

Un'agenda sociale per un'Europa competitiva e solidale

1. Perché un'ambizione sociale?

L'Europa deve continuare a costruirsi sui valori che sono stati suoi da oltre cinquanta anni.

La sua competitività e la sua capacità di mantenere il suo status di grande potenza economica tiene al vivo equilibrio che essa ha saputo e che deve ancora saper trovare tra, da un lato, il dinamismo economico apportatogli dal mercato interno e dallo sviluppo delle nuove tecnologie e, dall'altro, dalla solidarietà tra i suoi cittadini e tra i suoi lavoratori.

Nel mondo della seconda metà del XX° secolo, la nostra regione è la sola in cui si mise sullo stesso piano, sostenendosi e arricchendosi l'un l'altra, la ricerca della competitività e del progresso economico e lo sviluppo di potenti strumenti di protezione dei più deboli e di solidarietà tra cittadini.

In questo inizio di un nuovo secolo, il mondo cambia in modo rapido, attraverso la globalizzazione, una nuova ripartizione internazionale del lavoro, lo sviluppo di nuove potenze economiche. Non è questo il momento di rinunciare, di prendere una posizione timorosa. I cittadini d'Europa devono aver fiducia nelle loro capacità di trarre beneficio da questa nuova situazione, anziché ripiegarsi in un clima di diffidenza e di inquietudine. Perciò, gli Stati che costituiscono l'Unione Europea devono essere capaci di creare questa fiducia e attuare tutto affinché gli europei sappiano che i valori di solidarietà ai quali sono attaccati saranno più che mai garantiti. L'Unione Europea non deve essere percepita dai suoi cittadini come un semplice mercato unico, come la faccenda delle sole imprese, ma come una faccenda propria, come una garanzia di progresso economico e sociale.

La presente comunicazione si colloca in un momento di transizione. Nel 2009, dovrebbero nascere le nuove istituzioni europee. Le elezioni al parlamento europeo e il rinnovo della

Commissione produrranno un cambiamento nel funzionamento delle istituzioni europee. Il 2010 segna in principio la partenza di una nuova strategia destinata a dare il cambio alla strategia di Lisbona. Per questo motivo, l'agenda proposta qui ha un doppio orizzonte: verte sulle azioni dei due anni che seguono e apre delle prospettive per il prossimo decennio.

I quattro fattori di un nuovo ambiente

La strategia economica dell'Unione che succederà alla Strategia di Lisbona dovrà, quindi, essere accompagnata da un insieme coerente di programmi sociali nei settori dell'occupazione e della solidarietà sociale. Quando la strategia di Lisbona fu messa a punto agli inizi del decennio, alcune evoluzioni successive erano state sottostimate o, per lo meno, gli Stati membri non avevano preso con sufficiente considerazione l'ampiezza delle trasformazioni successive e le loro conseguenze sociali. L'Unione dovrà adattare il suo modello di sviluppo alle nuove sfide che incontrerà: meglio saprà comprendere e integrare queste sfide, meglio azzecherà i cambiamenti necessari della sua società.

La globalizzazione

In primo luogo, la rapidità dell'entrata di nuovi attori, dello sviluppo economico di grandi paesi e del loro impatto sul commercio internazionale o la circolazione dei capitali ha comportato spesso dei cambiamenti dolorosi per l'apparato produttivo dei paesi dell'Unione. Questa evoluzione non farà altro che accelerare durante il prossimo decennio. L'impatto sociale è considerevole. Porterà gli Stati membri dell'Unione ad attuare nuove politiche d'occupazione, a sviluppare più rapidamente le capacità d'innovazione tecnologica e le qualifiche dei loro lavoratori, a strutturare dei dispositivi che permettono alle regioni coinvolte dalle ristrutturazioni economiche di cogliere le riconversioni necessarie. È ovvio che, l'Unione europea è portata, da un lato, ad intervenire sull'evoluzione delle competenze e dall'altro ad intervenire sull'aiuto ai lavoratori coinvolti dalle delocalizzazioni: se la globalizzazione ha, in tutto il mondo, un impatto positivo sullo sviluppo e il dinamismo delle economie europee, devono essere trattati i disadeguamenti che portano alla nuova ripartizione internazionale del lavoro.

Davanti allo sviluppo delle economie dei paesi emergenti, gli europei devono reagire positivamente e a colpo sicuro devono evitare di rinunciare al loro sistema economico e sociale. Il "modello sociale europeo" deve certamente adattarsi – facendo maggior spazio alla responsabilità individuale e collettiva dei cittadini e dei lavoratori e a tutti i meccanismi d'inserimento sociale –, ma deve continuare a fare affidamento sugli stessi principi e gli stessi valori; deve anche farli conoscere al resto del mondo. Il modello sociale europeo si è fondato sulla volontà di promuovere simultaneamente la performance economica e la solidarietà sociale: non solo esse non sono antagoniste, ma si sostengono a vicenda. Il modello sociale europeo si fonda anche sulla democrazia e sul vasto spazio di dialogo sociale nella determinazione delle scelte economiche e sociali a tutti i livelli – l'impresa, il territorio, lo Stato, l'Unione.

