per i soggetti per i quali vige il divieto di respingimento o di espulsione ai sensi degli articoli 19, co. 1 e 1.1. del TUI, rilasciabile all’interno del sistema della protezione internazionale, qualora la Commissione territoriale non ritenga sussistenti i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale, oppure, al di fuori di quel sistema asilo, qualora il permesso sia rilasciato direttamente dal questore, in presenza di uno dei divieti indicati nell’art. 19, commi 1 e 1.1., previo parere della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale. Viene previsto, tuttavia, che siano esclusi dal Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) i titolari di

- protezione speciale che abbiano compiuto atti che integrano le cause di esclusione della protezione internazionale di cui agli articoli 10, co. 2; 12, co. 1, lett. b) e c) e 16 del d.lgs. 251/2007<sup>10</sup>;
2. permesso di soggiorno per “cure mediche” di cui all’art. 19, co. 2, lett. *d-bis*, del TUI: è rilasciato al cittadino straniero che si trova in «gravi condizioni psico-fisiche o derivanti da gravi patologie», tali da ritenere che il rientro nel Paese di origine o provenienza possa determinare un pregiudizio per la sua salute;
  3. permesso di soggiorno per “protezione sociale” per vittime di violenza o grave sfruttamento ex art. 18 del TUI;
  4. permesso di soggiorno per vittime di “violenza domestica” ex art. 18-*bis*, TUI;
  5. permesso di soggiorno “per calamità” ex art. 20-*bis* TUI;
  6. permesso di soggiorno per vittime di “particolare sfruttamento lavorativo” ex art. 22, co. 12-*quater*, TUI;
  7. permesso di soggiorno per “atti di particolare valore civile” ex art. 42-*bis* TUI.
  8. permesso di soggiorno per “casi speciali” ex art. 1, co. 9, d.l. 113/2018, cioè un titolo di soggiorno transitorio previsto a seguito delle modifiche recate dal decreto sicurezza, che ha riguardato gli stranieri già titolari di permesso umanitario, abrogato nel 2018, o in attesa di riconoscimento avendo presentato la domanda prima dell’entrata in vigore del d.l. 113/2018.

Oltre a questi, al comma 1-*bis* dell’art. 1-*sexies* del d.l. 416/1989, è stato specificato che possono essere accolti nel SAI gli stranieri affidati ai servizi sociali al compimento della maggiore età con le modalità di cui all’articolo 13, comma 2, della legge 7 aprile 2017, n. 47. (c.d. prosieguo amministrativo). Questa disposizione prevede l’affidamento ai servizi sociali, anche oltre il compimento dei 18 anni e fino all’età massima di 21 anni, per effetto di un decreto adottato dal Tribunale per i minorenni, dei neo maggiorenni che necessitano di un supporto prolungato finalizzato al buon esito del percorso di inserimento sociale intrapreso.

Rispetto alla formulazione previgente dell’articolo 1-*sexies*, possono pertanto essere accolti nel SAI oltre i richiedenti protezione internazionale, coloro per i quali nessun tipo di accoglienza era stata prevista dalla legge 132/2018

10. Sulle cause di esclusione si veda S. Celentano, *Lo status di rifugiato e l’identità politica dell’accoglienza*, in «Questione giustizia», n. 2, 2018. Testo disponibile al sito: [www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/lo-status-di-rifugiato-e-l-identita-politica-dell-accoglienza\\_534.php](http://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/lo-status-di-rifugiato-e-l-identita-politica-dell-accoglienza_534.php).

ovvero i titolari di un permesso per casi speciali ai sensi dell'art. 1, co. 9 del d.l. 113/2018 e i titolari di un permesso per protezione speciale (ex art. 19, co. 1 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286). Modifiche, quelle apportate dal comma 3 dell'art. 4 d.l. 130/2020, che intervengono a sanare una situazione di disparità incomprensibile originata dal decreto sicurezza del 2018, che non aveva previsto nessuna forma di accoglienza per persone alle quali, proprio in virtù delle situazioni di vulnerabilità e condizioni spesso di fragilità, erano state rilasciate queste tipologie di permessi di soggiorno (casi speciali e protezione speciale).

La *seconda* novità relativa al Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) riguarda i servizi che debbono essere prestati nell'ambito dei progetti degli enti locali. Nel comma 2-*bis* dell'art. 1-*sexies* d.l. 416/1989 (inserito dal comma 3, lett. c) dell'art. 4 d.l. 130/2020) vengono previste prestazioni che si articolano in:

1. servizi di primo livello, cui accedono i richiedenti protezione internazionale, tra i quali si comprendono, oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio<sup>11</sup>;
2. servizi di secondo livello, cui accedono tutte le altre categorie di beneficiari del sistema, che già accedono ai servizi previsti al primo livello: si tratta di servizi aggiuntivi, finalizzati all'integrazione che, comprendono, l'orientamento al lavoro e la formazione professionale.

Per meglio comprendere la portata di questa disposizione è utile ricordare che già oggi all'interno dei progetti SIPROIMI/SAI oltre a essere garantita l'accoglienza materiale (vitto e l'alloggio) sono previste attività di accompagnamento sociale, finalizzate alla conoscenza del territorio e all'effettivo accesso ai servizi locali, fra i quali l'assistenza socio-sanitaria. L'accoglienza integrata comporta infatti la presa in carico olistica dei beneficiari, singoli o con il rispettivo nucleo familiare e comprende i seguenti servizi minimi obbligatori: a) accoglienza materiale; b) mediazione linguistico-culturale; c) orientamento e accesso ai servizi del territorio; d) insegnamento della lingua italiana e inserimento scolastico per i minori; e) formazione e riqualificazione professionale; f) orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo; g) orientamento e accompagnamento all'inserimento abitativo; h) orientamento e di ac-

11. Si tratta degli stessi servizi che devono essere assicurati nei centri governativi di prima accoglienza, *come* ridefiniti dal decreto 130/2020.

compagnamento all’inserimento sociale; i) orientamento e accompagnamento legale; j) tutela psico-socio-sanitaria.

Tutte le attività/prestazioni elencate sono realizzate con l’obiettivo di accompagnare ogni singola persona accolta lungo un percorso di (ri)conquista della propria autonomia, attraverso percorsi d’integrazione individualizzati. All’interno del Sistema sono inoltre previsti progetti specializzati per l’accoglienza e sostegno di persone portatrici di specifiche vulnerabilità o di esigenze peculiari: persone disabili o con problemi di salute (fisica e mentale), minori stranieri non accompagnati, vittime di tortura o di violenza, nuclei monoparentali, donne sole in stato di gravidanza, lgbt. Si tratta, quindi, di una accoglienza differenziata e calibrata in funzione di ciascuna tipologia di utenza proprio al fine di garantire l’universalità nell’accesso ai servizi e la presa in carico olistica delle persone.

Pertanto, l’innovazione apportata dall’art. 4 d.l. 130/2020 appare consistere sostanzialmente nella differenziazione dei servizi assicurati in relazione alle categorie di utenza: ai servizi di primo livello accedono i richiedenti protezione internazionale, mentre a quelli di secondo livello tutte le altre categorie di beneficiari del sistema.

Questa previsione desta serie perplessità in quanto reintroduce «una differenziazione non tanto dei percorsi accoglienza (come previsto dal d.l. n. 113/2018) ma nei percorsi di accoglienza»<sup>12</sup> e in considerazione del fatto che i richiedenti protezione internazionale, a causa dei lunghi tempi di definizione del loro status, potrebbero rimanere anni sul territorio nazionale in attesa di una decisione definitiva, senza poter accedere alle misure di orientamento al lavoro e formazione professionale. Sarebbe stato sicuramente più ragionevole, in considerazione anche del fatto che il richiedente asilo può svolgere attività lavorativa trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, prevedere l’accesso a tali misure dopo un lasso di tempo definito riferito, ad esempio, alla durata ordinaria della procedura amministrativa di esame delle domande di protezione internazionale.

Infine, a proposito dei beneficiari del SAI, in linea di continuità e in coerenza con il nuovo sistema di accoglienza delineato nel decreto, l’art. 5 del d.l. n. 130/2020 introduce una nuova disciplina in merito al “supporto ai percorsi di integrazione”, disponendo che alla scadenza del periodo di accoglienza siano avviati ulteriori percorsi di integrazione a cura delle amministrazioni com-

12. Si veda F. Biondi Dal Monte, *Il sistema di accoglienza e integrazione e i diritti dei minori stranieri. Riflessioni sulla disciplina introdotta dal d.l. n. 130/2020*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», n. 1, 2021. Testo disponibile al sito: [www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2021/01/08-Biondi-Dal-Monte-FQC-2-21.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2021/01/08-Biondi-Dal-Monte-FQC-2-21.pdf).

petenti. A tal fine, al secondo comma del medesimo articolo, si dispone che il Piano nazionale integrazione<sup>13</sup>, predisposto dal Tavolo di coordinamento nazionale del Ministero dell'Interno, individui per le linee di intervento per realizzare forme di effettiva inclusione sociale volte a favorire l'autonomia individuale dei cittadini stranieri beneficiari di protezione internazionale, con particolare riguardo a quattro ambiti: formazione linguistica, informazione sui diritti e doveri fondamentali sanciti nella Costituzione della Repubblica Italiana, orientamento ai servizi pubblici essenziali e orientamento all'inserimento lavorativo.

L'interconnessione tra sistema di "accoglienza" e "integrazione", "come profili inscindibili di un percorso che porta all'autonomia della persona nel contesto (territoriale e sociale) in cui è inserita", è ulteriormente rinnovata in questa previsione che offre dunque «copertura legislativa a quegli interventi di integrazione che si pongono in stretta connessione con il percorso di integrazione già avviato durante la fase di accoglienza sul territorio»<sup>14</sup>, ma purtroppo gli interventi dovranno essere attivati nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

13. Il d. lgs. 21 febbraio 2014, n. 18, integrando il d. lgs. 251/2007, ha previsto l'adozione, di norma a cadenza biennale, di un Piano nazionale integrazione che individua le linee di intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei beneficiari di protezione internazionale.

14. Per un'analisi approfondita di tale previsione si veda F. Biondi Dal Monte, *I percorsi di accoglienza e integrazione e il loro finanziamento*, in M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021.

PARTE TERZA

IL LAVORO E LA SUA RIPRODUZIONE



# GLI ORIZZONTI DELL' *HOMO FABER*. SOLIDARIETÀ E POLITICA DELLA CURA, NELLE ROVINE DEL CAPITALISMO

VANDO BORGHI

SOMMARIO: 1. Lavoro e coesione sociale – 2. *Homo faber* (*fortunae suae*) e le sue rovine – 2.1. Oltre una concezione economicista del lavoro umano – 2.2. Le rovine dell' *homo faber* – 3. La solidarietà nel “pianeta”: una questione di *politica della cura* – 3.1. Rovinare, curare – 3.2. Istituire la solidarietà nell'orizzonte della politica della cura.

Il problema del politico è di sapere come stare insieme, vivere insieme, accettarsi come un insieme attraverso e a partire dalle nostre singolarità [...] e oltre i nostri conflitti d'interesse. La politica è l'arte di garantire una unità della città nel suo desiderio di avvenire comune, la sua individuazione, la sua singolarità come divenire-uno. Ora, un tale desiderio presuppone un fondo estetico comune. L'essere insieme è quello di un insieme sensibile. Una comunità politica è dunque la comunità di un sentire. Se non si è capaci di amare insieme le cose (paesaggi, città, oggetti, opere, lingue, ecc.), non ci si può amare. Questo è il senso della *philia* in Aristotele. Amarsi è amare insieme cose diverse da sé<sup>1</sup>.

## 1. Lavoro e coesione sociale

Il territorio su cui propongo la mia esplorazione tematica, vale a dire quello del rapporto tra lavoro e solidarietà ha ottenuto molta attenzione in ambito sociologico. Per quanto con approcci e da angolazioni anche significativamente differenti, numerose analisi hanno infatti indagato oggetti che con quel terreno hanno a che fare, in modo diretto o indiretto, dalle questioni della solida-

1. B. Stiegler, *La miseria simbolica. L'epoca iperindustriale*, Meltemi, Milano, 2021.

rietà organizzata in forme di rappresentanza sindacale o politica, a quelle della solidarietà intergenerazionale in gioco nel rapporto tra lavoro e previdenza sociale o ancora ai temi del rapporto tra occupazione e solidarietà “tra estranei” nelle forme dei sistemi di welfare. La riflessione che propongo, tuttavia, risale alla radice di quel nesso, vale a dire a ciò che possiamo identificare in termini durkheimiani, il rapporto tra divisione sociale del lavoro e forme della solidarietà, o weberiani, il modo in cui una concezione più generale della vita, intramondana e sovramondana si riflette nel senso e nei modi della propria attività lavorativa e professionale, operando come cemento di una determinata formazione storico sociale<sup>2</sup>.

La (riscoperta) condizione di incertezza, in effetti, spinge a portare in profondità le nostre domande. L’esperienza della *sindemia*<sup>3</sup> da cui non siamo ancora usciti, prima, e l’irruzione nella nostra quotidianità di ciò da cui la cornice europea sembrava (per quanto solo apparentemente, lo so bene) averci posto al riparo, vale a dire la guerra, hanno ampiamente sgretolato l’apparato istituzionalizzato e formalizzato con cui le nostre società ritenevano di aver stabilizzato il rapporto con l’incertezza, cioè il concetto di rischio<sup>4</sup>. Un orizzonte di incertezza quale quello che andiamo riscoprendo esige, nel senso più urgente e drammatico di questo verbo, di ripensare le nostre categorie analitiche e l’orizzonte nel quale esse sono state fin qui elaborate<sup>5</sup>.

Uno slittamento di scala, dunque, attraverso il quale il tema della solidarietà è riformulato, anche per sottrarlo a ogni ambiguo comunitarismo, in termini di legame sociale; e l’interrogativo concerne la relazione tra quest’ultimo e il *lavoro umano*, inteso a sua volta come l’incarnazione, la messa in pratica di un progetto di *modernità* che ha lontane radici storiche e che di fatto consiste in un *programma di ampliamento sistematico del raggio d’azione umano e di controllo del mondo attraverso di esso*<sup>6</sup>.

In una recente ricostruzione delle concezioni della coesione sociale, Axel

2. Con altri obiettivi e concentrandomi su altri aspetti di questo tema, avevo esplorato già qualche tempo fa alcune questioni in merito al legame sociale e alle sue trasformazioni contemporanee in un altro contributo, che pure ha qualche attinenza con quanto dirò in questa sede: V. Borghi, *Le basi sociali della cooperazione: ri-politicizzare le forme del legame sociale*, in «Scienza e Politica», vol. 26, n. 50, 2014, pp. 9-25.

3. R. Horton, *Offline: Covid-19 is not a pandemic*, in «The Lancet», vol. 396, Sept. 26, 2020, pp. 873-8744.

4. Sulla differenza tra rischio e incertezza, cfr. L. Boltanski, *Della critica. Compendio di sociologia dell’emancipazione*, Rosenberg&Sellier, Torino, 2011, p. 92 e ss.

5. I. Scoones, A. Stirling (eds.), *The politics of uncertainty*, Routledge, Abingdon-New York, 2020.

6. H. Rosa, *Risonanza come concetto chiave della teoria sociale*, in «Studi di Estetica», XLVIII, n. 2, 2020, pp. 161-82.

Honneth<sup>7</sup> rintraccia due tradizioni di pensiero cui è possibile attingere. In termini estremamente schematici, che non fanno giustizia del modo in cui ben più finemente Honneth procede, possiamo indicare, da un lato, una prospettiva che fonda la coesione del corpo sociale sulla collaborazione politica e sul modo in cui i cittadini interagiscono nella cornice che quella collaborazione attiva. Si tratta di una prospettiva che si estende da Alexis de Toqueville fino ad Hanna Arendt, nella quale all'azione politica, per quanto diversamente intesa, è conferita una valenza primaria, da cui le altre sfere del vivere sociale traggono il proprio significato.

Una seconda pista passa attraverso Emile Durkheim e Karl Marx e consiste nell'interpretazione secondo cui la coesione sociale è fortemente connessa al (la divisione sociale del) lavoro. È subito evidente come, forse ancora più che nella prospettiva precedente, ci si trovi di fronte non a una linea di pensiero unitaria, bensì a un insieme di concezioni assai eterogenee; ma che tuttavia hanno un punto di intersezione nel chiamare in causa, relativamente allo stato della coesione sociale, il ruolo determinante che svolge l'attività umana in forme storicamente determinate, cioè appunto il lavoro. In entrambe le due piste schematicamente qui richiamate, lo stato delle relazioni sociali viene sempre inteso come una condizione di coesione relativa e discontinua, strutturalmente attraversata da asimmetrie, faglie, linee di rottura, conflitti latenti ed espliciti. Tuttavia, è con la seconda prospettiva che l'aristotelica figura dello *zoon politikon* viene strettamente intrecciata a quella dell'*homo faber*. È dunque riallacciandomi a quel percorso interpretativo che propongo di riflettere, in questa sede, sulle vicende della solidarietà in quanto *materia della sfera pubblica*. Quest'ultima, infatti, consiste in una arena in cui anche la solidarietà viene tematizzata e resa oggetto di confronto. Possiamo infatti intendere la sfera pubblica come «lo spazio nel quale si producono le capacità degli individui di partecipare alla vita pubblica e in cui l'orizzonte pubblico di esperienza o "il limite del possibile" vengono costituiti»<sup>8</sup>.

Secondo questa prospettiva, l'esercizio non meramente formale della democrazia si regge su una preconditione indispensabile, cioè che si riproduca ogni volta l'*interesse personale* all'espressione pubblica delle proprie argomentazioni, cioè a fare un *uso pubblico della propria capacità di giudizio e argomentazione*. Qui sta anche il nesso, o almeno uno dei più significativi, tra il lavoro, la sfera pubblica e dunque anche le materie che in quest'ultima vengono tratta-

7. A. Honneth, *Democrazia e divisione sociale del lavoro*, in A. Honneth, R. Sennett, A. Suptot (a cura di), *Perché lavoro?*, Feltrinelli, Milano, 2020, p. 85.

8. M. Davis, *The public spheres of unprotected workers*, in «Global Society», vol. 19 n. 2, 2005, pp. 131-154; p. 137.

te, tra le quali appunto la definizione e l'interpretazione delle forme di solidarietà da istituire, modificare, abbandonare. Infatti, alla riproduzione o alla erosione di quel presupposto fondamentale della democrazia (la capacità di *voice* e l'interesse a esercitarla nella sfera pubblica) partecipano pienamente gli spazi e le pratiche in cui il lavoro umano si organizza e viene esercitato<sup>9</sup>.

## 2. *Homo faber (fortunae suae)* e le sue rovine

A questo punto occorre esplicitare lo scarto che l'impostazione qui adottata imprime all'indagine sul lavoro umano e, vedremo, sulle forme di solidarietà che a esso si intrecciano. D'altra parte, l'espressione stessa di cui mi sono servito fin dall'inizio per indicare il terreno della nostra analisi, quella di *homo faber*, ha nella sua accezione completa l'indizio della direzione che intendo qui imboccare. Infatti, soprattutto nella modalità con cui la classicità latina e greca fu ripresa dagli umanisti del Rinascimento, quella locuzione, che nella sua completezza suonava "*homo faber fortunae suae*", intendeva sottolineare una concezione dell'uomo fondata sulla costitutiva compresenza di contemplazione e azione. L'uomo, in questa concezione, è dunque artefice della propria sorte, sottolineando dunque una condizione che non a caso trovava espressione emblematica nel sapere dell'alchimia, quest'ultima essendo il sapere e la pratica con cui si riteneva dovesse compiersi l'unitarietà della trasformazione della natura e di se stessi.

Le circostanze in cui mi trovo a riflettere su lavoro e solidarietà nello scenario del capitalismo contemporaneo rimandano in effetti al nucleo concettuale originariamente inscritto nella figura dell'*homo faber*, in quanto *soggetto che nel trasformare il mondo trasforma anche se stesso*. Peraltro, anche se manterremo il riferimento a quello specifico ordine sociale istituzionalizzato che è il capitalismo<sup>10</sup>, il ragionamento sull'*homo faber* come incarnazione di un determinato progetto di modernità riguarda anche altre realtà. Quella concezione di modernità e del modo in cui il lavoro umano è strutturato per renderla operativa è infatti altrettanto rintracciabile in regioni del mondo che si sono a lungo contrapposte, da un punto di vista ideologico, al blocco del capitalismo occidentale, ma che attualmente confluiscono in quello che Alain Supiot definisce il Mercato Totale. Scrive Supiot<sup>11</sup>:

9. Ø. Pålshaugen, *Discourse democracy at work. On public sphere in private enterprises*, in «Concepts and transformations», vol. 7, n. 2, 2002, pp. 141-192.

10. N. Fraser, *Capitalismo. Una conversazione con Rabel Jaeggi*, Meltemi, Milano, 2019.

11. A. Supiot, *La sovranità del limite. Giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, Mimesis, Milano, 2020, p. 110.

Costruito sulla base di ciò che il capitalismo e il comunismo avevano in comune (economicismo e astratto universalismo), questo sistema ibrido prende in prestito dal mercato la messa in concorrenza di tutti contro tutti, il libero scambio e la massimizzazione delle utilità individuali, e dal comunismo la “democrazia limitata”, la strumentalizzazione del diritto, l’ossessione per la quantificazione e lo scollamento totale fra la sorte dei governanti e quella dei governati».

Lo scarto di cui dicevo, che quindi ripropone il tema del lavoro umano – e del modo in cui su esso si fonda la solidarietà – per rielaborarlo in una condizione storica profondamente modificata, si manifesta in due direzioni, di cui provo ora a dare conto.

### 2.1. Oltre una concezione economicista del lavoro umano

Il primo fattore di discontinuità rispetto al discorso convenzionale e prevalente sul lavoro umano consiste nell’abbandono dell’impostazione economicista e riduttiva che ne limita significativamente il perimetro di discussione. Si tratta di una rappresentazione del lavoro che è andata prendendo forma coerentemente con l’evoluzione delle coordinate di fondo con cui si è costituita la modernità incarnatasi nella figura dell’*homo faber*. Costellazione di concetti e pratiche a loro volta oggetto di trasformazione storica, la modernità si è fin qui caratterizzata nelle forme di ciò che Arjun Appadurai<sup>12</sup> ha chiamato la «metatrappola del traiettorismo», con cui l’Occidente ha progressivamente egemonizzato la concezione dello sviluppo. Il “traiettorismo”, potentemente introiettato e ulteriormente consolidato dalle scienze sociali, consiste nell’idea che la storia sia chiaramente orientata da una freccia temporale, una freccia orientata a un *telos* che l’Occidente è andato disvelando e realizzando nel corso dello sviluppo. A partire dal Rinascimento, infatti, è andato prendendo forma un *immaginario sociale*<sup>13</sup> che, per quanto plurale, complesso e aperto a diverse interpretazioni, è stato poi tradotto dal capitalismo in forme di vita a esso conformi e funzionali. Il capitalismo si configura in effetti come una modalità storicamente specifica di tradurre la pluralità di concezioni, le ampie potenzialità, le ambivalenze e le contraddizioni (concernenti la soggettività, l’autodeterminazione, la libertà, le relazioni sociali, il rapporto con gli

12. A. Appadurai, *Il futuro come fatto culturale*, Raffaello Cortina, Milano, 2014.

13. L’immaginario sociale «non è l’immagine *di*. Esso è la creazione incessante ed essenzialmente *indeterminata* – socio-storica e psichica – di figure/forme/immagini, sulla base delle quali soltanto può esservi questione *di* “qualcosa”. Ciò che chiamiamo “realtà” e “razionalità” ne sono l’opera», C. Castoriadis, *L’institution imaginaire de la société*, Seuil, Paris, 1975, p. 7.

altri esseri viventi e con gli ecosistemi nel loro insieme) che la modernità aveva dischiuso<sup>14</sup>.

In questo quadro è andata affermandosi e naturalizzandosi un'impostazione del discorso sul lavoro umano che ne ha ristretto sia la rappresentazione attuale (in cosa consiste, che relazioni intrattiene con altre sfere della vita sociale, quali ne sono le dimensioni chiave), sia l'orizzonte potenziale delle sue trasformazioni, vale a dire (anche) la possibilità di ridefinire e riorganizzare il lavoro in una prospettiva diversa da quella del mondo come oggetto di piena controllabilità<sup>15</sup>. La rappresentazione riduzionista del lavoro alla sua mera valenza strumentale risulta del tutto insufficiente per mettere a fuoco strategie all'altezza dei profondi mutamenti sollecitati dall'esperienza di incertezza che inizialmente richiama. È indispensabile, invece, considerare quella che Alain Supiot definisce la "sfera soggettiva" del lavoro<sup>16</sup>.

Per mezzo del proprio lavoro l'*homo faber* trasforma il suo ambiente di vita man mano che egli stesso si forma nel corso di questa trasformazione. A differenza del lavoro della macchina, il lavoro dell'uomo unisce sempre la sua dimensione oggettiva di azione sul mondo esterno con una dimensione soggettiva di azione su stesso. La comprensione del lavoro, in questo XXI secolo come nei precedenti, presuppone di collegare queste due sfere del lavoro, quella oggettiva e quella soggettiva.

Laddove quest'ultima, cioè la sfera soggettiva del lavoro, «verte sul fatto che qualsiasi lavoro veramente umano è anche un lavoro su se stessi»<sup>17</sup>.

L'obliterazione della dimensione soggettiva e la riduzione del lavoro umano alla sua natura meramente strumentale ha costituito peraltro un fattore determinante della modernità, per come si è storicamente affermata soprattutto nello scorso secolo, trasversale alle divisioni di sistemi ideologici. Scrive ancora Supiot:

Sia nelle regioni comuniste che in quelle capitaliste la perdita di controllo da parte dei lavoratori sul significato del loro lavoro era vista come un effetto inevitabile del progresso scientifico e tecnologico [...]. In un sistema cognitivo del genere, il lavoro viene considerato unicamente in termini di occupazione, di salari e di profitti, e la questione relativa al suo significato scompare.

14. P. Wagner, *Modernity, Capitalism and Critique*, in «Thesis Eleven», n. 66, 2001, pp. 1-31.

15. H. Rosa, *The Uncontrollability of the World*, Polity, London, 2019.

16. A. Supiot, *Homo faber: continuità e rotture*, in A. Honneth, R. Sennett, A. Supiot (a cura di), *Perché lavoro?*, cit., p. 25.

17. Ivi, p. 28.

Non si tratta, ovviamente, di svalutare il ruolo che le dimensioni materiali giocano nei processi sociali. Al contrario, si tratta di conferire loro un significato centrale, che tuttavia va compreso nella dinamica complessiva che esse intrattengono con quelle simboliche. Soltanto in questa prospettiva è possibile cogliere l'effettiva posta in gioco, cioè il modo in cui condizioni materiali e immateriali si costituiscono reciprocamente. Sul terreno che ci interessa qui, questo significa che

fino a quando non si cambierà nulla nella forma attuale della divisione del lavoro, fino a quando accetteremo che i lavoratori di molti settori siano sottopagati, senza potere e caricati di pesi eccessivi, fino a quando non riusciremo a contrastare l'impoverimento intellettuale e spirituale di innumerevoli sfere del mondo del lavoro, continueremo a precludere a una buona metà della popolazione l'esercizio attuale del loro diritto alla partecipazione democratica<sup>18</sup>,

minando in tal modo alle basi anche quella coesione sociale che rappresenta, diciamo così, il "grado zero" della solidarietà.

## 2.2. *Le rovine dell'homo faber*

Il secondo fattore di discontinuità che si salda al precedente riguarda lo scenario nel quale l'*homo faber* si muove e, soprattutto, guarda al proprio futuro. Esso concerne l'inedita e radicale estensione della questione che era stata fin qui tematizzata in termini di "riproduzione sociale" e della sua strutturale contraddizione con l'economia formale<sup>19</sup>, che si ripropone oggi in forme drammaticamente intensificate, estendendosi alla questione della riproduzione della vita tout court. Il modo in cui la promessa di modernità e progresso è stata storicamente perseguita nella cornice del "traiettorismo", infatti, ha profondamente trasformato il paesaggio nel quale si muove la figura dell'*homo faber*. È un paesaggio in cui scenari attraenti convivono con cupe rovine; ed è di queste, delle rovine, che occorre parlare. Le rovine – sociali, culturali, ambientali – che va lasciando dietro e intorno a sé mano a mano che realizza quel programma di modernità finalizzato all'estensione sistematica del proprio raggio d'azione, aumentano di quantità e di qualità. Il capitalismo iperindustriale, fondato su un immaginario sociale del "mondo a domicilio" in cui le catene globali del valore saldano e sincronizzano con una efficacia inedita le infrastrutture delle cose

18. A. Honneth, *Democrazia e divisione sociale del lavoro*, cit., p. 114.

19. N. Fraser, *La fine della cura: le contraddizioni sociali del capitalismo contemporaneo*, Mimesis, Milano, 2017.

e quelle dell'esperienza<sup>20</sup>, è infatti lo scenario nel quale quote sempre più ampie della popolazione mondiale convivono con le rovine che caratterizzano questa forma di vita. Si tratta in primo luogo di rovine sociali, sintetizzabili in un processo che è stato definito di paradossale rifeudalizzazione del capitalismo moderno<sup>21</sup>, dovuto alla combinazione di molti fattori: il proliferare di una precarietà che da professionale si fa esistenziale; l'emersione di una vera e propria oligarchia di super-ricchi, fatta di individui «per eccesso»<sup>22</sup> in grado di rescindere ogni forma di solidarietà e di coesione sociale; il ritorno e l'intensità di condizioni di «lavoro non libero» nel mondo; la crescente sostituzione di rentiers al posto dei businessmen nella leadership dei processi economici; la proliferazione di istituti e pratiche caritatevoli in sostituzione di servizi di welfare.

Accanto a queste rovine, lo scenario in cui si muove l'*homo faber* contemporaneo ne presenta anche di altro genere. Si tratta di rovine che hanno una valenza politica – nel senso che investono la *polis* e le forme elementari della sua coesione sociale – altrettanto rilevante di quelle appena richiamate. In questo caso, mi riferisco alla dimensione estetica, in quanto concernente la struttura del sentire e della sensibilità in generale. È infatti sul terreno del «sensorio»<sup>23</sup> che, nel capitalismo delle infrastrutture<sup>24</sup> si assiste a un salto di quel programma di estensione del controllo sul mondo incarnato dall'*homo faber*. In questa cornice, il potere «muta il suo carattere» e si trasforma «in socializzazione coatta universale, a cui deve esercitarsi chi vuole appartenere a questa società»<sup>25</sup>. Le rovine che osserviamo a questa latitudine sono lasciate su questo terreno allorché «nell'epoca iperindustriale, la sensibilità martellata dal marketing è diventata la posta in gioco di una vera guerra, le cui armi sono le tecnologie e le cui vittime sono le singolarità, individuali e collettive («culturali»), al punto che si produce una immensa miseria del simbolico»<sup>26</sup>. Considerata la centralità che la dimensione estetica così intesa riveste ai fini del processo di individuazione e di costituzione, o meno, di un senso del *noi*,

20. V. Borghi, *Capitalismo delle infrastrutture e connettività. Proposte per una sociologia critica del «mondo a domicilio»*, in «Rassegna italiana di sociologia», n. 3, 2021, pp. 671-699.

21. S. Neckel, *The refeudalization of modern capitalism*, in «Journal of Sociology», vol. 55, n. 3, 2020, pp. 472-486; A. Supiot, *La sovranità del limite*, cit.

22. R. Castel, *Incertezze crescenti. Lavoro, cittadinanza, individuo*, Editrice Socialmente, Bologna, 2015.

23. Ch. Türccke, *La società eccitata: filosofia della sensazione*, Bollati Boringhieri, Torino, 2012.

24. V. Borghi, *Capitalismo delle infrastrutture e connettività*, cit.

25. Ch. Türccke, *La società eccitata*, cit., p. 44.

26. B. Stiegler, *La miseria simbolica*, cit., p. 29; G. Franck, *Mental Capitalism*, in M. Shamiyeh, DOM Research Laboratory (eds.), *What People Want: Populism in Architecture and Design*, Birkhäuser, Basel, 2005.

la posta in gioco nel suo rovinare – o nella sua rigenerazione – sono le condizioni stesse della convivenza e dunque delle condizioni minime indispensabili per qualsiasi forma di solidarietà<sup>27</sup>.

Infine, esiste un'ulteriore tipologia di rovine con cui abbiamo a che fare, anch'esse inscindibilmente di natura materiale e immateriale. La storia evolutiva dell'*homo faber* sfocia nella formidabile sincronizzazione del capitalismo delle infrastrutture di cose ed esperienze che si realizza nella fabbrica-mondo della contemporaneità. Quest'ultima è infatti l'esito di un processo storico che, anche attraverso la "grande accelerazione" a esso impressa dal secondo dopoguerra<sup>28</sup>, porta alle estreme conseguenze l'immaginario sociale del "globo"<sup>29</sup> in cui il progetto di modernità incarnato dall'*homo faber* era venuto dispiegandosi. È su questo terreno che la recente esperienza della pandemia ci ha costretti a riconoscere i sintomi di una contraddizione di fondo; qui, accanto alle più sofisticate performance di compressione spazio-temporale con cui il capitalismo delle infrastrutture corrisponde alle esigenze dell'immaginario sociale che lo alimenta, cioè quello del "mondo a domicilio", un paesaggio di rovine si staglia e va estendendosi a drammatica velocità.

In effetti, la contraddizione di cui stiamo facendo esperienza tra l'immaginario sociale del "globo" nella sua attuale versione, quella del "mondo a domicilio" da un lato, e la dimensione del "pianeta", per come essa si manifesta attraverso sintomi differenti ma tra loro collegati (sindemia, impoverimento della biodiversità, distruzione di interi ecosistemi, mutamento climatico e altro ancora) dall'altro, rende sempre più improrogabile la necessità di affrontare il problema di fondo di cui le rovine in questione sono la manifestazione. Un problema che si estende su una scala temporale assai ampia, che non riguarda solo le ingiustizie nel presente e quelle che emergono attualmente dal passato, attraverso un carsico processo di «slow violence»<sup>30</sup>. La questione cui mi riferisco chiama in causa, proprio in questo consiste l'orizzonte dell'incertezza, anche il nostro rapporto con il futuro, la nostra capacità di prepararci a esso<sup>31</sup>. Storia profonda, contemporaneità e futuro sono dimensioni simul-

27. «Per miseria del simbolico intendo, dunque, la perdita di individuazione derivante a sua volta dalla perdita di partecipazione alla produzione dei simboli [...]. E ritengo che lo stato presente di perdita di individuazione generalizzato non possa che condurre a un crollo del simbolico, vale a dire a un affondamento del desiderio, ovvero alla distruzione del sociale propriamente detto: alla guerra totale», B. Siegler, *La miseria simbolica*, cit., p. 38.

28. P. Engelke, J.R. McNeill, *La grande accelerazione*, Einaudi, Torino, 2018.

29. M. Vegetti, *L'invenzione del globo*, Einaudi, Torino, 2019.

30. R. Nixon, *Slow violence and the environmentalism of the poor*, Harvard U.P., Cambridge (Mass.) – London, 2011.

31. O. De Leonardis, *Preparedness between Chance and Necessity*, in *Questions about Knowledge, Social Justice in a Time of Uncertainty*, Conference of the Swiss Sociological

taneamente implicate, nel momento in cui è la figura storica dell'*homo faber* e il modo in cui esso è stato messo all'opera nella modernità della «trappola del traiettorismo»<sup>32</sup> a dover essere profondamente ripensata. In quella figura è identificabile il protagonista dell'immaginario sociale della "globalizzazione". Ma il "pianeta" chiama in causa dimensioni differenti da quelle operanti nell'immaginario sociale del "globo" e del "mondo a domicilio": mentre tale immaginario si riferisce a questioni che accadono «entro gli orizzonti umani di tempo – i molteplici orizzonti del tempo esistenziale, intergenerazionale e storico», i processi planetari invece, compresi quelli con cui interferiamo noi stessi, «operano su vari calendari, alcuni compatibili con i tempi umani, altri significativamente più ampi di quanto non sia coinvolto nel calcolo umano»<sup>33</sup>. In questo senso, il "pianeta" è l'esito della coevoluzione tra la storia umana e quella profonda di ciò che non è umano: «più lavoriamo la terra nella nostra crescente ricerca del profitto e del potere, più incontriamo il pianeta. Il pianeta è emerso dal progetto di globalizzazione, dalla "distruzione" e dal futile progetto di dominio umano»<sup>34</sup>. L'esperienza che stiamo facendo, quella del campo di tensione che si genera nell'incontro tra il "globo" e il "pianeta", esige pertanto la ricerca e l'elaborazione di una linea di modernità differente da quella fin qui dominante: incontrare «il pianeta nel pensiero è incontrare qualcosa che è la condizione dell'esistenza umana e tuttavia rimane profondamente indifferente a questa esistenza»<sup>35</sup>. La ricorrente di (auto)rappresentazione del capitalismo delle infrastrutture come un'economia dematerializzata è fondata, per usare un eufemismo, su un malinteso: in realtà le infrastrutture dell'ICT e del *cloud*, per quanto apparentemente più "green" e "smart" di quelle delle fasi precedenti del capitalismo, sono fondate su «una tecnologia estrattiva, ad alta intensità di risorse, che converte acqua ed elettricità in potenza computazionale, lasciando un'ingente quantità di danni ambientali che poi scompare alla vista»<sup>36</sup>. Pensare ed elaborare una concezione dell'*homo faber* alla luce dell'esperienza del pianeta e delle sue contraddizioni che essa è un progetto collettivo, di cui anche la ridefinizione della coesione sociale e della solidarietà fanno parte.

Association, 28-30 June, 2021; L. Bifulco, L. Centemeri, C. Mozzana (a cura di), *Symposium on 'Preparedness in an Uncertain and Risky World'*, in «Sociologica», vol. 15, n. 3, 2021.

32. A. Appadurai, *Il futuro come fatto culturale*, cit.

33. D. Chakrabarty, *The Climate of History in a Planetary Age*, Chicago University Press, Chicago – London, 2021, p. 86.

34. Ivi, p. 69.

35. Ivi, p. 70.

36. Hu Tung-Hui, *A prehistory of the cloud.*, Mit Press, Cambridge Mass., 2015, p. 146.

### 3. La solidarietà nel “pianeta”: una questione di *politica della cura*

#### 3.1. *Rovinare, curare*

Lo sviluppo che si è fondato sull’*homo faber* del “traiettorismo” ha ottenuto un’affermazione impetuosa e una estensione pienamente globale. Ma insieme a esso si sono moltiplicate e intensificate le sue rovine. Rovine differenti, le esploreremo rapidamente, che hanno coesistito fin dall’inizio con l’affermazione e l’estensione della forma di vita dell’*homo faber* e del suo progetto di modernità<sup>37</sup>. Rovine che la funzionalità alle forme di vita conformi al modello dell’*homo faber* della globalizzazione esige di rimuovere dalla vista, o quantomeno di minimizzarne la rilevanza. Volte a garantirci un’esperienza *frictionless* della realtà, le infrastrutture del capitalismo contemporaneo sono infatti continuamente mobilitate per continuare a riproporci il “mondo a domicilio”. Tuttavia, quella di cui facciamo esperienza attualmente è una condizione tale di incertezza che anche la riproduzione delle stesse condizioni necessarie alla vita non può più essere assunta come un processo “naturale”.

Notare le rovine, tematizzarle, farne oggetto di riflessione diviene allora importante. Esse vanno, a loro volta, denaturalizzate. Sintomo di un “pianeta” che non è affatto sotto controllo, a esse va conferita una valenza politica. In esse si presentano come «segni di distruzione che incorporano il fine dell’atto nell’oggetto stesso»<sup>38</sup>, ma nella loro ambivalenza costituiscono anche testimonianze di una promessa mancata. Le rovine hanno così un ruolo attivo, consistete nella loro capacità «di movimentare una storia e il suo racconto, di dinamicizzare entrambi, in un certo senso di de-formarli e riaprirli»<sup>39</sup>. Ancor più che la dimensione materiale, delle rovine va afferrata la dinamica di cui sono manifestazione: l’atto del *rovinare*, nel duplice senso di “decadere” e “rovinare” qualcosa. Il capitalismo come dinamica storica che *non smette di rovinare* è il terreno sul quale e dentro al quale la revisione dell’*homo faber* deve prendere forma. Tale revisione è ciò che costituisce la materia della *politica della cura*, all’interno della quale anche la solidarietà deve essere rideclinata.

Parlo qui di *politica della cura*, e non di cura in sé, dal momento che mi riferisco a qualcosa che presuppone l’esercizio nella sfera pubblica di una «po-

37. D. Haraway, A.L. Tsing, *Reflections on the Plantationocene: A Conversation with Donna Haraway & Anna Tsing*, in *Edge Effects*, 2019. Testo disponibile al sito: [edgeeffects.net/wp-content/uploads/2019/06/PlantationoceneReflections\\_Haraway\\_Tsing.pdf](http://edgeeffects.net/wp-content/uploads/2019/06/PlantationoceneReflections_Haraway_Tsing.pdf).

38. F. Rahola, *Not a story to pass on. Appunti per una teoria delle rovine*, in «Studi culturali», n. 2, 2017, pp. 321-343: 323.

39. *Ibidem*.

litica della spiegazione dei bisogni»<sup>40</sup>. Come la «politica della pietà» di cui parla Boltanski<sup>41</sup>, essa non è esauribile nell'azione diretta, non è una proprietà di una relazione puntuale tra due attori sociali. Quest'ultima può ovviamente sussistere, e può anzi generare un'esperienza in grado di alimentare la politica della cura, ma appunto mette in gioco attori specifici in circostanze specifiche, in una forma relazionale che si compie e si risolve in se stessa e che non ha alcuna ambizione di tipo universalista, non istituisce doveri e non riconosce diritti esigibili. Si dà politica (della cura) laddove si «risale in generalità», per usare i termini della «teoria delle convenzioni»<sup>42</sup>, si evita il «privatismo»<sup>43</sup> e si interviene nel confronto di argomentazioni sociali tese ad affermare una determinata definizione legittima della realtà e dunque anche di cosa sia la cura e di come debba essere praticata. La politica della cura è dunque campo di confronto, tensione, conflitto tra concezioni differenti della cura stessa. L'esperienza e la pratica delle relazioni di cura sono infatti profondamente impregnate delle disuguaglianze, ad esempio tra chi la cura può solo erogarla e chi la può anche acquistare e/o ricevere; tra chi è ampiamente riconosciuto – economicamente e non – nella sua erogazione di cura e chi invece lo è in modo insufficiente o non lo è per niente e così via. Inoltre, materia di una politica della cura non è soltanto l'insieme delle attività di riproduzione sociale, che alla cura sono convenzionalmente associate. Il lavoro umano in generale contiene in sé potenzialità sia di cura sia di distruzione<sup>44</sup> che vanno rese esplicite e che devono essere tematizzate in una politica della cura. La politica della cura, pertanto, va intesa come lo spazio nel quale viene discusso e rielaborato nel suo insieme il *lavoro umano*, il suo significato, i suoi contenuti e la sua relazione con il mondo, *trasversalmente al confine tra produzione e riproduzione sociale*. Siamo quindi sempre in presenza di diverse interpretazioni, implicite o esplicite, della politica della cura. Mi interessa qui provare a seguire le tracce, a loro volta eterogenee, di quelle prospettive in cui mi pare sia stata più efficacemente colta l'urgenza di porre in questione la figura dell'*homo faber*, per come ha incarnato il progetto di modernità di cui abbiamo esplorato le rovine.

40. N. Fraser, *Talking about Needs: Interpretive Contests as Political Conflicts in Welfare-State Societies*, in «Ethics», vol. 99, n. 2, 1989, pp. 291-313.

41. L. Boltanski, *Lo spettacolo del dolore. Morale umanitaria, media e politica*, Raffaello Cortina, Milano, 2000.

42. V. Borghi, T. Vitale, *Convenzioni, economia morale e analisi sociologica*, in «Sociologia del lavoro», n. 106, pp. 7-34.

43. O. de Leonardis, *Declino della sfera pubblica e privatismo*, in «Rassegna italiana di sociologia», n. 2, pp. 169-193.

44. R. Rozzi, *Costruire e distruggere. Dove va il lavoro umano?*, il Mulino, Bologna, 1997.

### 3.2. *Istituire la solidarietà nell'orizzonte della politica della cura*

L'interpretazione che mi pare più promettente per ripensare il paradigma dell'*homo faber* rimette in gioco le logiche complessive di organizzazione dell'ordine sociale istituzionalizzato, allorché la cura, lungi dall'esaurirsi nei compiti e nelle attività strettamente riproduttivi, viene intesa nei termini di

una attività di specie che include tutto ciò che noi facciamo per mantenere, continuare e riparare il nostro mondo in modo da poterci vivere nel miglior modo possibile. Quel mondo include i nostri corpi, noi stessi e il nostro ambiente, tutto ciò che cerchiamo di intrecciare in una rete complessa di sostegno della vita<sup>45</sup>.

La politica della cura, per come è stata interpretata, in primo luogo, dal pensiero femminista<sup>46</sup>, ha in effetti posto le basi per fare del "care" un principio organizzativo generale; un'etica pubblica che fa perno sulla logica del "prenderci cura" elaborata, anche in chiave conflittuale, come un principio di *giustizia sociale* e, più di recente, ecologica<sup>47</sup>. Una impostazione fondata sulla sottrazione della cura stessa alla distorsione patriarcale, in cui essa diviene architrave del funzionamento del capitalismo, relegando così la cura a faccenda attinente esclusivamente alla sfera della riproduzione, caricandola storicamente soprattutto sul lavoro (ampiamente non riconosciuto) delle donne. Lo scenario delle rovine materiali e immateriali che ho descritto, rende evidente l'urgenza di riprendere l'impostazione consegnataci dal movimento femminista e di applicarla, trasversalmente alla dicotomia produzione/riproduzione, anche perché le logiche della prima rischiano in modo sempre più intenso di rendere improbabile il significato più esteso della seconda, vale a dire la riproduzione stessa della vita, umana e non.

Ripensare la solidarietà in questa direzione è un compito estremamente complesso e qui mi limito soltanto a indicare la direzione in cui credo utile spingerne l'esplorazione. In primo luogo, va chiarito che l'interpretazione della politica della cura cui mi sto riferendo pone al centro il tema della giustizia sociale e anzi lo estende alle questioni ecologiche che, in un mondo dominato dall'incertezza<sup>48</sup> chiamano in causa materie che vanno ampiamente oltre la

45. J.C. Tronto, *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*, Routledge, New York, 1993, p. 103 (*trad. nostra*).

46. C. Gilligan, *La resistenza all'ingiustizia: un'etica femminista della cura*, in «Iride. Filosofia e discussione pubblica», n. 2, 2011, pp. 315-330.

47. A. Alam, D. Houston, *Rethinking care as alternate infrastructure*, in «Cities», vol. 100, 2020, pp. 1-10.

48. I. Scoones, A. Stirling (eds.), *The politics of uncertainty*, cit.

disuguaglianza di genere. Per dirla con un titolo, in questa prospettiva l'elaborazione della politica della cura fa parte della ricerca di una «antropologia oltre l'umano»<sup>49</sup>. Questo legame tra politica della cura e giustizia sociale non è scontato laddove, come ho sottolineato, la cura come pratica sociale non è certo una sfera in cui le disuguaglianze e l'ingiustizia siano automaticamente rimosse. Non a caso Alain Supiot<sup>50</sup> ha sottolineato che, a differenza della carità «(o del suo avatar contemporaneo: il *care*), la solidarietà non divide il mondo tra coloro che donano senza ricevere e coloro che ricevono senza donare: tutti devono contribuire a un regime secondo le loro capacità e tutti hanno diritto a beneficiarne secondo i loro bisogni». Il primo passaggio da rimarcare, pertanto, è che la politica della cura come orizzonte entro il quale va condotto il ripensamento dell'*homo faber* incardina la solidarietà sulla giustizia sociale, in quanto principio organizzativo di fondo. Così inteso, il registro della solidarietà si differenzia da quello che vanno assumendo i sistemi di welfare laddove ne prevalgono interpretazioni in chiave filantropica<sup>51</sup> o, a maggior ragione, di finanziarizzazione<sup>52</sup>.

Ma il registro della solidarietà interpretato secondo questa chiave interpretativa della politica della cura si caratterizza anche in relazione ad altri aspetti, oltre a quello del suo incardinarsi sul principio di giustizia sociale. Si tratta di aspetti che vorrei provare a mettere a fuoco per differenza da una analisi che pure trovo per altri versi condivisibile e a cui questa mia stessa riflessione è ampiamente ispirata. Secondo tale lettura, nel contesto delle forme storiche assunte dall'*homo faber* novecentesco la solidarietà aveva trovato espressione significativa sia nelle lotte e nelle esperienze politico-sindacali del movimento operaio, sia nei risultati che esse – insieme ad altre espressioni della solidarietà (si pensi ad esempio al movimento femminista) – hanno prodotto nella realizzazione del compromesso tra capitalismo e democrazia e nella sua sostanziazione nei sistemi di welfare. Tuttavia, quell'orizzonte è definitivamente declinato

49. E. Kohn, *Come pensano le foreste. Per un'antropologia oltre l'umano*, Nottetempo, Milano, 2021.

50. A. Supiot, *Introduction*, in Id. (s.d.d.), *La Solidarité: Enquête sur un principe juridique*, Collège de France - Odile Jacob, Paris, 2015, p. 12.

51. E. Polizzi, *L'innovazione sociale mimetica – La diffusione dei modelli filantropici di welfare*, in «Autonomie locali e servizi sociali», n. 2, 2021, pp. 477-492.

52. D. Caselli, J. Dagnes, *Salvati dalla finanza? Analisi empiriche e prospettive critiche sulla finanziarizzazione del welfare e del benessere*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 2, 2018, pp. 205-218; E. Belotti, D. Caselli, *La finanziarizzazione del welfare – una esplorazione del caso italiano*, Working Paper, in «Urban@it Rivista Online», n. 2, 2016, pp. 1-14. Per una analisi dell'intreccio tra filantropia e finanziarizzazione, P. Arrigoni, L. Bifulco, D. Caselli, *Perché e come studiare la filantropia*, in «Quaderni di Sociologia», n. 82, 2020. Testo disponibile al sito: [journals.openedition.org/qds/3651](https://journals.openedition.org/qds/3651).

e con esso lo sono quell'interpretazione dell'*homo faber* e la forma della solidarietà a essa legata. Scrive Marco Revelli<sup>53</sup>:

il Novecento *deve finire*. Perché solo così può riprendere la ricerca, ripartendo dal punto in cui il percorso aveva deviato e s'era perduto; di là dove la pratica della solidarietà di era confusa con la mistica del potere, e la volontaria disposizione di sé si era rovesciata nella volontaria sottomissione alla disciplina d'apparato,

in una sorta di gioco di specchi in cui la logica del comando di fabbrica si era andata riflettendo nella logica della militanza politica antagonista a quel comando. Conclusa quella parabola, sostiene l'analisi, compaiono all'orizzonte altre figure e pratiche, che si oppongono agli effetti perversi e alle lacerazioni sociali della globalizzazione economica e finanziaria muovendosi "al livello del suolo", "nelle pieghe del territorio", nei comportamenti presenti piuttosto che nell'edificazione di una palingenesi futura. «All'estensione e alla rarefazione dei processi che intendono contrastare, non oppongono un modello organizzativo eguale (per dimensioni) e contrario (per potenza) [...], ma piuttosto la propria concretezza e "densità" – il proprio *stare nelle cose* senza trasformarsi in esse»<sup>54</sup>. La ricerca di una differente connessione tra la figura dell'*homo faber* e il principio di solidarietà viene qui associata al «compimento del passaggio dall'estenuata figura del militante a quella, ancora incerta e vacillante, del Volontario»<sup>55</sup>.

È evidente che le pratiche dal basso della solidarietà, rintracciabili nel lavoro sociale inteso in senso lato, costituiscono un potente fattore generativo per l'elaborazione di quella chiave interpretativa della politica della cura che sto provando a delineare. In esse è rintracciabile quella «politica del presente» di cui ha parlato Boltanski<sup>56</sup>, attraverso la quale ci si prende cura di chi soffre in questo momento e che costituisce un terreno d'azione complementare rispetto al fare giustizia nei confronti di sofferenze passate e prevenire, per quanto possibile, condizioni di sofferenza future. Tuttavia, proprio le analisi più lucide e quindi anche critiche dei sistemi di welfare e delle loro contraddizioni hanno messo in evidenza la centralità di una dimensione "terza", cioè di una *dimensione istituzionale* che operi allo scopo di collocare la pratica della solidarietà nel terreno della *publicness*<sup>57</sup>. Non l'abbandono, dunque, bensì il ripensamen-

53. M. Revelli, *Oltre il Novecento. La politica, le ideologie e le insidie del lavoro*, Einaudi, Torino, 2006, p. 279.

54. Ivi, p. 286.

55. *Ibidem*.

56. L. Boltanski, *Lo spettacolo del dolore*, cit.

57. Cioè, il pubblico come esito (eventuale) di un processo, di una intrapresa sociale e non

to, la ridefinizione (ma anche l'estensione, la qualificazione e il rafforzamento, rispetto a decenni nei quali il progetto neoliberale è invece andato in direzione opposta) delle modalità istituzionali e del carattere universalistico a esse intrinseco con cui il principio di solidarietà è declinato, costituiscono l'orizzonte nel quale spingere l'elaborazione della politica della cura e all'interno del quale anche le pratiche "dal bass" o acquistano un significato diverso da quello (illusoriamente) sostitutivo. Troppe volte, infatti, abbiamo visto le retoriche sulle virtù della società civile e del volontarismo mobilitate a sostegno di pratiche e interventi per nulla solidali, finalizzati semmai alla cura di un proprio *particolare*<sup>58</sup>.

Inoltre, questo il secondo aspetto che mi preme sottolineare, il tema del *lavoro* non solo è pienamente interno all'ambito di elaborazione della politica della cura, ma ne costituisce un terreno cruciale, in se stesso e come perno dell'istituzione della solidarietà<sup>59</sup>. La critica delle forme novecentesche dell'*homo faber*, nelle quali il lavoro industriale aveva costituito il paradigma su cui si era fondato anche l'immaginario politico (e il relativo apparato organizzativo) del suo superamento, non implica la negazione della rilevanza del lavoro umano come ambito cruciale della politica della cura. Riprendendo le fila del ragionamento cominciato sottolineando il nesso tra lavoro e coesione sociale, mi pare necessario arrivare a una sua (temporanea, insoddisfacente) conclusione rimarcando proprio questo tema.

Questo è tanto più vero oggi, nel momento in cui rischiamo, le rovine di cui parlo ce lo mostrano, di fare esperienza del "mostruoso". Si tratta di un rischio che, scriveva Günther Anders<sup>60</sup> già nei primi anni '60, si configura perché «quello che siamo capaci di *fare* (e quindi quello che davvero facciamo) è più grande di ciò di cui noi possiamo *farci un'immagine*». Il "mostruoso" ha cioè a che fare con il fatto «che tra la nostra capacità di *produzione* e quella d'*immaginazione* si è aperta una frattura [*Kluft*], e che questa si allarga di giorno in giorno»: questo significa che

come sostanzializzazione nelle forme dello stato e delle sue articolazioni. Cfr. O. de Leonardis, *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano, 1998; O. de Leonardis, *Il terzo escluso. Le istituzioni come vincoli e come risorse*, Feltrinelli, Milano, 1990.

58. V. Borghi, *Per una civile società*, in «Gli Asini», n. 21, 2014, pp. 47-53.

59. A partire ad esempio da un ambito nel quale molto si potrebbe apprendere in tema di politica della cura, quale è quello della sicurezza e della salute nel lavoro; cfr. V. Borghi, *Prevenzione e soggettivazione: metamorfosi del rapporto tra lavoro e sicurezza*, in V. Borghi, O. de Leonardis, G. Procacci (a cura di), *La ragione politica II. I discorsi delle politiche*, Liguori, Napoli, 2013; V. Borghi, *From Knowledge to Informational Basis: Capability, Capacity to Aspire and Research*, in «Critical Sociology», vol. 44(6), 2018, pp. 899-920.

60. G. Anders, *Noi figli di Eichmann*, La Giuntina, Firenze, 1995, pp. 29-30.

gli oggetti che oggi siamo abituati a produrre con l'aiuto della nostra inarrestabile tecnica, e gli effetti che siamo capaci di provocare, ora sono così grandi e così dirompenti, che non riusciamo più a comprenderli, tanto meno a considerarli come nostri. E naturalmente a superare la nostra forza d'immaginazione non è solo la smisurata grandezza delle nostre prestazioni, ma anche l'illimitata *mediazione* dei nostri processi lavorativi.

Solo la ricomposizione di questa frattura, dunque, tra produzione e immaginazione, tra il lavoro umano e il suo significato, può metterci al riparo del "mostruoso" per come esso potrebbe presentarsi nelle forme della lacerazione e dello scontro sociale, dell'immiserimento della dimensione simbolica delle nostre vite, della compromissione delle basi stesse della vita, umana e non. In questo senso, il lavoro umano – tutto, sia esso di produzione e di riproduzione – si trova al centro della politica della cura, in una sorta di continuità (ma anche di necessaria trasformazione) della prospettiva dell' "*homo faber fortunae suae*". A mostrarci quanto questa impostazione abbia a che fare (anche) con la solidarietà è la stessa esperienza diretta di lotta dei lavoratori. A Bisenzio, i lavoratori della fabbrica di semiassi per autoveicoli GKN, prima oggetto di dismissione e poi di un nuovo acquisto del quale però ancora non si conoscono le effettive conseguenze, hanno dato vita a un'occupazione nel corso della quale hanno discusso (con esperti vari, con l'università, con gruppi ambientalisti, con altri cittadini) i temi del rapporto tra occupazione, significato del lavoro, ecologia. In questa cornice, è stato possibile arrivare a un "accordo quadro" di valore nazionale ed elaborare un *Piano Pubblico per la Mobilità Sostenibile*<sup>61</sup> che riguarda tanto quello specifico sito industriale quanto una più complessiva strategia di riconversione produttiva di scala nazionale. In questa ricomposizione dell'inaggirabile esigenza occupazionale, della riappropriazione del significato del proprio lavoro e della consapevolezza che non esistono "esternalità" che possano essere ignorate, di cui sono protagonisti lavoratori a rischio di disoccupazione, mi pare si possa intravedere una direzione molto promettente per procedere all'esplorazione e alla sperimentazione di una politica della cura nella quale l'*homo faber* ritrovi il proprio senso del *limite* e la misura della propria *responsabilità*<sup>62</sup>.

61. [www.055firenze.it/art/212082/Ex-Gkn-presentato-il-Piano-Pubblico-per-la-Mobilita-Sostenibile-il-26-di-nuovo-in-piazza](http://www.055firenze.it/art/212082/Ex-Gkn-presentato-il-Piano-Pubblico-per-la-Mobilita-Sostenibile-il-26-di-nuovo-in-piazza); D. Salvetti, *Lotta operaia e giustizia climatica alla Gkn – Incontro con Emanuele Leonardi e Mimmo Perrotta*, in «Gli Asini», febbraio 2022, pp. 16-20. Testo disponibile al sito: [gliasinirivista.org/lotta-operaia-e-giustizia-climatica-alla-gkn/](http://gliasinirivista.org/lotta-operaia-e-giustizia-climatica-alla-gkn/).

62. Quello del *limite* e quello della *responsabilità* sono i due principi, anche esplorati concretamente nella loro applicazione nel diritto del lavoro, su cui si fonda la prospettiva della "mondializzazione", come progetto che Alain Supiot contrappone alla globalizzazione del Mercato Totale; A. Supiot, *La sovranità del limite*, cit.

# IL REDDITO DI BASE: NOTE TEORICHE E UN BREVE BILANCIO DELLE SUE PRIME SPERIMENTAZIONI

FEDERICO CHICCHI

SOMMARIO: 1. 1. Lavoro e reddito di base: quale articolazione possibile? – 2. I paradossi del presente capitalistico – 3. La vocazione universalistica del reddito di base – 4. Alcune prime e provvisorie conclusioni.

## 1. Lavoro e reddito di base: quale articolazione possibile?

L'Europa sta attraversando, oramai da tempo, una profonda crisi e gli effetti pandemici che l'hanno travolta sono destinati a inasprire questa grave situazione. La sua legittimità come comunità politica non è mai stata, tanto, come oggi, rimessa in discussione. L'indispensabile difesa e rilancio dell'Europa passa allora dalla volontà politica di ridisegnare il suo profilo istituzionale e dalla capacità che avremo di progettare e quindi realizzare, a livello continentale, un nuovo modello universalistico di *solidarietà sociale*. La tesi che tenteremo di sostenere è che tale rilancio non possa più attendere: bisogna urgentemente trovare il modo di inaugurare una nuova *stagione* della politica europea. Ci troviamo, infatti, di fronte alla forse nostra ultima occasione per orientare in modo radicalmente nuovo l'idea di sviluppo che ha indirizzato negli ultimi trent'anni, lasciatemi dire, in modo disastroso, la dinamica economica e sociale della vecchia Europa.

Una politica pubblica basata sul *Reddito di base*, come ha anche messo in risalto Thomas Piketty nel suo ultimo monumentale lavoro intitolato *Capitale e Ideologia*<sup>1</sup>, è a nostro avviso, e in tal senso, lo strumento – *necessario ma da solo insufficiente* – per realizzare questa non più procrastinabile svolta. Siamo, infatti, convinti che il nuovo modello, di cui agitiamo qui, con perentorietà, la necessità, dovrà essere costruito a partire da due grandi questioni, questioni che

1. T. Piketty, *Capitale e ideologia*, La Nave di Teseo, Milano, 2020.

proponiamo di osservare secondo uno schema di reciproca e forte interdipendenza: *il tema del lavoro e il tema della distribuzione sociale del reddito*.

Nella elaborazione del nuovo modello di sviluppo europeo, che vorremmo auspicare, la necessità di tenere assieme queste due questioni non è affatto un dettaglio. *Il lavoro è infatti una faccenda terribilmente seria*, e il modo in cui quest'ultimo è oggi organizzato, e purtroppo molto spesso umiliato nelle sue forme oggettive e soggettive, è diventato intollerabile. Ci preme molto sottolineare questa considerazione che a prima vista parrebbe addirittura banale: *il lavoro è una faccenda terribilmente seria*, per un motivo molto semplice, evitare che nel lettore si produca un fraintendimento di fondo. Considerare con interesse e, lasciatecelo dire, con passione, l'opportunità di indicare nel dispositivo del *Reddito di base incondizionato* un importante (se non irrinunciabile) *snodo* per la progettazione sociale di una nuova cittadinanza europea, potrebbe, infatti se mal interpretato, far pensare che consideriamo la funzione sociale del lavoro del tutto superata. Non è affatto così. Si tratta al contrario di indicare come e in che senso lavoro e reddito possano e soprattutto debbano, oggi, di fronte alle urgenze del presente, essere ripensati e quindi ri-articolati assieme. È quello che cercheremo di fare di seguito, seppur evidentemente senza poter esaurire i termini di una questione così importante e complessa.

In particolare, c'è un punto di questa articolazione che vorremmo sottolineare subito, in premessa: troppo spesso mentre discutiamo diamo per scontato di avere bene inteso cosa sia il lavoro. Il lavoro, come dicevamo, è una cosa estremamente seria da un punto di vista del buon funzionamento dell'organizzazione sociale e dei suoi esercizi democratici, ma è molto seria anche da un punto di vista squisitamente concettuale. Non è per nulla facile, infatti, da un lato, circoscriverne con precisione i confini *logici* e dall'altro definire le sue qualità emergenti, alla luce, della profonda rivoluzione, in senso digitale e post-industriale, del mondo produttivo. Siamo di fronte oggi, quindi, a un problema che ha contemporaneamente due facce: una concettuale e l'altra invece *legata* alle radicali trasformazioni storico-sociali del lavoro degli ultimi decenni. Dentro uno schema metodologico di *astrazione determinata* queste due facce però, sono evidentemente stampate sulla stessa moneta. Vediamole così entrambe, per chiarezza e in estrema sintesi.

Per quanto riguarda la prima, può essere utile fare un rapidissimo riferimento al problema marxiano del rapporto tra *lavoro concreto* e *lavoro astratto*. Problema gigantesco e di difficile risoluzione che ha animato nella storia scientifica discussioni *infinite*. Ci limiteremo qui, a sostenere, che oggi tendiamo troppo rapidamente ad assumere la questione del lavoro unicamente a partire dalle qualità (alienate e reificate) del secondo e a dimenticarci della stringente intimità che la questione sociale del lavoro intrattiene invece con il primo dei due

concetti marxiani. Cosa vogliamo dire? Che *molto spesso commettiamo l'errore di pensare il lavoro come quella attività che trova una definizione solo all'interno dello schema del rapporto salariale*. Oggi più che mai è invece necessario rinnovare l'idea che il lavoro è prima di tutto *cooperazione*, quindi legame, mezzo *specifico* e fondamentale della prassi umana, il *locus* del progetto comune, ciò che permette alle idee di essere concepite e quindi realizzate, il fondamento positivo della *polis*. Il lavoro ha cioè una dimensione che è irriducibile alle sue specifiche e determinate formazioni sociali perché è per il fatto che il lavoro esiste come attività umana generica che poi ne è possibile ravvisare le sue stesse manifestazioni fenomeniche. In tal senso il lavoro è fondamento della possibilità stessa dell'agire inteso come agire sociale, un agire che orientato alla soddisfazione dei bisogni deve puntare a essere il più possibile libero e inventivo: in una parola antica ma gravida di significato il lavoro è prima di tutto *opus*. Non basta ancora. Il lavoro non è mai separabile del tutto da un'altra importante dimensione della vita umana, quella dell'*ozio*. Su questo, riprendendo anche alcune straordinarie intuizioni di Marx, ha scritto delle cose davvero molto belle Giovanni Mari nel suo ultimo libro *Libertà nel lavoro*<sup>2</sup>. Nella società dell'economia della conoscenza afferma Mari

viene superata l'idea di una *contrapposizione* tra ozio e lavoro, che è alla base, come si è già sottolineato, dell'esclusione sociale. Tutto ciò permette di approdare a un'idea di crescita personale (autorealizzazione) nel lavoro intesa come segmento di una circolarità tra lavoro e ozio, in cui la conoscenza e le "altre attività superiori" vengono acquisite dentro e fuori il lavoro, in due dimensioni che costituiscono sia una contraddizione (libertà/necessità), sia un'unità indispensabile alla crescita personale e sociale<sup>3</sup>.

Considerare il lavoro, non solo come mezzo per la crescita economica ma anche come un *medium* dell'autorealizzazione è come sottolinea Mari, non solo un fatto politico o sindacale ma prima ancora un fatto di *civiltà*.

Se parlando di lavoro tagliamo fuori dal ragionamento tale questione di *civiltà* rimaniamo intrappolati dentro le dimensioni *negoziali* e *regolative* del suo statuto particolare e non riusciamo a comprenderne fino in fondo la "funzione" antropologica. In altre parole, nella discussione pubblica europea (e non solo) è prevalso, come ha ben sottolineato, in proposito, Alain Supiot<sup>4</sup> il *corollario della finzione del lavoro come lavoro astratto, o come lavoro merce, finendo*

2. G. Mari, *Libertà nel lavoro. La sfida della rivoluzione digitale*, il Mulino, Bologna, 2019.

3. Ivi, p. 147.

4. A. Supiot, *Homo faber: continuità e rotture*, in E. Mingione (a cura di), *Lavoro: la grande trasformazione*, Feltrinelli, Milano, 2020, pp. 3-20.

per trasfigurare il fulcro delle riflessioni sul lavoro da un lato sulla nozione neoliberale di *capitale umano* (o di *risorsa umana*) e dall'altro di asservire la direzione d'impresa dentro una logica di *corporate governance*, che ha fissato come suo unico obiettivo sostanziale quello di creare attraverso il lavoro un valore aggiuntivo per gli azionisti. La *mercificazione* del lavoro ha così prevalso e quindi ha determinato la separazione tra lavoro e opera finendo per (facendo ancora riferimento a Supiot) «ridurre il perimetro della giustizia sociale ai termini puramente quantitativi dello scambio salariale» ovvero alla «questione di un'equa remunerazione del tempo di lavoro» tralasciando di tematizzare il problema dell'oppressione nel lavoro e della più generale questione della democrazia dei produttori. Separando poi inevitabilmente, avrebbe detto André Gorz, il valore dalla ricchezza<sup>5</sup>.

Per dirla con le parole di Bruno Trentin, *la libertà viene prima*<sup>6</sup>. Che significa che serve inaugurare uno spazio di *mediazioni* nuovo dove i lavoratori possano tornare a esprimersi sia individualmente, come persone, sia come collettività sul destino della società e del mondo che abitano. Prima cioè – come precisa ancora una volta Giovanni Mari – delle tradizionali rivendicazioni redistributive. Non considerando tra le sue priorità tale aspetto le “politiche del e sul lavoro” hanno finito per assumere una postura meramente difensiva e al massimo riparativa (potremmo forse dire con un lessico filosofico meramente *immunitaria*) di un perimetro fin dall'inizio angusto che predisponeva, subordinandolo, il lavoro dentro i rapporti sociali di produzione dominanti, senza alcuna possibilità di forzarne le coordinate di fondo. Il risultato è, crediamo, purtroppo, oggi sotto gli occhi di tutti.

## 2. I paradossi del presente capitalistico

La necessità di considerare le profonde trasformazioni in atto nella società contemporanea è la seconda questione che dobbiamo rapidamente analizzare. Anche in questo caso, infatti, solo tenendo presente le sue dinamiche di fondo è possibile credo comprendere la necessità di rilanciare un'idea fortemente universalistica del modello di solidarietà sociale europea attraverso il lavoro e il Reddito di base. La crisi in atto, radicalizzando alcuni processi, ci consegna infatti la grande opportunità di interrogare il presente e di rilanciare la questione che secondo Canguilhem è caratteristica di fondo del vivente, cioè quella «di fare il proprio

5. Su questo tema si veda: A. Gorz, *Ecologia e libertà*, Orthotes, Nocera inferiore, 2015.

6. B. Trentin, *La libertà viene prima. La libertà come posta in gioco nel conflitto sociale*, Editori Riuniti, Roma, 2004.

ambiente, di comporre il proprio ambiente»<sup>7</sup>, di non subirlo passivamente secondo una logica di mero adattamento difensivo. Seguendo ancora le riflessioni di Supiot, possiamo allora affermare che le sfide che si presentano al lavoro nel XXI secolo sono riconducibili fondamentalmente a tre grandi aree: il *problema ecologico*, il *problema tecnologico* e il *problema istituzionale*<sup>8</sup>. Tutte e tre le questioni interrogano a nostro avviso intimamente il rapporto che il lavoro intrattiene con il Reddito di base. Vediamo di seguito in estrema sintesi in che senso.

Il *problema ecologico* ha a che fare con la necessità oramai divenuta inappellabile di limitare l'impatto che la produzione umana ha sull'ecosistema. È piuttosto evidente, infatti, che sia stato il lavoro umano a determinare l'aumento della temperatura del pianeta e a qualificare quella che nella letteratura ambientalista si definisce come l'epoca dell'*antropocene*, o forse, ancora meglio, del *capitalocene*<sup>9</sup>. Per questa ragione, per questo nesso stringente tra lavoro e ambiente, oggi non è più possibile immaginare che possa essere di nuovo il lavoro, così come è stato organizzato e regolato nel Novecento, a essere il mezzo privilegiato per la sempre più urgente redistribuzione della ricchezza mondiale. Perdonatemi la semplificazione: la questione dell'Ilva di Taranto è tragicamente sotto i nostri occhi per indicarci l'urgenza drammatica di una soluzione diversa da quella che passa dalla produzione a ogni costo.

Il *problema tecnologico* riguarda invece soprattutto il modo in cui il corpo umano al lavoro è implicato nei nuovi strumenti della produzione. Tecnologie che per la loro qualità, ora digitale, comportano un'implicazione del corpo non solo o prevalentemente muscolare ma anche cognitiva e immediatamente affettiva ed emotiva. Inoltre, il realizzarsi della cosiddetta impresa 4.0. comporta inevitabilmente l'obsolescenza di alcune attività produttive e la trasformazione profonda del modo di esercizio di altre. Molte attività tradizionalmente collocabili dentro la sfera della *riproduzione sociale* sono, inoltre, oggi catturate e messe a valore, trasformate in materia prima fondamentale per il funzionamento e il profitto delle sempre più dilaganti economie di piattaforma. Tutto questo, e tanto altro che non abbiamo qui il tempo di analizzare, mostra l'approfondirsi di un nuovo modello di organizzazione della forza lavoro che da un lato riporta in auge forme neo e para schiavistiche del lavoro (si pensi al feroce ritorno del cottimo) e dall'altro rende possibile lo sviluppo di una serie inedita di attività che promettono autorealizzazione e recupero di un appassionato

7. G. Canguilhem, *La connaissance de la vie*, Librairie philosophique j. Vrin, Paris, 1965, p. 143.

8. A. Supiot, *Homo faber: continuità e rotture*, cit.

9. J.W. Moore, *Antropocene o Capitalocene? Scenari dell'ecologia-mondo nell'era della crisi planetaria*, Ombre Corte, Verona, 2017.

coinvolgimento personale. Questa contraddizione – la più vivida contraddizione del lavoro contemporaneo – tende oggi, sempre di più, ad approfondirsi (si pensi da un lato al formarsi del cosiddetto *cognitariato* o ai lavoratori del *microtasking* da un lato e alla *classe creativa* di Richard Florida dall'altro) e gli strumenti regolativi che abbiamo a disposizione all'interno del modello delle relazioni industriali, ormai del tutto spuntati, girano a vuoto e non sembrano riuscire a contrastare la continua sperequazione della ricchezza e il collegato inasprirsi, sulla scena globale, dello sfruttamento del lavoro. Ecco perché è fondamentale affrontare quello che possiamo definire, come terzo punto, il *problema istituzionale* del lavoro. Il terzo tema della questione. Ciò che secondo Supiot va considerato a riguardo è il crescente e convulso conflitto tra diverse razionalità giuridiche che non riescono più a governare i rapporti sociali secondo logiche di giustizia sociale e/o di correttezza ecologica. Ciò che prevale è infatti un ordinamento giuridico schizofrenico «il cui emisfero finanziario e commerciale incoraggia a non ratificare o applicare le norme di cui il suo emisfero sociale e ambientale proclama la necessità e l'universalità»<sup>10</sup>.