Non contenta di difendere e di far evolvere il suo modello sociale, l'Unione dovrà essere un attore efficace nel mondo, in seno all'ILO e nelle negoziazioni commerciali affinché l'insieme dei paesi del mondo rispetti le norme e i valori che difende l'ILO. Come raccomanda la

Commissione, la cooperazione con l'ILO dovrà essere rafforzata e sviluppata per promuovere l'agenda per il lavoro decente che è stata accettata a livello internazionale.

La globalizzazione è un dato: ovviamente nessuno vi si può sottrarre; le politiche economiche e sociali degli Stati membri devono prendere in considerazione questo fenomeno nel suo insieme. Le economie dell'Unione devono adattarsi ad una nuova ripartizione internazionale del lavoro. Ciò richiede una nuova strategia economica che prolunga quella di Lisbona, fondata sulla ricerca, l'informazione, la materia grigia; una strategia integrata al meglio e compresa al meglio dai cittadini europei grazie ad una politica sociale adatta e ad uno sforzo esplicativo e di comunicazione; una strategia economica offensiva equilibrata da delle misure a favore di coloro che sono colpiti nel proprio lavoro, nel loro reddito, nel loro luogo di vita e di lavoro dalle conseguenze di bruschi movimenti di ristrutturazione.

La demografia

In secondo luogo, l'Unione europea deve far fronte ad un maggiore cambiamento demografico. L'Europa vedrà diminuire la propria popolazione – in alcuni Stati membri la si vede già. La popolazione attiva diminuisce. La popolazione anziana aumenta rapidamente per il doppio effetto del calo della fecondità e dell'allungamento delle aspettative di vita.

Le decisioni da prendere sono di diversi tipi: da una parte conviene aumentare il tasso di attività, il che porterà a prendere delle misure per invogliare il ritorno al lavoro, per l'inserimento professionale dei giovani, il mantenimento dei senior in attività. È necessario, in numerosi paesi dell'Unione, prendere delle misure destinate a permettere una migliore conciliazione tra la vita familiare e la vita professionale. Dall'altra parte, l'aumento atteso del numero di anziani non autosufficienti richiede delle specifiche politiche in questo settore.

Infine e soprattutto, conviene definire delle politiche d'accoglienza dei lavoratori immigrati nel quadro europeo.

La diversità

In terzo luogo, oggi, in seno alla società europea, i cittadini prestano una maggiore attenzione al rispetto delle differenze, alla diversità dei cittadini, alle politiche di lotta contro le discriminazioni di qualunque natura. Che si tratti di uguaglianza professionale tra i sessi, dell'inserimento di persone di origine straniera o dell'accesso dei portatori di handicap al lavoro e ai servizi, gli sforzi da fare sono parecchi e pesanti e riguardano tutti gli Stati membri. Si tratta di un elemento essenziale del modello europeo, perché si tratta della promozione dell'uguaglianza dei diritti dei cittadini.

Lo sviluppo sostenibile

Nel corso dei prossimi decenni, giocherà fortemente un altro fattore, che forse non richiede sin da adesso politiche nuove ma che implica la realizzazione di studi approfonditi per

preparare le politiche future: si tratta delle trasformazioni dell'economia - dei processi di produzione, del contenuto dei consumi, delle condizioni di trasporto ecc - della presa in considerazione dell'ambiente naturale, della lotta contro i cambiamenti climatici, dei risparmi energetici e dello sviluppo di energie rinnovabili. Le trasformazioni economiche indurranno necessariamente a delle conseguenze sociali, in materia d'impiego, di localizzazione, di potere d'acquisto, di abitudini di consumo.

Fin da oggi, l'aumento del prezzo del petrolio pesa sui redditi delle famiglie e, in numerosi paesi, sono prese delle misure per evitare le emissioni di gas serra: fin dal 2008, si fanno sentire gli importanti cambiamenti futuri.

Sarà necessario che l'Unione anticipi gli effetti dei cambiamenti climatici, delle politiche di lotta contro le emissioni di CO₂ e delle nuove politiche dell'energia sull'impiego e i redditi dei cittadini europei. Nei due anni che seguono e prima che venga definita la strategia che, dopo il 2010, darà il cambio alla strategia di Lisbona, deve realizzarsi un importante lavoro di analisi e di concertazione al fine di precisare i legami tra le nuove condizioni dello sviluppo economico sostenibile e le condizioni di vita, d'impiego, di reddito, di consumo, di solidarietà.

2. Le linee di un modello sociale rinnovato

Conservando i suoi valori di solidarietà, il “modello sociale europeo” deve cambiare. Oggi, negli Stati membri, vengono seguite numerose piste che l'Unione in quanto tale è invitata a riprendere per conto suo.

Ma ancora prima di precisare i settori nei quali sono possibili e auspicabili dei progressi specifici, bisogna ricordare che le istituzioni dell'Unione europea dovrebbero darsi come principio che, prima di qualsiasi decisione che riguardi l'evoluzione dell'Unione, in dei settori tanto diversi quanto il mercato interno, la ricerca, l'istruzione, l'ambiente, il commercio estero, la giustizia e i diritti dei cittadini, fosse realizzata una valutazione d'impatto che permetta di misurare le conseguenze sociali delle decisioni prese. È l'oggetto della ***clausola sociale orizzontale*** iscritta nel trattato in corso di ratifica.

La commissione ha reso operativo un “*comitato per la valutazione d'impatto*” che valuta l'impatto sociale, ambientale ed economico di tutte le sue proposte. Grazie a questo comitato, il Consiglio potrebbe chiedere alla Commissione un rapporto annuale sull'attuazione della clausola sociale orizzontale, vale a dire sul contributo delle politiche comunitarie di qualsiasi natura sugli obiettivi dell'impiego e della coesione sociale.