Senza una nuova democrazia di governo dell'economia l'orizzonte assume purtroppo le fosche tinte della barbarie. Le grandi piattaforme digitali, ad esempio, impongono senza curarsi delle legislazioni vigenti nei contesti dove operano, le forme organizzative e (s)regolative del lavoro che considerano più efficaci e più costringenti, realizzando quello che potremmo chiamare *governo algoritmico* della forza lavoro<sup>11</sup>. Con lo scopo di rompere tali meccanismi autoreferenziali e distruttivi occorre allora introdurre nel dibattito politico generale uno *shock* al fine di realizzare un vero e proprio salto di paradigma. Siamo profondamente convinti che il mezzo (e quindi attenzione non il *fine*) sia quello di promuovere l'adozione di uno strumento come il Reddito di base. Occorre però fare alcune precisazioni a riguardo perché, come è noto, esistono molte versioni di questo dispositivo ed è necessario prendere le distanze da alcune delle sue forme per affermarne invece delle altre. Questo proprio a partire da quella discriminante che prima abbiamo indicato come una necessità strategica, ovvero *l'articolazione del Reddito di base con il lavoro*, quest'ultimo correttamente inteso nella sua fondamentale dimensione antropologica.

A questo fine bisogna innanzitutto superare una visione del Welfare il cui asse fondamentale è organizzato attorno alle politiche attive del lavoro e alla formazione permanente (*lifelong training*). A esse, la cui utilità non deve essere ovviamente rifiutata in toto ma semplicemente ridimensionata, occorre so-

10. A. Supiot, *Homo faber: continuità e rotture*, cit., p. 19.

11. A. Rouvroy, T. Berns, *Gouvernementalité algorithmique et perspectives d'émancipation*, in «Réseaux», n. 177, 1/2013.

stituire una rinnovata attenzione dei sistemi di Welfare ai *bisogni sociali fondamentali*. Promuovere il benessere sociale non può e non deve essere subordinato alla promozione dell'*occupabilità* dei soggetti. Il lavoro nelle condizioni di umiliazione in cui si trova oggi è tra l'altro certamente un mezzo insufficiente a garantire i bisogni fondamentali delle diverse soggettività sociali. Per i motivi che abbiamo cercato di mostrare in precedenza, non può più essere il volano, come lo era stato nei *trent'anni gloriosi* del fordismo, dei processi di *sgocciolamento* verso il basso della ricchezza prodotta.

Come ha recentemente sostenuto con convinzione Elena Granaglia «a differenza di una retorica che è andata diffondendosi, l'universalismo è né uno spreco né un grigio appiattimento»<sup>12</sup>. La logica che sottende l'universalismo non è infatti affatto incompatibile, come invece spesso si vuole far credere, con una equa giustizia sociale della distribuzione delle risorse e dei finanziamenti. Questi sono infatti sempre organizzabili all'interno di una linea di progressività delle imposte, e di diverse modalità di compartecipazione alle spese sociali, capaci di limitare le eventuali distorsioni di tale modello. Al contrario, i problemi che portano in seno i principi di selettività e categorialità dei più diffusi dispositivi di redistribuzione (ad esempio nell'individuazione dei beneficiari e dei criteri per l'accesso ai benefici erogati), come ha più volte ricordato, tra gli altri, Van Parijs<sup>13</sup>, sono talmente invasivi e problematici (si pensi ad esempio al problema del *take-up* dei beneficiari eleggibili) che, ad esempio, disperdono la capacità degli strumenti di reddito minimo (animati da tali logiche) di favorire l'uscita dei soggetti vulnerabili dalla povertà. Come è tra l'altro facile costatare dai dati statistici sulla povertà in Europa degli ultimi anni. Certo l'universalismo, come ricorda ancora Granaglia, è costoso e non sempre può essere applicato immediatamente in tutta la sua estensione. Allo stesso tempo, però con le giuste riforme fiscali (che devono secondo noi anche prevedere una tassazione importante delle rendite e dei patrimoni) non è impossibile immaginare la possibilità di una riforma della solidarietà sociale che abbia come suo asse fondamentale di ridefinizione il principio universalistico. «Rispetto alle politiche sociali, con alcuni aggiustamenti, la vecchia idea della soddisfazione di un insieme di bisogni fondamentali ha ancora molto da dire»<sup>14</sup>.

Il Reddito di base si inserisce in questo discorso, fornendo una chiave di robusta concretezza. Esso si posiziona, infatti, al centro di questa doppia ne-

12. E. Granaglia, *Quattro idee-guida per le politiche sociali*, in «Parole guida», n. 2, 2020, p. 32.

13. Tra i tanti riferimenti possibili, si veda: Ph. Van Parijs, Y. Vanderborght, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, il Mulino, Bologna, 2017.

14. E. Granaglia, *Quattro idee-guida per le politiche sociali*, cit., p. 37.

cessità: favorire una nuova idea di lavoro, post-salariale e post-manageriale, e riorganizzare i sistemi della solidarietà sociale in senso universalistico e non categoriale.

### 3. La vocazione universalistica del reddito di base

Il reddito di base ha, come è noto, contrariamente alle politiche di reddito minimo una vocazione *universalistica* (che può essere inizialmente anche di universalismo selettivo o progressivo) e *incondizionata*. Non dobbiamo allora confonderlo, è davvero molto importante, con un mero strumento di politica assistenziale o ancor peggio assicurativa. La sua vocazione non è quella di contrastare la povertà di alcune fasce di soggetti svantaggiati, questo, al limite, è il suo principale effetto correlato. La sua vocazione è molto più generale. È, cioè, quella di *promuovere un nuovo tipo di organizzazione societaria in cui il benessere psicologico e sociale dei suoi abitanti è incoraggiato attraverso una forte iniezione di libertà di scelta*. Un trampolino di lancio insomma per rendere di nuovo possibile *legare* il proprio progetto individuale con quello sociale e realizzare così la propria spinta all'autodeterminazione. *La libertà viene prima*. Detto altrimenti il reddito di base si pone il problema di *pensare una temporalità sociale nuova*, capace di ridurre significativamente il peso del mercato del lavoro (e della nostra *performance* su di esso) nel determinare la qualità del nostro riconoscimento sociale, e permettere così a tutti di avere il tempo di trovare e raffinare l'attività dove si è effettivamente in grado di contribuire alla riproduzione del proprio ecosistema.

Per muovere in tale direzione occorre, prima di tutto, smontare l'idea (ma sarebbe meglio parlare di pregiudizio), ancora molto dura a morire e fortemente incistata su di una cultura lavoristica e patriarcale, che chi percepisce un reddito di base godrebbe di un privilegio arbitrario che graverebbe sulle spalle di chi ancora deve lavorare per ottenere ciò che gli serve per vivere; è quello che Rawls ha definito il paradosso del surfista di Malibù<sup>15</sup>. Questa prospettiva si appoggia sull'idea che l'erogazione di un reddito rappresenti uno strumento compensativo e assistenziale che occorre meritarsi e quindi assegnare solamente a chi è in grado di dimostrare formalmente la sua fragilità sociale e/o occupazionale (i disoccupati, come suo target privilegiato) e contemporaneamente è disponibile a cercare attivamente lavoro e ad accettare di lavorare secondo le condizioni che lo Stato (o chi per lui) gli proporrà. Come abbiamo tentato di mostrare poc'anzi però, la vocazione universalistica del reddito di base (deve

15. J. Rawls, *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York, 1993.

essere erogato a tutti indiscriminatamente) mal si adatta a tale punto di vista e alle sue critiche. Il problema come ha efficacemente chiarito Van Parijs è quello di sostenere un principio di giustizia sociale che fa della libertà sostanziale di ciascuno il criterio fondamentale.

È vero, un BI incondizionato è una buona notizia per il surfista immeritevole e ozioso, ma questa buona notizia è indistinguibile dal punto di vista etico dalla fortuna imméritata che influenza massicciamente l'attuale distribuzione della ricchezza, del reddito, del tempo libero. La razza, il genere, la cittadinanza, il grado di cultura e di ricchezza, le abilità che abbiamo in matematica o nel parlare la lingua inglese, la bellezza e persino l'ambizione dipendono in modo preponderante da quello che casualmente sono i nostri genitori e da altre contingenze ugualmente arbitrarie. Nemmeno il più narcisista degli uomini di successo, che si sono fatti da soli, potrebbe pensare di aver stabilito il lancio favorevole del dado familiare alla roulette della nascita. Questi doni della fortuna sono inevitabili e, se equamente distribuiti, inoppugnabili. La condizione minima di un'equa distribuzione è che a ognuno si dovrebbe garantire una condivisione modesta di questi doni immeritati. Niente potrebbe assicurarlo meglio di uno basic income incondizionato<sup>16</sup>.

Il reddito di base, in modo complementare e non alternativo ai claudicanti vigenti sistemi di Welfare pubblico, inoltre (ma attenzione questo è un punto davvero importante) è un modo di far emergere e quindi remunerare tutte quelle attività della *operosità sociale* che si producono al di fuori dello spazio negoziale del lavoro e che all'interno dei mercati finanziari, delle piattaforme digitali, assumono però sempre più rilevanza come *fonti* alternative di profitto (per *estrazione* di valore e non attraverso l'attività di produzione). La loro forma economica prevalente è quella della rendita finanziaria, dello sfruttamento dei beni comuni e delle risorse ecologiche, delle attività informali di cura e di riproduzione sociale. In questo senso come ha messo in luce Andrea Fumagalli il *basic income* rappresenta un *reddito primario* e non può essere confuso con un mero sussidio sottoposto alla umiliante prova dei mezzi. Per dirlo con le sue stesse parole:

Si tratta infatti di un reddito primario, che si determina a livello della distribuzione del reddito, al pari della rendita come remunerazione della proprietà, del profitto come remunerazione dell'attività d'impresa, del salario e affini come remunerazione del lavoro. Non è quindi strumento di redistribuzione, come il pensiero *mainstream* considera qualunque strumento di tipo assistenziale<sup>17</sup>.

16. Ph. Van Parijs, *What's Wrong with a Free Lunch?*, edited by J. Cohen and J. Rogers for *Boston Review*, Boston, 2001, pp. 3-26 (*traduzione nostra*).

17. A. Fumagalli, *Reddito di base incondizionato e trasformazioni del welfare*, in «Parole Chiave», n. 2, 2020, p. 162.

Capite quanto questo aspetto, se considerato attentamente, possa essere rilevante nel considerare l'auspicabilità di un dispositivo di questa natura.

Il reddito di base ha infine a mio avviso la fondamentale capacità di favorire la formazione di nuove alleanze politiche capaci di contrastare lo strapotere egemonico e falsamente promissorio del modello neoliberale. Soprattutto quando la crisi evidente di quest'ultimo apre il grave rischio del prodursi di nuovi regimi autoritari e antidemocratici. Anche per questa ragione al fine di costruire un nuovo paradigma dello sviluppo abbiamo assoluta urgenza di ripensare il lavoro e la solidarietà sociale lungo la linea *compositiva* che a mio avviso può essere tracciata dal *basic income*.

D'altra parte, l'idea che il basic income possa essere un valido alleato nel disegnare e realizzare una nuova stagione di equità sociale trova sempre più alleati ed espliciti endorsement da parte di esperti in materia e personaggi pubblici influenti. Inoltre, e non ci pare cosa secondaria, i sondaggi che misurano sulle popolazioni nazionali il gradimento di tale dispositivo indicano, oramai, quasi ovunque, il formarsi di una solida maggioranza a suo favore, maggioranza che si consolida fortemente nelle più giovani generazioni.

Ma non solo. Vorremmo sottolineare l'importanza di alcune rilevanze empiriche emerse dall'analisi degli effetti sulla popolazione beneficiaria delle sperimentazioni nazionali di distribuzione di un basic income. Sono esperienze ancora limitate, locali e parziali e non facilmente comparabili tra loro. Per questo i dati devono essere interpretati con estrema prudenza. Dagli stessi però è certamente possibile cominciare a trarre alcune prime valutazioni. Senza entrare nel merito dei diversi casi di studio, non ne abbiamo qui la possibilità, crediamo sia però importante sottolineare come il tema della *incondizionalità* del dispositivo sia sempre risultata essere *per lo meno* non disincentivante rispetto alla ricerca di un lavoro da parte di un disoccupato che percepisce l'assegno. Questo personalmente lo ritengo un punto molto significativo e che stride rispetto alle più diffuse comunicazioni pubbliche su tali dispositivi.

#### 4. Alcune prime e provvisorie conclusioni

Per concludere vorremmo, allora, fare rapido riferimento alla ricerca realizzata tra il 2017 e il 2018 dal Kela (l'Istituto di previdenza sociale finlandese) che per la serietà e la particolarità con cui è stata realizzata ha in questi ultimi anni fatto parlare molto di sé<sup>18</sup>. La ricerca prevedeva la costituzione di un grup-

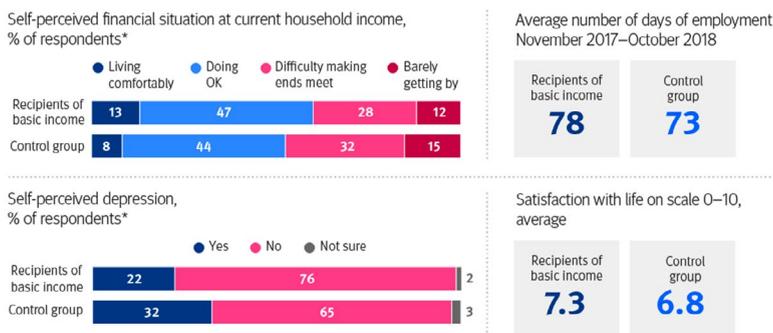
18. La letteratura a riguardo è molto estesa e presenta anche interpretazioni non sempre omogenee dei risultati. Solo a titolo di esempio si veda: L. Adkins, H. Ylöstalo, *Experimenting*

po sperimentale di beneficiari composto da duemila disoccupati registrati e selezionati casualmente, di età compresa tra i 25 ei 58 anni, riceventi ciascuno un reddito di base di € 560 al mese. Questo reddito aveva la caratteristica di essere *incondizionato* e quindi non prevedeva alcuna verifica della *prova dei mezzi* da parte dei percipienti. Senza poter entrare nei dettagli del ricco rapporto di ricerca<sup>19</sup>, è però facilmente evidenziabile come rispetto al gruppo di controllo, che continuava a percepire il beneficio secondo le condizioni stabilite dal programma nazionale di sussidi, i beneficiari del *basic income* hanno dimostrato livelli di benessere complessivi molto più elevati e questo senza diminuire affatto la loro propensione alla ricerca di un'occupazione. Più specificatamente:

Gli intervistati che hanno ricevuto un Reddito di base hanno descritto il loro benessere in modo più positivo rispetto agli intervistati nel gruppo di controllo. Erano più soddisfatti della loro vita e sperimentavano meno tensione mentale, depressione, tristezza e solitudine. Avevano anche una percezione più positiva delle loro capacità cognitive, cioè memoria, apprendimento e capacità di concentrazione. Inoltre, avevano una percezione più positiva del loro reddito e benessere economico, ed erano più propensi a trovare la loro situazione finanziaria più gestibile rispetto al gruppo di controllo<sup>20</sup>.

I grafici sottostanti ci pare sintetizzino in modo efficace alcuni dei principali esiti della ricerca:

### Results of the basic income experiment: small employment effects, better perceived economic security and mental wellbeing



\*The survey was carried out towards the end of 2018. The interpretation of the results of the basic income experiment is complicated by the introduction of the activation model in 2018.



with Wellbeing: *Basic Income, Immaterial Labour and Changing Forms of Productivity*, in «Critical Sociology», vol. 47(3), 2021, pp. 373-387.

19. Il rapporto di ricerca integrale è scaricabile, in lingua inglese, a questo link: [toolbox.finland.fi/life-society/finlands-basic-income-experiment-2017-2018/](https://toolbox.finland.fi/life-society/finlands-basic-income-experiment-2017-2018/).

20. Tratto da [www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment](https://www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment) (trad. nostra).

Ci preme infine ricordare che in Germania è iniziato (nell'agosto del 2020) un altro importante e ben più articolato progetto di ricerca denominato "The basic income pilot project"<sup>21</sup>. I cui risultati definitivi però non saranno noti che al termine della sperimentazione, prevista per la fine del 2024. Non ci resta che aspettare.

Crediamo, per concludere, che si sia finalmente compreso come la progettazione di un nuovo modello sociale europeo basato sul Reddito di base abbia bisogno di fondarsi sulla costituzione e il riconoscimento di una nuova cultura del lavoro. Il lavoro non è infatti mai riducibile a una dimensione quantitativa e mercificata del valore, così come è stata organizzata finora dentro la dimensione salariale o post-salariale della produzione. Esso ha invece a che fare con quella qualità antropologica "viva" che possiamo chiamare *operosità sociale*. Si tratta dunque di qualificare e riconoscere tutte quelle attività di libera scelta che ne sono oggi diretta espressione e che nonostante siano fondamentali al funzionamento sociale ed economico non sono riconosciute e non vengono remunerate, o al limite vengono *sotto* remunerate non avendo a disposizione una *misura* efficace per il loro apprezzamento. Il Reddito di base, inteso come reddito primario, è esattamente quello che può permetterci di portare a galla il valore effettivo di queste attività sociali della *riproduzione sociale* e di fondare così a partire da esse una nuova democrazia del lavoro e della generatività sociale al contempo. Siamo convinti che sia l'unico modo per interrompere quel processo di concentrazione verso l'alto delle ricchezze che, se non invertito, potrebbe molto presto condurci alla catastrofe.

21. Si tratta di un progetto congiunto dell'Istituto tedesco per la ricerca economica (DIW Berlin) e dell'associazione *Mein Grundeinkommen*, svolto in collaborazione con ricercatori dell'Università di Colonia e dell'Istituto Max Planck per la ricerca sui beni collettivi. Lo studio è finanziato da circa 140.000 donatori privati. È possibile raccogliere maggiori informazioni sul progetto di ricerca al seguente link: [www.diw.de/en/diw\\_01.c.796681.en/projects/basic\\_income\\_pilot\\_project.html](http://www.diw.de/en/diw_01.c.796681.en/projects/basic_income_pilot_project.html).

# LA DIFFICILE STRADA VERSO UNO STRUMENTO EUROPEO SUL SALARIO MINIMO

EMANUELE MENEGATTI

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Le azioni messe in campo dalla proposta di direttiva – 2.1. Segue: adeguatezza dei salari minimi legali – 2.2. Segue: supporto alla contrattazione collettiva – 2.3. Segue: le previsioni orizzontali – 3. La (limitata) competenza dell'Unione in tema di retribuzioni e la base giuridica proposta dalla Commissione – 4. Alla ricerca di basi giuridiche alternative – 5. Conclusioni.

## 1. Premessa

La recente proposta della Commissione di una Direttiva in tema di salari minimi adeguati nell'Unione europea<sup>1</sup> interviene a valle di una lunga discussione circa l'opportunità di uno strumento europeo volto a coordinare le politiche salariali nazionali. Il tema ricevette, in particolare, molta attenzione all'indomani dell'allargamento a est dell'Europa, allorché il problema della concorrenza salariale al ribasso nel mercato unico venne prepotentemente alla ribalta<sup>2</sup>. Le sentenze della Corte di Giustizia, note come *Laval quartet*<sup>3</sup>, ne sono una chiara testimonianza. Il dibattito è stato, poi, rilanciato dalla grande recessione iniziata nel 2008, dove si è assistito a un incremento senza precedenti della povertà lavorativa e delle disuguaglianze retributive; situazione esasperata dall'attuale crisi generata dalla pandemia<sup>4</sup>.

1. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, 18 ottobre 2020, COM (2020)682 final.

2. Per una ricostruzione del dibattito del tempo vedi T. Schulten, *Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe*, in «European Journal of Industrial Relations», vol. 14, n. 4, 2008, p. 421.

3. Corte Giust., 18 dicembre 2007, causa C-341/05, *Laval un Partneri Ltd*; Corte Giust., 11 dicembre 2007, causa C-438/05, *Viking*; Corte Giust., 19 giugno 2008, causa C-319/06, *Commissione c. Lussemburgo*; Corte Giust., 3 aprile 2008, Causa C-346/06, *Rüffert*.

4. Vedi il recente studio di T. Müller, S. Rainone, K. Vandaele, *Fair minimum wages and collective bargaining: a key to recovery*, in ETUI and ETUC, *Benchmarking Working Europe*, Brussels, ETUI, 2020, p. 97.

Nessun passo concreto verso un'iniziativa legislativa veniva, tuttavia, mosso fino alla proposta della commissione qui in commento<sup>5</sup>. Al contrario, la principale preoccupazione delle istituzioni europee, manifestata con una certa insistenza nella cornice del semestre europeo, era quella della moderazione salariale, secondo gli argomenti dell'*austerity* e della svalutazione interna<sup>6</sup>. La Commissione sembra, invece, ora prendere le distanze da quei paesi che si sono sempre guardati dall'adeguare i salari minimi perché preoccupati di garantire competitività di costo alle proprie imprese<sup>7</sup>. E lo fa attraverso un'iniziativa che si propone, in via primaria, quegli obiettivi *sociali* che una convergenza verso l'alto dei salari nell'Unione può contribuire a realizzare<sup>8</sup>. Obiettivi ai quali si va ad aggiungere quello complementare del progresso economico, agevolato da un *level playing field*, dove la competizione è basata su produttività e innovazione e non sul *wage dumping*<sup>9</sup>.

I risultati perseguiti dalla proposta di direttiva trovano supporto in un ampio corredo di norme nel diritto primario e "affine" dell'Unione. A partire dal generale obiettivo previsto all'art. 3 TUE della costruzione di «un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale», declinato dall'art. 151 TFUE verso «il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro» e «la lotta contro l'emarginazione». Sempre sul piano "alto" dei diritti sociali fondamentali viene poi in rilievo l'art. 31 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, che seppur non menzionando espressamente la retribuzione, riconosce un generale diritto «a condizioni di lavoro [...] dignitose»<sup>10</sup>.

5. Ciò nonostante, come evidenziato da T. Schulten, *Contours of a European Minimum Wage Policy*, 2014, p. 3, testo disponibile al sito: [www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Contours\\_of\\_a\\_Minimum\\_Wage\\_Policy\\_Schulten.pdf](http://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Contours_of_a_Minimum_Wage_Policy_Schulten.pdf) (ultimo accesso 24 marzo 2021), anche il precedente presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, appena eletto avesse dichiarato di voler portare gli stati membri all'introduzione di un salario minimo compatibile alle tradizioni di contrattazione collettiva e alle condizioni economiche nazionali, così da contribuire a un rilancio dell'economia sociale di mercato europea.

6. Sia consentito rinviare a E. Menegatti, *Challenging the EU Downward Pressure on National Wage Policy*, in «International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations», vol. 33, n. 2, 2017, p. 195.

7. Vedi Considerando n. 5 del preambolo della direttiva.

8. In questo senso si veda il documento della Commissione, *Second phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*, C (2020) 3570 final.

9. Vedi il considerando n. 6 della Direttiva, nel quale si fa riferimento all'importanza di una concorrenza nel mercato unico «basata su standard sociali elevati, innovazione e miglioramenti della produttività che garantiscano condizioni di parità».

10. Un riferimento, invece, esplicito all'equa retribuzione è contenuto all'art. 4 della Carta sociale europea che riconosce «il diritto dei lavoratori a una retribuzione sufficiente tale da

Lo strumento proposto dalla Commissione trova, infine, un diretto supporto “politico” nel Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e in particolare nel suo principio n. 6, dove anche i minimi salariali sono oggetto di una precisa previsione<sup>11</sup>. Una direttiva su salari adeguati, se approvata, andrebbe a includere un ulteriore tassello nel quadro normativo già inaugurato, tra i diversi strumenti, dalla direttiva su condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili<sup>12</sup>.

Nei trattati è, però, presente anche il più rilevante ostacolo che la proposta della Commissione incontra. L’ampia competenza del diritto dell’Unione Europea in ambito di diritto del lavoro e della previdenza sociale sconta, infatti, le significative eccezioni previste dall’art. 153.5 TFUE, tra queste proprio quella in tema di “retribuzione”.

A tale norma e alla sua *ratio* si appellano, non a caso, gli oppositori della proposta. Tra questi: le organizzazioni datoriali europee, più propense per un intervento di *soft law*, attraverso raccomandazioni<sup>13</sup>; i paesi del nord Europa, preoccupati per gli effetti sul loro peculiare sistema volontaristico di relazioni industriali, con a mente quanto avvenuto nei già menzionati casi *Laval* e *Viking*<sup>14</sup>; i Paesi dell’Europa centro-orientale, timorosi di dover innalzare i loro livelli salariali perdendo così competitività esterna di costo.

Nel presente contributo, dopo aver esaminato le azioni che la proposta di direttiva mette in campo per perseguire gli obiettivi sociali ed economici appena sopra introdotti (§ 2), cercheremo di valutare l’adeguatezza della base giu-

garantire a essi e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso». Come noto, la Carta non vincola i paesi membri dell’Unione in quanto tali, ma in qualità di Stati firmatari diretti della Carta. L’Unione non è comunque indifferente alla Carta, rispetto ai cui diritti nel preambolo del Trattato sull’Unione Europea conferma il «proprio attaccamento» e nel condurre la propria politica sociale, dichiara, ai sensi dell’art. 151 TFUE, di volerli «tenere presente». Dichiarazioni che, a detta dei più, hanno più che altro un valore simbolico.

11. Recita testualmente il principio n. 6, al punto b), del Pilastro Europeo dei diritti sociali (accessibile all’indirizzo [ec.europa.eu/info/sites/info/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf)), dopo un generale riconoscimento del diritto a una retribuzione equa: «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».

12. Direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019.

13. Vedi I documenti prodotti dalle parti sociali nelle due fasi di consultazione lanciate dalla Commissione ex art. 154 TFUE sulla proposta pubblicati all’indirizzo [ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=522&clangId=en&moreDocuments=yes](https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=522&clangId=en&moreDocuments=yes).

14. Vedi, da ultimo, T. Müller, T. Schulten, *The European minimum wage on the doorstep*, ETUI Policy Brief – European Economic, Employment and Social Policy, n. 1, 2020, p. 5. Danno più approfonditamente conto delle preoccupazioni dei Paesi nordici L. Eldring, K. Alsos, *European Minimum Wage: A Nordic Outlook*, Fafo Reports, Oslo, 2012, p. 84 ss.

ridica proposta dalla Commissione, alla luce delle competenze dell'Unione (§ 3), soffermandoci anche su possibili basi alternative (§ 4), per poi trarne alcune conclusioni (§ 5).

## 2. Le azioni messe in campo dalla proposta di direttiva

La garanzia di salari minimi dignitosi, ma anche di una concorrenza nel mercato unico dove il *wage dumping* dovrebbe idealmente lasciare spazio a una competizione basata su innovazione e produttività, viene perseguita dalla proposta di direttiva nel solco della competenza dell'Unione individuata all'articolo 153, § 1, lettera *b* ("condizioni di lavoro"), attraverso quattro azioni principali: a) introduzione di criteri chiari e stabili per fissare, aggiornare e valutare l'adeguatezza della misura del salario minimo legale; b) supporto alla contrattazione collettiva, soprattutto quella di categoria e intercategoriale; c) inclusività dei salari minimi, garantita da un ampio campo di applicazione; d) effettività di tutela e monitoraggio.

Tali azioni vengono perseguite attraverso un duplice differenziato sistema di obblighi. Un primo e più nutrito gruppo dedicato ai 21 Paesi membri dove è presente un salario minimo legale, vale a dire «stabilito dalla legge o da altre disposizioni giuridiche vincolanti» (articolo 3); un intervento invece più circoscritto è destinato ai 6 Paesi dove le retribuzioni sono fissate esclusivamente mediante contratto collettivo (Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia, Italia, Svezia). La scelta di intervenire in maniera "*light*" su questi ultimi è motivata dall'esigenza di rispettare l'autonomia delle parti sociali, qui protagoniste esclusive nella fissazione dei salari minimi.

Come meglio vedremo tra breve, il rispetto per l'autonomia collettiva e la salvaguardia del buon funzionamento della contrattazione collettiva è aspetto centrale nel testo della direttiva proposta dalla Commissione<sup>15</sup>. Ma lo è anche e soprattutto il supporto alla contrattazione collettiva quale strumento di

15. Tanto è stato chiarito già nel corso delle consultazioni ex art. 154 TFUE che hanno preceduto la proposta di direttiva: Commissione europea, *First phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*, 14 gennaio 2020, C(2020)83 final, p. 2, ove si precisa che l'iniziativa, appunto al fine di rispettare l'autonomia delle parti sociali e della contrattazione collettiva, «would not seek to establish a uniform mechanism to set minimum wage and would not establish the level of pay which falls within the contractual freedom of the social partners at a national level». Formula ripetuta praticamente inalterata nel successivo, *Second phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*, 3 giugno 2020, C(2020)3570 final, p. 3, e nel preambolo della direttiva, al considerando 16.

garanzia dei minimi retributivi. Partendo dal dato empiricamente provato del rapporto di proporzionalità diretta tra copertura della contrattazione collettiva *multi-employer* e standard retributivi<sup>16</sup>, la Commissione si ripropone di agire sulla prima, allo scopo di migliorare l'adeguatezza dei salari minimi, anche nei Paesi dove sono fissati per legge<sup>17</sup>.

### 2.1. Segue: adeguatezza dei salari minimi legali

Come anticipato, l'obiettivo di garantire minimi salariali adeguati nei paesi dell'Unione viene perseguito principalmente attraverso un intervento sui meccanismi di fissazione dei salari minimi legali, che non riguarda i paesi dove i salari sono invece stabiliti esclusivamente dalla contrattazione collettiva. L'articolo 5 della proposta di Direttiva chiama i Paesi membri, seguendo le proprie prassi nazionali di determinazione dei minimi, a predeterminare criteri stabili e chiari finalizzati a guidare la determinazione, l'aggiornamento «periodico e puntuale» e l'*assessment* dei salari minimi. Questi devono includere almeno i quattro indicati al paragrafo 2 dell'articolo 5, vale a dire: il potere d'acquisto dei salari minimi legali; il livello generale dei salari lordi e la loro distribuzione; il tasso di crescita dei salari lordi; l'andamento della produttività del lavoro. Si tratta di «classici» indicatori utilizzati dalle scienze economiche nello studio delle retribuzioni, in buona parte già considerati dai Paesi membri, secondo varie combinazioni.

Più rilevante, per lo meno dal punto di vista dell'impatto concreto che la direttiva potrebbe avere sugli ordinamenti nazionali, appare il richiamo contenuto nel paragrafo 3 a «valori di riferimento indicativi» che devono guidare l'autovalutazione da parte dei Paesi membri della misura dei propri minimi salariali. Autovalutazione da condursi attraverso i criteri «comunemente utilizzati a livello internazionale» per valutare l'«adeguatezza dei salari minimi legali rispetto al livello generale dei salari lordi». Il riferimento è all'indice di

16. Come evidenziato da S. Hayter, J. Visser (eds.), *Collective Agreements: Extending Labour Protection*, ILO, Geneva, 2018, p. 26, a valle di un'ampia rassegna sui vari sistemi di contrattazione collettiva, una più alta copertura della contrattazione collettiva, sostenuta dalla contrattazione di categoria, va di pari passo con una riduzione della quota di lavori poco pagati. Più di recente, la correlazione è confermata da una ricerca empirica di S. Marchal, *An EU minimum wage target for adequate in-work incomes?*, in «European Journal of Social Security», vol. 22, n. 4, 2020, p. 452 ss.

17. Come riportato dalla Commissione nel documento prodotto nella seconda fase di consultazione (*Second phase consultation of Social Partners*, cit., p. 8 ss.), in molti Paesi dove il salario minimo è fissato per legge, lo stesso è direttamente o indirettamente ancorato alla generale dinamica salariale che, a sua volta, è guidata dai contratti collettivi. Da qui l'influenza diretta delle negoziazioni salariali collettive sui minimi legali di legge.

*Kaitz*, con cui si mette in rapporto il salario minimo con quello nazionale mediano (o anche medio), e da qui, attraverso il considerando n. 21, al parametro che rappresenta la soglia ormai universalmente accettata del rischio di povertà lavorativa: 60% del salario lordo mediano e 50% del salario lordo medio.

Quanto al valore giuridico da attribuire a tale indicatore, sembra ovvio, a un'interpretazione letterale delle disposizioni, che lo stesso abbia valenza soltanto indicativa. È, tuttavia, legittimo dubitare che la direttiva possa avere un qualche impatto concreto in punto di adeguatezza dei salari, grazie alla sola considerazione dei criteri per l'adeguamento dei salari, se scollegata da un qualche *benchmark* vincolante, come potrebbe essere quello appena sopra considerato.

La garanzia di un'ampia *accessibilità* passa, inoltre, sempre per i soli paesi con un salario minimo legale, attraverso una revisione delle disposizioni che limitano in negativo il campo di applicazione delle misure salariali minime. Si tratta di quelle che nel gergo della direttiva vengono definite come “variazioni” e “trattenute” (art. 6). Le prime riferite a misure salariali minime inferiori a quelle standard. Sono previste dalle legislazioni nazionali solitamente per alcuni gruppi di lavoratori, quelli considerati sulla carta meno produttivi, per i quali la misura “regolare” del salario minimo potrebbe rappresentare un ostacolo all'occupazione (es. lavoratori giovani, disoccupati di lungo periodo, rapporti a contenuto formativo). Le seconde, invece, riguardano le decurtazioni che finiscono per ridurre la retribuzione a un livello inferiore a quello del salario minimo legale. La direttiva chiede ai paesi membri di limitare variazioni e trattenute soltanto ai casi laddove appaiono veramente “necessarie”, oltre che “obiettivamente giustificate e proporzionate”.

Infine, le decisioni su tutti gli aspetti del salario minimo legale fin qui considerati richiedono, sempre ai sensi della proposta di direttiva, il coinvolgimento delle parti sociali (art. 7), ma anche di un organo consultivo *ad hoc*, partecipato dalle parti sociali stesse (art. 5, par. 5).

## 2.2. *Segue: supporto alla contrattazione collettiva*

L'ulteriore macro-ambito di intervento della direttiva riguarda la promozione della contrattazione collettiva salariale, questa volta rivolto a tutti i Paesi membri, anche quelli dove i salari minimi sono ad appannaggio esclusivo della contrattazione collettiva. Quello che in particolare la proposta di direttiva intende stimolare è un ampliamento della copertura della contrattazione *multi-employer*, sia di categoria che intercategoriale.

All'articolo 4 viene così demandata ai Paesi membri l'adozione di misure, sempre in consultazione con le parti sociali, che includano almeno: «la promozione, lo sviluppo e il rafforzamento della capacità delle parti sociali di par-

tecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari a livello settoriale o intersettoriale», nonché l'incoraggiamento di «negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali». Queste generiche obbligazioni diventano un minimo più concrete al successivo paragrafo 2 per quei Paesi – allo stato oltre la metà degli Stati membri – dove la copertura della contrattazione collettiva è inferiore al 70%. A questi è richiesto di elaborare, per legge, previa consultazione delle parti sociali o tramite accordo triangolare, un non meglio precisato *action plan*, attraverso il quale fornire un quadro di promozione per la contrattazione collettiva.

La vaghezza dei vincoli posti dalla proposta di direttiva, che sceglie qui di non suggerire ai Paesi membri nemmeno le misure minime da adottare, corrisponde a motivazioni di carattere tecnico e politico. Tra queste, l'esigenza di non invadere l'autonomia dei sistemi nazionali di fissazione dei salari e, in particolare, delle parti sociali<sup>18</sup>. La necessità, inoltre, di contenere la base legale entro il perimetro della lettera b) dell'articolo 153, par. 1, TFUE («condizioni di lavoro»), senza sconfinare nella lettera f) dello stesso articolo 153, par. 1 («rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro»), dal momento che quest'ultima richiederebbe la delibera del Consiglio all'unanimità (art. 153, par. 2 TFUE).

Sempre per le stesse motivazioni, la proposta della Commissione precisa, poi, subito in apertura (articolo 1, par. 3), a scanso di ogni equivoco, che tra le soluzioni da adottare non c'è né l'obbligo di introdurre un salario minimo legale, né quello di rendere i contratti collettivi universalmente applicabili.

Delimitate le coordinate entro cui il supporto alla contrattazione collettiva può muoversi, possiamo cercare di immaginare le linee di intervento secondo cui dovrebbe svilupparsi un ipotetico *action plan* nazionale. Possiamo, in particolare, immaginare due differenti *step* di intervento.