I progressi già realizzati dall'Unione nel campo del sociale sono molto poco percepiti dai cittadini europei. Uno degli obiettivi dello sforzo realizzato nel 2008 per rilanciare l'agenda sociale europea potrebbe essere quello di migliorare la comunicazione su ciò che è fatto e su ciò che è in corso. Basterà forse uno sforzo semantico per far passare dei messaggi oggi percepiti come troppo tecnocratici. Il termine “Erasmus” non ha un contenuto molto ricco che manca agli altri programmi di qualità dell'Unione?

2.1. Il ritorno all'occupazione

2.1.1.

La prima pista è il ritorno all'occupazione. In questo settore, nella strategia di Lisbona, sono stati fissati degli obiettivi ambiziosi e, soprattutto, l'obiettivo di un tasso di occupazione del 70%. I mezzi di una politica di ritorno all'occupazione sono di diverso tipo.

Si tratta innanzi tutto di far evolvere i sistemi di prestazioni in direzione delle persone disoccupate in modo tale che siano più incitate rispetto ad oggi a prendere o a riprendere un'occupazione.

Si tratta anche di attuare o di rendere più efficaci i servizi pubblici d'impiego, agendo direttamente o appoggiandosi a dei partner nell'accompagnamento dei candidati ad un'occupazione.

Si tratta anche di migliorare le condizioni nelle quali i giovani che escono dalla scuola e dall'università si orientano verso i settori occupazionali.

Si tratta infine di non accontentarsi di "maggiore occupazione", ma anche di cercare delle "migliori occupazioni". Occupazione certa per tutti, ma anche occupazione di qualità: tale è la scelta dell'Unione europea.

Si tratta di rendere efficaci e operative, là dove non lo sono abbastanza, le formazioni professionali nel quadro di una politica dell'istruzione continua.

Tutti gli Stati membri si sono dati tali obiettivi, ma partendo da situazioni, da tradizioni e da organizzazioni molto diverse, hanno avviato delle azioni specifiche molto varie, sempre fatte con una combinazione di diverse linee che abbiamo appena ricordato ma con dei pesi relativi diversi. L'Unione europea, riconoscendo questa diversità, deve iscrivere nei suoi principi comuni e nelle sue raccomandazioni, questa volontà di fare del sistema di protezione dei disoccupati un sistema attivo d'incitamento al ritorno all'impiego accompagnato dalle risorse necessarie in servizi di accompagnamento, di orientamento professionale, di formazione (se non addirittura attraverso altri servizi necessari ad un buon inserimento come l'alloggio, la salute, il trasporto o il credito).

2.1.2.

Il ritorno all'occupazione riguarda più in particolare alcune categorie necessarie di politiche appropriate.

L'inserimento dei giovani è difficile dal momento che i legami tra gli istituti d'insegnamento e i datori di lavoro si allentano. In un campo in cui l'Unione ha mostrato la sua efficacia, in modo particolare attraverso i programmi come Erasmus, gli Stati membri potrebbero aver bisogno della definizione di principi d'azione comuni. La Commissione potrebbe pubblicare, sin dal 2009, una comunicazione sugli sviluppi da prevedere dal metodo aperto di coordinamento sui giovani insistendo in modo particolare sui giovani meno adeguati per l'occupazione.

L'occupazione dei senior pone delle questioni di diversa natura. Si tratta di incoraggiare i datori di lavoro a continuare ad impiegare le persone che hanno raggiunto un'età attualmente considerata come età della pensione, di trattare la questione delle condizioni lavorative e delle funzioni adatte ai senior e di attuare dei sistemi di pensione che incoraggino il mantenimento nel posto di lavoro (calcolo dei diritti e possibilità di cumulo). Qui, i punti di partenza sono molto diversi da uno Stato membro all'altro; ma i principi sono gli stessi e gli scambi fruttuosi.

Le persone allontanate dall'occupazione sono state troppo spesso abbandonate a loro stesse con un reddito di sostituzione, del tipo del RMI francese, o assimilate ai portatori di handicap. Numerosi Stati membri hanno intrapreso delle politiche di accompagnamento personalizzato, in collegamento con i servizi che erogano le prestazioni sociali e con i lavoratori sociali, e di ritorno all'occupazione per queste persone (come, in Francia, il "Revenu de solidarité active" in via di sperimentazione). Tale politica potrebbe essere incoraggiata dall'Unione, poiché essa risponde sia alla necessità di aumentare il tasso di occupazione che di venire in aiuto alle persone più svantaggiate. Al di là delle misure da prendere in materia di inclusione attiva, l'Unione potrebbe porre il principio di una seconda possibilità per le persone in situazione di rottura, come un diritto riconosciuto al livello europeo.

Per queste categorie, potrebbero essere fissati al livello dell'Unione dei **nuovi obiettivi numerici comuni**, la cui flessione sarebbe in seguito adattata alla situazione specifica di ogni Stato membro.

2.1.3.

L'incoraggiamento all'**attività femminile** così come la volontà di facilitare le nascite e l'istruzione dei bambini deve tradursi in misure inerenti alle prestazioni familiari destinate a migliorare la situazione finanziaria dei genitori, e il congedo parentale, che è oggetto di un accordo concluso tra i partner sociali europei la cui revisione è all'ordine del giorno, e soprattutto nello sviluppo dei servizi all'infanzia – asili nido, scuole materne, scuole elementari e baby sitter. Costatando le differenze delle politiche condotte dagli Stati membri in questo campo, l'Unione potrebbe definire, su questo punto, dei principi comuni e organizzare degli scambi attraverso un metodo aperto di coordinamento.

Uno sforzo sostenuto per facilitare la **conciliazione tra la vita familiare e la vita professionale** risponderebbe sia alle necessità di aumento del tasso di attività femminile e di uguaglianza professionale tra i sessi, ma anche alla questione della natalità nei paesi in cui il tasso di fecondità è calato drasticamente e alla necessità di aumentare l'uguaglianza delle possibilità per i bambini. Su questo punto può essere utile paragonare le politiche condotte dai diversi paesi, attraverso il MAC [metodo aperto di coordinamento] riguardante le politiche di protezione sociale. In questo campo, la Francia può far valere la sua esperienza. Può fare delle proposte che riguardano in modo particolare i sistemi di prestazioni familiari e i servizi per l'infanzia. Gli sforzi in direzione dell'uguaglianza professionale tra i sessi possono essere un elemento decisivo. È una tematica che è stata oggetto di negoziazioni e di direttive che potrebbero, eventualmente, essere riviste e migliorate. Ad esempio, si tratta della direttiva sui congedi parentali e per motivi di famiglia.

Questa azione si inserisce nella volontà dell'Unione di fare di tutto per **favorire l'uguaglianza tra uomini e donne**. La Commissione presenterà nel 2008 una valutazione dei risultati della Road Map sull'uguaglianza tra i sessi con l'intento di proporre un proseguimento della

strategia su questa tematica per dopo il 2010. Si tratta di un valore essenziale dell'Unione, che si traduce in meccanismi giuridici comunitari e nazionali. È importante che si sviluppino le condivisioni di esperienze in questo settore, con l'obiettivo di raggiungere i migliori livelli d'accesso ai diritti e alle opportunità per gli europei e di andare verso un pari trattamento remunerativo.

2.2. La flessicurezza: le possibili basi di un nuovo contratto sociale.

2.2.1.

La reattività delle imprese nell'economia globalizzata, con una concorrenza internazionale importante, un'evoluzione molto rapida della ripartizione internazionale del lavoro e la comparsa di nuove tecnologie, è un imperativo al quale l'Unione europea non può scappare. Essa non deve quindi premunirsi contro la flessibilità degli apparati di produzione, ma modificare le condizioni giuridiche ed economiche dei lavoratori così che la flessibilità delle imprese non si traduca più, come è il caso troppo frequente oggi, nella precarietà e nell'insicurezza dei lavoratori. Per dire le cose in modo più semplice, la legislazione e le pratiche in materia di ristrutturazione industriale, spesso messe in chiaro anteriormente nelle economie più stabili, devono essere adattate al mondo economico di oggi in modo tale da proteggere meglio i lavoratori. Quando non è possibile rendere più sicuro l'impiego, bisogna rendere più sicuro il lavoratore. Solo così l'Unione europea sarà fedele ai suoi valori: quando sono inevitabili la chiusura di un sito industriale, la chiusura di un'impresa o le riduzioni degli effettivi, si deve fare di tutto affinché i lavoratori interessati ritrovino immediatamente un'occupazione. Certamente il lavoratore ha la sua responsabilità, ma la ha soprattutto la collettività pubblica e anche il datore di lavoro.

La Commissione europea ha affidato all'On. SPIDLA, Commissario in carica per l'occupazione e gli affari sociali e all'On. LACHER, Senatore, ex Ministro francese del lavoro, una missione sullo studio della "flessicurezza", che consiste nel favorire l'appropriazione dei nuovi principi di flessicurezza adottati dalla fine del 2007 dal Consiglio europeo. I partner sociali sono parti coinvolte di questa missione. Dietro il termine "flessicurezza" si nascondono delle situazioni o dei progetti diversi da un paese all'altro, tenuto conto della loro storia, delle loro tradizioni, del loro diritto del lavoro e dell'organizzazione amministrativa dei loro servizi di gestione del mercato del lavoro.

L'Unione deve affermare chiaramente che essa prende atto del carattere mobile della maggior parte degli impieghi in un periodo in cui l'evoluzione tecnologica e gli sconvolgimenti nella ripartizione del lavoro esigono una grande flessibilità delle imprese e quindi dell'occupazione in queste imprese, e che essa giudica vitale per la stabilità della società e necessaria per il dinamismo degli europei che questa flessibilità si accompagni ad uno sforzo collettivo per assicurare la fluidità del mercato del lavoro, il mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di cambiamento di lavoro e gli sforzi di adattamento e di formazione che i lavoratori non possono assumersi da soli senza l'impegno dei datori di lavoro e dei poteri pubblici.

Le 4 componenti della flessicurezza e gli otto principi come sono stati adottati dal piano comunitario dovrebbero trovare la loro applicazione nei diversi Stati membri: affidabilità e flessibilità dei contratti, tirocinio continuo, politiche attive per l'occupazione e modernizzazione dei sistemi di sicurezza sociale.