Un primo livello potrebbe riguardare norme volte alla creazione delle condizioni che agevolino lo sviluppo e la diffusione di un'autonoma contrattazione di categoria. Le misure potrebbero andare da iniziative volte al rafforzamento delle capacità delle parti sociali di ingaggiare negoziazioni collettive, anche attraverso una semplice attività di *training*; al rafforzamento dei diritti sinda-

18. Come danno conto M. Roccella, T. Treu, M. Aimo, D. Izzi, *Diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2019, p. 419, l'Unione è da sempre restia a intervenire in ambito di contrattazione collettiva, data la diversità dei sistemi di relazioni industriali, in alcuni casi gelosamente custodita dalle parti sociali nazionali. Quando ha scelto di supportare la contrattazione collettiva, lo ha sempre fatto in maniera analoga a quanto ora si propone, «conforme alle tradizioni e prassi nazionali», come ad esempio all'art. 21 della direttiva 2006/54/CE in tema di attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.

cali nei luoghi di lavoro, che consentano di attivare più diffusamente l'azione sindacale; fino a incentivi o benefici alle imprese collegati all'applicazione dei contratti collettivi. Nei Paesi dove, poi, una contrattazione collettiva di categoria esiste già, al fine di incrementarne la copertura, si potrebbero pensare benefici/incentivi per i datori di lavoro ricollegati all'adesione alle associazioni di categoria, considerato che un po' ovunque l'adesione all'organizzazione datoriale stipulante porta di norma con sé l'applicazione del contratto collettivo a lavoratori sindacalizzati e non<sup>19</sup>.

Un secondo livello di intervento potrebbe, invece, essere rappresentato da un intervento eteronomo di sostegno diretto alla contrattazione collettiva: ad esempio, imponendo obblighi a negoziare e/o meccanismi di estensione *erga omnes*. Scelte rispetto alle quali la proposta di direttiva opera però un esplicito *self-restraint* (art. 1, par. 3), essendo queste rimesse, eventualmente, a una libera scelta dei Paesi membri in accordo con le parti sociali.

### 2.3. *Segue: le previsioni orizzontali*

La garanzia di minimi adeguati passa, inoltre, per una serie di disposizioni definite "orizzontali", che si propongono di incrementare l'effettività delle garanzie.

Tali includono innanzi tutto una previsione dedicata agli appalti pubblici (art. 9), dichiaratamente integrativa delle Direttive 2014/24, 2014/25, 2014/23. Con identica disposizione, queste ultime prevedono per gli operatori economici il rispetto anche degli obblighi stabiliti dai contratti collettivi<sup>20</sup>. Tra questi la Direttiva in commento propone di specificare – a scanso di ogni equivoco – quello di conformazione rispetto ai «salari stabiliti dai contratti collettivi per il settore e l'area geografica pertinenti e ai salari minimi legali, laddove esistenti».

Le disposizioni orizzontali includono, inoltre, l'instaurazione di un meccanismo di monitoraggio e raccolta dei dati da comunicarsi annualmente alla Commissione e da questa al parlamento e al Consiglio (art. 10); dati che riguardano principalmente il livello del salario minimo legale, il suo ambito di applicazione, anche riferito alla contrattazione collettiva. Si tratta di un adempimento coesistente all'implementazione della direttiva, permettendo di in-

19. Per una rassegna cfr. T. Gyulavári, E. Menegatti (eds.), *The Sources of Labour Law*, Kluwer Law International B.V., Alphen aan den Rijn, 2020.

20. Il riferimento è all'art. 18 della Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, all'art. 36.2 della Direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e all'art. 30.3 della Direttiva 2014/23/UE.

dividuaire gli interventi necessari su salari e contrattazione collettiva<sup>21</sup>. Il monitoraggio dovrebbe inoltre permettere alle istituzioni europee un controllo sulla situazione salariale nei paesi membri, conducendo in ultima istanza a linee integrate per la crescita e l'occupazione incanalate nel Semestre Europeo.

Infine, sotto il profilo della tutela dei diritti sul piano dei rapporti individuali, la direttiva chiede ai paesi membri di garantire l'accesso a meccanismi efficaci di risoluzione delle dispute (art. 11). Non necessariamente attraverso la giustizia togata. Sistemi alternativi di risoluzione delle controversie, arbitrali *in primis*, sono certamente ammissibili, a patto che ne sia garantita l'imparzialità. Questi ultimi rappresentano, peraltro, la normale sede di risoluzione delle controversie nel nord Europa per la violazione di diritti previsti dalla contrattazione collettiva, tra i quali appunto quelli in tema di minimi salariali.

A necessaria garanzia dell'effettività del sistema di tutela individuale, gli stati membri dovranno inoltre prevedere adeguati apparati sanzionatori che siano effettivi, proporzionati e muniti di efficacia dissuasiva rispetto alle possibili violazioni datoriali<sup>22</sup>. Parallelamente, i lavoratori e i loro rappresentanti dovranno essere tutelati da qualsivoglia forma di ritorsione datoriale legata a eventuali reclami sollevati nei confronti del datore di lavoro.

### **3. La (limitata) competenza dell'Unione in tema di retribuzioni e la base giuridica proposta dalla Commissione**

La base giuridica della Direttiva, vale a dire il radicamento nel diritto primario dell'Unione che ne legittima l'intervento legislativo, viene identificata dalla Commissione nell'ambito del capitolo sulla politica sociale e in particolare all'art 153.1, lett. b) TFUE. Disposizione che consente all'Unione di sostenere e completare l'azione degli stati membri in materia di "condizioni di lavoro". Il che avviene secondo la procedura legislativa ordinaria, dove Parlamento e Consiglio deliberano a maggioranza.

Si tratta di una scelta, quella di incardinare la proposta di Direttiva sulla lett. b) dell'art. 153.1, non solo vantaggiosa dal punto di vista della procedura da seguire, ma anche coerente, tanto rispetto agli obiettivi perseguiti dalla pro-

21. In questo senso cfr. M. Faioli, *Salario minimo e Europa. Monitoraggio dei dati, distacco e appalti pubblici*, in «Menabò di Etica ed Economia», n. 14, 2021, che mette in luce diversi problemi applicativi che il monitoraggio dei dati potrebbe implicare, soprattutto in tema di misurazione della copertura della contrattazione collettiva.

22. Sulla questione dell'effettività della garanzia del minimo salariale v. M. Biasi, *Il contrasto al "lavoro povero" e i nodi tecnici del salario minimo legale*, in «Lavoro Diritti Europa», n. 1, 2021, p. 13 ss.

posta di Direttiva, quanto alle azioni dalla stessa congegnate<sup>23</sup>. “Condizioni di lavoro” è indubbiamente un contenitore molto grande, che ad oggi ha accolto le direttive dedicate al lavoro atipico (part-time, tempo determinato, lavoro tramite agenzia). Non pare dunque peregrino sostenere che la retribuzione rappresenti uno degli aspetti, forse il più rilevante, delle condizioni di lavoro, come del resto in qualche occasione la Corte pare avere confermato<sup>24</sup>.

Quanto, poi, al necessario rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, ricadendosi qui in un ambito di competenze non esclusive dell’Unione (art. 5 TFUE), il ragionamento della Commissione prende avvio dalle “notevoli discrepanze nel mercato unico” relativamente all’accesso a salari minimi adeguati; discrepanze causate dalle difformità tra i sistemi di tutela salariale minima e dalle differenti prassi di relazioni industriali. Tanto giustifica un’azione, volta appunto ad appianare le differenze tra i paesi membri «in termini di copertura e adeguatezza dei salari»<sup>25</sup>, che può essere meglio condotta attraverso un intervento coordinato a livello di Unione; un intervento che si limita, a garanzia del principio di proporzionalità, a introdurre soltanto standard minimi.

Fin qui, le argomentazioni presentate dalla Commissione a supporto della base giuridica appaiono convincenti. I problemi iniziano però non appena si volga lo sguardo al paragrafo 5 dell’art. 153 TFUE, volto a escludere una competenza dell’Unione in tema di “retribuzioni”. Con una scelta presa ai tempi di Maastricht, i paesi membri hanno preferito conservare a livello nazionale l’autonomia decisionale circa le proprie politiche salariali. In questa direzione hanno portato la preoccupazione di mantenere il controllo sopra un’importante variabile di politica economica e di funzionamento del mercato del lavoro; ma anche la volontà di preservare, soprattutto da parte dei paesi nordici, l’autonomia della contrattazione collettiva e più in generale dei sistemi nazionali di relazioni industriali<sup>26</sup>.

23. Coerenza richiesta dalla consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia: Corte giust., 26 marzo 1987, C-45/86, *Commissione delle Comunità europee c. Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea*; più di recente, Corte giust. 14 giugno 2016, *Parliament v Council*, C- 263/14, punto 43, e i riferimenti ivi inclusi alla giurisprudenza.

24. Cfr. ad esempio Corte giust. 11 novembre 2004, *Delabaye*, C-425/02, dove la Corte nell’interpretare la direttiva sul trasferimento d’azienda ritiene che una riduzione della retribuzione «dev’essere considerata come una sostanziale modifica delle condizioni di lavoro» a scapito dei lavoratori.

25. Relazione di accompagnamento della proposta di Direttiva relativa a salari minimi adeguati nell’Unione europea, pp. 7-8.

26. Cfr. B. Veneziani, *Globalizzazione e contrattazione collettiva europea: Frammenti di una strategia*, in S. Scarponi (a cura di), *Il ruolo degli ordinamenti sovranazionali*, Giuffrè, Milano, 2001.

Certamente, ha avuto cura di precisare la Corte di Giustizia<sup>27</sup>, l'esclusione di competenza non può essere intesa in senso assoluto, estesa «ad ogni questione avente un nesso qualsiasi con la retribuzione»; se così fosse, diverse materie che ricadono sotto la competenza del diritto europeo sarebbero svuotate di gran parte del loro contenuto<sup>28</sup>. Deve, invece, essere interpretata in maniera restrittiva, concedendo al legislatore eurounitario di occuparsi *indirettamente* della materia retributiva. E tanto è avvenuto nei fatti con una certa frequenza: attraverso le Direttive volte a garantire parità di trattamento a fronte dei vari fattori che possono generare disparità (sesso, nazionalità, tipologia di impiego, ecc.)<sup>29</sup> o a garantire una tutela retributiva ai lavoratori distaccati<sup>30</sup>; atti attraverso i quali il diritto UE non ha mai cercato di influire sulla misura delle retribuzioni fissate secondo le prassi nazionali<sup>31</sup>. Diversamente, al legislatore europeo è preclusa la «determinazione del livello delle retribuzioni»<sup>32</sup> o «un'uniformizzazione di tutti o parte degli elementi costitutivi dei salari e/o del loro livello negli Stati membri o ancora l'istituzione di un salario minimo comunitario»<sup>33</sup>.

Il vuoto di competenza di cui all'art. 153.5 TFUE si circoscrive, dunque, nell'interpretazione ormai consolidata della Corte, all'interferenza *diretta* sulla fissazione delle retribuzioni. Interferenza che pare esulare dagli obiettivi e azioni contenute nella proposta della Commissione. Come sopra illustrato, un'ampia flessibilità viene garantita ai paesi membri, senza che mai o quasi gli

27. Corte giust. 13 settembre 2007, causa C-307/05, *Del Cerro Alonso* e Corte giust. 15 aprile 2008, causa C-268/06 *Impact*, la Corte ha precisato come l'esclusione di competenza non coinvolga ogni sorta di collegamento con le retribuzioni e come sia pertanto consentito all'unione occuparsi *indirettamente* della materia retributiva, imponendo ad esempio parità di trattamento a fronte dei vari fattori che possono generare disparità (sesso, nazionalità, tipologia di impiego, ecc.).

28. Causa *Del Cerro Alonso*, cit., punto 41.

29. In questo senso, ad esempio la Direttiva 1999/70 che recepisce relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, legittimamente impone un principio di non discriminazione, anche retributiva, tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato comparabili. Altrettanto legittimante la Direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi come da ultimo modificata dalla Direttiva 2018/957, impone all'art. 3.1 la garanzia a favore dei lavoratori distaccati della «retribuzione, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinari» prevista dalle disposizioni del paese ospitante.

30. Direttiva 96/71/CE del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, come da ultimo modificata dalla Direttiva (UE) 2018/957 del 28 giugno 2018.

31. Si veda in questo senso la recente opinione dell'avvocato generale Campos Sanchez nella Causa C620/18, Ungheria c. Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea.

32. Causa *Del Cerro Alonso*, punto 40.

33. Causa *Impact*, punto 124.

obblighi previsti dalla direttiva si sovrappongano alle decisioni in autonomia delle politiche e livelli salariali, conformemente alle prassi nazionali. Sono certamente previste prescrizioni di “metodo” sulla determinazione dei minimi e l’*enforcement* dei relativi diritti, dai criteri per la determinazione e aggiornamento, al coinvolgimento delle parti sociali, fino alle garanzie in ambito di appalti e in tema di accesso alla giustizia. Nessuna misura, però, che impatti direttamente e concretamente sulla determinazione dei livelli salariali. Pertanto, una volta che un Paese membro, con un qualche coinvolgimento delle parti sociali, abbia formalmente considerato nel proprio processo di *wage-setting* almeno i quattro criteri indicati dalla direttiva (art. 5.2) e introdotto valori di riferimento per valutare l’adeguatezza dei salari minimi legali rispetto al livello generale dei salari lordi (art. 5.3), nulla potrà essere eccepito circa il merito dei livelli salariali minimi effettivamente garantiti. Nessuna indicazione è, infatti, contenuta nella direttiva circa il peso che deve essere attribuito ai vari criteri; criteri che non sono nemmeno ancorati a valori di riferimento vincolanti, quale potrebbe essere la già menzionata soglia di povertà lavorativa (50/60% del salario lordo medio/mediano), menzionata in via soltanto esemplificativa dal preambolo della proposta<sup>34</sup>.

L’unica potenziale invasione nel vuoto di competenza presidiato dall’art. 153.5 TFUE è probabilmente nella disposizione che si occupa di variazioni e trattenute dai salari minimi (art. 6). L’indicazione rivolta ai paesi membri è quella di mantenerle al minimo, garantendo la non discriminatorietà, proporzionalità, temporaneità, obiettiva e ragionevole giustificata delle eccezioni. Se, tuttavia, come già sopra evidenziato, il rispetto del principio di non discriminazione non limita la libertà dei Paesi membri di stabilire in autonomia i livelli salariali, la stessa conclusione parrebbe non valere per gli ulteriori principi. In particolare, un’indagine sulla obiettiva giustificata delle eccezioni ai minimi salariali finirebbe per interferire direttamente sul merito delle scelte nazionali in tema di retribuzioni. Se, infatti, un Paese decidesse di mantenere in essere una riduzione dei minimi salariali per i lavoratori che scontano una scarsa occupabilità – ad esempio per i disoccupati di lungo periodo<sup>35</sup> – tale

34. Chiara in questo senso è l’opinione resa dal servizio legale del Consiglio dell’Unione Europea in data 9 marzo 2021, sollecitato a esprimersi sulla base legale prescelta per la proposta di Direttiva su salari minimi adeguati. Nella richiesta di garantire salari adeguati e considerare, a tal fine, alcuni criteri rappresenta un’obbligazione di mezzi e non di risultato, tale da lasciare impregiudicata la competenza delle parti sociali e dei paesi membri nel fissare i livelli salariali (p. 27).

35. È questo il caso del sistema di salario minimo tedesco, dove i disoccupati di lungo periodo possono essere retribuiti al di sotto del salario minimo legale per i primi sei mesi di reimpiego. Si tratta comunque di una eccezione non automatica, che passa per un’autorizzazione

scelta potrebbe non essere ritenuta ragionevolmente giustificata dalle istituzioni europee; e tanto rappresenterebbe un indubbio sindacato sul merito delle scelte retributive nazionali, per il quale l'Unione non ha competenza<sup>36</sup>.

Se si escludono le previsioni in tema di variazioni e trattenute, tutto sommato marginali nell'impianto complessivo, pare tuttavia sostanzialmente corretta la dichiarazione di intenti contenuta nel preambolo, al considerando n. 16: la Direttiva non intende «armonizzare il livello dei salari minimi nell'Unione, né istituire un meccanismo uniforme per la determinazione dei salari minimi»; tanto vale a escludere un'interferenza «con la libertà degli Stati membri di fissare salari minimi legali o di promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo fornita da contratti collettivi».

Il risultato finale è quello di uno strumento che per mantenersi nei confini della competenza dell'UE in materia di politica sociale è costretto a un inevitabile basso livello di precettività, con disposizioni che paiono dover fare molto affidamento su una volontaria *compliance* dei paesi membri. In sostanza qualcosa di molto più simile a una raccomandazione che non a una direttiva.

#### 4. Alla ricerca di basi giuridiche alternative

I dubbi appena evidenziati sulla effettività capacità della proposta di direttiva in commento a perseguire gli scopi che si prefigge suggeriscono di esplorare eventuali basi giuridiche alternative. L'idea è quella di cercare una soluzione che consenta di fare quel che l'art. 153.5 TFUE non permette: influire direttamente sui livelli delle retribuzioni nei paesi membri<sup>37</sup>.

La prima disposizione che potrebbe venire in rilievo a tale proposito è la c.d. clausola di flessibilità prevista dall'art. 352 TFUE. Il suo scopo è, come noto, proprio quello di attenuare la rigidità del principio di attribuzione previsto dall'art. 5.2 TUE, ai sensi del quale l'Unione «agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati Membri». A tale fine si

amministrativa. Si veda sul punto O. Bruttel, *The effects of the new statutory minimum wage in Germany: a first assessment of the evidence*, in «Journal of Labour Market Research», n. 53, 2019. Testo disponibile al sito: [labourmarketresearch.springeropen.com/articles/10.1186/s12651-019-0258-z#citeas](https://labourmarketresearch.springeropen.com/articles/10.1186/s12651-019-0258-z#citeas) (ultimo accesso 23 marzo 2021).

36. In questo senso, ancora, l'opinione del servizio legale della Consiglio, che rilevando il contrasto tra la disposizione dell'art. 6 della proposta di Direttiva e l'art. 153.5 TFUE, propone di eliminare o emendare l'art. 6 conservando solo i riferimenti al principio di non discriminazione e proporzionalità (pp. 31-33).

37. Riconoscendo la “scivolosità” della base giuridica adottata dalla Commissione, prende in rassegna basi alternative anche A. Lo Faro, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in «Lav. Dir.», n. 3, 2020, p. 543 ss.

prevede a favore del Consiglio il potere di adottare all'unanimità le misure necessarie per «realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine». Un esempio, sono le misure prese in ambito di tutela ambientale, dove l'Unione non ha competenza specifica, seppur figuri tra i suoi generali obiettivi<sup>38</sup>.

Quanto al tema dell'adeguatezza dei salari minimi, già si è evidenziato in apertura di questo contributo come lo stesso ben si incanali nel diritto primario dell'Unione, in particolare nei generali obiettivi dell'art. 3 TUE (creazione di «un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale») e dell'art. 151 («il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso» e «la lotta contro l'emarginazione»). Potrebbe, dunque, la clausola di flessibilità essere invocata per il perseguimento di questi obiettivi, bypassando così il vuoto di competenza dell'art. 153.5 TFUE?

La risposta sembra decisamente negativa. La Corte di Giustizia è stata già chiara nel precisare che l'art. 352 TFUE «non può costituire il fondamento per ampliare la sfera dei poteri della Comunità al di là dell'ambito generale risultante dal complesso delle disposizioni del Trattato» e, a maggior ragione, non può essere «utilizzata quale base per l'adozione di disposizioni che condurrebbero sostanzialmente, con riguardo alle loro conseguenze, a una modifica del Trattato che sfugga alla procedura all'uopo prevista»<sup>39</sup>.

Già, peraltro, la Commissione tentò senza successo di forzare per questa via il blocco dell'art. 153.5 TFUE, con la proposta di Regolamento nota come «Monti II», finalizzata a trovare un bilanciamento tra azioni collettive e libertà di stabilimento, in risposta alle preoccupazioni sollevate dal *Laval Quartet*<sup>40</sup>. La proposta diventò la prima vittima della «*yellow card procedure*», considerata da diversi parlamenti nazionali non a caso come un modo per aggirare la mancanza di competenza da parte dell'Unione. L'attuale proposta sui salari minimi, se si scegliesse di passare per la clausola di flessibilità, con tutta probabilità resterebbe incagliata già prima nella regola dell'approvazione all'unanimità del Consiglio, considerata la nutrita schiera di oppositori.

Esclusa la praticabilità dell'art. 352, si potrebbe volgere lo sguardo alle disposizioni di cui agli artt. 114 e 115 TFUE, dedicate al ravvicinamento delle legisla-

38. Per un'analisi del ricorso alla clausola di flessibilità vedi R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 416 ss.

39. Corte Giust., 29 marzo 1996, parere 2/94.

40. Vedi in tema M. Rocca, *The Proposal for a (So-Called) 'Monti II' Regulation on the Exercise of the Right to Take Collective Action within the Context of the Freedom of Establishment and the Freedom to Provide Services: Changing without Reversing, Regulating without Affecting*, in «European Labour Law Journal», n. 3, 2012, p. 19.

zioni nazionali relative all'instaurazione e al funzionamento del mercato interno. Le due norme possono venire in gioco ogni volta che le difformità regolative tra i paesi membri rappresentano un ostacolo all'esercizio delle quattro libertà fondamentali riconosciute dai Trattati (libera circolazione di merci, servizi, lavoratori, capitali) oppure costituiscono una rilevante alterazione della competizione. Previsioni dunque residuali, rispetto alle disposizioni dei Trattati che contengono una base legale specifica per l'armonizzazione delle regole nazionali.

In linea di principio, uno strumento europeo sui salari presenta tutti i requisiti per poggiare sull'art. 114 TFUE: non trova una base legale specifica nei trattati, anzi; include tra i propri (dichiarati) obiettivi quello di contribuire alla realizzazione di condizioni di competizione uniformi tra i paesi membri, contrastando la competizione salariale al ribasso. Non fosse che il paragrafo 2 dell'art. 114 è chiaro nell'escludere l'utilizzo della base legale per il ravvicinamento delle «disposizioni ... relative ai diritti e interessi dei lavoratori dipendenti». Per queste, infatti, una base legale specifica esiste ed è appunto contenuta all'art. 153 TFUE.

Si potrebbe allora pensare di ricorrere alla disposizione gemella dell'art. 115, che agli appena evidenziati limiti non è soggetta. Il suo utilizzo prevede condizioni apparentemente più stringenti, richiedendosi che le disposizioni da armonizzare abbiano "un'incidenza diretta" sull'instaurazione e funzionamento del mercato unico, e non semplicemente questo "per oggetto" come prevede invece l'art. 114. Una differenza lessicale che, tuttavia, all'atto pratico è stata svalutata dalla giurisprudenza<sup>41</sup>.

In ogni caso, anche questa soluzione presenta ostacoli non trascurabili. Innanzi tutto, la regola dell'approvazione secondo voto unanime del Consiglio. Ma, non meno importante, anche la soltanto parziale appropriatezza della base legale. Come già anticipato, la scelta della base legale deve considerare lo scopo e il contenuto specifico dell'atto. Nel caso di specie si possono ravvisare un duplice ordine di finalità: principalmente sociali (contrasto alla povertà lavorativa e tutto quello che ne consegue) e indirettamente economiche (buon funzionamento del mercato unico). Come chiarito dalla Corte, il solo fatto che si verta in tema di instaurazione o funzionamento del mercato interno non è sufficiente perché trovi applicazione l'art. 115, non essendo giustificato il ricorso allo stesso qualora l'atto da adottare abbia solo come effetto secondario quello di armonizzare le condizioni del mercato all'interno dell'Unione<sup>42</sup>. Ed anche a

41. G. Gattinara, *Artt. 114-115 TFUE*, in C. Curti Gialdino (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Simone, Napoli, 2012, 1160.

42. Corte Giust. 28 giugno 1994, C-187/93, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*.

voler pensare a una doppia base legale, ci si scontra con il ragionamento condotto sempre dalla Corte, che ha limitato la doppia base a ipotesi eccezionali, dove le due componenti dedicate e obiettivi diversi sono coesenziali, senza che una sia incidentale all'altra; il che è invece il caso della proposta in commento, dove la componente sociale è inevitabilmente predominante<sup>43</sup>.

Un'ulteriore e originale proposta, avanzata nei primi commenti all'iniziativa della Commissione, è quella che considera come possibile base legale gli artt. 174-175 TFUE, appartenenti al capitolo della coesione economica, sociale e territoriale<sup>44</sup>. L'Unione è legittimata a intraprendere ai sensi dell'art. 175, par. 3, "azioni specifiche" al fine di rafforzare la coesione sociale, riducendo «il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite». Lo può fare passando per la procedura legislativa ordinaria, e pertanto a maggioranza.

Siamo di nuovo di fronte a una strada che in linea di principio appare percorribile, forse anche più agevolmente rispetto a quelle evidenziate poco sopra. Tuttavia, se è vero che uno strumento dedicato a provocare una convergenza verso l'alto dei salari minimi nei paesi dell'Unione ha sicuramente tra i propri scopi quello di rafforzare la coesione sociale, non è così immediato e scontato il vantaggio che potrebbe realizzare a favore delle regioni meno sviluppate. Anzi, il gruppo dei paesi dell'Europa centro-orientale, che ha fatto del basso costo del lavoro il principale fattore di competitività, potrebbe facilmente argomentare il contrario. Non appare poi per nulla scontata la pertinenza delle misure incluse nella proposta di direttiva e le "azioni specifiche" considerate dal paragrafo 3 dall'art. 175. Ad oggi la norma ha infatti dato copertura a interventi di natura finanziaria, come ad esempio il *fondo di solidarietà* istituito per far fronte a calamità naturali (Regolamento 2012/2002) o il *fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione* (Regolamento 1927/2006). Insomma, la disposizione pare configurare una sorta di rete di sicurezza che fa riferimento sempre allo strumento finanziario, per tutto quanto non è coperto dai fondi strutturali; fondi strutturali che restano comunque i principali protagonisti delle politiche di coesione<sup>45</sup>.

È in ogni caso dubbio che la generale competenza dell'Unione in tema di coesione economica e sociale possa sovrapporsi a quella speciale in ambito di politica sociale, fino a riempire il vuoto di competenza delineato

43. Corte Giust. 19 luglio 2012, C-130/10, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, pp. 43-45; Corte Giust. 8 settembre 2009, C-411/06, *Commissione delle Comunità europee c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, pp. 45-47.

44. A. Aranguiz, S. Garben, *Confronting the competence conundrum of an EU Directive on minimum wages: In search of a legal basis*, in «College of Europe Policy Brief», 2019, p. 9.

45. V.R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 762.

dall'art. 153.5 TFUE. In questo senso, l'art. 153 sembra delineare una competenza speciale per l'Unione, destinata a prevalere su quella generale di cui agli artt. 174-175.

## 5. Conclusioni

La proposta della Commissione in tema di salari minimi adeguati nei paesi dell'Unione può essere certamente letta come una riconferma del cambio di passo nella politica sociale europea, già marcata dal lancio del pilastro sociale. Nel merito, si è visto, sconta però un approccio molto timido ai problemi collegati alla povertà lavorativa che s'intendono affrontare. Presenta, infatti, un impianto normativo che concede molta flessibilità ai paesi membri, senza nessuna vera prescrizione circa i livelli salariali da garantire.

Si tratta di un approccio che appare in larga parte obbligato dalla limitata competenza dell'Unione in materia di retribuzione. Come argomentato, opzioni maggiormente "prescrittive" rischierebbero di far crollare la già vacillante base giuridica prescelta per la direttiva. Nel momento in cui la stessa fosse, infatti, in grado di influire *direttamente* sui livelli dei salari minimi nei Paesi membri, si porrebbe in inevitabile contrasto con il sistema delle competenze delineato dai Trattati e, in particolare, con l'esclusione di competenza di cui all'art. 153.5 TFUE. Esclusione di competenza che non pare aggirabile nemmeno ricorrendo a una base legale alternativa.

Viene, allora, spontaneo chiedersi se gli stessi risultati che la proposta, se approvata, potrebbe produrre, non possano essere meglio realizzati con uno strumento di *soft law*. La mente va a raccomandazioni da indirizzare ai paesi membri nell'ambito del semestre europeo, possibilmente collegate a un sistema di indicatori "sociali" che tengano in considerazione le variabili legate ai salari (copertura della contrattazione collettiva inclusa)<sup>46</sup>. Questa via avrebbe il pregio di condurre presumibilmente agli stessi risultati della Direttiva proposta dalla Commissione, senza le critiche e perplessità che quest'ultima ha attirato, soprattutto da parte dei paesi del Nord Europa.

46. La strada verso un intervento *soft* era peraltro stata lasciata aperta dalla Commissione nel documento prodotto nella seconda fase delle consultazioni – *Second phase consultation of Social Partners under Article 154*, cit., pp. 16-17 –, salvo poi optare per la proposta di direttiva qui commentata.

PARTE QUARTA

IL MODELLO SOCIALE  
ALLA PROVA DELLE DIFFERENZE  
TERRITORIALI



# L'INNOVAZIONE SOCIALE TRA INIZIATIVE “DAL BASSO” E POLITICHE SOCIALI. QUALCHE RIFLESSIONE CRITICA SU UN CONCETTO SPESSO (AB)USATO

MARCO ALBERIO

SOMMARIO: 1. Il Concetto di innovazione sociale – 2. L'innovazione sociale come processo multilivello, multiattoriale e multidimensionale – 3. Fattori facilitanti e ostacoli all'innovazione sociale. Quale ruolo per l'attore pubblico? – 4. Verso un ecosistema delle innovazioni sociali? – 5. Conclusioni: verso un approccio (più) critico dell'innovazione sociale?

## 1. Il Concetto di innovazione sociale

Il concetto di innovazione sociale è utilizzato in svariate discipline e con scopi diversi: riflessioni teoriche, casi studio, implementazioni di policy ecc. All'interno di questo concetto la dimensione “sociale” non ha sempre indicato la stessa idea. Nelle sue prime iterazioni, lo studio dell'innovazione sociale è stato proposto come un'alternativa allo studio dell'innovazione tecnica o economica. I primi tentativi di uso del termine innovazione sociale si riferivano ai processi e alle trasformazioni sociali prodotte appunto dall'innovazione tecnologica<sup>1</sup>. Diversi cambiamenti sono poi avvenuti nel tempo e l'elemento sociale ha occupato uno spazio sempre più importante. Per la Commissione Europea che all'innovazione sociale ha dedicato un approfondimento importante anche con il *Libro Verde sull'innovazione*: «Innovation is not just an economic mechanism or a technical process. It is above all a social phenomenon. [...] By its purpose, its effects, or its methods, innovation is thus intimately involved in the social conditions in which it is produced»<sup>2</sup>.

1. G. Cajaiba-Santana, *Social innovation: Moving the field forward. A conceptual framework*, in «Technological Forecasting and Social Change», vol. 82, 2014, pp. 42-51.

2. «L'innovazione non è solo un meccanismo economico o un processo tecnico. Si tratta soprattutto di un fenomeno sociale. [...] Per il suo scopo, i suoi effetti o i suoi metodi, l'innovazione è quindi intimamente legata ai contesti sociali in cui si produce» (E. Cresson-M. Bangemann, 1995, in G. Cajaiba-Santana, *Social innovation*, cit., p. 43; la traduzione è mia).

La rilevanza della dimensione sociale dei processi di innovazione e delle iniziative stesse è oggi ormai ampiamente riconosciuta. La ricerca sull'innovazione si è quindi ampliata includendo l'interesse per la sua inclinazione sociale, e ha considerato l'innovazione stessa come un'azione sociale fondamentale<sup>3</sup>. Nel tempo, l'innovazione sociale è quindi diventata un tipo di innovazione a sé stante, un concetto e un fenomeno autonomo nello studio e nella ricerca, distinto dall'innovazione digitale e dal concetto tradizionale di innovazione.

Che cosa distingue, però, l'innovazione sociale da quella tecnologica?

Un primo fattore distintivo risiede nel risultato voluto dall'innovazione stessa<sup>4</sup>. Vi è una opinione dominante all'interno della ricerca tradizionale sull'innovazione, secondo la quale il profitto e il successo commerciale sarebbero i motori dell'innovazione<sup>5</sup>. In questo senso, l'innovazione potrebbe anche essere descritta come lo sfruttamento redditizio di una nuova idea. Il profitto rappresenterebbe quindi una componente fondamentale dell'innovazione. Essa esiste in quanto redditizia, cioè, in quanto il mercato ha accettato questa nuova idea e ha provveduto a diffonderla a sufficienza perché sia redditizia. I risultati di alcune innovazioni tecniche e sociali potrebbero sovrapporsi<sup>6</sup>. Per esempio, un'innovazione tecnologica, così come un'innovazione sociale potrebbero portare entrambe all'aumento del benessere di un gruppo emarginato. Tuttavia, la differenza sta nel risultato previsto e nell'obiettivo primario dell'innovazione. Un'innovazione tecnica potrebbe permettere di aumentare il benessere di un gruppo marginalizzato solo se prima è stata in grado di soddisfare la condizione di redditività. L'innovazione sociale invece risponde a un insieme diverso di condizioni. Lo scopo principale dell'innovazione sociale, la sua ragione di essere, risiede infatti nella soddisfazione di bisogni sociali non corrisposti. In questo senso l'innovazione sociale ha una portata più ampia e si basa sull'idea di bene comune<sup>7</sup>.

Un secondo fattore distintivo tra innovazione tecnologica e innovazione sociale è legato all'immaterialità di quest'ultima<sup>8</sup>. La struttura dell'innovazione sociale è di per sé immateriale e il risultato di una qualsiasi innovazione so-

3. G. Cajaiba-Santana, *Social innovation*, cit.

4. *Ibidem*.

5. *Ibidem*.

6. *Ibidem*.

7. *Ibidem*.

8. *Ibidem*; J. Howaldt, M. Schwarz, *Social Innovation – Social Challenges and Future Research Fields*, in S. Jeschke, I. Isenhardt, F. Hees, S. Trantow (eds.), *Enabling Innovation: Innovative Capability – German and International Views*, Springer, Berlin-Heidelberg, 2011, p. 210.

ziale è esso stesso immateriale<sup>9</sup>. Questa immaterialità è al tempo stesso una forza e una debolezza. È una forza per la sua dimensione processuale, relazionale e dinamica ma diventa, come avremo modo di osservare in questo capitolo, una debolezza soprattutto nell'ambito delle politiche pubbliche, per questioni culturali, economiche, politiche e di potere.

L'innovazione tecnologica è invece materialmente legata ai progressi tecnologici; il risultato, dunque, incarna un nuovo prodotto o artefatto che può essere commercializzato. Il risultato di un'innovazione sociale può essere invece definito come una nuova pratica sociale, che alla fine viene (più o meno) istituzionalizzata<sup>10</sup>. Questa istituzionalizzazione avviene però secondo diversi livelli di formalizzazione.

A social innovation is new combination and/or new configuration of social practices in certain areas of activity or social contexts prompted by certain actors or constellations of actors in an intentional, targeted manner with the goal of better satisfying or answering needs and problems than is possible on the basis of established practices<sup>11</sup>.

In questa prospettiva, la dimensione "sociale" dell'innovazione sociale risulta sia analitica che normativa<sup>12</sup>. Essa si riferisce a un'indagine "sociale" dei processi di innovazione, attraverso un'analisi, per esempio, delle relazioni sociali, delle strutture organizzative, delle relazioni di potere, ecc. Tuttavia, si riferisce anche a un'ambizione "sociale", ovvero al raggiungimento di un certo livello di bene comune. I processi di innovazione sociale (e gli attori coinvolti) dovrebbero quindi per lo meno aspirare al raggiungimento di un obiettivo di bene comune.

Moulaert *et al.* (2005) concettualizzano tre dimensioni dell'innovazione sociale<sup>13</sup>. La prima dimensione viene rappresentata dalla soddisfazione dei bisogni umani ai quali attualmente il mercato o lo stato da soli non sono in grado di rispondere, oppure perché questi bisogni non sono più o semplicemente non sono ancora percepiti come importanti né dallo stato né dal mercato. È la soddisfazione dei bisogni umani a rappresentare nell'innovazione sociale la di-

9. G. Cajaiba-Santana, *Social innovation*, cit.

10. *Ibidem.*

11. «Un'innovazione sociale è una nuova combinazione e/o una nuova configurazione di pratiche sociali in certe aree di attività o contesti sociali, promossa da alcuni attori o costellazioni di attori in modo intenzionale e mirato, con l'obiettivo di soddisfare o rispondere al meglio ai bisogni e ai problemi rispetto a quanto sia possibile fare sulla base di pratiche consolidate» (J. Howaldt e M. Schwarz, *Social Innovation*, cit., p. 210; la traduzione è mia).

12. *Ibidem.*

13. F. Moulaert, F. Martinelli, E. Swyngedouw, S. Gonzalez, *Towards Alternative Model(s) of Local Innovation*, in «Urban Studies», 2005, pp. 1969-1990.

mensione “prodotto”. Questa non è però per forza di tipo materiale, il che implica come osserveremo più avanti, anche delle difficoltà a misurarne l’impatto.

[Social innovation] occurs because socially innovative actions, strategies, practices and processes arise whenever problems of poverty, exclusion, segregation and deprivation or opportunities for improving living conditions cannot find satisfactory solutions in the “institutionalized field” of public or private action<sup>14</sup>.