Ciò potrebbe portare a delle riforme del mercato del lavoro rispettose delle specificità di ogni paese che potrebbero ispirare l'agenda successiva al 2010. Se l'Unione riesce a convincere che la flessicurezza non è un modo di aumentare la flessibilità e quindi la precarietà degli impieghi senza la controparte della sicurezza per i lavoratori, ma è il congiungimento di misure nuove che permettono di migliorare sia la sicurezza che la flessibilità al beneficio congiunto delle imprese e dei lavoratori, allora la definizione di principi comuni potrebbe costituire un nuovo metodo comunitario, che guarda più lontano del metodo aperto di coordinamento, che prende in considerazione l'eterogeneità delle situazioni degli Stati e che coinvolge a monte, al momento della preparazione, come a valle, al momento dell'attuazione, i partner sociali e gli Stati.

La flessicurezza implica per altro diversi tipi d'azione da parte degli Stati membri.

2.2.2.

Diritto del lavoro

Da un lato, deve condurre a delle modifiche nel diritto del lavoro. Per questo motivo, le organizzazioni patronali e sindacali francesi hanno firmato all'inizio del 2008 un accordo interprofessionale che modifica le condizioni giuridiche regolando i contratti lavorativi. Negli altri paesi dell'Unione, in modo diverso da uno Stato all'altro, potrebbero essere necessarie delle modifiche del diritto del lavoro il cui obiettivo sarebbe quello di rendere più facile ma assoggettata a nuove condizioni la rottura del contratto di lavoro. Non tocca all'Unione europea definire le basi dei diritti nazionali in questo settore, ma i lavori precedenti forniscono dei principi comuni da precisare.

Le direttive sul *lavoro temporaneo* e sul *tempo di lavoro* stanno in questo periodo – e da molto tempo – soffrendo. Esse sono state oggetto di un dibattito tra i ministri durante l'ultima riunione informale EPSCO. È indispensabile che vengano adottate prima della fine del 2008, dato il calendario di rinnovo della Commissione e del Parlamento.

La negoziazione intavolata dai partner sociali per una nuova regolamentazione per i ***Comitati d'impresa europei***, destinata a migliorare la direttiva attuale dopo più di un decennio di applicazione, non si è potuta concludere. Il dossier rimane aperto e dovrà essere scritto nell'ordine del giorno della Commissione. La Commissione potrebbe d'altronde presentare una comunicazione sugli accordi d'impresa transnazionali così come una comunicazione sull'anticipo del cambiamento.

2.2.3.

Servizi pubblici d'impiego

Come dimostra l'esempio danese al quale si riferisce l'espressione "flessicurezza", la base della flessicurezza è l'efficacia e il comportamento dei servizi incaricati di gestire il mercato del lavoro e quindi di far incrociarsi le offerte e le domande di lavoro. I metodi e le organizzazioni differiscono da un paese all'altro, che si tratti di modalità di accompagnamento dei candidati all'impiego, dello spazio fatto agli operatori privati, dei legami più o meno stretti tra i servizi incaricati della gestione del mercato del lavoro e i servizi di aiuto sociale o di sicurezza sociale, o ancora, del grado di decentralizzazione delle amministrazioni

interessate. Non si tratta di definire delle soluzioni da imporre agli Stati membri ma, in questo campo più degli altri, l'organizzazione sistematica di scambi di esperienze sarebbe particolarmente fruttuosa.

2.2.4.

Nuove competenze per nuove occupazioni

Tutti gli Stati membri dell'Unione devono raffrontarsi alla difficoltà di prevedere i bisogni di competenze, di adattare la formazione e le qualifiche ad una nuova ripartizione internazionale del lavoro e all'evoluzione rapida delle tecnologie. L'Unione ha da svolgere un ruolo importante nell'analisi dei bisogni e delle prospettive, nella misura in cui tutte le economie europee hanno gli stessi bisogni e devono affrontare le stesse evoluzioni, in numerosi settori difficili da scoprire.

È ovvio che tale sforzo in direzione dello sviluppo delle nuove competenze non deve trascurare il fatto che numerosi lavori manuali, che esigono competenze specifiche ma non la padronanza di tecnologie sofisticate, non trovano, oggi, un acquirente: il lavoro da realizzare sulle tendenze dei bisogni di competenze deve tanto più prendere in considerazione questo tipo di qualifiche quanto le penurie esistenti in numerose regioni dell'Unione.

Uno dei settori nei quali potrebbe essere prevista una nuova politica di scambi è quello dei lavoratori e in modo particolare dei giovani più svantaggiati. I successi di Erasmus potrebbero incoraggiare la creazione di programmi della stessa natura destinati proprio a loro.

2.3. La protezione sociale e lo sviluppo del mercato interno

2.3.1.

Numerose sentenze recenti della Corte di giustizia hanno attirato l'attenzione sulla contraddizione che potrebbe apparire tra la priorità data dall'Unione europea alla realizzazione di un mercato interno senza barriere di alcun tipo e la necessità di preservare i diritti dei lavoratori e della loro libera circolazione. I dibattiti sorti sulla direttiva "servizi" (in modo particolare in Francia durante il referendum sul trattato costituzionale) hanno fatto apparire il carattere molto sensibile della questione per i lavoratori europei e i partner sociali.

Le sentenze Laval, Viking e Rüffert sono considerate dalla Confederazione europea dei sindacati come una grave rimessa in causa dei diritti sindacali, nella misura in cui la Corte europea di giustizia ha messo fine alle differenze che vertono sulle condizioni d'applicazione di convenzioni collettive nazionali facendo prevalere in questi tre casi particolari la libertà di concorrenza sul mercato interno rispetto alla protezione dei diritti dei lavoratori così come definiti nelle convenzioni collettive. Sarebbe auspicabile che, sin dal 2008, si riunisca un gruppo di lavoro al fine di esaminare le conseguenze di tali decisioni di giustizia, il cui mandato verterebbe sulle condizioni pratiche di conciliazione tra i diritti collettivi dei lavoratori e la libera prestazione di servizio a legislazione costante e facendo affidamento sui mezzi del trattato. Al di là di questo sforzo d'analisi, le organizzazioni sindacali europee reclamano a giusto titolo una riflessione più globale sulla conciliazione tra i diritti dei lavoratori e la libera prestazione dei servizi. Tale tematica potrebbe diventare l'oggetto di un gruppo di riflessione istituito dal consiglio europeo.

2.3.2.

La questione dei *servizi sociali d'interesse generale* è posta da diversi Stati membri, in modo particolare dalle collettività locali preoccupate della continuità dei servizi che esse delegano agli operatori a cui sono collegate. I servizi sociali d'interesse generale sono stati oggetto di dibattiti e di comunicazioni da parte della Commissione, ma la sicurezza giuridica di questi servizi dovrà essere migliorata facendo prevalere il loro oggetto d'interesse generale quando esso va in contraddizione con la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, come riconosciuto dall'articolo 86.2 del trattato.

Il contributo di questi servizi alla coesione sociale a livello dei territori è essenziale e non ci si può accontentare di applicarvi i principi che sono quelli della direttiva servizi senza mettere in causa in modo pericoloso la loro organizzazione e il loro finanziamento da parte delle collettività locali. È quindi necessario un quadro giuridico specifico, al fine di offrire ai prestatori e agli attori interessati, in modo particolare le collettività locali, un quadro europeo tale da facilitare lo sviluppo di questi servizi che contribuiscono a raccogliere delle sfide sociali importanti che riguardano ad esempio l'infanzia o le cure di persone non autosufficienti.

È importante che, in occasione delle riflessioni e delle decisioni da prendere a livello dell'Unione sui servizi sociali di interesse generale, i lavori della Commissione assicurino un equilibrio tra le preoccupazioni legittime della direzione generale incaricata del mercato interno e della direzione generale per l'occupazione e gli affari sociali.

2.3.3.

La libera circolazione dei lavoratori in seno all'Unione è ancora frenata dalle difficoltà di coordinazione tra i *sistemi di protezione sociale* degli Stati membri. Se nessuno pensa in questo momento ad un'armonizzazione la cui fattibilità sarebbe problematica, resta, di contro, molto da fare per affrontare tutti gli ostacoli, che riguardano ad esempio l'accesso alle cure e l'assicurazione malattia, la costituzione dei diritti alla pensione, l'affiliazione dei lavoratori distaccati, gli scambi d'informazione tra le amministrazioni degli Stati membri per una maggiore coerenza e il controllo degli assicurati o dei titolari di redditi sociali, così come dei datori di lavoro. Diversi dossier sono in esame, in modo particolare la difficile preparazione di una direttiva sull'acquisizione e la conservazione delle pensioni complementari.

Per quanto riguarda la salute, il progetto di direttiva annunciato dalla Commissione sulle cure sanitarie transfrontaliere costituirà una tappa importante. In seguito alla giurisprudenza della corte di giustizia, è possibile definire un quadro giuridico adatto a conciliare con la libertà di circolazione, la sostenibilità dei sistemi di cura e il rimborso e la volontà di assicurare l'informazione e le cure. Parallelamente bisogna attuare, tra gli Stati, le necessarie cooperazioni amministrative. Bisognerà, in seguito, conciliare le due vie d'accesso alla presa in carica finanziaria delle cure transfrontaliere, quella che sarà fissata dalla direttiva sulla base della giurisprudenza e quella che è iscritta nel regolamento di coordinamento dei regimi di sicurezza sociale.

La controparte dell'ammorbimento delle condizioni di rottura del contratto di lavoro è l'esistenza di un sistema di portabilità o di trasferibilità dei diritti per la copertura sanitaria, la formazione e le pensioni acquisite in un lavoro. La varietà dei sistemi di assicurazione

malattia, di formazione professionale e di diritti ad una pensione rende difficile l'attuazione di regole comuni in tutti gli Stati dell'Unione. Il principio della portabilità o della trasferibilità dei diritti dovrebbe tanto più essere portata avanti dall'Unione quanto la questione sulle conseguenze per i diritti dei lavoratori delle mobilità da un paese all'altro dell'Unione. Su questo punto della trasferibilità da uno Stato all'altro, rimane molto da fare.

In questo settore sono in corso numerosi studi. È auspicabile che la commissione s'impegni a far avanzare rapidamente questi studi. In questo settore, si pone una questione d'informazione, i cittadini portati a spostarsi da uno Stato all'altro o che hanno l'intenzione di insediarsi in un altro Stato sono in generale abbastanza mal informati sui loro diritti e doveri nel settore della protezione sociale.

2.4. La lotta contro le discriminazioni e la lotta contro la povertà

2.4.1.