Come osserveremo ampiamente in questo capitolo, molti autori hanno collegato i processi di innovazione sociale ai cambiamenti strutturali nell’intervento del settore pubblico. I cambiamenti negli interventi dello Stato hanno quindi portato gli attori della società civile a reagire, inventando e implementando soluzioni ai problemi (sociali) che lo stato non può, o non vuole più soddisfare. Le iniziative e le soluzioni messe in atto dalla società civile in seguito al retrocedere del welfare state, dovuto alla crisi finanziaria globale e più in generale alle trasformazioni socioeconomiche del ciclo postindustriale, sono state concettualizzate e interpretate come innovazioni sociali<sup>15</sup>. La crisi del capitalismo assistenziale ha portato all’instabilità delle basi istituzionali che assicuravano la coesione e l’integrazione sociale<sup>16</sup>. Alcuni paesi hanno reso effettivo il modello del *New Public Management* come una forma di amministrazione pubblica, ovvero un modello di pubblica amministrazione ispirata al settore privato, come risposta alla crisi finanziaria. La debolezza dell’approccio di *Public Management* delle politiche sociali è stata rivelata da alcuni fenomeni importanti degli ultimi anni, come ad esempio la pandemia o la crisi dei rifugiati, che hanno sottolineato gli effetti negativi di alcune scelte perpetrate negli ultimi decenni.

Davanti ai limiti (in termini di capacità risolutive ai problemi sociali) del *New Public Management* molti attori della società civile hanno risposto con

14. «[L’innovazione sociale] si verifica perché azioni, strategie, pratiche e processi socialmente innovativi nascono ogni volta che i problemi di povertà, esclusione, segregazione e deprivazione o le opportunità di miglioramento delle condizioni di vita non trovano soluzioni soddisfacenti nel “campo istituzionalizzato” dell’azione pubblica o privata» (F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood e A. Hamdouch, *General introduction: the return of social innovation as a scientific concept and a social practice*, in F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood, A. Hamdouch (eds.), *The International Handbook on Social Innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Edward Elgar, Cheltenham 2013, p. 2; la traduzione è mia).

15. F. Moulaert, A. Mehmood, D. MacCallum, B. Leubolt, *Social Innovation as a Trigger for Transformations: The Role of Research*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017.

16. S. Vicari Haddock, E. Mingione, *Innovazione sociale e città*, in «Sociologia urbana e rurale», n. 113, 2017, pp. 13-29.

lo sviluppo di forme alternative di amministrazione pubblica, in un'ottica di innovazione sociale. Ad esempio, la *governance* collaborativa, l'innovazione collaborativa, ecc.<sup>17</sup>. Questo non avviene naturalmente in modo spontaneo. Si sono sviluppate delle risposte socialmente organizzate, spesso proprio a partire dalla società civile, ma anche in collaborazione con attori provenienti dalla sfera pubblica o di mercato. In questo senso, l'innovazione sociale non è quindi solo un prodotto, una novità ma è anche la combinazione di nuove alleanze e collaborazione di attori che mirano ad avere un maggiore impatto sociale.

Collegata alla questione dell'impatto sociale, la seconda dimensione dell'innovazione sociale è quella della trasformazione sociale e in particolare i: «[c]hanges in social relations, especially with regard to governance, that enable the above satisfaction, but also increase the level of participation of all but especially deprived groups in society (process dimension)»<sup>18</sup>.

Un'ultima e terza dimensione dell'innovazione sociale riguarda la capacità degli individui e dei gruppi di «[i]ncreasing the socio-political capability and access to resources needed to enhance rights to satisfaction of human needs and participation (empowerment dimension)»<sup>19</sup>.

Al fine di raggiungere il suo scopo principale, ovvero la soddisfazione dei bisogni umani, l'innovazione sociale metterà in atto un cambiamento nelle relazioni sociali; un cambiamento che alla fine darà "potere" agli individui senza diritti, agli emarginati, ai più vulnerabili, ecc.

Questa dimensione di *empowerment* però non è semplicemente individuale ma collettiva. Un intervento di innovazione sociale implica una certa "coscienza condivisa" dei problemi che una società deve affrontare<sup>20</sup>. Il fatto che gli attori si riuniscano inizialmente per riflettere su un problema e proporre infine una soluzione implica anche la ricerca di un consenso sull'esistenza del problema e sul modo per "risolverlo".

Per concludere questa breve introduzione al concetto è importante riba-

17. B. Lévesque, *Social innovation in governance and public management systems: toward a new paradigm?*, in F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood, A. Hamdouch (eds.), *The International Handbook on Social Innovation*, cit., pp. 25-39.

18. «[c]ambiamenti nelle relazioni sociali, soprattutto per quanto riguarda la governance, che permettono la soddisfazione dei bisogni di cui sopra, ma anche l'aumento del livello di partecipazione di tutti e soprattutto dei gruppi svantaggiati (dimensione processuale)» (F. Moulaert, F. Martinelli, E. Swyngedouw e S. Gonzalez, *Towards Alternative Model(s) of Local Innovation*, in «Urban Studies», vol. 42, n. 11, 2005, p. 1976; la traduzione è mia).

19. «[a]umentare la capacità socio-politica e l'accesso alle risorse necessarie per migliorare i diritti alla soddisfazione dei bisogni umani e alla partecipazione (dimensione di *empowerment*)» (*ibidem*; la traduzione è mia).

20. F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood e A. Hamdouch, *General introduction*, cit., pp. 1-6.

dire come l'innovazione sociale venga oggi sempre più studiata in una varietà di campi con metodi di ricerca fondamentalmente diversi. L'emergere di questo concetto mostra la varietà delle applicazioni e delle prospettive che la studiano. Ciò costringe il ricercatore, indipendentemente dal suo approccio specifico, dalla sua prospettiva e dalla disciplina, a scavalcare in qualche modo le delimitazioni tradizionali dei campi della conoscenza e della pratica per comprendere pienamente la portata del fenomeno e del concetto. L'innovazione sociale è fondamentalmente multidisciplinare e interdisciplinare. Inoltre, «[social innovation] research is never “purely scientific”, but is always about human development ambitions as represented by a diversity of social actors and individuals»<sup>21</sup>.

L'innovazione sociale si è quindi lentamente spostata verso un approccio transdisciplinare e applicato, dove il suo studio mobilita nozioni e idee provenienti da diversi campi di studio, oltre a sottolineare il ruolo importante del contesto locale e degli attori locali. Questa sua complessità, e in qualche modo anche una certa fluidità concettuale, rappresentano al tempo stesso un vantaggio e uno svantaggio. Le difficoltà risultano come osserveremo in questo capitolo soprattutto nella relazione con l'attore pubblico, quando quest'ultimo, anche per ragioni assolutamente comprensibili, impone, per finanziare alcuni progetti, una valutazione dei risultati con criteri che spesso risultano essere incompatibili con la natura stessa dell'innovazione sociale.

## **2. L'innovazione sociale come processo multilivello, multiattoriale e multidimensionale**

L'esistenza e la persistenza dei problemi sociali sembrano aver incoraggiato gli attori a pensare e a sperimentare soluzioni per riuscire ad affrontarli direttamente all'interno delle loro comunità. Queste sperimentazioni possono essere fonti di innovazione sociale<sup>22</sup>. Quindi, risulta chiaro come l'innovazione sociale emerga molto spesso localmente da questi tentativi e sperimentazioni. Mulgan<sup>23</sup> concettualizza l'innovazione sociale come un'aspirale crescente. In

21. «La ricerca [sull'innovazione sociale] non è mai “solamente scientifica”, ma riguarda sempre le ambizioni di sviluppo umano portate avanti da una varietà di attori sociali e individui» (F. Moulaert, D. MacCallum, J. Hillier, *Social innovation*, cit., p.14; la traduzione è mia).

22. J.-L. Klein, A. Camus, C. Jetté, C. Champagne, M. Roy, *Introduction*, in J.L. Klein, A. Camus, C. Jetté, C. Champagne, M. Roy (a cura di), *La transformation sociale par l'innovation sociale*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 2016, pp. 1-10.

23. G. Mulgan, *Social Innovation: How Societies Find the Power to Change*, Bristol University Press, Bristol, 2019.

questo senso, ci sono le opportunità ma anche le sfide che sono in grado di generare idee di cambiamento e soluzioni tra gli stessi attori sociali. Le innovazioni vengono sviluppate e implementate localmente e si estendono poi all'intero sistema, che di conseguenza può modificarsi<sup>24</sup>. Polman e colleghi distinguono il processo, il prodotto e gli esiti dell'innovazione sociale.

We consider the novel social reconfigurations as the process [of social innovation], the new formal and informal institutions as the product, and outcomes and impacts in terms of enhanced social, economic or environmental wellbeing or the empowerment or inclusion of disadvantaged groups<sup>25</sup>.

L'innovazione sociale incarna quindi un processo attraverso il quale viene sviluppato un vero e proprio "prodotto", in termini (immateriali) di cambiamento nelle pratiche, cambiamento nelle relazioni o nelle istituzioni, che porta a risultati positivi per la società nel suo complesso.

Il fenomeno dell'innovazione sociale implica, quindi, un processo sociale, ma anche uno studio del fenomeno, attraverso lo sviluppo di un concetto, un assunto che tende a concentrarsi proprio sul processo stesso. La pratica dell'innovazione sociale va a definirsi attraverso i cambiamenti all'interno delle relazioni sociali. Il suo risultato generale rappresenta invece il raggiungimento di un maggiore benessere attraverso il miglioramento delle condizioni di vita e l'*empowerment*. La pratica dell'innovazione sociale e il suo conseguente risultato possono così essere raggiunti attraverso un processo di innovazione sociale. Questa dimensione processuale va oltre l'idea di un mero prodotto/novità.

Mulgan<sup>26</sup> ha teorizzato quattro fasi generali del processo di innovazione sociale. Il primo passo consiste nella generazione di idee attraverso la comprensione dei bisogni e l'identificazione di potenziali soluzioni. Una delle dimensioni fondamentali dell'innovazione sociale è la soddisfazione dei bisogni umani<sup>27</sup>. Il punto di partenza nel modello di processo di Mulgan è quindi l'identificazione di un problema sociale, sotto forma di un bisogno umano insod-

24. G. Mulgan, *Social Innovation*, cit.

25. «Consideriamo le nuove riconfigurazioni sociali come il processo [dell'innovazione sociale], le nuove istituzioni formali e informali come il prodotto, e i risultati e gli impatti in termini di maggiore benessere sociale, economico o ambientale o l'*empowerment* o l'inclusione di gruppi svantaggiati». (N. Polman, B. Slee, T. Kluvánková, M. Dijkshoorn, M. Nijnik, V. Gezic e K. Soma, *Report d2. 1*, Social Innovation in Marginalised Rural Areas (Simra), Bruxelles, 2017, p. 12; la traduzione è mia).

26. G. Mulgan, *The Process of Social Innovation*, in «Innovations: technology, governance, globalization», 2006, pp. 145-162.

27. F. Moulart, F. Martinelli, E. Swyngedouw, S. Gonzalez, *Towards Alternative Model(s) of Local Innovation*, cit.

disfatto, e l'emergere di un'idea che risolverebbe un problema, in grado di soddisfare quel bisogno umano altrimenti insoddisfatto. Il bisogno è strettamente correlato alle soluzioni. Gli individui, che sono l'utente finale dell'innovazione sociale, dovrebbero difatti essere coinvolti in questo processo di problematizzazione e costruzione dell'idea. Le idee cambiano con l'esperienza e nel tempo e si formano con le esperienze concrete e quotidiane degli attori.

Il secondo momento nella teorizzazione di Mulgan è quello dello sviluppo, la prototipazione e il pilotaggio delle idee. Se il primo passo consisteva nel creare un'ampia rete di idee e di possibili soluzioni, questo secondo passo consiste nel definire quale soluzione funzionerà e nello sviluppare un "prototipo" che può essere "testato". Le idee che sembrano ottimali sulla carta potrebbero infatti, una volta testate nella pratica, non tenere la prova dei fatti. Questa fase è quindi decisiva e richiede un livello di riflessività e adattamento molto alto da parte degli attori coinvolti.

Un terzo momento fondamentale consiste nel valutare, estendere e diffondere le buone idee. Le idee che hanno dimostrato di poter funzionare e di poter essere attuate nella pratica devono essere coltivate e replicate affinché possano trasformarsi e diventare una innovazione, e non semplicemente una soluzione specifica a un problema all'interno di un contesto specifico. La comunicazione qui gioca un ruolo decisivo. Gli innovatori devono essere in grado di comunicare adeguatamente la propria idea e "venderla" ad altri contesti. Ci sono due condizioni che devono esistere affinché l'innovazione possa progredire: un ambiente propizio alla crescita e una capacità organizzativa da parte degli attori coinvolti.

Quando un'idea viene prototipata per la prima volta, l'ambiente potrebbe non essere pronto ad accoglierla e farla crescere. Ad esempio, gli innovatori potrebbero aver bisogno di convincere alcune istituzioni pubbliche a finanziare questa iniziativa a potenziale di innovazione sociale o dover anche convincere gli individui (comprese le popolazioni più vulnerabili) ad adottare un nuovo cambiamento nella loro vita quotidiana. L'innovazione potrebbe anche essere in anticipo sui tempi, oppure potrebbe mancare la capacità organizzativa per far crescere questa potenziale innovazione. Ad esempio, l'organizzazione che inizialmente ha pilotato l'innovazione potrebbe essere troppo piccola o non attrezzata per pilotarne lo sviluppo. Gli obiettivi e i traguardi dell'organizzazione potrebbero quindi dover cambiare quando l'innovazione viene sviluppata e ampliata. I fondatori di un'iniziativa innovante potrebbero anche non essere più adeguati a portare la stessa innovazione al livello successivo. Potrebbero aver avuto le capacità per la costruzione di idee e di prototipi, ma non per lo "scaling-up" e la loro diffusione.

Infine, l'ultima fase riguarda l'apprendimento e l'evoluzione dell'innova-

zione sociale. I processi di innovazione sociale in definitiva incarnano processi riflessivi, che richiedono feedback e un certo adattamento. Un'innovazione continuerà a cambiare nel corso della sua esistenza. Gli attori impareranno attraverso l'esperienza e dovranno adattare l'idea originale. L'innovazione può dunque essere rappresentata come una curva di apprendimento. In tutto questo processo, riconosciamo come il ruolo di una varietà di attori sia fondamentale.

Uno dei risultati chiave della mappatura di Howaldt *et al.*<sup>28</sup> delle iniziative di innovazione sociale attraverso temi e campi di conoscenza, territori geografici, risultati, ecc, è che molteplici attori e collaborazioni intersettoriali rappresentano la spina dorsale emergente dei processi di innovazione. La diversità di attori e la collaborazione tra diversi campi e settori rappresenta il fondamento delle iniziative sociali. Se le istituzioni pubbliche svolgono un ruolo nel cambiamento e nell'innovazione sociale, lo stesso vale per una vasta gamma di altri attori e partner di tutti i settori che sono coinvolti in diverse fasi delle iniziative sociali. La collaborazione intersettoriale, cioè il coinvolgimento all'interno del processo di attori con diverso *background*, come ad esempio gli attori pubblici, economici e della società civile, compresi gli utenti finali delle innovazioni sociali, sembra emergere come un elemento chiave per la trasformazione sociale<sup>29</sup>. Le iniziative sociali possono definirsi come fonti di nuove alleanze tra i diversi attori coinvolti. Secondo Howaldt *et al.*, il coinvolgimento degli utenti finali o dei beneficiari nel processo di innovazione sociale delle iniziative, appare come un fattore strategico nella strutturazione e nella durata dei processi di innovazione sociale.

Social innovations aim at activating, fostering, and utilising the innovation potential of the whole society. Empowering the beneficiaries, increasing their capacities to meet social needs and giving them “agency” is an indispensable component of social innovation. Thereby we find various forms of user involvement, from the development or improvement of the solution over providing feedback, suggestions and knowledge to the adaptation of the social innovation idea for personalized solution<sup>30</sup>.

28. J. Howaldt, C. Kaletka, A. Schröder, D. Rehfeld e J. Terstriep, *Mapping the world of social innovation. Key Results of a Comparative Analysis of 1.005 Social Innovation Initiatives at a Glance*, in «Social Innovation: Driving Force of Social Change», 2016.

29. *Ibidem.*

30. «Le innovazioni sociali mirano ad attivare, promuovere e utilizzare il potenziale di innovazione dell'intera società. Responsabilizzare i beneficiari, aumentare le loro capacità di soddisfare i bisogni sociali e dare loro un “potere” sono delle componenti indispensabili dell'innovazione sociale. Perciò troviamo varie forme di coinvolgimento degli utenti, dallo sviluppo o miglioramento della soluzione alla fornitura di *feedback*, suggerimenti e conoscenze fino all'adattamento dell'idea di innovazione sociale per una soluzione personalizzata» (ivi, p. 13; la traduzione è mia).

Gli utenti giocano un ruolo significativo che va oltre il semplice utilizzo dell'innovazione o della risoluzione una volta che è stata creata e diffusa. Il ruolo più comune degli utenti nelle iniziative è quello di fornire idee e conoscenze attraverso conversazioni, *feedback*, test e sperimentazione<sup>31</sup>. Nel processo di innovazione sociale, gli utenti sono quindi una fonte di conoscenza e il loro ruolo può anche estendersi oltre questo ambito. In alcuni casi, gli utenti possono essere i promotori (gli innovatori) o i co-creatori dell'innovazione insieme ad altri attori, oltre che esserne la chiave<sup>32</sup>. Difatti, gli *early adopters* giocano un ruolo fondamentale nell'accettazione e nella diffusione di una soluzione generale, rendendola così prontamente disponibile ad altri utenti.

Un elemento importante in questo processo multiattoriale è inevitabilmente il conflitto. Questo emerge come un fattore comune all'interno dei processi di innovazione sociale. L'innovazione sociale può essere intesa come un processo complesso in cui il conflitto, e la ricerca del consenso basato sullo stesso, sono da tenersi in considerazione<sup>33</sup>. Una migliore comprensione di tale conflitto, e quindi una teorizzazione concettuale che ne dia conto, potrebbe aiutare a far luce sull'innovazione sociale in generale. Il conflitto emerge tra diverse categorie di attori: attori *top-down*, attori *bottom-up*, o anche tra simili tipologie di attori: *top-down* e *bottom-up*<sup>34</sup>. Come sottolinea sempre Christmann, le possibili fonti di conflitto possono essere la mancanza di fondi, i problemi di comunicazione, i problemi strutturali, la mancanza di strutture di supporto, ecc.

We even argue that in structural terms, (social) innovations often develop into a conflict; yet conflicts do not necessarily result in the failure or delay of socially innovative developments. Conflict is, hence, not simply an unpleasant peripheral phenomenon that accompanies innovation processes, but a feature of potential innovation when different rationalities, patterns of interpretation and rival approaches and interests come into conflict or dissent»<sup>35</sup>.

31. *Ibidem*.

32. *Ibidem*.

33. G.B. Christmann, *Introduction: struggling with innovations. Social innovations and conflicts in urban development and planning*, in «European Planning Studies», vol. 28, n. 3, 2020, pp. 423-433.

34. *Ibidem*.

35. «Sosteniamo persino che, in termini strutturali, le innovazioni (sociali) spesso si sviluppano in un conflitto; eppure i conflitti non comportano necessariamente il fallimento o il ritardo degli sviluppi socialmente innovativi. Il conflitto, quindi, non è semplicemente uno sgradevole fenomeno periferico che accompagna i processi di innovazione, ma una caratteristica dell'innovazione potenziale quando razionalità diverse, modelli di interpretazione e approcci e interessi rivali entrano in conflitto o in dissenso» (ivi, p. 427).

Secondo questa prospettiva, il conflitto si delinea come una potenziale fonte o un potenziale vettore di innovazione, e non per forza come un ostacolo o una barriera. Il conflitto permea l'intero processo di innovazione e spesso porta all'avanzamento o al progresso dello stesso.

Per tutte queste ragioni, il processo di innovazione sociale viene sempre più spesso considerato come complesso, con una grande costellazione di attori e una diversità di fattori contestuali che potrebbero influenzarlo. Risulta perciò difficile identificarne i fattori scatenanti<sup>36</sup>. Tuttavia, come abbiamo già osservato vengono considerati come principali motori dell'innovazione i bisogni sociali e le sfide della società, contrariamente al successo economico e al rispettivo profitto<sup>37</sup>. In particolare, alcune di queste sfide potrebbero riguardare il cambiamento demografico, l'invecchiamento della società, l'inclusione e la coesione sociale, la povertà e le questioni ambientali<sup>38</sup>.

Il fenomeno tende anche a vantare un carattere trasversale per quanto riguarda i suoi campi di interesse e i suoi temi. Per esempio, un'iniziativa potrebbe essere motivata ad affrontare problemi di povertà per migliorare la condizione sanitaria e sociale di una popolazione, o diversamente affrontare problemi di salute e assistenza sociale per diminuire quelli legati alla povertà e all'esclusione. L'innovazione sociale oltre a essere un fenomeno multi livello e multiattoriale è quindi anche multi dimensionale perché agisce su diversi ambiti tra loro collegati. Questo rappresenta un punto importante di convergenza con una concezione delle disuguaglianze (un problema al centro dei processi di innovazione sociale) che abbraccia sempre più una logica intersezionale e cumulativa dello svantaggio. Se i problemi sociali sono molteplici e multidimensionali, le risposte devono essere altrettanto molteplici, multidimensionali e intersettoriali.

La classificazione di Howaldt e colleghi<sup>39</sup> delle questioni che l'innovazione sociale affronta è triplice: richieste sociali, sfide sociali e cambiamenti sistemici. Le iniziative possono influenzare contemporaneamente un singolo livello, due livelli o tre livelli di cui sopra. Le iniziative possono avere origine ed essere guidate da una domanda sociale che tradizionalmente o attualmente non viene affrontata dal mercato o dalle istituzioni<sup>40</sup>. Queste richieste tendono a provenire da gruppi vulnerabili della società e possono rappresentare una sfida sociale in grado di sviluppare nuove forme di relazioni tra i diversi attori<sup>41</sup>. Una sfida so-

36. *Ibidem*.

37. J. Howaldt, C. Kaletka, A. Schröder, D. Rehfeld e J. Terstriep, *Mapping the world of social innovation*, cit.

38. *Ibidem*.

39. *Ibidem*.

40. *Ibidem*.

41. *Ibidem*.

ziale, a differenza di un bisogno sociale, tende a essere diretta a una società nella sua interezza. Le iniziative non agiscono solo localmente ma possono (e dovrebbero idealmente) anche realizzare un cambiamento sistemico nel tentativo di riformare una società verso una struttura più partecipativa in cui l'empowerment e l'apprendimento risultano centrali<sup>42</sup>. In questo caso, l'ambito può coincidere con la società generalmente intesa.

L'obiettivo di rispondere a un bisogno sociale, di affrontare una sfida sociale o di contribuire al cambiamento sistemico emerge sicuramente come il primo *driver* principale dell'innovazione sociale<sup>43</sup>. Tuttavia, sono stati identificati altri *driver* e ostacoli chiave più specifici per l'innovazione sociale, che incarnano modelli generali di successo o fallimento. L'innovazione sociale è particolarmente sensibile al contesto. Infatti, le sue barriere e i suoi *driver* sono specifici di un determinato contesto. La configurazione dell'ecosistema o dell'ambiente di un'innovazione sociale influenza l'emergere di ostacoli e resistenze<sup>44</sup>. Considerando l'importante dipendenza delle innovazioni con i loro contesti, gli ostacoli e le resistenze che emergono potrebbero essere intesi come un conflitto dovuto alla divisione tra la cultura attuale del contesto e la nuova cultura che l'innovazione porta con sé<sup>45</sup>. In questa prospettiva la relazione che i processi di innovazioni e i suoi attori possono avere con le istituzioni e gli attori pubblici può essere, come osserveremo nei prossimi paragrafi, complessa e non sempre agevole.

### **3. Fattori facilitanti e ostacoli all'innovazione sociale. Quale ruolo per l'attore pubblico?**

La mappatura delle iniziative dell'innovazione sociale di Howaldt e colleghi<sup>46</sup> ha portato all'identificazione di una serie di fattori che vincolano le innovazioni. Da un lato, le iniziative sono influenzate positivamente o facilitate da una società civile attiva e da individui ispirati e di vocazione imprenditoriale

42. *Ibidem*.

43. *Ibidem*.

44. J. Terstriep, M. Kleverbeck, A. Deserti, F. Rizzo, *Comparative report on social innovation across Europe*, Deliverable D3.2 of the project "Boosting the Impact of SI in Europe through Economic Underpinnings" (SIMPACT), European Commission – 7th Framework Programme, 2015; J. Terstriep, D. Rehfeld, M. Kleverbeck, *Favourable social innovation ecosystem(s)? – An explorative approach*, in «European Planning Studies», 2020, pp. 881-905.

45. J. Terstriep, M. Kleverbeck, A. Deserti e F. Rizzo, *Comparative report on social innovation across Europe*, cit.

46. J. Howaldt, C. Kaletka, A. Schröder, D. Rehfeld e J. Terstriep, *Mapping the world of social innovation*, cit.

(ovvero individui e gruppi motivati a livello di base), dall'accesso ai finanziamenti, dall'accesso alle nuove tecnologie, reti e piattaforme di cooperazione. Inoltre, possono essere caratterizzate dall'interazione con un ambiente e una struttura normativa di supporto, un senso di urgenza per l'azione e un cambiamento politico in generale<sup>47</sup>. Dall'altro lato, le iniziative possono essere influenzate negativamente o rallentate da modelli di finanziamento scadenti, dalla resistenza al cambiamento o dall'avversione al rischio, dai conflitti di interesse (ovvero dal fatto che i diversi *stakeholders* possano avere interessi e obiettivi individuali a volte convergenti e altre volte divergenti), e dalla scarsa condivisione delle conoscenze o da una struttura di comunicazione debole<sup>48</sup>.

Altri modelli "di successo" includono il contesto favorevole, il supporto del governo e un'attenzione sui risultati<sup>49</sup>. In generale, l'innovazione può essere favorita e incoraggiata dal contesto. Per esempio, l'ambiente dovrebbe fornire una struttura legale e un supporto affidabile che possa favorire l'innovazione<sup>50</sup>.

Inoltre,

[f]or social movements, basic legal protections and status, plus open media are key. In business, social innovation can be driven by competition, open cultures, and accessible capital and it will be impeded where capital is monopolized by urban elites or government. In politics and government, the conditions are likely to include competing parties, think tanks, innovation funds, contestable markets, and plentiful pilots, as well as creative leaders like Jaime Lerner in Curitiba or Lee Myungbak in Seoul. In social organizations, the acceleration of social innovation is aided by practitioner networks, allies in politics, strong civic organizations (from trade unions to hospitals) and the support of progressive foundations and philanthropists<sup>51</sup>.

Per fiorire le innovazioni sociali hanno quindi bisogno di un contesto favorevole, anche dal punto di vista istituzionale. In tutti i campi fino ad ora men-

47. *Ibidem*.

48. *Ibidem*.

49. G. Mulgan, *The Process of Social Innovation*, cit.

50. J. Terstriepe, D. Rehfeld e M. Kleverbeck, *Favourable social innovation ecosystem(s)?*, cit.

51. «[p]er i movimenti sociali, le protezioni legali di base e lo status, risulta fondamentale un'apertura maggiore dei media. Nel *business*, l'innovazione sociale può essere guidata dalla competizione, dalle culture aperte e dal capitale accessibile, e sarà ostacolata dove il capitale viene monopolizzato dall'*élite* urbane o dal governo. Nella politica e nel governo, risulta probabile che le condizioni includano partiti in competizione, *think tank*, fondi per l'innovazione, mercati contendibili e piloti abbondanti, così come leader creativi come Jaime Lerner a Curitiba o Lee Myungbak a Seoul. Nelle organizzazioni sociali, l'accelerazione dell'innovazione sociale viene aiutata da reti di professionisti, alleati nella politica, forti organizzazioni civiche (dai sindacati agli ospedali) e il sostegno di fondazioni progressiste e filantropi» (G. Mulgan, *The Process of Social Innovation*, cit., p. 155; la traduzione è mia).

zionati, anche i collegamenti globali sono sempre più importanti, poiché permettono agli individui e ai gruppi di apprendere da altre iniziative e di condividere le idee nelle prime fasi organizzative<sup>52</sup>. L'innovazione sociale dovrebbe anche essere meglio sostenuta dai governi, come lo sono le innovazioni tecniche o commerciali<sup>53</sup>. I governi sembrano però (almeno fino a poco prima della crisi pandemica) non riconoscere sempre il ruolo importante che le innovazioni sociali svolgono nella società, e, quindi, il loro finanziamento tende a essere carente rispetto, ad esempio, a quello per l'innovazione tecnica.

Le innovazioni di qualsiasi tipo esso siano sperimenteranno sempre qualche fallimento. Molti studi hanno evidenziato l'importanza dei problemi di finanziamento. L'avversione al rischio e la perdita di fondi pubblici senza giustificazione possono talvolta ostacolare la spesa pubblica e l'investimento pubblico sui processi di innovazione sociale. L'innovazione potrebbe essere più facile dove i rischi sono contenuti o dove il rischio di fallimento è maggiormente percepito, per essere facilmente evitato<sup>54</sup>. L'incapacità degli innovatori e delle organizzazioni di assicurarsi finanziamenti affidabili, di lungo periodo e "capitale di crescita a rischio" ostacola la loro capacità di sviluppare una sostenibilità a lungo termine, influenzandone perciò la capacità di produrre crescita e occupazione<sup>55</sup>. Spesso gli attori sono intrappolati nelle logiche della cultura per progetto, portata avanti dal settore pubblico o privato con finanziamenti a pioggia ma discontinui. Questo comporta una moltiplicazione degli sforzi, frammenta le azioni senza dare certezza sulla perennità dei processi e incide fortemente sulla capacità creativa e sul potenziale di innovazione sociale.

Dal punto di vista delle valutazioni dell'impatto delle innovazioni sociali<sup>56</sup>, Mulgan suggerisce anche di concentrarsi sui loro risultati nel medio e lungo periodo piuttosto che sugli *output* immediati. L'innovazione sociale potrebbe generare un "prodotto", come dei cambiamenti in specifiche istituzioni, ma porta anche a risultati sociali più generali, ad esempio un maggiore benessere per una determinata società o l'*empowerment* di un gruppo svantaggiato<sup>57</sup>. I finanziamenti governativi dovrebbero basarsi quindi su risultati di più lungo termine, piuttosto che su risultati a breve termine. Questo potrebbe permettere alle organizzazioni una maggiore libertà per quanto riguarda il proprio piano di lavoro.

52. *Ibidem.*

53. *Ibidem.*

54. *Ibidem.*

55. J. Terstriepe, M. Kleverbeck, A. Deserti, F. Rizzo, *Comparative report on social innovation across Europe*, cit.

56. G. Mulgan, *The Process of Social Innovation*, cit.

57. N. Polman, B. Slee, T. Kluvánková, M. Dijkshoorn, M. Nijnik, V. Gezik, K. Soma, *Report d2. 1: Classification of social innovations for marginalized rural areas*, cit.

ro, che potrebbe essere adattato lungo il processo, invece di doversi focalizzare in attività (o risultati) specifiche di breve termine aventi come unico scopo l'ottenimento di finanziamenti governativi di vario livello. Mulgan sottolinea la necessità di un'analisi e valutazione più sostenuta e sistematica dell'innovazione sociale con un quadro più completo in grado di comprenderla, così come avviene per le innovazioni aziendali, che vengono analizzate e comprese non solo nell'ambito aziendale ma nell'ambito economico più vasto.

#### 4. Verso un ecosistema delle innovazioni sociali?

Alcune recenti teorie inquadrano l'innovazione sociale come un ecosistema in cui una diversità di variabili, a diversi livelli, interagiscono, portando l'iniziativa al successo o al fallimento. In questa prospettiva, il processo di innovazione sociale risulta di fatto un sistema in cui interagiscono molti elementi e contesti diversi. L'approccio ecosistemico permette di inquadrare una visione più completa del fenomeno, fornendo quindi una migliore comprensione delle diverse fasi di sviluppo e dei livelli di azione dell'innovazione sociale all'interno dei vari contesti.

L'identificazione di diversi sottosistemi che interagiscono tra loro rappresenta il punto di partenza per un approccio ecosistemico all'innovazione. Wallin<sup>58</sup> propone un modello a quattro assi dell'innovazione. Il modello tradizionale del triplo asse è un modello socioeconomico che rende conto dell'interazione delle organizzazioni scientifiche e del mondo accademico, delle corporazioni private e delle imprese, e del governo e del *policy-making* per capire la co-evoluzione delle innovazioni. Il modello di Wallin include invece una quarta componente in questo ecosistema dell'innovazione, quella della società civile. La società civile, in termini di movimenti e comunità di base spontanee, sta infatti plasmando in una prospettiva *bottom-up* nuovi ecosistemi<sup>59</sup>. Questi nuovi ecosistemi possono potenzialmente sostituire i precedenti, avendo una portata globale, pur essendo radicati a livello locale<sup>60</sup>.

In questi nuovi ecosistemi gli individui e i gruppi si fanno carico del proprio futuro discutendo idee e trovando soluzioni a sfide condivise e sentite<sup>61</sup>.

58. S. Wallin, *The co-evolution in local development – From the triple to the quadruple helix model*, Triple Helix, VIII, Madrid, 2010.

59. F. Sgaragli, *Preface*, in F. Sgaragli (a cura di), *Enabling Social Innovation: Ecosystems for Community-led Territorial Development*, Fondazione Giacomo Brodolini, Roma, 2014, pp. 7-11.

60. *Ibidem*.

61. *Ibidem*.

I ricercatori che studiano l'innovazione sociale hanno mostrato un grande interesse nei confronti di questo modello, progredendo attraverso la nozione di ecosistema<sup>62</sup>, ma le interpretazioni degli ecosistemi di innovazione sociale possono essere diverse. Un approccio ecosistemico all'innovazione sociale può concentrarsi sugli attributi a livello geografico, sull'idea che l'ecosistema sia un "semenzaio" per molteplici innovazioni o sulle costellazioni e interazioni degli attori (come espresso dal modello dell'elica)<sup>63</sup>. Questo metodo aiuta a superare un rigido approccio centrato sull'attore e permette ad esempio di decentrare il focus degli imprenditori sociali come agenti chiave in questo processo<sup>64</sup>. Inoltre, questa modalità mette in evidenza le strutture che guidano l'innovatore, ma anche gli altri attori e organizzazioni che contribuiscono a strutturare l'innovazione vengono presi in considerazione<sup>65</sup>. Un ecosistema rappresenta qui un ambiente organizzativo, istituzionale e culturale completo in cui un'innovazione sociale viene inserita, e in cui diversi attori svolgono un ruolo che viene loro assegnato o che si autoassegnano, in base alle aspettative con cui si confrontano all'interno del sistema<sup>66</sup>.

In una prospettiva simile, Christoph *et al.*<sup>67</sup> propongono un modello a quattro strati di ecosistemi di innovazione sociale per comprendere meglio l'*embeddedness* sociale e la dipendenza dal contesto delle innovazioni sociali. Gli autori definiscono ogni strato come un sotto-sistema, o un tipo di contesto (Figura 1). Il primo e più piccolo livello è il contesto dei ruoli. Si considerano qui fattori sociodemografici che potrebbero influenzare un processo di innovazione sociale, così come il ruolo degli *stakeholder* e dei beneficiari all'interno dello stesso. Il contesto delle funzioni rappresenta fattori più generali come le procedure di gestione e i modelli di business e di governance. Questo contesto collega le diverse funzioni degli attori principali. Il contesto delle strutture rappresenta i vincoli e le dipendenze di percorso dovute alle istituzioni esistenti e agli imperativi economici, politici e tecnologici. Infine, il contesto delle norme,

62. J. Howaldt, C. Kaletka, A. Schröder, D. Rehfeld, J. Terstriep, *Mapping the world of social innovation*, cit.

63. K. Christoph, M. Mona, P. Bastian, *Peeling the Onion. An Exploration of the Layers of Social Innovation Ecosystems. Modelling a context sensitive perspective on driving and hindering factors for social innovation*, in «European Public & Social Innovation Review», 2017.

64. D. Domanski, J. Howaldt, C. Kaletka, *A comprehensive concept of social innovation and its implications for the local context – on the growing importance of social innovation ecosystems and infrastructures*, in «European Planning Studies», 2020.

65. B. Pel, J. Wittmayer, J. Dorland e M. Søgaard Jørgensen, *Unpacking the social innovation ecosystem: an empirically grounded typology of empowering network constellations*, in «Innovation: The European Journal of Social Science Research», vol. 33, n. 3, 2020.

66. K. Christoph, M. Mona, P. Bastian, *Peeling the Onion.*, cit.

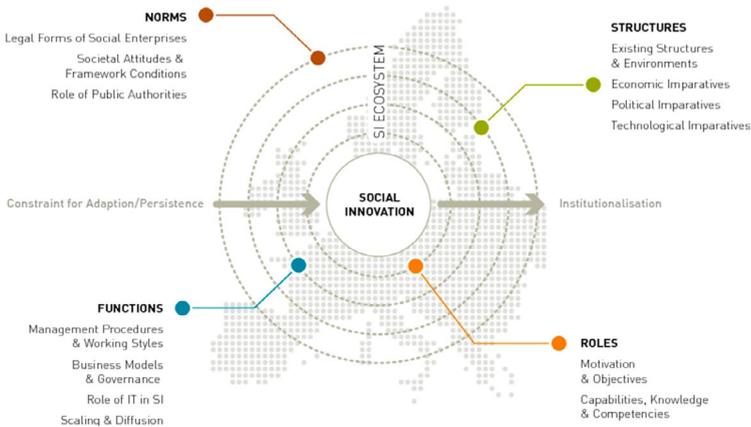
67. *Ibidem.*

ovvero quello più ampio, rappresenta il quadro normativo della società all'interno del quale si verifica il processo, come per esempio gli standard professionali ed etici, le condizioni storiche e legali, i codici e altre strutture sociali accettate<sup>68</sup>.