Dalla Commissione potrebbe essere proposta una raccomandazione che mira a garantire la protezione giuridica e i mezzi di ricorso delle **vittime di discriminazione** in base all'età, l'orientamento sessuale, la religione o il sesso. L'estensione della protezione dei diritti delle persone discriminate deve perseguirsi a livello europeo, in base all'articolo 13, non importa quale sia il motivo, al di là delle direttive già adottate dal 2000. In questo senso, è necessario un impegno.

2.4.2.

Le misure in favore dell'accesso dei **portatori di handicap** nel mercato del lavoro devono costituire una priorità dell'Europa sociale, non solo per motivi di giustizia sociale ma anche perché esse entrano nella logica dell'obiettivo di Lisbona del 70% del tasso d'occupazione. La Commissione prevede una direttiva sulla non discriminazione verso i portatori di handicap e l'accessibilità anche nei settori diversi dall'impiego (alloggio ecc.), fondata sull'articolo 13. Tale diversità s'iscrive nella continuità della convenzione dell'ONU adottata nel dicembre del 2006 (e che entrerà in vigore il 3 agosto 2008) che punta a bandire qualsiasi forma di discriminazione fondata sull'handicap. La risoluzione adottata dal Consiglio del 29 febbraio 2008 sulla situazione delle persone portatrici di handicap si prolungherà con una conferenza europea sotto la presidenza slovena (maggio 2008). La presidenza francese potrà perseguire sulla stessa linea, in modo particolare in occasione del vertice dell'autunno sull'uguaglianza delle possibilità.

2.4.3.

La questione specifica dei Rom, che si pone in molti Stati membri potrebbe essere l'oggetto di un'analisi conferita dalla commissione ad un gruppo di esperti.

2.4.4

Una delle principali questioni che si pongono in materia di rispetto della diversità è quella dell'accoglienza e della situazione fatta ai *lavoratori immigrati* e alle loro famiglie. Nel momento in cui gli Stati membri auspicano di attuare una politica più volontarista di fronte all'immigrazione, è necessario che questa sia accompagnata da disposizioni d'accoglienza e di inserimento in modo da migliorare l'accesso e la partecipazione nel mercato del lavoro di questi migranti e delle loro famiglie, includendo le questioni di alloggio, di servizi sociali e di istruzione. Bisogna stabilire chiaramente il principio di non discriminazione (pari opportunità), come richiesto dalla Confederazione europea dei sindacati.

Dal 2007, la Commissione ha intrapreso numerose iniziative nel settore delle migrazioni. Per la prima volta, lo scorso dicembre, è stato organizzato un consiglio congiunto che riuniva i ministri europei per gli affari sociali e quelli incaricati dell'immigrazione. L'attuazione di una politica concertata in questo settore richiama lo sviluppo di questo approccio.

2.4.5.

La lotta contro la *povertà* è una priorità nella maggior parte degli Stati membri. Da un lato perché esiste una persistente disoccupazione di massa in gran parte dell'Unione, dall'altra parte perché la precarietà delle occupazioni e lo sviluppo del part time conduce ad una moltiplicazione dei lavoratori poveri. Con la creazione di un "*Revenu de Solidarité Active*" [aiuto di solidarietà attiva], il governo francese ha chiaramente fatto dell'inserimento attivo una delle sue priorità. La Commissione intende pubblicare una raccomandazione per il secondo semestre, che sarebbe alla base di conclusioni del Consiglio e di una risoluzione del Parlamento europeo. Tale raccomandazione avrebbe come obiettivo quello di stabilire dei principi comuni che coprano le tre linee d'inserimento attivo: l'aiuto al reddito sufficiente per evitare l'esclusione sociale, le politiche attive del mercato del lavoro e l'accesso ai servizi sociali di qualità. In queste pratiche è indispensabile apportare il proprio sostegno alla Commissione europea.

In molti paesi dell'Unione, si insiste sulla necessità di politiche specifiche e di obiettivi ambiziosi verso la povertà dei bambini. Ciò congiunge la volontà pubblicata di promuovere l'uguaglianza delle possibilità e di migliorare il livello di formazione nel futuro.

Per di più, l'Unione deve fissarsi degli obiettivi di riduzione della povertà. Essa deve anche trovare il mezzo di determinare i salari minimi adatti alle situazioni dei diversi paesi in modo da evitare, in particolare, che fenomeni di dumping legati allo sviluppo del mercato interno portino ad un aggravamento della situazione dei lavoratori nelle zone basse della scala.

2.4.6.

Tutti i paesi dell'Unione devono affrontare, grazie all'evoluzione demografica, un aumento della *dipendenza*, il che implica lo spiegamento di sforzi considerevoli per apportare agli anziani delle cure appropriate e un appoggio nella vita quotidiana, in istituto o a domicilio. Sebbene si tratti ovviamente di un settore che interessa gli Stati e non l'Unione, sembra evidente che si tratta di un settore nel quale converrebbe confrontare le esperienze e affermare

una volontà comune tanto è vero che la fiducia dei cittadini dell'Europa per l'avvenire collettivo sarà direttamente in funzione della fiducia che avranno nella volontà della collettività di assicurarsi un avvenire individuale nell'ultimo stadio della loro vita. Questa questione è stata presa in considerazione nel quadro del metodo aperto di coordinamento e gli Stati membri hanno iniziato un processo di rapporti su questa tematica sin dal 2006. Converrebbe però andare più lontano. D'altronde, la Francia ha fatto della lotta contro il morbo di Alzheimer una priorità nel campo della salute. Si potrebbe suggerire un piano d'azione europeo che punta sia a sostenere la ricerca che a migliorare la presa in carico delle vittime di questa patologia.