Ogni livello o contesto dell'innovazione sociale (o ogni "strato della cipolla") ha le sue barriere e i suoi driver specifici. Difatti, un'innovazione sociale si sviluppa all'interno di questo ecosistema, affronta diverse barriere e *driver* a diversi livelli, e ne esce istituzionalizzata in un modo specifico. Questo modello dovrebbe facilitare l'identificazione dei *driver* e delle barriere.

The onion model therefore offers a model of tracing the transformation from an invention into a social practice through its different layers with a growing institutionalisation and societal diffusion. In reality of course, such growth across different layers is not linear, but characterized by constant feedback loops when objectives are challenged, new competencies are developed or cooperational structures are forged as a result of learning, in order to better sustain and institutionalize the innovation. This observation accredits the insight that innovations spread through people's doing<sup>69</sup>.

Figura 1. The "Onion" – Four contextual layers of social innovation ecosystems (Christoph et al, 2017)



68. *Ibidem*.

69. «Il modello a cipolla offre quindi un modello per tracciare la trasformazione da un'invenzione in una pratica sociale attraverso i suoi diversi strati con una crescente istituzionalizzazione e diffusione sociale. In realtà, naturalmente, tale crescita attraverso i diversi strati non risulta lineare, ma caratterizzata da costanti cicli di feedback quando gli obiettivi vengono messi in discussione, nuove competenze vengono sviluppate o strutture di cooperazione vengono forgiate come risultato dell'apprendimento, al fine di sostenere e istituzionalizzare meglio l'innovazione. Questa osservazione accredita l'intuizione che le innovazioni si diffondono attraverso il fare delle persone» (*ibidem*; la traduzione è mia).

L'approccio agli ecosistemi dell'innovazione sociale in una prospettiva relazionale evidenzia come l'innovazione sociale sia distribuita, co-prodotta e diffusa attraverso reti di attori all'interno di un ecosistema più ampio<sup>70</sup>. Le innovazioni sociali, per definizione, introducono nuove relazioni sociali; esse sono quindi intrinsecamente relazionali, crescono e si potenziano attraverso una costellazione di reti. Il modello di Pel *et al.* propone tre livelli di costellazioni di rete in cui le innovazioni sociali ottengono trazione ed *empowerment*: *embedding* locale, connettività translocale e risonanza discorsiva. L'*embedding* locale si riferisce alle risorse dell'ambiente circostante, della rete immediata. Di solito ci si riferisce alla comunità locale. La legittimazione dell'innovazione sociale a questo livello coincide con la sua approvazione ufficiale. Le innovazioni sociali tendono anche a essere incorporate in reti translocali, attraverso le quali condividono conoscenze con altre iniziative, convergono risorse con altri gruppi, ad esempio, attuando pressione sui governi. Infine, le innovazioni sociali sono incorporate in una società più ampia con discorsi e norme pervasive.

Beyond the many individuals, local initiatives and transnational networks who seek to develop persuasive discourses and narratives of change, this discursive resonance is a collective process that involves the whole communicative sphere through which socially innovative concepts gain political and scientific authority (Voß 2014)<sup>71</sup>.

Terstriep *et al.*<sup>72</sup> suggeriscono che gli ecosistemi di innovazione sociale di successo abbiano bisogno di una migliore integrazione degli attori della società civile (generalmente attori locali) con attori pubblici, economici e accademici, hub di innovazione sociale, laboratori e centri di trasferimento delle conoscenze. Tale integrazione potrebbe permettere l'accelerare delle innovazioni, il riconoscimento e l'integrazione di diverse modalità di innovazione nelle strategie generali di innovazione<sup>73</sup>. L'integrazione e la collaborazione di attori in specifici settori nazionali, come la salute, l'istruzione, gli affari sociali e il lavoro può contribuire alla formazione di un ecosistema in cui si possano attuare sperimentazioni e possano emergere varie innovazioni sociali<sup>74</sup>. Un approccio eco-

70. B. Pel, J. Wittmayer, J. Dorland e M. Søgaard Jørgensen, *Unpacking the social innovation ecosystem*, cit.

71. «Al di là dei molti individui, delle iniziative locali e delle reti transnazionali che cercano di sviluppare discorsi persuasivi e narrazioni di cambiamento, questa risonanza discorsiva incarna un processo collettivo che coinvolge l'intera sfera comunicativa attraverso cui concetti socialmente innovativi guadagnano autorità politica e scientifica (Voß 2014)». (*ibidem*; la traduzione è mia).

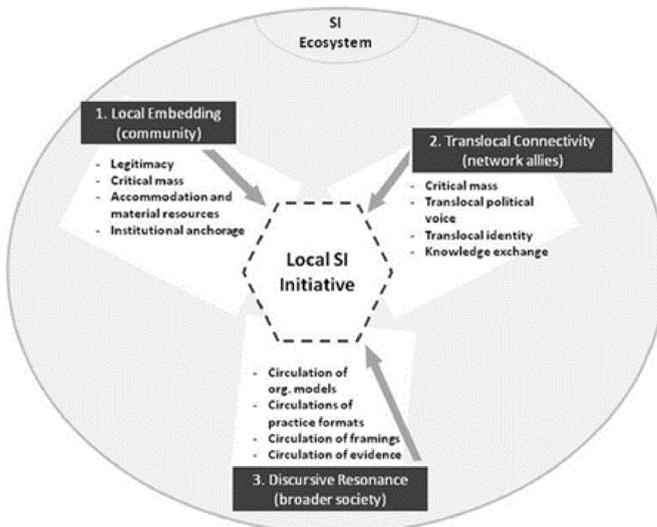
72. *Ibidem*.

73. *Ibidem*.

74. *Ibidem*.

sistemico è particolarmente illuminante per la comprensione di come le innovazioni sociali si diffondono, come vengono adottate, imitate e tradotte in altri contesti o ambienti<sup>75</sup>. Anche qui vi sono parallelismi da fare tra l'innovazione tecnica e quella sociale. Come nel contesto dell'innovazione tecnica, dove un'invenzione (o un'idea) raggiunge il livello di innovazione perché è adottata da molti individui, un'innovazione sociale viene considerata tale quando genera un cambiamento in grado di interessare un numero significativo di individui. Questo obiettivo si ottiene attraverso un processo di istituzionalizzazione. Se l'innovazione tecnica passa attraverso un processo di "commercializzazione" (cioè essere accettata dal mercato), l'innovazione sociale passa attraverso un processo di istituzionalizzazione.

Figura 2. *Social innovation initiatives and their empowering network constellations* (Terstriep et al., 2020)



The decisive criterion for a social invention becoming a social innovation is its institutionalization or its transformation into a social reality through planned and coordinated actions (active dissemination) or the implementation and dissemination of a new social fact or social state of affairs (cfr. Durkheim 1984) through unplanned diffusion<sup>76</sup>.

75. D. Domanski, J. Howaldt, C. Kaletka, *A comprehensive concept of social innovation*, cit.

76. «Il criterio decisivo affinché un'invenzione sociale diventi un'innovazione sociale risulta la sua istituzionalizzazione o la sua trasformazione in una realtà sociale attraverso azioni pia-

Se l'innovazione tecnica deve essere accettata dal mercato, l'innovazione sociale deve essere socialmente accettata. Si deve quindi sviluppare un certo livello di "accettabilità sociale". Una delle dimensioni di tale accettazione è certamente culturale. Ogburn<sup>77</sup> fa riferimento a una sorta di ritardo culturale tra lo stato attuale di una società e l'introduzione di un'innovazione tecnologica, e il ritardo che tale innovazione sociale potrebbe causare. Terstriep *et al.*<sup>78</sup> hanno osservato come in un ecosistema di innovazione sociale, il conflitto possa emergere anche a causa di una differenza culturale tra lo stato attuale della società e il cambiamento che un'innovazione sociale vuole attuare. Il successo della diffusione delle innovazioni dipende quindi dalla «their compatibility with the practical rationale in certain fields of activity and their utility in terms of their (future) adopters»<sup>79</sup>. Le iniziative sociali diventano innovazioni una volta che il ritardo culturale viene ridotto, o il cambiamento culturale viene almeno in parte, raggiunto.

Per quanto riguarda il rapporto tra innovazione sociale e politiche pubbliche, oltre all'elemento culturale, alla dimensione di potere che prende forma come abbiamo già osservato in forme di conflitto che hanno possono avere anche una funzione positiva, il problema riguarda l'istituzionalizzazione ed è legato alla natura stessa dell'innovazione sociale. L'istituzionalizzazione dell'innovazione sociale avviene infatti in modi e secondo procedure diverse che non sempre coincidono con l'istituzionalizzazione spesso prevista o desiderata dall'attore pubblico, ovvero la trasformazione in servizio/strumento di intervento di politiche sociali. Anche questo contribuisce, nonostante i progressi e i casi emersi negli ultimi anni, a una relativa debolezza e frammentazione degli ecosistemi di innovazione sociale in Italia come più in generale in Europa:

The absence of a comprehensive social innovation policy corresponds with the low maturity status of the social innovation ecosystems. [...] the ecosystem of social innovation "is in very different stages of development across Europe, however. In all countries, though, the ecosystem is under development and there are a number of im-

nificate e coordinate (diffusione attiva) o l'attuazione e la diffusione di un nuovo fatto sociale o stato sociale (cfr. Durkheim 1984) attraverso la diffusione non pianificata». (J. Howaldt, M. Schwarz, *Social Innovation*, cit., p. 213; la traduzione è mia).

77. Cit. in B. Godin, *Social Innovation: Utopias of Innovation from c. 1830 to the Present*, in «Project on the Intellectual History of Innovation Working Paper», 2012.

78. J. Terstriep, M. Kleverbeck, A. Deserti, F. Rizzo, *Comparative report on social innovation across Europe*, cit.

79. «La loro compatibilità con la logica pratica all'interno di determinati campi di attività e la loro utilità per le persone che le adotteranno in futuro» (J. Howaldt, M. Schwarz, *Social Innovation*, cit., p. 214; la traduzione è mia).

portant factors enabling the development of social innovation, including important support and impetus from the EU” (Boelman/Heales, 2015, p. 7)<sup>80</sup>.

## 5. Conclusioni: verso un approccio (più) critico dell’innovazione sociale?

Molti autori hanno sottolineato la popolarità contemporanea del termine “innovazione sociale” e lo hanno ripetutamente definito come un “mantra”. Nonostante il suo uso comune, il termine rimane ancora avvolto da una certa ambiguità. L’appropriazione e l’incarnazione del termine in una varietà di discorsi pubblici ha talvolta portato a una perdita del significato e dell’intento centrale della nozione e della sua essenza. «The appropriation of the term by “caring liberalism”, in one of its new incarnations, has added to a Babel-like terminological confusion»<sup>81</sup>.

La nozione viene spesso usata nelle politiche pubbliche come «a “new” approach to solving the crisis of the welfare state, by creating new jobs in the “cheap” social economy and reorganizing the welfare system through commodification and privatization of some of its services and the more efficient restructure of others»<sup>82</sup>.

In molti casi, le strategie socialmente innovative, le politiche, i servizi, ecc. sono posti in essere dai governi a livello globale come programmi di “politica veloce”<sup>83</sup>. Essi tendono a essere visti come soluzioni facili, o “best practices” che possono essere applicate ovunque nel mondo. Questo discorso ignora l’im-

80. «L’assenza di una politica globale di innovazione sociale corrisponde al basso stato di maturità degli ecosistemi di innovazione sociale. [...] l’ecosistema dell’innovazione sociale “si trova però in fasi di sviluppo molto diverse in Europa. In tutti i paesi, però, l’ecosistema è in fase di sviluppo e ci sono una serie di importanti fattori che consentono lo sviluppo dell’innovazione sociale, tra cui un importante sostegno e impulso da parte dell’UE” (Boelman & Heales, 2015, p. 7)» (J. Howaldt, C. Kaletka, A. Schröder, D. Rehfeld e J. Terstriep, *Mapping the world of social innovation*, cit., p. 25; la traduzione è mia).

81. «L’appropriazione del termine da parte del “liberalismo assistenziale”, in una delle sue nuove incarnazioni, ha aggiunto una confusione terminologica simile a Babele» (F. Moulart, D. MacCallum, A. Mehmood, A. Hamdouch (eds.), *The International Handbook on Social Innovation*, cit., p. 13; la traduzione è mia).

82. «“Nuovo” approccio per risolvere la crisi dello stato sociale, creando nuovi posti di lavoro nell’economia sociale “economica” e riorganizzando il sistema di welfare attraverso la mercificazione e la privatizzazione di alcuni dei suoi servizi e la ristrutturazione più efficiente di altri» (*ibidem*; la traduzione è mia).

83. J. Peck, *Social Innovation ... at the Limits of Neoliberalism*, in J.-L. Klein, M. Roy (dir.), *Pour une nouvelle mondialisation: le défi d’innover*, Presses de l’Université du Québec, Québec, 2013.

portanza del contesto nei processi di innovazioni sociali, elemento che abbiamo ampiamente evidenziato in precedenza. Moulaert, MacCallum, Mehmood *et al.* suggeriscono quindi il superamento del pregiudizio neoliberale sull'innovazione sociale, concentrandosi sul suo ruolo nel produrre discorsi socio-politici alternativi e sulla sua capacità di produrre un cambiamento sociale in contesti specifici<sup>84</sup>. L'innovazione sociale è un processo fondamentalmente critico. Le iniziative di innovazione sociale sono una reazione all'alienazione o all'esclusione prodotta dall'attuale sistema economico<sup>85</sup>. Le iniziative di innovazione sociale sono risposte contro-egemoniche ai discorsi o alle politiche egemoniche tradizionali<sup>86</sup> o alle innovazioni tecnologiche egemoniche. Per ragione non è possibile trasformarle in "semplici" servizi e o politiche, senza svilarle della loro essenza e portata trasformatrice.

In questa prospettiva, attraverso un approccio di resilienza critica, Fougère e Meriläinen evidenziano dei "lati oscuri" anche nella ricerca tradizionale sull'innovazione sociale e non solo nelle politiche<sup>87</sup>. In primo luogo, l'innovazione sociale è per definizione dirompente. Nel discorso mainstream, questa perturbazione viene definita come positiva, come qualcosa che vale la pena realizzare. Tuttavia, la perturbazione può rivelarsi negativa, o almeno essere negativa per alcuni individui o gruppi (anche dominanti) nella società. Un'innovazione sociale non è sempre benefica per tutti i membri di una società. Può creare nuovi problemi. In secondo luogo, le politiche e le strategie di innovazione sociale vengono dall'alto e generalmente coinvolgono le popolazioni vulnerabili nella risoluzione di un problema che le riguarda. L'innovazione sociale potrebbe implicare trasformazioni ancora più radicali da parte delle comunità vulnerabili; trasformazioni che potrebbero non essere desiderate da altri gruppi, aumentando così il divario ed emarginando ancora di più queste popolazioni già deboli. Infine, le innovazioni sociali potrebbero essere inquadrate dal discorso tradizionale, dando loro un pregiudizio intrinseco. Il problema è definito dal discorso mainstream, il che porta a un restringimento della soluzione potenziale e alla potenziale esclusione di soluzioni alternative o più radicali che potrebbero essere più appropriate o efficaci.

84. F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood, A. Hamdouch, *General introduction: the return of social innovation as a scientific concept and a social practice*, in F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood, A. Hamdouch (eds.), *The International Handbook on Social Innovation*, cit., pp. 1-6.

85. F. Moulaert, D. MacCallum e J. Hillier, *Social innovation: intuition, precept, concept, theory and practice*, cit.

86. J.-M. Fontan, *Développement territorial et innovation sociale: l'apport polanyien*, in «Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy», 2008.

87. M. Fougère, E. Meriläinen, *Exposing three dark sides of social innovation through critical perspectives on resilience*, in *Industry and Innovation*, 2021, pp. 1-18.

La soluzione è quindi quella di accettare e far accettare all'attore pubblico questa concezione più ampia dell'innovazione sociale che non può e non deve essere limitata a quella di un prodotto/servizio/intervento. La dimensione procedurale e dinamica dovrebbe quindi essere intesa non solo come una parte dell'innovazione sociale, ma anche come la sua componente principale. Inoltre, l'attore pubblico deve essere in grado di ripensare il proprio ruolo che non può limitarsi a quello di distributore di risorse, per di più rare e discontinue ("cultura del progetto"). Deve integrarsi esso stesso nell'ecosistema delle innovazioni sociali, il che non è sempre possibile e nemmeno sempre auspicabile. Il settore pubblico deve essere pronto anche ad affrontare i rischi che l'innovazione sociale può comportare (nuovi rapporti di potere, malcontento degli interessi dell'establishment sociale, politico ed economico, ecc.) accompagnando una varietà di attori a diversi livelli. È necessaria quindi una vera e propria cultura dell'innovazione sociale, che non si limiti alla sua "oggettivazione" / trasformazione in un prodotto / servizio. La "responsabilità pubblica" e il controllo finanziario attraverso la valutazione dell'impatto sociale è importante, ma non tutto nei processi di *empowerment* (che sono centrali nell'innovazione sociale) può essere misurato secondo standard quantitativi, di mercato e politici. L'innovazione sociale è infatti significativa quando porta con sé una trasformazione sociale e anche e soprattutto quando l'equilibrio di potere cambia agendo sulle disuguaglianze (a livello micro e macro sociale). Senza trasformazione sociale, l'innovazione sociale è assente o non genuina. La vera domanda è: fino a che punto l'attore pubblico è disposto a spingersi in questo tipo di processi? Quanta parte di "potere" è disposto a cedere? E con quali risorse?

# I DIVERSI “LIVELLI” DI TUTELA SOCIALE, TRA INATTUAZIONE DEL QUADRO COSTITUZIONALE, SPINTE RICENTRALIZZATRICI E TENTATIVI DI DIFFERENZIAZIONE

MICHELE BELLETTI

SOMMARIO: 1. Le aperture dei livelli istituzionali sovranazionali alla tutela dei diritti sociali – 2. L’impatto della crisi dei debiti sovrani sulla salvaguardia dei diritti sociali – 3. La piena attuazione dell’art. 119 Cost. quale presupposto di finanze sane, funzionali alla garanzia dei diritti sociali – 4. Da dove ripartire per l’attuazione del federalismo fiscale? – 5. I “Piani di Rientro”: strumenti volti a garantire l’unità giuridica, l’unità economica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, oppure, meccanismi di differenziazione *in pejus* tra le Regioni? – 6. Le risposte date nel tempo dalla Corte costituzionale per l’attuazione del “federalismo fiscale” – 7. Alcune conclusioni in ordine a una differenziazione regionale che sappia valorizzare i territori, garantendo uniformità nella fruizione dei servizi e nel godimento dei diritti sull’intero territorio nazionale.

## **1. Le aperture dei livelli istituzionali sovranazionali alla tutela dei diritti sociali**

Il costituzionalismo multilivello è divenuto oramai un punto di osservazione imprescindibile per lo studioso delle dinamiche territoriali, ma soprattutto, per la disamina dell’effettività nella tutela dei diritti.

È tuttavia indispensabile premettere che nello studio di queste tematiche non può mancare un approccio e una connotazione valoriale. Non è possibile, in sostanza, limitarsi a indagare le articolazioni territoriali nei loro tratti istituzionali e nei rapporti reciproci, prendendo le mosse dall’analisi del sistema delle autonomie territoriali italiane, approdando successivamente al sistema multilivello sovranazionale, soprattutto quello dell’Unione Europea, ma occorre continuamente ricercare quale sia a quei livelli istituzionali il grado di tutela e di effettività dei diritti costituzionali.

Non è possibile non riconoscere, come punto di partenza, che la tutela dei diritti sociali sia tradizionalmente attribuita dalle Costituzioni nazionali agli

Stati<sup>1</sup>, tant'è che nel contesto europeo, a far data dal 1919, si registra il corposo e dettagliato catalogo di diritti contenuto nella Costituzione di Weimar. Ciononostante, è oramai indispensabile interrogarsi in ordine all'esistenza di «uno spazio europeo dei diritti sociali»<sup>2</sup>.

Occorre dunque indagare il dato testuale dei Trattati europei, con particolare riguardo al 3° comma dell'art. 3 del Trattato di Lisbona, laddove prevede che l'Unione si deve adoperare «per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale»<sup>3</sup>, prendendo atto del tentativo di garantire precettività a quelle affermazioni tramite l'istituzione del c.d. «Pilastro europeo dei diritti sociali», che consentirà il «superamento della concezione del cittadino europeo come *homo oeconomicus*»<sup>4</sup>, realmente funzionale all'affermazione di dinamiche federative<sup>5</sup>.

La ricerca di effettività di quei diritti dovrà passare attraverso l'analisi della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che è riuscita, in una prima fase, a garantire i diritti sociali attraverso un'interpretazione estensiva delle tradizionali quattro libertà poste a fondamento delle primigenie Comunità europee, nello specifico facendo valere, «con un'operazione di trascinamento», lesioni di situazioni giuridiche soggettive concernenti il diritto allo studio, derivandole dalla libertà di circolazione delle persone nella Comunità europea<sup>6</sup>.

1. Cfr., di recente sul tema A. Morelli, *Il ruolo dei diritti sociali nella democrazia contemporanea*, in P. Grimaudo e L.G. Arcaro Conci (a cura di), *I Diritti sociali. Un dialogo Europa e America latina*, Bonomo, Bologna, 2020, ove l'Autore pone l'accento sulla stretta connessione, parlando di «legame indissolubile», tra i diritti sociali e i contesti delle democrazie costituzionali pluraliste, riferendosi evidentemente agli Stati sovrani, ancorché, è inevitabile che se la stessa Unione Europea intende incamminarsi lungo quella strada, dovrà acquisire quei medesimi caratteri, assicurando la salvaguardia degli stessi diritti sociali.

2. Proprio in questo senso, cfr., P. Bilancia, *Per uno spazio europeo dei diritti sociali*, in Id., *La dimensione europea dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 1-2.

3. Cfr., P. Bilancia, *Per uno spazio europeo dei diritti sociali*, cit., p. 7.

4. Ivi, pp. 8-9.

5. Per una disamina dettagliata della situazione di tutela dei diritti sociali nei diversi Paesi europei, si rinvia all'analisi di J. Luther, *Il futuro dei diritti sociali dopo il "social summit" di Göteborg: rafforzamento o impoverimento?*, in P. Bilancia, *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit., p. 24 ss. Sull'implementazione della tutela dei diritti fondamentali in quanto funzionale a dinamiche federative, interessanti sono i contributi in A. Di Stasi e L.S. Rossi (a cura di), *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; cfr., anche A. Festa, *Lo Stato di diritto nello spazio europeo. Il ruolo dell'Unione europea e delle altre organizzazioni internazionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, ove l'Autrice pone l'accento sul ruolo dell'Unione Europea nel consolidamento dello Stato di diritto nel contesto del territorio europeo.

6. Cfr., P. Bilancia, *Per uno spazio europeo dei diritti sociali*, cit., p. 15, ove ricorda il caso C-39/86, *Blaizot v. University of Liège*.

Essendo, tuttavia, i diritti sociali diritti a prestazione, che hanno inevitabili costi, si deve avere il coraggio di pretendere che la sostenibilità dei relativi oneri<sup>7</sup> porti necessariamente «alla predisposizione di una fiscalità europea e a un bilancio dell'Unione che possano supportare l'adozione di politiche sociali e redistributive in una prospettiva di contrasto alle disuguaglianze, evitando un'intollerabile deriva di *dumping* sociale e fiscale», che rischierebbe, ancora una volta, di far assurgere i soli diritti economici alla piena tutela europea, ai danni dei diritti sociali e delle connesse politiche<sup>8</sup>, con conseguente inevitabile “mutualizzazione” dei debiti degli Stati membri<sup>9</sup>.

Così inteso, dunque, il modello sociale europeo non sarebbe un modello vuoto, qualora riuscisse a realizzare adeguati standard di istruzione e formazione, garantire livelli essenziali di tutela della salute e provvedere a creare o incentivare modelli di *social housing*, qualora fosse in definitiva in grado di «colmare il gap sociale accresciuto dalla crisi economica e perforato dai fenomeni oramai strutturali della globalizzazione»<sup>10</sup>.

## 2. L'impatto della crisi dei debiti sovrani sulla salvaguardia dei diritti sociali

Ciò premesso, non v'è dubbio dunque che la crisi finanziaria che ha investito i debiti sovrani di diversi Stati, manifestatasi in Europa nel 2009 e trasfor-

7. In argomento, cfr., B. Brancati, *Tra diritti sociali e crisi economica. Un equilibrio difficile per le Corti costituzionali*, Pisa University Press, Pisa, 2018 e L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Cedam, Padova, 2021.

8. Cfr., P. Bilancia, *Per uno spazio europeo dei diritti sociali*, cit., pp. 17 e 18; sui rischi di crescenti disuguaglianze in ambito europeo, cfr., anche, A. Patroni Griffi, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in P. Bilancia, *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit., p. 73 ss., che pone l'accento sulla necessità di redistribuzione delle ricchezze e dunque di meccanismi solidali, rilevando come la lotta alle disuguaglianze non sia solo funzionale alla creazione di un'Europa solidale, ma sarebbe anche un elemento di rafforzamento dello stesso mercato europeo. Sui temi del c.d. *dumping* fiscale e sociale sia consentito rinviare a M. Belletti, *Costituzione Fiscale Multilivello*, in «Federalismi.it», numero speciale 5/2018, 14 dicembre 2018, ove si ravvisa una difficile perequazione e una claudicante dimensione sociale a livello di Unione Europea, che sarebbe invero indispensabile per una reale spinta federativa.

9. In questo senso, cfr., F. Merusi, *Il debito pubblico nell'Euro. L'impossibile convergenza del debito pubblico dello Stato italiano*, in «Lo Stato – Rivista semestrale di scienza costituzionale e teoria del diritto», n. 13, 2019, p. 278 ss., secondo Farini, su indicazione di Cavour, per istituire il nuovo Stato nazionale occorre accollarsi anche il debito pubblico del duca di Modena, così come venne fatto per tutte le entità statali confluite nel Regno d'Italia.

10. Cfr., P. Bilancia, *Per uno spazio europeo dei diritti sociali*, cit., pp. 24.

matasi in grave crisi economica e occupazionale, ha determinato «un cambiamento di rotta nel processo di integrazione europea che, a sua volta, ha impattato significativamente sui sistemi costituzionali nazionali cui è stato richiesto di adeguarsi a un nuovo impianto»<sup>11</sup>.

Basti pensare all'approvazione di nuove discipline in tema di stabilità, come il c.d. MES, Meccanismo europeo di stabilità, e sulla *governance* economica, come il c.d. *Fiscal Compact*, che, se da un lato, hanno dato un nuovo impulso al progetto federativo europeo, dall'altro hanno comportato interrogativi in ordine alla conformità con gli ordinamenti degli Stati membri e con gli assetti nazionali. Il che dicasi, nonostante lo Stato italiano abbia comunque recepito la citata riforma, mediante la costituzionalizzazione del c.d. "equilibrio di bilancio"<sup>12</sup>, tramite la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, attuata con la legge n. 143 del 2012.

Nonostante le non poche perplessità e critiche alle citate riforme, qualora osservate attraverso il prisma della crisi pandemico/sanitaria e poi economica, succeduta alla prima, pare innegabile poter rilevare che questa volta l'impatto sui Paesi europei sia stato decisamente inferiore per diverse ragioni. In primo luogo, questa crisi è intervenuta a fronte di bilanci nazionali che, se non già consolidati, erano sulla via del consolidamento, nonostante la crisi "simmetrica", si sia ben presto trasformata in crisi "asimmetrica" per quei Paesi che avevano ancora un rapporto debito/PIL lontano dai parametri europei; ove i sistemi sanitari, proprio in ragione delle forzose razionalizzazioni, hanno faticato non poco a dare risposte efficaci alla pandemia, con l'emersione di drammatiche carenze di terapie intensive.

Il sistema bancario, a differenza di quanto accaduto con la precedente crisi, ha retto e ha persino, seppur limitatamente, contribuito alla ripresa (economica), attraverso la concessione di prestiti alle imprese. È stata, tuttavia, la stessa Unione Europea a inaugurare un'autentica svolta "sociale", in un primo momento sospendendo i c.d. parametri di Maastricht, poi, a seguito di complesse trattative in seno al Consiglio europeo, varando un ambizioso programma di finanziamenti funzionale alla ripresa e alla tutela sociale<sup>13</sup>.

11. Così, cfr., P. Bilancia, *La Repubblica e l'Unione Europea*, in P. Bilancia – E. De Marco (a cura di), *L'Ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la società*, Wolters Kluwer, Milano, 2021, p. 100.

12. Così, P. Bilancia, *La Repubblica e l'Unione Europea*, cit., pp. 100-101. In argomento, cfr., anche C. Golino, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, Cedam, Padova, 2013.

13. Su queste tematiche sia consentito più ampiamente rinviare a M. Belletti, *Il "governo" dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla Costituzione economica e sul processo "federativo" europeo*, in «Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online», n. 1, 2021, p. 20 ss.

Soprattutto è stato subito chiaro che i Paesi che erano meglio in grado di affrontare la crisi pandemica, e dunque di limitare gli effetti della crisi economica, erano proprio quelli che avevano messo in sicurezza i loro debiti pubblici. Se ne deduce dunque che è errata l'equazione *più spesa pubblica corrisponde a più risorse per il settore socio-sanitario-previdenziale*, essendo vero, invece, l'esatto contrario, vale a dire, *più razionalizzazione della spesa e contenimento del debito, maggiore sostenibilità di quello, maggiori risorse da impiegare* sul versante "sociale"<sup>14</sup>.

È difficile dimenticare la famosa lettera inviata il 5 agosto 2011, nel bel mezzo della crisi dei debiti sovrani, al Governo italiano e a quello spagnolo da parte del Presidente uscente e del Presidente entrante della BCE, ove si indicava la necessità di adottare diverse riforme strutturali, riguardanti la liberalizzazione dei servizi pubblici locali e delle professioni, le privatizzazioni, il mercato del lavoro, il sistema di welfare, il sistema di contrattazione. Si chiedeva inoltre l'anticipo del pareggio di bilancio al 2013, il completamento di alcune riforme incidenti sulla spesa, tra le quali quella pensionistica, nonché, l'abolizione delle Province<sup>15</sup>.

È noto come della realizzazione di quelle riforme – talune delle quali ebbero a imbattersi contro la scure della Corte costituzionale – unitamente alla costituzionalizzazione del c.d. equilibrio di bilancio, se ne fece carico il Governo Monti.

Ciò che interessa qui rimarcare, nonostante non manchino voci di segno contrario<sup>16</sup>, è il dato che la costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, in quanto volta ad assicurare la sostenibilità sui mercati del debito pubblico, unitamente al necessario consolidarsi di dinamiche redistributive<sup>17</sup>, avrebbe dovuto essere funzionale alla garanzia dei diritti sociali<sup>18</sup>, posto che il control-

14. Così, cfr., M. Belletti, *Il "governo" dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla Costituzione economica e sul processo "federativo" europeo*, cit., p. 26.

15. Cfr., G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo*, in «Quaderni Costituzionali», n. 1, 2014, p. 32.

16. Cfr., tra le tante, M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in «Astrid Rassegna» e in G. Della Torre (a cura di), *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di studi (Varenna, 20-22 settembre 2012), Giuffrè, Milano, 2013; M. Benvenuti, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; A. Guazzarotti, *Crisi dell'euro e conflitto sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2016; A. Somma, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, DeriveApprodi, Roma, 2014; F. Salmoni, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e Costituzione*, Wolters Kluwer - Cedam, Milano-Padova, 2019.

17. Sulle quali, cfr., S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 71 ss., che vede nelle parole dell'art. 36 Cost. «un equilibrio necessario tra economia e diritti, tra attività economica e condizione della persona».

18. Così, cfr., N. Lupo, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in «Amministrazione in cammino», 2012.

lo e la razionalizzazione della spesa pubblica, con conseguente contenimento dell'indebitamento, sono essi stessi funzionali alla salvaguardia di quei diritti, in quanto volti a bilanciare e contemperare le pretese di solvibilità dei mercati e le pretese di erogazione di servizi da parte dei cittadini<sup>19</sup>.

### **3. La piena attuazione dell'art. 119 Cost. quale presupposto di finanze sane, funzionali alla garanzia dei diritti sociali**

Nonostante lo stretto rapporto tra sostenibilità del debito pubblico e garanzia dei diritti sociali, manca ancora nell'ordinamento italiano un tassello fondamentale alla realizzazione di una riforma organica e razionale della finanza pubblica multilivello, ovvero, l'attuazione del c.d. *federalismo fiscale* e dunque, dell'art. 119 Cost.

A tale proposito è del tutto evidente che per "*federalismo fiscale*" non si intende il mero trasferimento di maggiori risorse, che, come tale, continuerebbe a intervenire secondo il criterio della "spesa storica". Si evince, infatti, dai lavori della "Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale", che i passi avanti sono stati fatti unicamente per gli enti locali, in particolare, per il livello comunale, ove si rinviene un aumento dei trasferimenti, oltre a strumenti e meccanismi perequativi. Il che dipenderebbe appunto dal «riconoscimento di risorse aggiuntive al comparto dei Comuni», ovvero da una finanza che rimane ancora quasi esclusivamente derivata, mentre l'art. 119 Cost. intendeva orientarsi verso un'autonomia tributaria e finanziaria di entrata e di spesa, laddove, evidentemente, la seconda è subordinata alla piena realizzazione della prima<sup>20</sup>.

Sempre a livello locale sarebbe stato avviato un processo di revisione dei fabbisogni standard, con l'obiettivo di sganciarli dai parametri della spesa storica, collegandoli a livelli standardizzati per tutto il Paese.

Invero, vi è stata una fase, tra il 2001 e il 2010, nella quale il c.d. *federalismo fiscale* era uno dei temi più rilevanti nel dibattito costituzionalistico<sup>21</sup>, poi, pa-

19. Così, come problematicamente evidenziato da G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo*, cit., p. 30 ss.

20. In questo senso, cfr., *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Alberto Zanardi, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

21. Tra i più attenti studiosi della materia si segnala A. Brancasi, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in C. Pinelli e T. Treu (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, il Mulino, Bologna, 2010; Id., *L'autonomia finanziaria de-*

radossalmente quasi dimenticato a fronte dell'emergenza economica dovuta alla crisi dei debiti sovrani. Come è noto, infatti, quella fase si è tutt'altro che orientata verso la realizzazione della citata riforma, avendo invece inaugurato ipotesi di coordinamento finanziario, a dir poco, pervasive non solo nei confronti dell'autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed enti locali, ma, addirittura, incidenti sulla stessa autonomia organizzativa, come nel caso dell'imposizione della riduzione del numero di consiglieri e assessori regionali, fatta salva dalla Corte costituzionale, proprio in nome di un "anomalo" coordinamento finanziario<sup>22</sup>.

A ben riflettere, accantonare l'attuazione di quella riforma sistemica e organica in costanza della crisi dei debiti sovrani è sembrato un evidente paradosso, poiché, proprio la realizzazione di quell'impianto avrebbe consentito di affrontare la crisi non già con tagli lineari alla spesa storica, ma con meccanismi di *spending review* e di riparto delle risorse mediante il criterio dei c.d. costi standard.

Tuttavia, è oramai divenuta constatazione generalizzata quella secondo la quale nella gestione delle emergenze le autonomie territoriali sarebbero unicamente di "intralcio", dovendosi fare da parte per lasciare mano libera al decisore centrale<sup>23</sup>.

*gli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in «Le Regioni», n. 1, 2003, p. 41 ss.; G. Rivosecchi, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Atti del Seminario ISSIRFA, Roma, 13 giugno 2013, Giuffrè, Milano, 2014, p. 147 ss.; N. Lupo, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge rinforzata*, Atti del Convegno "Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità", Varenna 20-22 settembre 2012.

22. Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 198 del 2012, preceduta dalla sentenza n. 148 del 2012, che salvava un coordinamento finanziario che impattava significativamente sull'autonomia organizzativa. Per un'analisi dettagliata e critica della giurisprudenza costituzionale in quella fase istituzionale, cfr., S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, cit.

23. Dinamiche queste che si sono consolidate anche in costanza dell'odierna crisi pandemico/sanitaria e della conseguente crisi economica, puntualmente legittimate dal Giudice delle leggi, in maniera forse fin troppo perentoria e non efficacemente argomentata. Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 37 del 2021, ove la Consulta, senza nemmeno entrare nel merito della legislazione regionale, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Regione nella gestione della crisi pandemica; cfr., inoltre, Corte costituzionale, sentenza n. 198 del 2021, ove viene fatto salvo l'impianto dei diversi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di gestione della prima fase dell'emergenza pandemica, che avrebbero trovato base giuridica nel decreto legge 25 marzo 2020, n. 19, recante *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19*, oppure, ancora, la riconduzione da parte della Consulta della quarantena obbligatoria in caso di contagio Covid alla limitazione della libertà di circolazione e soggiorno (art. 16 Cost.), piuttosto che alla limitazione della libertà personale (art. 13 Cost.). In argomento, cfr., A. Morelli, *Trappor-*

Persino l'obiettivo del raggiungimento dell'equilibrio di bilancio veniva considerato in contrasto con la piena attuazione del federalismo fiscale, quando, tutt'al contrario, quella riforma sarebbe stata proprio funzionale a dinamiche di pareggio di bilancio, perché avrebbe consentito riparti di risorse secondo il criterio dei costi standard, piuttosto che sulla base della spesa storica stratificatasi negli anni, assicurando una garanzia uniforme sul territorio nazionale dei "livelli essenziali delle prestazioni", piuttosto che consolidare gli sprechi e le irragionevolezza delle gestioni precedenti.

È bene ricordare che l'attuazione del federalismo fiscale non risponde a un'opzione legislativa, ma a un preciso obbligo costituzionale di concretizzazione dei contenuti dell'art. 119 Cost., con il quale si era inteso passare da un sistema di finanza regionale e degli enti locali prevalentemente derivata a un sistema di finanza diretta di quei medesimi enti territoriali<sup>24</sup>. Ne deriva, pertanto, che, ancorché giustificata dalla situazione di assoluta straordinarietà, in punto di tenuta dei conti pubblici, non pare del tutto coerente con l'impianto costituzionale la previsione di cui all'art. 12 della legge n. 243 del 2012, di attuazione della legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1, di *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, che contempla un concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, nonostante non si sia ancora affermato un sistema di finanza diretta degli enti territoriali.

Ancor più singolare pare l'ipotesi, fatta salva dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 205 del 2016, contemplata dalla legge di stabilità per il 2015, nel contesto dell'organico quadro di riforma degli enti di area vasta, in forza della quale «le Province e le Città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente» e versano «ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa», che introduce un inedito sistema di «finanza derivata statale».

*ti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, in «Quaderni Costituzionali», n. 4, 2020, p. 747 ss., che rileva come l'incertezza sul livello istituzionale sul quale calibrare l'organizzazione degli strumenti di contenimento del contagio non sarebbe altro che «il riflesso dell'endemica incertezza del regionalismo italiano, segnato da una non lineare commistione di modelli diversi e dalla marcata tendenza all'uso congiunturale dell'autonomia».

24. In argomento, cfr., R. Bin, *Verso il "federalismo fiscale" o ritorno al 1865?*, in «Le Regioni», n. 4, 2010, il quale rileva che piuttosto che definire i livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni fondamentali di Regioni ed enti locali, per individuare i "costi standard" e stabilire l'entità delle risorse necessarie per il relativo finanziamento, sarebbe stato opportuno mettere sotto controllo i costi dello Stato centrale, applicando anche in materia tributaria e finanziaria l'inversione del criterio di conferimento delle competenze, introdotto dalla riforma del 2001 per la potestà legislativa.

È soltanto grazie alle prime tre richieste di attivazione del regionalismo differenziato che è tornato di attualità politico/istituzionale il tema dell'attuazione del federalismo fiscale.

#### 4. Da dove ripartire per l'attuazione del federalismo fiscale?

Il punto di (ri)partenza per l'attuazione del *federalismo fiscale* non può che essere quell'importante impianto di decreti legislativi attuativi della legge delega n. 42 del 2009, ai quali andranno inevitabilmente apportate talune modifiche, adottati tra il 2010 e il 2012, alcuni dei quali costituivano un significativo balzo in avanti sulla via dell'affermazione di un reale sistema autonomista<sup>25</sup>.

Uno dei provvedimenti più importanti, in quanto funzionale a introdurre il rapporto cardine nel corretto funzionamento delle forme di decentramento territoriale, ovvero, quello tra autonomia e responsabilità, era il provvedimento in tema di “*Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni*”, d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149, purtroppo dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 219 del 2013, proprio nella parte in cui contemplava misure sanzionatorie nei confronti degli amministratori resisi responsabili di grave dissesto finanziario in materia sanitaria. Misure, peraltro, che sarebbero state di immediata applicabilità, a differenza di buona parte delle discipline contenute negli altri decreti.

La Consulta ebbe a precisare che

non si può dubitare, peraltro, che la reiterata e pervicace violazione dei principi volti al coordinamento della finanza pubblica, ma talvolta declinati in forma stringente, possa costituire in sé un'ipotesi di violazione di legge, rilevante ai sensi dell'art. 126 Cost. Quando tali principi comportino l'obbligo di contenere la spesa, la Regione, sottraendosi a misure destinate a operare sull'intero territorio nazionale, anche nella prospettiva di assicurare uno standard uniforme dei livelli essenziali delle prestazioni attraverso la compressione di prestazioni eccedenti tale standard [...], in definitiva viene meno all'obbligo solidaristico sopra rammentato, avvantaggiando indebitamente i propri residenti, rispetto a chiunque altro.

25. Si pensi al c.d. *federalismo demaniale*, ovvero, al d. lgs. 28 maggio 2010, n. 85, di *Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio*; al *federalismo infrastrutturale*, di cui al d. lgs. 31 maggio 2011, n. 88, *Risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali*; al d. lgs. 6 maggio 2011, n. 68, recante *Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*.

Tuttavia, la fattispecie di grave dissesto finanziario introdotta «non giustifica da sé l'esercizio del potere sanzionatorio dello Stato, se non accompagnata da una valutazione circa la gravità degli effetti da essa cagionati, da parte dei soli organi costituzionali a ciò chiamati dalla Costituzione»<sup>26</sup>.

A ciò si aggiunga che la Consulta pervenne all'incostituzionalità di quella disciplina, non soltanto per irragionevolezza della citata misura, ma anche per irragionevolezza del contesto nel quale si applicava la specifica misura della rimozione e dell'incandidabilità del Presidente di Regione ritenuto responsabile del grave dissesto, ovvero, quella dei c.d. Piani di Rientro, che faceva coincidere nella persona del Presidente di Regione quella di Commissario *ad acta*, incaricato dal Governo di risolvere il dissesto finanziario da lui stesso provocato.

Proprio perché l'attività del Commissario deve essere messa al riparo dall'interferenza degli organi regionali, lo stesso inadempimento del Commissario nel mancato raggiungimento degli obiettivi del Piano di Rientro, esulerebbe «dalla piena ed esclusiva imputabilità agli organi di vertice della Regione»<sup>27</sup>. Tema sul quale la Corte costituzionale è comunque tornata di recente con una importante pronuncia, come si avrà cura di precisare oltre.

Fatto sta, che, allo stato attuale, l'odierno assetto normativo delle autonomie territoriali non contempla alcun nesso tra autonomia e responsabilità<sup>28</sup>.

## **5. I “Piani di Rientro”: strumenti volti a garantire l'unità giuridica, l'unità economica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, oppure, meccanismi di differenziazione *in pejus* tra le Regioni?**

L'impossibilità di attivare il rapporto tra autonomia e responsabilità diviene tanto più problematica se solo si pensa che in costanza della c.d. legislazione sulla crisi, il principale strumento di coordinamento finanziario era proprio costituito dai sopracitati Piani di Rientro, che, ancorché posti a salvaguardia dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, nonché della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi sull'intero territorio nazionale, secondo il disposto dell'art. 120 Cost., 2° com-

26. Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 219 del 2013, Punto n. 14.5. del *Considerato in diritto*.

27. Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 219 del 2013, Punto n. 14.7. del *Considerato in diritto*.

28. L'importanza dell'effettività dello stretto legame e interdipendenza tra autonomia e responsabilità è ben chiarita da M. Salerno, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013.

ma, determinano invece significative differenziazioni tra i territori e incisive limitazioni dei diritti – soprattutto sociali e socio/sanitari – dei residenti nelle regioni interessate.

È noto, infatti, come i residenti in quelle regioni subiscano non irrilevanti aumenti dell'imposizione tributaria, sotto forma principalmente di incrementi delle addizionali Irpef e delle accise sui carburanti, oltre a subire una significativa riduzione dei servizi socio/sanitari. Le Regioni in Piano di Rientro sono tenute a operare significative razionalizzazioni della rete ospedaliera, che hanno pesato non poco con il successivo affacciarsi della crisi pandemico/sanitaria, ma, soprattutto, viene impedita alle stesse Regioni l'implementazione dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>29</sup>. Il che si è talvolta sostanziato in misure di significativo impatto sulla salute degli individui, come la declaratoria di incostituzionalità delle leggi della Regione Campania e della Regione Abruzzo di istituzione del c.d. "Registro dei tumori", con le connesse strutture amministrative<sup>30</sup>.

La situazione descritta determina evidentemente e paradossalmente un regionalismo differenziato "sostanzialmente capovolto" rispetto a quanto contemplato nel 3° comma dell'art. 116 Cost., ove non si hanno Regioni con competenze ulteriori, che rendono servizi migliori ai loro residenti, riducendo l'imposizione fiscale, ma l'esatto contrario, ovvero, Regioni che vedono ridursi le competenze, o sono costrette a esercitarle sotto controllo governativo, che non possono implementare i servizi per i residenti, che vedono aumentare l'imposizione fiscale.

È del tutto evidente che un impianto a tal punto irragionevole della disciplina dei Piani di Rientro, assai lontano dagli obiettivi assunti dal 2° comma dell'art. 120 Cost., non poteva non tornare al vaglio del Giudice delle leggi.

Così è stato in occasione della sentenza n. 168 del 2021, ove la Corte costituzionale primariamente rimarca l'importanza del rapporto tra autonomia e responsabilità, precisando che con la riforma del Titolo V «la maggiore autonomia è stata riconosciuta nell'ambito di una prospettiva generativa, per cui promuovendo processi di integrazione fra i vari livelli istituzionali e civili, gli enti territoriali avrebbero consentito una migliore attuazione, rispetto all'assetto precedente, dei valori costituzionali»<sup>31</sup>, assumendo quel rapporto alla stregua di un obbligo costituzionale.

Lo Stato, nell'attuazione del Piano di Rientro, «non può mancare di rag-

29. Sono molteplici le pronunce della Corte costituzionale in argomento; la più recente è Corte costituzionale, sentenza n. 142 del 2021.

30. Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 79 del 2013, per quanto riguarda la Regione Campania e Corte costituzionale, sentenza n. 104 del 2013, riferita alla Regione Abruzzo.

31. Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 168 del 2021, Punto 10.3 del *Considerato in diritto*.

giungere l'effetto utile ed è tenuto a impegnare, se del caso, le proprie migliori energie e anche adeguate risorse finanziarie». Il che non deve travalicare il principio di «responsabilità finanziaria imputabile a una determinata realtà territoriale», ma deve consentire il raggiungimento di «un punto di equilibrio che impedisca, a danno di tutta la Repubblica, il cronicizzarsi di una condizione di crisi, che risulterebbe lesiva di plurimi principi costituzionali», posto che in quella situazione si stabilizzerebbero «la sospensione degli ordinari meccanismi di responsabilità politica e del relativo potere di controllo degli elettori locali», a fronte della sostituzione governativa degli organi politici regionali; si avrebbe «l'incremento ai massimi livelli della pressione fiscale» in via automatica, dunque, non imputabile a una specifica decisione dei rappresentanti degli elettori regionali; si registrerebbe «il venir meno della garanzia dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) nei confronti degli abitanti della Regione», «la discriminazione degli stessi in contrasto con il principio di eguaglianza», «il *vulnus* al principio dell'equilibrio di bilancio»<sup>32</sup>.

Ne deriva, conclusivamente, che «la descritta paradossale situazione sottolinea l'incongrua modalità di disciplina del potere sostitutivo statale declinata dalla norma censurata», la quale ha «escluso la possibilità che il commissario ad acta sia sin dall'inizio assistito da una adeguata ed efficace struttura di supporto extra regionale, in quanto ha invece preteso affidare il compito di fornirla alla stessa amministrazione regionale, quando sono proprio la grave inefficienza e il condizionamento ambientale di quest'ultima che hanno concorso a determinare le condizioni dell'attivazione del potere sostitutivo»<sup>33</sup>.

In sostanza, con questa pronuncia, la Corte costituzionale ha fatto venire meno alcuni presupposti della declaratoria di incostituzionalità delle misure sanzionatorie contemplate dal d.lgs. 149 del 2011, in ordine alla rimozione e incandidabilità del Presidente di Regione resosi responsabile di grave dissesto finanziario, rendendo ora possibile l'attivazione di meccanismi sanzionatori e di responsabilità nei confronti degli amministratori, a fronte dell'auspicio di una netta separazione tra organi politici che hanno creato le condizio-

32. Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 168 del 2021, Punto 10.3.1 e 10.3.4 del *Considerato in diritto*, ove la Consulta rileva che «in dieci anni, il disavanzo cristallizzato nel piano di rientro si è ridotto – in termini assoluti – di pochissimo, passando da 104,304 mln di euro iniziali a € 98, 013 mln a fine 2019, con la conseguenza che gli abitanti della Calabria stanno da dieci anni colmando una voragine finanziaria che cresce e si alimenta di anno in anno. A fronte di questi sacrifici finanziari, i medesimi cittadini non godono però di servizi sanitari adeguati, perché i LEA ancora non sono garantiti secondo il livello ritenuto sufficiente [...], mentre la mobilità sanitaria dei cittadini calabresi ha oramai assunto dimensioni imponenti».

33. Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 168 del 2021, Punto 10.3.6 del *Considerato in diritto*.

ni per il commissariamento e apparati amministrativi che gestiscono la fase commissariale.

Infatti, il commissariamento, «in situazioni estreme», «non può essere certo attuato attraverso il mero avvicendamento del vertice, senza considerare l'inefficacia dell'intera struttura sulla quale tale vertice è chiamato a operare in nome dello Stato». In tal caso, si rischierebbe di produrre, «a causa dell'impotenza cui si destina il commissario, un effetto moltiplicatore di diseguglianze e privazioni in una Regione che già sconta condizioni di sanità diseguale»<sup>34</sup>.

## **6. Le risposte date nel tempo dalla Corte costituzionale per l'attuazione del “federalismo fiscale”**

Di fronte al perdurare della mancata attuazione dell'art. 119 Cost. da parte del legislatore, una volta superata la fase della c.d. legislazione della crisi, con il conseguente passaggio dai governi tecnici ai governi politici, talune preziose indicazioni, utili per dare finalmente un'attuazione organica a quella riforma, iniziano a pervenire dalla Corte costituzionale, nel fare salve alcune interessanti scelte operate dal legislatore<sup>35</sup>.

Si sperimenta, in primo luogo, un coordinamento finanziario non più basato esclusivamente sui vincoli, ma anche sui meccanismi premiali, il c.d. coordinamento “virtuoso”, che assicura il riconoscimento di misure premiali laddove il legislatore regionale garantisca la valorizzazione della concorrenza in diversi ambiti, ma soprattutto con riguardo alla gestione dei servizi pubblici locali<sup>36</sup>, in quanto funzionale all'implementazione del PIL, posto che i parametri nel rapporto deficit/Pil, o debito/Pil, si raggiungono non solo, o non tanto, riducendo la spesa, ma forse soprattutto, aumentando il Pil.

La Corte costituzionale inizia a verificare il coordinamento finanziario in maniera più rigorosa, individuandone le condizioni e rendendole precettive dalla pronuncia n. 64 del 2016, assicurandosi che si svolga per obiettivi e non già per vincoli di risultato, pretendendo inoltre la “proporzionalità” del medesimo coordinamento dalla sentenza n. 272 del 2015.

L'autentico punto di svolta è con ogni probabilità costituito dalla sentenza

34. *Ibidem*.

35. Per un approfondimento di queste dinamiche sia consentito rinviare più ampiamente a M. Belletti, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Giappichelli, Torino, 2016.

36. Tra le numerose pronunce, si segnalano le più rilevanti; cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 200 del 2012; 299 del 2012; 27 del 2013; 38 del 2013; 41 del 2013; 85 del 2013; 165 del 2014.

n. 65 del 2016, ove viene dalla Consulta fatto salvo il c.d. “autocoordinamento”, ovvero, un coordinamento finanziario non più di dettaglio sulle singole voci di spesa, ma per obiettivi di spesa nei diversi settori, con indicazione della percentuale di riduzione della spesa.

Sono le Regioni, in tal caso, a individuare le modalità mediante le quali operare i tagli alla spesa; la relativa previsione di “autocoordinamento” confluisce in un’intesa della Conferenza permanente, al fine di operare il riparto del contributo alla finanza pubblica delle Regioni negli specifici ambiti di spesa.

Solo in assenza di intesa, l’assegnazione dei relativi importi avviene tramite D.p.c.m., riferendola ad ambiti di spesa delle singole Regioni, assumendo come parametro il PIL regionale e la popolazione residente.

In sostanza, la disciplina statale non impone di effettuare riduzioni di identico importo in tutti i settori, ma semplicemente «richiede di intervenire in ciascuno di questi, limitandosi a individuare un importo complessivo di risparmio, e lasciando alle Regioni, in primo luogo, il potere di decidere l’entità dell’intervento in ogni singolo ambito», ma soprattutto, la Consulta non esclude affatto che «la riduzione avvenga prevedendo tagli maggiori proprio nei settori in cui la spesa sia risultata improduttiva, eventualmente evitando di coinvolgere in modo rilevante, e nella medesima misura, gli ambiti in cui la spesa si sia rivelata, al contrario, efficiente». Il che trova peraltro conferma nella previsione della «possibilità, per le Regioni, di adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi, comunque, non inferiori agli importi indicati»<sup>37</sup>.

Sulla base delle citate indicazioni, la piena attuazione del c.d. “federalismo fiscale” dovrebbe concretizzarsi non già con l’indicazione di vincoli puntuali alla spesa degli enti territoriali, ma tramite vincoli di carattere macro e sistemici, valorizzando dunque le condotte virtuose degli stessi, tramite discipline di “autocoordinamento”, mediante le quali lo Stato lasci la concreta definizione dei risparmi di spesa a una intesa raggiunta in seno alla Conferenza Stato-Regioni. Infine, dovranno essere, evidentemente, esclusi i vincoli di spesa associati ai trasferimenti statali.

Sul versante delle entrate dovranno essere ridotti i trasferimenti statali e aumentate le entrate dirette degli enti territoriali, con conseguente attuazione del fondo perequativo a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante. È evidente, tuttavia, che il presupposto ineludibile per l’attivazione della riforma non potrà che essere la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni

37. Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 65 del 2016, Punto n. 5.1. del *Considerato in diritto*.

concernenti i diritti civili e sociali da garantire sull'intero territorio nazionale e la definizione dei "costi standard".

Soprattutto, però, come più sopra ampiamente argomentato, l'ampio riconoscimento di autonomia – in tal caso, tributaria e finanziaria, di entrata e di spesa – non potrà assolutamente non essere accompagnato da una marcata valorizzazione del principio di responsabilità, posto che la piena attuazione di una reale autonomia tributaria e finanziaria di entrata e di spesa non può non essere correlata a forme precettive di responsabilità, che si traducano finanche in significative sanzioni nei confronti degli organi regionali, quali, in ipotesi, la rimozione e l'incandidabilità dei responsabili di gravi dissesti finanziari.

## **7. Alcune conclusioni in ordine a una differenziazione regionale che sappia valorizzare i territori, garantendo uniformità nella fruizione dei servizi e nel godimento dei diritti sull'intero territorio nazionale**

Le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dovranno essere pertanto indirizzate alle esigenze e alle riforme più sopra enunciate, posto che è indubbio che questo abbia tra le sue principali missioni «quella di superare una diseguaglianza che spesso si sviluppa quale conseguenza del differente grado di sviluppo e di garanzia dei servizi delle Regioni». Pare, infatti, condivisibile l'impostazione secondo la quale lo stesso Piano non costituisce soltanto uno snodo cruciale per l'uscita dalla crisi, «ma si riflette in modo particolare sulla capacità espansiva delle competenze tra Stato e Regioni, tra centro e periferie»<sup>38</sup>.

In sostanza, la realizzazione dei citati presupposti consentirà probabilmente di riannodare le fila del tentativo di attuazione del regionalismo differenziato, benché, con tutte le cautele emerse nell'ampio dibattito svoltosi in dottrina<sup>39</sup>, improvvisamente interrotto dalla crisi pandemico/sanitaria.

È evidente che quello del regionalismo differenziato sia un tema al quale ci si deve avvicinare con uno sguardo non aprioristicamente favorevole, ma nemmeno preconceputamente contrario, posto che si dovrà vigilare su un'evoluzione del sistema delle autonomie che resti rispettoso dei limiti e dei principi

38. Così, cfr., M. Trapani, *La governance del PNRR e le Regioni*, in «Osservatorio sulle fonti.it», n. 2, 2021.

39. Così, cfr., A. Papa, *Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni: il caso paradigmatico della tutela del diritto alla salute*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del Convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità", Milano, 8 ottobre 2019, Centro Studi sul federalismo, 2019, p. 63 ss., laddove si auspica una differenziazione dei territori senza discriminare le persone.

desumibili dalla Parte I della Costituzione, imponendo, inoltre, «la complessa riorganizzazione amministrativa statale che la trasmigrazione di funzioni alle autonomie potrà concernere»<sup>40</sup>.

In tal caso, la stessa attuazione, per le Regioni che si trovino in una condizione di equilibrio di bilancio, del c.d. “regionalismo differenziato” non solo non potrà più essere considerato un vantaggio per le sole Regioni “ricche” e uno svantaggio per quelle con minore capacità fiscale per abitante, bensì, una risorsa per tutto il Paese.

Pare evidente, infatti, che, aumentando le risorse che le prime riescono a incamerare, tramite razionalizzazioni della spesa e le conseguenti dinamiche virtuose, si determinerebbe una maggiore contribuzione e un conseguente aumento del c.d. “residuo fiscale”, che dovrà essere reinvestito con finalità perequative a favore delle altre Regioni, andando dunque a vantaggio della crescita dell’intero Paese.

Anche qualora parte di quel “residuo fiscale” “ulteriore” dovesse essere trattenuto dalle Regioni “differenziate”, queste potranno avviare dinamiche di implementazione del Pil, quali, in ipotesi, la riduzione di alcune imposte<sup>41</sup>, che andranno a vantaggio del complessivo Pil nazionale, con le risorse ulteriori che potrebbero essere riservate al fondo perequativo a favore delle Regioni con minor capacità fiscale per abitante<sup>42</sup>.

È da rilevare peraltro che, l’attuazione del regionalismo differenziato non pare soltanto una facoltà costituzionalmente prevista, che deve naturalmente esercitarsi in conformità ai principi e alle discipline costituzionali in tema di unità e indivisibilità della Repubblica e di tenuta dei livelli essenziali delle prestazioni sull’intero territorio nazionale, ma non può che essere intesa come una delle diverse forme di attuazione del principio di sussidiarietà verticale – unitamente ai principi di differenziazione e adeguatezza – intimamente corre-

40. In questo senso, cfr., P. Bilancia, *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del Convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”, Milano, 8 ottobre 2019, Centro Studi sul federalismo, 2019, p. 9 ss.

41. La Corte costituzionale ha infatti di recente, seppur con diverse cautele, aperto alla possibilità per le Regioni di modulare taluni tributi con forme di riduzioni o esenzioni; cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 122 del 2019, ove la Consulta, con riferimento al “Bollo auto”, ha precisato che per sviluppare un’autonoma politica fiscale in funzione di specifiche esigenze, le Regioni possono introdurre esenzioni anche se non previste dal legislatore statale.

42. Sia consentito rinviare su queste dinamiche espansive, che potrebbero essere attivate dalla differenziazione regionale, a M. Belletti, *La differenziazione in Emilia-Romagna tra rispetto dell’equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali su base nazionale – Per una lettura senza pregiudizi dei profili finanziari*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del Convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”, Milano, 8 ottobre 2019, Centro Studi sul federalismo, 2019, p. 31 ss.

lato agli assetti territoriali decentrati, secondo il quale le competenze devono essere esercitate al livello più prossimo alla collettività, per esigenze di efficacia, efficienza e differenziazione. Vero è che quel principio trova codificazione nel 1° comma dell'art. 118 Cost. per la allocazione delle funzioni amministrative in capo agli enti territoriali; non v'è dubbio, tuttavia, che, seppur limitatamente alle Regioni che ne facciano richiesta, anche i conferimenti di cui al 3° comma dell'art. 116 Cost., risponderebbero a quelle medesime esigenze e troverebbero fondamento in quel medesimo principio<sup>43</sup>.

A ciò si aggiunga che, pare ora potersi affermare che la stessa differenziazione territoriale abbia assunto in una recente pronuncia della Corte costituzionale il rango di principio costituzionale, alla realizzazione e implementazione del quale deve tendere lo stesso legislatore ordinario<sup>44</sup>.

La Consulta, con la sentenza n. 33 del 2019, nel pronunciarsi sulle molteplici normative che impongono ai Comuni di esercitare le funzioni fondamentali in forma associata, tutte riconducibili a due atti normativi cardine della c.d. legislazione della crisi, il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, recante *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, e il decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, recante *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*, segnala «i gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinarie», cosicché, «un aspetto essenziale dell'autonomia municipale è quindi risultato relegato a mero effetto riflesso di altri obiettivi»<sup>45</sup>.

Il che risulta evidente anche con riferimento alla concreta definizione dei LEA, ove la determinazione ed enucleazione degli stessi, interviene a seguito della definizione e dello stanziamento delle risorse alle Regioni da parte del-

43. Così, cfr., M. Belletti, *La differenziazione in Emilia-Romagna tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali su base nazionale – Per una lettura senza pregiudizi dei profili finanziari*, cit., 2019, p. 32.

44. Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 33 del 2019.

45. Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 33 del 2019, Punto n. 7.6. del *Considerato in diritto*. Più precisamente, precisa la Consulta, «nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), l'individuazione (provvisoria) delle funzioni fondamentali (art. 21, comma 3) è stata meramente funzionale a permettere la disciplina del cosiddetto federalismo fiscale; nel d.l. n. 78 del 2010 (in via ancora provvisoria), e nel d.l. n. 95 del 2012 (in via non più provvisoria), essa è stata strumentale a vincolare, per motivi di *spending review*, i piccoli Comuni all'esercizio associato delle funzioni stesse».

lo Stato, nel c.d. “Patto per la salute”, quando, proprio in quanto essenziali e dunque non negoziabili e derogabili, i citati livelli dovrebbero essere definiti a priori e solo successivamente, sulla base di quelli, dovrebbero essere reperite le risorse necessarie<sup>46</sup>.

È evidente, invece, che una “fisiologica dialettica” tra attori istituzionali, caratterizzata da una “doverosa cooperazione” avrebbe dovuto assicurare «il raggiungimento del pur difficile obiettivo di una equilibrata, stabile e organica definizione dell’assetto fondamentale delle funzioni ascrivibili all’autonomia locale»<sup>47</sup>. Soprattutto, per quanto qui interessa, la Consulta rileva che sarebbe proprio quello della ridefinizione dei citati assetti ordinamentali

l’ambito naturale dove anche considerare i limiti – da tempo rilevati – dell’ordinamento base dell’autonomia locale, per cui le stesse funzioni fondamentali – nonostante i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà di cui all’art. 118, Cost. – risultano assegnate al più piccolo Comune italiano, con una popolazione di poche decine di abitanti, come alle più grandi città del nostro ordinamento, con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per effetto dell’uniformità, a garantire l’eguale godimento dei servizi, che non è certo il medesimo tra chi risiede nei primi e chi nei secondi<sup>48</sup>.

In sostanza, in taluni casi, paradossalmente, è la differenziazione, non certo l’uniformità a garantire la piena fruizione dei servizi e dunque il pieno godimento dei diritti riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Occorre, dunque, secondo la Corte, assicurare effettività al principio di differenziazione, che nei casi descritti non è altro che la traslazione del principio di ragionevolezza su base territoriale, unitamente a quelli di sussidiarietà e adeguatezza.

Conclusivamente, è di tutta evidenza che lo svolgimento dei diversi principi comunque ricollegati all’attuazione dell’impianto del “federalismo fiscale” non può essere lasciato alla “buona volontà” dell’occasionale legislatore e alla rigorosa verifica da parte della Corte costituzionale, poiché potrebbe palesarsi una qualsiasi altra emergenza, con il rischio della riproposizione di dinamiche

46. Cfr., in proposito M. Belletti, *“Patti per la salute” 2014-2015 e partecipazioni all’erogazione del servizio sanitario*, in R. Nania (a cura di), *Il diritto alla salute fra Stato e Regioni: il Patto per la salute 2014-2016*, Maggioli, Rimini, 2016. È sufficiente la lettura del comma 1 dell’art. 1 del c.d. “Patto per la salute” del 2014, che stabilisce il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale per gli anni 2014, 2015 e 2016, ove si evince che la finalità del Patto non è quella di garantire il miglior livello delle cure o la razionalizzazione del Servizio sanitario, bensì, «di garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica».

47. Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 33 del 2019, cit.

48. *Ibidem*.

di ricentralizzazione delle entrate e delle decisioni di spesa. I medesimi principi, dunque, una volta per tutte, dovranno ricevere una sistemica e organica formalizzazione in un contesto di definitiva attuazione dell'art. 119 Cost., che, è bene ricordarlo, non risponderebbe a un'opzione legislativa, bensì, a un vincolo costituzionale.

Il che non soltanto sarebbe funzionale alle dinamiche di quegli enti territoriali che chiedono maggiore autonomia, ma anche, se non soprattutto, sarebbe favorevole nei confronti di quelli che potrebbero finalmente fruire di autentici meccanismi perequativi, oltre alla redistribuzione dei residui fiscali delle Regioni con maggior capacità fiscale per abitante e potrebbero fruire di risorse aggiuntive e interventi speciali volti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, o per favorire l'effettivo esercizio dei diritti dell'individuo, secondo quanto stabilito dal 5° comma dell'art. 119 Cost.

# LE DISEGUAGLIANZE TERRITORIALI EUROPEE. CRITICITÀ E PROSPETTIVE DELL'INTERVENTO PUBBLICO NEI PROSSIMI ANNI

LEONARDO PASQUI

SOMMARIO: 1. Le disuguaglianze territoriali all'interno dell'Unione Europea e le convergenze/divergenze delle sue regioni – 2. La *Territorial Agenda 2030*: una guida alle criticità e alle prospettive dell'intervento pubblico nei territori – 3. L'intervento sui territori nella programmazione 2021-2027. Nuovi scenari o continuità? – 4. Osservazioni conclusive.

## 1. Le disuguaglianze territoriali all'interno dell'Unione Europea e le convergenze/divergenze delle sue regioni

Le disuguaglianze territoriali all'interno dell'Unione Europea sono un fenomeno complesso che si inserisce nel più ampio contesto globale, anche se mantiene importanti peculiarità. Infatti, numerosi studi, promossi sia da accademici<sup>1</sup> che da istituzioni internazionali<sup>2</sup> hanno mostrato come dagli

1. *Ex multis* L. Chancel, T. Piketty, *Global Income Inequality, 1820-2020: the Persistence and Mutation of Extreme Inequality*, in «Journal of the European Economic Association», vol. 19, n. 6, 2021, pp. 3025-3062; S. Iammarino, A. Rodríguez-Pose, M. Storper, *Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications*, in «Journal of economic geography», vol. 19, n. 2, 2019; A. Smith, *Europe and an inter-dependent world: Uneven geo-economic and geo-political developments*, in «European Urban and Regional Studies», n. 20(1), 2013, pp. 3-13; G. Viesti, *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Roma-Bari, 2021; A.B. Atkinson, *Inequality: What can be done?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015; R. Camagni, R. Capello, S. Cerisola, U. Fratesi, *Fighting Gravity: Institutional Changes and Regional Disparities in the EU*, in «Economic Geography», vol. 96, n. 2, 2020, pp. 108-136. Infine, per un ulteriore approfondimento bibliografico si rimanda a A. Cavanaugh, S. Breaux, *Locating geographies of inequality: publication trends across OECD countries*, in *Regional Studies*, vol. 52, n. 9, 2018, pp. 1225-1236.

2. H. Floerkemeier, N. Spatafora, A. Venables, *Regional Disparities, Growth, and Inclusiveness*, International Monetary Fund, 2021; S. Iammarino, A. Rodríguez-Pose, M. Storper, *Why regional development matters for Europe's economic future*, European Commission Directorate General for Regional and Urban Policy Working Paper, n. 7, 2017; OECD,

anni '80 del XX secolo si sia assistito a un aumento delle disparità territoriali all'interno degli Stati, il quale però non si è accompagnato a un simmetrico divario tra nazioni, che invece si è ridotto: addirittura dall'inizio del XXI secolo le diseguaglianze interne agli Stati sono diventate più rilevanti di quelle fra Paesi.

Per dare una dimensione del fenomeno di cui stiamo discutendo, l'OCSE ha certificato che la diseguaglianza tra regioni nei paesi occidentali è aumentata di quasi il 60% nel XXI secolo<sup>3</sup>, mettendo in luce la gravità del problema e la necessità di una risposta pubblica a tale fenomeno.

È importante sottolineare, inoltre, che quando parliamo di diseguaglianze territoriali non ci riferiamo soltanto a ritardi economici, ma questi divari si ripercuotono anche sui redditi individuali, sui servizi legati all'educazione e alla salute: la stessa pandemia ha messo in mostra<sup>4</sup> significative differenze all'interno delle nazioni sull'impatto avuto dalle chiusure delle scuole, così come sulle condizioni abitative e la relazione tra tipi di lavoro e possibilità di contagio, soprattutto nella prima fase dell'emergenza sanitaria.

Alcuni economisti riconducono tale sviluppo ineguale a due differenti aspetti dell'Unione Europea: «(1) il diverso quadro istituzionale e i vincoli di bilancio che hanno influenzato la capacità da parte delle istituzioni nazionali di reagire allo shock comune e (2) la diversa partecipazione delle economie regionali a reti produttive più ampie»<sup>5</sup>.

Sul primo punto, già nel 1999, il documento *The European Spatial Development Perspective*<sup>6</sup>, segnalava il pericolo di crescenti diseguaglianze regionali interne all'Unione Europea a seguito dell'imminente introduzione della moneta unica e, con questa, della perdita di possibilità per i governi nazionali di adottare politiche di adeguamento dei tassi di cambio<sup>7</sup>. A questo, si è aggiun-

*OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, 2016; C. Odendahl, J. Springford, S. Johnson, J. Murray, *The big European sort? The diverging fortunes of Europe's regions*, Center for European Reform, London, 2019.

3. OECD, *OECD Regional Outlook 2016*, cit.

4. Cfr. S. Stantcheva, *Inequalities in the Times of a Pandemic*, in «Economic Policy», 2021, p. 11 ss., dove si sono messe in luce le forti diseguaglianze emerse durante la fase più acuta della pandemia a livello sia regionale, che intraurbano. In particolare, le regioni più povere hanno visto un tasso di mortalità più alto sia in Europa che negli Stati Uniti. L'Autrice sottolinea come questo possa essere connesso alle condizioni di disagio abitativo, alle strutture sanitarie, così come all'inquinamento di alcune aree rispetto ad altre.

5. E. Cutrini, *Disparità regionali e cambiamento strutturale in Europa dopo la grande crisi del nuovo secolo*, cit., p. 155.

6. Commissione Europea, *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Brussels, 1999.

7. Ivi, p. 7.

ta una progressiva riduzione della possibilità di azione dello Stato nazionale, il quale dagli anni '80 in poi ha dovuto ridurre la sua presenza nel mercato<sup>8</sup> e, allo stesso tempo, adottare nuove politiche di bilancio, con vincoli finanziari fissati dal Trattato di Maastricht prima, e confermati in modo ancora più stringente durante la crisi del debito nel 2011-2012<sup>9</sup>.

Riguardo al secondo aspetto, invece, la globalizzazione dei mercati, insieme a uno sviluppo tecnologico significativo, ha sicuramente mutato le condizioni economiche dei territori, alterandone gli equilibri. Infatti, si registrano ricadute negative localizzate in alcune regioni e settori industriali dell'Unione Europea, cioè «*le forze di mercato nell'economia post-industriale favoriscono un piccolo numero di grandi città, lasciando grandi aree e molte città più piccole, se non la maggior parte, senza attività dinamiche che possano sostenere ricchezza e reddito*»<sup>10</sup>. Ciò significa che determinate aree non sono attrezzate per affrontare le sfide poste dal mercato globale e che alcuni ambiti produttivi sono risultati svantaggiati a causa di una concorrenza sleale a livello mondiale, generata a sua volta da meccanismi al ribasso sul piano salariale e dei diritti dei lavoratori.

Tuttavia, è proprio l'inclusione o esclusione dalle catene globali del valore che si fa paradigma di successo o arretramento per i territori dell'Unione Europea<sup>11</sup>. Nello specifico, come messo in luce<sup>12</sup>, è possibile suddividere le regioni del continente in quattro club che mostrano altrettanti livelli di sviluppo e di integrazione nelle suddette reti. In particolare, è possibile osservare un raffor-

8. Cfr. *ex multis* S. Cassese, *La nuova Costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2021; E. Mostacci, O. Pollicino, *Il diritto pubblico dell'economia nella prospettiva dell'integrazione europea*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto Pubblico dell'Economia*, Egea, Milano, 2019, pp. 109-138; G.L. Tosato, *La disciplina comunitaria degli aiuti tra economia di mercato e interessi generali*, in C. Pinelli, T. Treu (a cura di), *La costituzione economica: Italia – Europa*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 249 ss.

9. Sul punto, *ex multis* S. Cassese, *La nuova architettura finanziaria europea*, in «Giorn. dir. amm.», n. 20, 2014, p. 79 ss.; R. Perez, *La crisi del debito pubblico*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 3, 2016, pp. 669-693; C. Golino, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, Cedam, Padova, 2013.

10. C. Crouch, *Identità perdute. Globalizzazione e nazionalismo*, Laterza, Roma-Bari, 2019, p. 55.

11. C. Cerreti, M. Marconi, P. Sellari, *Spazi e poteri. Geografia politica, geografia economica, geopolitica*, Laterza, Roma-Bari, 2019.

12. S. Iammarino, A. Rodríguez-Pose, M. Storper, *Why Regional Development matters for Europe's Economic Future*, Working Papers of the Directorate-General for Regional and Urban Policy, 2017; E. Cutrini, *Disparità regionali e cambiamento strutturale in Europa dopo la grande crisi del nuovo secolo* in P. Lattarulo, T. Streifeneder, V. Provenzano, A. Omizzolo, F. Palermo (a cura di), *Le regioni d'Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali*, FrancoAngeli, Milano, 2019, pp. 143-170.

zamento del *core* dell'UE, mentre i paesi periferici subiscono una forte deindustrializzazione; questo avviene perché le catene globali del valore favoriscono la concentrazione delle attività produttive, impattando in modo profondo sulla distribuzione dello sviluppo nei diversi territori.

L'inclusione o meno nelle reti globali non risulta però una ragione sufficiente per spiegare in modo approfondito lo sviluppo o l'arretratezza di certi territori; gli studi citati, infatti, sottolineano come le differenze tra le regioni europee dipendano, non solo dal grado di apertura dei mercati, ma anche dal tipo di attività che vi si svolge. Nel primo *cluster*, cioè quello caratterizzato da condizioni economiche maggiormente favorevoli, sono presenti produzioni ad alto valore aggiunto e una specializzazione nei servizi di informazione e comunicazione. Connesso a tale dinamica, è importante segnalare come le regioni più avanzate dal punto di vista economico si raccolgano intorno alle città, con particolare riferimento alle metropoli e alle capitali, che si caratterizzano per i servizi di informazione e comunicazione. In questo modo, si favorisce un processo di polarizzazione non solo economica, ma anche delle più alte competenze<sup>13</sup> (università, centri di ricerca, ecc.) che permette agli stessi luoghi di avere più possibilità di innovare, rafforzando sempre di più la loro posizione, aumentando quindi il divario con gli altri territori che si trovano in una condizione di svantaggio, sempre più difficile da colmare.

Il secondo club è costituito dalle regioni che hanno saputo maggiormente adattarsi al cambiamento economico e tecnologico, investendo anch'essi sui servizi di informazione e comunicazione mantenendo, tuttavia, a differenza dei territori del primo gruppo, una buona percentuale di occupazione manifatturiera.

Il terzo club è quello più vasto in termini numerici e troviamo in particolare regioni italiane, francesi, spagnole e ceche. Anche in questo caso, è l'industria manifatturiera a essere predominante segnando, tuttavia, una riduzione dell'occupazione di circa il 15% contro solo l'1% delle regioni collocate nel club 2<sup>14</sup>.

L'ultimo gruppo di territori è costituito da molte regioni mediterranee, vaste aree del sud-est europeo e si caratterizza per una forte contrazione dell'industria manifatturiera e una quota molto bassa di occupazione nei servizi di informazione e comunicazione. Pertanto, all'interno dell'econo-

13. Sul punto si rimanda a J.E. Stiglitz, B.C. Greenwald, *Creare una società dell'apprendimento*, Einaudi, Torino, 2018.

14. Cfr. E. Cutrini, *Disparità regionali e cambiamento strutturale in Europa dopo la grande crisi del nuovo secolo*, cit.

mia globale risulta in questo momento particolarmente difficile per queste aree cercare di iniziare un processo di convergenza con gli altri territori europei.

L'Unione Europea si presenta, dunque, con un quadro altamente frammentato in cui diversi territori sembrano seguire profili di sviluppo molto diversi, mostrando svariate difficoltà nel trovare possibilità di intervenire sulla propria condizione. Questa disomogeneità, tuttavia, può essere pericolosa per l'unità e la coesione sociale in quanto capace di accendere conflittualità e polarizzazione politica.

L'integrazione sovranazionale è nota per essere un processo dinamico e sempre in mutazione, ma è necessario chiedersi quale sia la traiettoria di tale movimento e contemporaneamente chi coinvolga e in che misura. Se, infatti, le metropoli, le capitali così come alcune regioni particolarmente capaci di adattarsi ai mutevoli contesti economici, hanno saputo trarre il meglio dai cambiamenti tecnologici e dal mercato mondiale, altre zone hanno intrapreso percorsi di declino anche dovuti alla loro conformazione geografica: ad esempio, aree rurali e/o scarsamente integrate nelle reti globali.

Inoltre, è significativo anche il dato relativo alla presenza di giovani laureati all'interno di una data regione: infatti, alcuni economisti hanno addirittura sostenuto che un aumento di un punto percentuale della popolazione laureata si può tradurre in una crescita dello 0,2% del PIL<sup>15</sup>. In questo modo, la concentrazione di settori economici legati all'informazione e alla comunicazione nelle aree urbane rende tali zone sempre più attrattive per le persone con alti gradi di istruzione, sfavorendo però sempre di più i territori meno sviluppati economicamente che finiscono per trovarsi all'interno di una spirale di mancanza di crescita, settori industriali meno produttivi e scarsità di risorse intellettuali in grado di innovare e cambiare la rotta dello sviluppo.

Nonostante la situazione esposta non sia delle più rosee, è importante sottolineare come ci sia una significativa attenzione a livello sovranazionale del destino dei diversi territori. In particolare, dal finire degli anni '90 abbiamo assistito alla produzione di numerosi documenti redatti dai ministri dei governi nazionali e dalle istituzioni europee, col fine di inquadrare l'andamento socio-economico delle diverse realtà territoriali.

La *Territorial Agenda 2030*, che si analizzerà nel prossimo paragrafo, è, infatti, solo l'ultimo esempio che si muove in questo senso.

15. C. Odendahl, J. Springford, S. Johnson, J. Murray, *The big European sort?*, cit., p. 15.

## 2. La *Territorial Agenda 2030*: una guida alle criticità e alle prospettive dell'intervento pubblico nei territori

Il 1° dicembre 2020 i Ministri europei responsabili per la pianificazione spaziale e lo sviluppo territoriale hanno approvato la *Territorial Agenda 2030*<sup>16</sup>. Il documento si pone chiaramente in continuità con le *Agende* precedenti<sup>17</sup> aggiornando, ancora una volta, programmi e priorità dello sviluppo europeo in materia di territorio. Anche se tali documenti non sono giuridicamente vincolanti, tuttavia è innegabile l'influenza che questi testi possono avere sulle scelte normative delle istituzioni UE, in particolare rispetto alle politiche di coesione e al quadro pluriennale<sup>18</sup>.

In questo caso, i rappresentanti dei governi nazionali hanno lavorato di concerto con altri attori particolarmente rilevanti all'interno del contesto sovranazionale: la Commissione Europea, il Parlamento Europeo, il Comitato Europeo delle Regioni, il Comitato Economico e Sociale, la Banca Europea per gli Investimenti oltreché alle principali associazioni nazionali ed europee<sup>19</sup>. Più ancora che nelle edizioni precedenti, si nota come la *Territorial Agenda* si collochi e dialoghi con gli altri documenti promossi a livello europeo e internazionale<sup>20</sup>, nonché con le normative applicate nel contesto sovranazionale<sup>21</sup>.

La *Territorial Agenda 2030* si pone, dunque, come un ulteriore momento di

16. Ministri UE, *Territorial Agenda 2030. A future for all places*, 2020. Si rimanda anche al sito [www.territorialagenda.eu/](http://www.territorialagenda.eu/) in cui è possibile consultare il documento, i progetti connessi, nonché notizie e informazioni riguardanti l'implementazione dell'*Agenda*.

17. Si ricordano, in particolare, l'*European Spatial Development Perspective* del 1999, la *Territorial Agenda* del 2007 e la *Territorial Agenda* del 2011.

18. Cfr. E. Dallhammer, R. Gaugitsch, W. Neugebauer, K. Böhme, *Spatial planning and governance within EU policies and legislation and their relevance to the New Urban Agenda*, Comitato Europeo delle Regioni, 2018.

19. Ivi, p. 1.

20. Si richiamano nello specifico l'*Agenda ONU 2030 per uno Sviluppo sostenibile*, l'*Accordo di Parigi* del 2015, la *United Nations New Urban Agenda* del 2016, l'*Urban Agenda for the EU* del 2016 o la *New Leipzig Charter* del 2020.

21. In questo caso i principali riferimenti sono quelli relativi alla nuova programmazione 2021-2027, partendo dalla proposta della Commissione Europea del 2 maggio 2018; la versione definitiva è stata approvata il 17 dicembre 2020 dal Parlamento Europeo. Altro ruolo chiave è giocato dal piano europeo per la transizione ecologica che va sotto il nome di *European Green Deal*. Si veda, in particolare, Commissione Europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions: Sustainable Europe Investment Plan/European Green Deal Investment Plan*, Communication no. COM/2020/21, Brussels, 2020. Inoltre, per approfondimento critico si rimanda anche a P. Neto, *EU Cohesion Policy post-2020, European Green Deal and Territorial Agenda 2030. The future of the place-based approach in the new EU policy framework in the context of Covid-19*, in «Europa XXI», n. 38, 2020, pp. 33-50.

analisi e progettazione a livello europeo delle tematiche che riguardano il territorio. Nel corso degli anni, l'integrazione sovranazionale ha ricoperto un ruolo sempre più importante nel delinare le politiche per limitare le disegualianze tra paesi all'interno degli stessi. In questo ultimo documento, si riafferma l'importanza della base giuridica fornita dall'ordinamento europeo, con particolare riferimento all'art. 3 TUE, così come gli articoli 174 e 175 TFUE. Il primo inserisce la politica di coesione come uno degli obiettivi fondamentali dell'attività sovranazionale, continuando, rispetto a quanto già stabilito nel Trattato di Maastricht, l'idea di un'Unione anche sociale oltreché economica: essa, infatti, «*promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri*»<sup>22</sup>.

L'art. 174 TFUE recita, invece, che

*per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.*

L'art. 174 segna, quindi, un passo in avanti rispetto al precedente art. 158 TCE, in cui si faceva riferimento esclusivamente alla coesione economica e sociale, escludendo di considerare quella territoriale. Inoltre, nella versione precedente si faceva espresso riferimento alle regioni rurali o insulari come esempi di regioni meno favorite<sup>23</sup>, mentre nella versione aggiornata si elencano al comma 3, le caratteristiche socio-economiche che possono definire una regione come svantaggiata, allargando di conseguenza i territori rientranti in tale ambito.

L'art. 175 dispone, infine, le modalità e i soggetti incaricati di perseguire gli obiettivi posti dall'art. 174. In particolare, si definisce che sulla politica di coesione vige una competenza concorrente tra UE e Stati membri<sup>24</sup>, i quali si

22. Art. 3 c. 3 TUE.

23. L'art. 158 c. 2 TCE affermava infatti che «*in particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali*».

24. Sul punto è bene specificare come per Stato si intende anche le sue articolazioni interne, comprendendo quindi regioni, province e altri enti locali previsti dai singoli ordinamenti, senza particolari riferimenti da parte del legislatore europeo che sul tema è sempre stato molto prudente, vedi F. Caruso, *Profili comunitari rilevanti per una politica regionale italiana*, in Camera dei Deputati, *Intervento nel Mezzogiorno e politiche regionali*, Roma, 1993. Per approfondimen-

coordinano per il raggiungimento degli scopi prefissati<sup>25</sup>. Allo stesso tempo, è richiamato il ruolo giocato dalla Banca Europea degli Investimenti e dai Fondi Strutturali e di Investimento nell'implementazione di tali politiche rispetto a tutta la *multilevel governance*, dalla definizione in sede sovranazionale all'applicazione locale.

L'*Agenda* richiama poi i principi di sussidiarietà e solidarietà anche se va sottolineato come il primo di questi, che dovrebbe avere un ruolo maggiormente operativo rispetto al secondo, sembra assumere un connotato particolarmente generale e difficilmente traducibile a livello giuridico in un sistema di riparto di competenze.

Viene confermato l'approccio *place-based*<sup>26</sup> come lente attraverso cui filtrare le politiche di coesione, con l'obiettivo di produrre un impatto sul coordinamento tra diversi soggetti sia sul piano verticale della *multilvel governance*, che su quello orizzontale attraverso forme di *partnership* istituzionali di Stati, regioni e città.

Nella seconda parte dell'*Agenda*, intitolata *Why we need to act*, si mette chiaramente in luce come le diseguglianze territoriali presenti all'interno dell'UE attraversino tutti i livelli istituzionali e geografici, interessando i contesti urbani e sub-urbani sino al più ampio contesto europeo<sup>27</sup>. In questo senso, si conferma la natura transcalare dei fenomeni globali, i quali non vivono esclusivamente in una dimensione, ma abitano, in modo differente, tutti i livelli istituzionali<sup>28</sup>.

Dunque, la *comunità di destino* immaginata dai padri fondatori è minata al suo interno da plurimi fattori che sembrano far intraprendere ai diversi territori

to cfr. C. Golino, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 9 ss.

25. Sul punto cfr. G. Tesauro, *La politica di coesione e il rapporto con le altre politiche comunitarie: filosofia neoliberista o interventista nella costituzione economica comunitaria*, in A. Predieri (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 123.

26. Per approccio *place-based* si fa riferimento a un intervento pubblico in grado di riconoscere le potenzialità dei singoli territori, creando conseguentemente legislazioni e interventi utili al raggiungimento dello sviluppo locale. Sull'approccio *place-based* rispetto alle politiche europee è fondamentale ricordare il contributo di F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy – Report to Commissioner for Regional Policy*, Brussels, 2009.

27. Ministri UE, *Territorial Agenda 2030*, Germania, 1/12/2020, p. 6, in cui si evidenzia come «*at all levels, from sublocal to pan-European, there are increasing economic and social disparities between places and between people along with environmental risks and pressures. These are driven by economies of scale, imbalanced access to markets and qualified labour, as well as disparities in quality of governance and public services*».

28. In questo senso si veda anche N. Brenner, *Stato, Spazio, urbanizzazione*, Guerini Scientifica, Milano, 2016.

traiettorie molto differenti e, purtroppo, l'attività intrapresa tanto a livello nazionale quanto a quello europeo sembra aver fatto poco per arrestare tale processo. Una possibile attenuante risiede nel fatto che la situazione territoriale europea risulti essere particolarmente sfaccettata<sup>29</sup> e, quindi, complessa da affrontare, soprattutto dal punto di vista del legislatore che deve prevedere una singola normativa che possa applicarsi e avere efficacia su tutto lo spazio europeo.

Queste sfide sono ben contemplate all'interno della *Territorial Agenda 2030*, le quali vengono decostruite nelle due priorità denominate: *A Just Europe* e *A Green Europe*.

Nel primo caso, viene richiamata l'importanza di uno sviluppo policentrico teso a ridurre la polarizzazione tra centro e periferia e un maggior coinvolgimento delle aree rurali nello sviluppo territoriale.

Un aspetto particolarmente interessante è sicuramente l'attenzione dedicata alle regioni funzionali<sup>30</sup>. In questo caso, i Ministri UE pongono in risalto l'importanza delle diverse forme di cooperazione poste in essere tanto dalle città che dalle regioni, le quali si strutturano per andare oltre i confini amministrativi, cercando di disegnare nuovi territori che non ricadano nei confini tradizionali degli Stati o delle regioni, ma in grado di comprendere le sfide di una zona, intesa, appunto, in senso funzionale. Questo implica forme di cooperazione permanente tra diverse istituzioni che devono essere pronte a dialogare attraverso *multilevel governances* integrate; sul punto l'*Agenda* cita come esempi virtuosi e punti di partenza la Politica di Coesione Europea, la Politica di Sviluppo Rurale e altre forme di cooperazione interterritoriale, come la Cooperazione Territoriale Europea (CTE).

L'aspetto cruciale segnalato dal documento è la necessità per tutti gli attori istituzionali di provare a ragionare in termini di flessibilità dei confini. Dunque, risulta subito evidente come tale approccio costituisca una sfida particolarmente significativa anche per il diritto pubblico che deve trovare nuove soluzioni per ragionare non solo in termini verticali, regolando i diversi interventi tra gli attori gerarchicamente ordinati, ma anche a livello orizzontale con nuove forme di sinergia tra i livelli di governo anche di Stati Membri diversi<sup>31</sup>. Tale aspetto risulta cruciale non solo perché la cooperazione può, in generale, portare spesso molti benefici, ma anche perché i confini possono es-

29. Cfr. Ministri UE, *Territorial Agenda 2030*, p. 6.

30. Ivi, p. 16.

31. Riguardo all'approccio flessibile dei confini e di nuove forme di cooperazione si veda K. Böhme, C. Lüer, M. Ferry, I. McMaster, D. Palenberg, *Implementing the Territorial Agenda 2030. Examples for a territorial approach in policy design and delivery*, Federal Ministry of the Interior, Building and Community, 2020; A. Jakubowski, A. Miszczuk, *New approach towards border regions in the Territorial Agenda 2030*, in «Europa XXI», n. 40, 2021.

sere un ostacolo alla piena efficacia dell'intervento europeo nei sistemi europei. In tal senso, si pone il contributo redatto da alcuni funzionari della Banca Europea degli Investimenti<sup>32</sup>, in cui si descrive come il *mismatch* tra i confini amministrativi e le regioni funzionali renda l'intervento della BEI meno efficace per lo sviluppo territoriale. Questo accade perché i confini segnano ancora l'area di interesse di un certo territorio e non sempre amministratori locali o legislatori nazionali riescono a vedere una possibilità di sviluppo di un'area più vasta, che possa comprendere regioni o città fino a quel momento in competizione su molti settori dell'economia; per queste ragioni, in realtà, le cooperazioni in questione hanno ancora avuto un impatto molto limitato rispetto alle loro potenzialità<sup>33</sup>.

Tuttavia, l'*Agenda 2030* sembra segnare un punto di non ritorno su questa tematica, sottolineando come non sia rimandabile un vero investimento da parte della politica di coesione europea, attraverso migliori forme di coordinamento tra le istituzioni dei diversi Paesi, un'attenzione maggiore e più puntuale delle regioni funzionali, con una traduzione in forme di *governance* transfrontaliere.

Tuttavia, allo stesso tempo, è importante sottolineare come la *Territorial Agenda* rischi di porsi come l'ennesimo *policy paper* non in grado di incidere sulle normative sovranazionali; manca, infatti, del giusto grado di specificità per diventare una vera guida pronta all'uso del legislatore europeo<sup>34</sup>. In altre parole, sarà importante vedere quanto effettivamente tutti gli attori pubblici, dal locale al sovranazionale, riusciranno a fare loro i principi e le proposte del documento.

In conclusione, le novità principali della *Territorial Agenda 2030* risiedono nella chiarezza delle priorità, ovvero equità territoriale e transizione ecologica, e nella congiuntura temporale particolarmente rilevante; infatti, non solo il documento è stato pubblicato il 1° dicembre 2020, cioè un mese prima dell'inizio del nuovo settennato del bilancio pluriennale europeo, caratterizzato eccezionalmente anche dalla presenza del *Next Generation EU*, ma

32. L. Reinard, H. Strauss, A. Karvounis, *Territorial Agenda 2030: Insights from the European Investment Bank*. Testo disponibile al sito: [territorialagenda.eu/news-articles/territorial-agenda-2030-insights-from-the-european-investment-bank/](https://territorialagenda.eu/news-articles/territorial-agenda-2030-insights-from-the-european-investment-bank/).

33. Sul punto *ex multis* M. Keating, *Thirty years of territorial politics*, in «West European Politics», 31, 2008, pp. 60-81; K. Terlouw, *Border Surfers and Euroregions: Unplanned Cross-Border Behaviour and Planned Territorial Structures of Cross-Border Governance*, in «Planning Practice and Research», vol. 27, n. 3, 2012, pp. 351-366.

34. In tal senso si veda anche A. Jakubowski, A. Miszczuk, *New approach towards border regions in the Territorial Agenda 2030*, cit., E. Medeiros, *Editorial: EU post-2020 territorial policies?*, in «Europra XXI», n. 38, 2020, pp. 5-8.

quest' *Agenda* è stata pubblicata nel pieno della pandemia da Covid-19, ponendosi, dunque, come una delle possibili bussole con cui cercare di indirizzare i prossimi anni.

L'Unione Europea, infatti, ha sempre avuto lo scopo di riequilibrare i divari che inevitabilmente si sono creati all'interno del contesto europeo; in tal modo, si è cercato di attuare una forma di redistribuzione sovranazionale tra territori<sup>35</sup>, ma il periodo pandemico ha sicuramente cambiato alcuni paradigmi tradizionali dell'intervento europeo, anche in riferimento alle disuguaglianze in seno all'UE.

Dunque, nel prossimo paragrafo, si cercherà di indagare come il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) europeo e lo straordinario pacchetto del *Next Generation EU* incidano o meno sui divari territoriali nel settennato 2021-2027.

### **3. L'intervento sui territori nella programmazione 2021-2027. Nuovi scenari o continuità?**

Il settennato 2021-2027 si inserisce all'interno di uno dei periodi più difficili dal punto di vista sociale per tutto il Continente europeo. Infatti, la pandemia e le restrizioni dovute a essa hanno duramente colpito il sistema economico dei Paesi Membri, i quali hanno dovuto sopportare non solo dal punto di vista sanitario, ma anche finanziario grossi sforzi per limitare il più possibile i danni dovuti al Covid-19. In questo senso, l'Unione Europea ha da subito messo in campo una serie di misure volte ad aiutare l'azione dei governi nazionali: in particolare, ricordiamo la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita<sup>36</sup> e l'approvazione di Quadro Temporaneo per l'Utilizzo di Aiuti di Stato<sup>37</sup>, al fine di permettere un più veloce trasferimento delle risorse pubbliche verso le aziende che versavano in condizioni di difficoltà.

Tuttavia, si è reso subito evidente come la crisi potesse colpire in modo simmetrico gli Stati europei, ma che i tipi di risposte risiedevano anche sui margini di bilancio possibili per i governi nazionali, i quali potevano variare anche considerevolmente da caso a caso. Pertanto, le istituzioni europee e gli Stati Membri hanno deciso di aggiungere al Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027

35. Cfr. A. Predieri, *Europeità dei fondi strutturali: compendio e metafora*, in Id., *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, cit.

36. COM (2020) 123, *Sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*.

37. COM (2020)1863, *Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19*.

uno strumento che potesse configurarsi come un acceleratore per la crescita dei territori europei, senza gravare ulteriormente sui *budget* nazionali: il *Next Generation EU*<sup>38</sup>. Quest'ultimo, sarà composto da finanziamenti reperiti sul mercato direttamente dall'Unione Europea, *unicum* nella storia, attraverso prestiti con scadenze a lungo termine.

Il programma ammonterà a circa 800 miliardi di euro, i quali saranno ripartiti tra i diversi Stati Membri attraverso prestiti e finanziamenti a fondo perduto. Il pacchetto *Next Generation EU* interverrà, tramite il *Recovery and Resilience Facility* (723 miliardi di euro), su tematiche specifiche legate alla transizione digitale, ecologica così come per rendere l'UE più resiliente alle sfide del futuro, mentre altri 83 miliardi saranno impiegati per contribuire ad altri programmi legati, tra gli altri, alla politica di coesione, al *Just Transition Fund* per la neutralità climatica o al Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale.

Oltre al *Next Generation EU*, il settennato si caratterizza come sempre anche per il bilancio plurieennale europeo, che ammonta per il periodo 2021-2027 a circa 1.211 miliardi di euro, facendo superare, quindi, la quota dei 2.000 miliardi di euro, come complessiva risposta sovranazionale alla crisi dovuta al Covid-19.

Facendo un focus sui fondi destinati alle disegualianze territoriali, oggetto del presente lavoro, possiamo considerare che il totale dei fondi destinati alla politica di coesione all'interno del QFP è stimato intorno ai 392 miliardi di euro. Per il nuovo settennato si è cercato di semplificare rispetto al periodo 2014-2020, passando dagli 11 obiettivi fissati nel 2014-2020, ai 5 elencati oggi, ovvero:

- Un'Europa più competitiva e intelligente
- Una transizione più verde e a basse emissioni
- Un'Europa più connessa investendo sulla mobilità
- Un'Europa più sociale e inclusiva
- Un'Europa più vicino ai cittadini promuovendo uno sviluppo sostenibile per tutti i tipi di territori.

Questi, a loro volta, vengono perseguiti da tre distinte linee di azioni:

1. Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita: questo titolo comprende il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo+ (FSE+), il Fondo di Coesione (FC) e il Fondo per una

38. Regolamento (UE) 2021/241, *che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*.

Transizione Giusta (JTF). Per quanto riguarda i primi due programmi, essi saranno ripartiti tra i territori europei raggruppati attraverso il sistema NUTS 2, ovvero suddivisi tra a) regioni più sviluppate b) regioni in transizione e c) regioni meno sviluppate. Nel primo caso troviamo le aree che registrano un PIL pro capite superiore al 100% della media europea, nel secondo lo stesso valore si trova tra il 75% e il 100% e, in ultimo, le regioni meno sviluppate sono quelle che registrano un PIL pro capite inferiore al 75% della media europea.

2. Interreg: comprende gli investimenti per le coopeazione tra territori appartenenti a Stati diversi. Per il 2021-2027 si considerano la cooperazione transfrontaliera, la quale occupa quasi tre quarti del budget ed è incentrata sulle regioni che condividono un confine; la cooperazione transnazionale si occupa di migliorare l'integrazione tra Stati e regioni diverse; la cooperazione interregionale che investe sull'efficienza della politica di coesione, attraverso lo scambio di *best practices*; infine, novità di questo settennato, è prevista la cooperazione per le regioni ultraperiferiche che prevede fondi per quelle aree che sono sfavorite proprio dalla loro condizione geografica<sup>39</sup>. La linea d'intervento dell'Interreg risulta essere cruciale per lo sviluppo territoriale proprio per i motivi messi in luce dalla *Territorial Agenda 2030*, in cui si sottolineava a più riprese come la capacità del legislatore e delle pubbliche amministrazioni decentrate di coordinarsi, cercando di andare oltre la logica dei confini, è fondamentale per uno sviluppo armonioso e ben distribuito all'interno dell'Unione Europea.
3. Strumenti e assistenza tecnica: fondi gestiti direttamente dalla Commissione Europea, i quali occupano una parte minoritaria del budget europeo.

Per quanto riguarda il budget, la politica di coesione occupa una parte leggermente minore del totale dei fondi previsti per il 2021-2027 rispetto al settennato precedente, tuttavia è da considerarsi che all'interno del *Next Generation EU* è previsto il programma *ReactEU*, il quale destina i suoi finanzia-

39. Sul punto si richiama l'art. 349 del TFUE, il quale afferma che «*tenuto conto della situazione socioeconomica strutturale della Guadalupa, della Guyana francese, della Martinica, della Riunione, di Saint Barthélemy, di Saint Martin, delle Azzorre, di Madera e delle isole Canarie, aggravata dalla loro grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati a tali regioni, ivi comprese politiche comuni. Allorché adotta le misure specifiche in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo*».

menti al recupero economico di tutti i territori in risposta alla crisi dovuta al Covid-19. Pertanto, possiamo considerare come il budget definitivo sia più o meno simile rispetto al settennato precedente. Inoltre, è da considerarsi come ci siano anche altri fondi che non rientrano esplicitamente nel budget della politica di coesione, ma che hanno lo stesso una forte incidenza sull'economie dei territori. Nello specifico, è stato fatto notare<sup>40</sup> come ad esempio il *Just Transition Fund*, destinato alla transizione ecologica, abbia un significativo carattere territoriale, in quanto supporta specificatamente le regioni che devono affrontare maggiori difficoltà nel perseguimento di un'economia più *green*<sup>41</sup>. Sul punto, si deve quindi considerare come gli obiettivi della politica di coesione vengano considerati dalla Commissione Europea perseguibili anche da altri programmi, seppure in modo indiretto, con il rischio tuttavia di porre in secondo piano lo sviluppo bilanciato dei territori<sup>42</sup>.

Vi sono poi almeno due elementi che devono essere considerati in senso più negativo rispetto al settennato 2021-2027.

Il primo di questi riguarda il dato sulla capacità redistributiva di alcuni programmi piuttosto che altri. Infatti, mentre la politica di coesione fornisce il 47,1% del suo totale alle regioni meno sviluppate, il 40,5% alle regioni in transizione e solo il 12,4% a quelle che si trovano al di sopra della media europea, i finanziamenti del *Next Generation EU* vedono significativamente mutate tali percentuali. Infatti, il loro riparto viene così distribuito: 50,8% regioni in transizione, 25,5% alle aree più sviluppate e solo il 23,7% ai territori che si trovano al di sotto del 75% rispetto alla media europea<sup>43</sup>. In questo modo, sarà ancora più interessante capire come impatterà sui diversi territori il pacchetto di misure previsto nel *Next Generation EU* rispetto alla tradizionale politica di coesione e, soprattutto, capire che effetto avrà sui divari regionali presenti nel contesto europeo.

Il secondo aspetto, invece, riguarda la *governance* dei fondi legati al *Next Generation EU*, il quale, a differenza del bilancio pluriennale europeo, non viene destinato anche alle amministrazioni locali, ma è fornito esclusivamente ai governi degli Stati Membri, i quali poi predisporranno piani nazionali per la loro implementazione. In questo senso, è stato evidenziato come sia variabile e difficile da valutare l'impatto delle azioni statali sui territori, dato lo

40. Cfr. P. Bisciari et al., *The EU budget and the Next Generation EU Recovery Plan: a game changer?*, in «NBB Economic Review», n. 39, 2021.

41. Sul punto si veda anche S. Cavaliere, *Il progetto green new deal e gli incentivi verdi: è tutto oro quello che luccica?*, in «Diritto Pubblico Europeo online», n. 1, 2020.

42. M. Kölling, *Territorial cohesion and democracy in the EU*, in *Política y Sociedad*, n. 58(1), 2021.

43. Elaborazione dei dati ad opera di OECD, *Economic Survey of the EU*, 2021.

scarso coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali nella definizione degli stessi<sup>44</sup>. Pertanto, su questo punto sarà cruciale analizzare i diversi approcci adottati dagli Stati Membri e come le *multilevel governance* nazionali reagiranno all'implementazione dei fondi previsti per il periodo 2021-2027.

#### 4. Osservazioni conclusive

È, dunque, possibile affermare come sia la *Territorial Agenda 2030* sia il bilancio europeo 2021-2027 pongano chiaramente in risalto le sfide e le criticità affrontate dai territori europei oggi e nel futuro. Allo stesso tempo, gli strumenti si pongono in sostanziale continuità con le proposte del settennato 2014-2020, mantenendo un approccio *place-based* e attento alle peculiarità territoriali.

Tuttavia, è importante considerare come la pandemia abbia prodotto un impatto sulle politiche pubbliche, valutando anche sul medio e lungo periodo sia quanto i territori abbiano effettivamente sofferto, sia quanto l'intervento statale e sovranazionale potrà limitare gli effetti negativi dovuti al Covid-19, agendo contemporaneamente su quelle difficoltà storiche europee nel promuovere una convergenza tra regioni.

Per fare tutto ciò sarà necessario anche una certa dose di innovatività nell'approccio giuridico, che dovrà saper guardare oltre i confini già fissati, per comprendere al meglio il territorio che è veramente in gioco. Infatti, «*questi luoghi cui ci si riferisce, assumono caratteristiche che parzialmente trascendono il concetto di territorio inteso in senso giuridico tradizionale [...] per divenire, invece, un concetto diverso e non necessariamente coincidente con il territorio inteso in senso fisico*»<sup>45</sup>. In tal modo, le cooperazioni transnazionali tra regioni, così come un rinnovato accordo tra città e aree rurali sarà centrale per implementare e rendere più efficienti gli interventi europei nei singoli territori.

In conclusione, nei prossimi dieci anni non solo le disuguaglianze economiche, ma anche le transizioni ecologiche e digitali potranno portare verso due scenari alternativi: il primo caratterizzato da una riduzione dei divari territo-

44. P. Bisciari *et al.*, *The EU budget and the Next Generation EU Recovery Plan*, cit., A. Hunter and M. Pilati, *Recovery and reform in the EU's most vulnerable regions*, EPC, Policy Brief, 2021; European Committee of the Regions (CoR) and the Council of European Municipalities and Regions (CEMR), *The involvement of municipalities, cities and regions in the preparation of the national Recovery and Resilience Plans: results of the CoR-CEMR targeted consultation*, 2021.

45. C. Golino, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, cit., p. 9.

riali, con una parziale rigerarchizzazione delle città e delle regioni nel contesto europeo; al contrario, nel caso in cui gli obiettivi posti a livello sovranazionale non venissero raggiunti, assisteremo a un'ulteriore concentrazione geografica dell'economia con un rafforzamento delle aree già oggi predominanti nello scacchiere europeo.

Dunque, l'effettiva realizzazione tanto degli obiettivi fissati nella *Territorial Agenda 2030*, che degli interventi pubblici previsti per il settennato 2021-2027 sarà cruciale per comprendere e analizzare l'assetto territoriale dell'Unione Europea e le sue diseguaglianze nei prossimi anni.

---

*Collana del Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia*

*Università di Bologna*

Open Access

---

*Ultimi volumi pubblicati:*

ALESSANDRO POMELLI, *Inside Debt Financing. Theory, Practice, and Regulatory Approaches* (E-book).

# I leader migliori non perdono mai il gusto di apprendere



Sono superiori ad ogni aspettativa i vantaggi conseguibili mettendo alla prova nuovi approcci e cogliendo nuove idee. Il nostro impegno è selezionare e proporre ai leader e ai manager italiani l'offerta più autorevole di riflessioni, strumenti e casi per ispirarsi professionalmente e contribuire alla crescita propria e della propria organizzazione.

**Prendetevi il tempo per arricchire il vostro percorso di carriera** scorrendo nelle nostre proposte tutti i temi che possono aiutare le imprese a rinnovarsi con creatività.



Scoprite il nostro catalogo:

**Management. Finanza & Amministrazione. Marketing, Pubblicità, Comunicazione, Vendite. Operations. Hr...**

Più di 100 novità e oltre 800 titoli  
nel più ricco catalogo, scaricabile e sfogliabile gratuitamente:

[www.francoangeli.it/cataloghi](http://www.francoangeli.it/cataloghi)



Partecipate alla comunità di manager e professionisti che approfitta regolarmente dei nostri aggiornamenti:



Seguici in rete



Sottoscrivi i nostri feed RSS



Iscriviti alle nostre newsletter

Questo   
LIBRO

 ti è piaciuto?

---

**Comunicaci il tuo giudizio su:**  
[www.francoangeli.it/opinione](http://www.francoangeli.it/opinione)



VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI  
SULLE NOSTRE NOVITÀ  
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



**FrancoAngeli**

La passione per le conoscenze

Copyright © 2023 Claudia Golino, Alessandro Martelli. ISBN 9788835151807

# Un modello sociale europeo?

Il volume raccoglie alcuni contributi presentati durante il Ciclo di Seminari *Un modello sociale europeo? Itinerari dei diritti di Welfare tra dimensione europea e nazionale*, organizzato dal Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia dell'Università di Bologna. Il dialogo interdisciplinare si è posto l'obiettivo di indagare le problematiche connesse ai diritti sociali e ai sistemi di welfare, tanto dalla prospettiva sociologica, quanto da quella giuridica ed economica. A tal fine, i singoli contributi si configurano come tappe di un percorso che analizza in profondità gli itinerari e le declinazioni dei diritti sociali nel rapporto tra azione dell'Unione Europea e configurazione dei sistemi di protezione sociale nazionali, con specifico riferimento a quello italiano. Entro tale percorso di riflessione su assetti e processi evolutivi dei diritti sociali in chiave di europeizzazione, si approfondiscono temi quali la tutela della salute, la condizione lavorativa, le diseguglianze territoriali.

*Scritti di: M. Alberio, C. Beckett, M. Belletti, V. Borghi, F. Chicchi, G. Di Federico, M. Giovannetti, C. Golino, A. Martelli, A. Maturo, E. Menegatti, A. Parenti, L. Pasqui, A. Santuari, C. Ugolini.*

Claudia Golino è professoressa ordinaria di Diritto Pubblico e Direttrice del Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia presso l'Università di Bologna. Le sue principali ricerche sono rivolte a tematiche incentrate sull'intervento pubblico a livello europeo e interno e a particolari ambiti (servizi pubblici, ordinamento professionale, finanza pubblica, sviluppo economico e territorio).

Alessandro Martelli è professore ordinario di Sociologia Generale presso l'Università di Bologna, ove dirige il Centro Interdisciplinare di Ricerca sui Diritti Sociali (CRIDS). Svolge attività di ricerca nel campo della trasformazione dei sistemi di welfare e dell'organizzazione locale delle politiche di protezione sociale.