Tale questione degli anziani potrebbe essere prevista in maniera più ampia come una parte essenziale delle nuove politiche da condurre per organizzare le relazioni intergenerazionali in una società che deve rivedere la sua classifica superata delle età di vita, come lo suggerisce il forum sociale delle ONG. La *solidarietà intergenerazionale* diverrà per tutta l'Europa un soggetto di preoccupazione essenziale, tenuto conto dell'allungamento delle aspettative di vita. Qui viene proposto che vengano stabiliti dei principi comuni a livello dell'Unione, che vertano simultaneamente sui trasferimenti tra generazioni, sulle questioni dell'occupazione dei giovani e dei senior, sulla questione dell'impiegabilità continua e sulla questione della povertà alle due estremità della vita: i bambini e gli anziani.

3. I mezzi d'azione

La presentazione di un programma sociale per l'Europa, in altre parole delle vie di progresso per l'Europa sociale deve fare la parte dei principi (ciò che gli Stati membri e i loro cittadini vogliono insieme) e quella della pratica (ciò che gli strumenti di governance dell'Unione permettono di fare nel quadro delle istituzioni attuali che ne risultano dal trattato di Lisbona).

3.1

Le *direttive* nel campo del sociale si fanno rare, a causa dell'opposizione di alcuni Stati a qualsiasi avanzamento collettivo in questo settore. Sarebbe vano pretendere la moltiplicazione a breve termine delle direttive che riguardano il diritto del lavoro o i sistemi di protezione sociale. Converrebbe da un lato che le proposte siano fatte su alcuni soggetti giudicati particolarmente importanti o simbolici sul piano politico, per mostrare che l'Europa può migliorare i diritti degli europei in quanto lavoratori (salute, sicurezza, comitati d'impresa, ...) e in quanto cittadini (articolo 13, non discriminazione, ...), dall'altro lato che sia avviata, in questa occasione, una riflessione su ciò che, nei settori dell'occupazione, del lavoro e della protezione sociale, dovrebbe in futuro dipendere dagli Stati e ciò che può dipendere dall'Unione. Le esperienze degli Stati federali dell'Unione o fuori dell'Unione (ad esempio il Canada) potrebbero essere la base per le riflessioni.

3.2.

Il *metodo aperto di coordinazione* ha mostrato la sua efficacia e i suoi limiti. Nella maggior parte dei settori sociali, in modo particolare in tutto ciò che riguarda i sistemi di protezione sociale. Ci sembra che possa essere migliorato e rafforzato, con delle tecniche di "benchmark" più sistematiche e con una migliore comunicazione. Alcuni propongono il metodo del "naming and shaming". Probabilmente varrebbe la pena proporre di pubblicare delle tavole in

cui ognuno è situato, per un dato settore, su diverse dimensioni grazie alle quali esso non può paragonarsi a questo o quel paese ma vedere in quale direzione può trovare dei percorsi di miglioramento, seguendo il suo itinerario. Un tale lavoro di paragone è stato già eseguito nel recente rapporto del Comitato della Protezione Sociale sulla povertà e il benessere dei bambini che ha permesso di identificare dei percorsi di miglioramento propri a ciascuno degli Stati membri prendendo in considerazione tre dimensioni (partecipazione all'occupazione dei genitori, povertà lavorativa dei genitori e impatto dei trasferimenti sociali). Questo tipo di lavoro potrebbe essere sviluppato anche in altri settori (integrazione sociale dei migranti/minoranze, conciliazione vita professionale/familiare ecc.).

Lo sforzo di comunicazione è ovviamente molto importante nella misura in cui permetterebbe di aiutare i governi a convincere i cittadini a condurre delle politiche di armonizzazione europea.

Il metodo aperto di coordinamento può essere un mezzo per giungere progressivamente ad un obiettivo comune quando le situazioni specifiche degli Stati, il punto di partenza del processo o le possibilità di riforma che sono loro proprie esigono dei ritmi e dei calendari diversi. Il MAC è tanto più utile ed efficace quanto gli obiettivi che esso fissa, anche se essi sono ambiziosi, rimangono realistici se si precisano abbastanza bene le politiche eventualmente multiple da attuare per raggiungere gli obiettivi.

3.3

I *fondi strutturali* sono stati oggetto di riforme in occasione della messa a punto e della negoziazione del bilancio 2007-2013. Probabilmente è prematuro ricominciare il lavoro dal 2008. Si noterà nientemeno la necessità di rivedere le condizioni di funzionamento del **Fondo europeo d'aggiustamento alla globalizzazione**. La creazione di questo fondo è stato un inizio di risposta alle preoccupazioni dei lavoratori europei di fronte alle delocalizzazioni. È stato istituito un Fondo di 500 milioni di €. Solo il 15% di questa somma è stata utilizzata. Conviene migliorare le condizioni di mobilità del fondo, in modo particolare chiarendo i criteri di apertura, apparentemente troppo complessi, troppo limitativi o troppo burocratici. Ma non c'è un accordo unanime sull'avvenire di questo fondo.

3.4.

I *partner sociali* hanno, sin dal trattato di Maastricht e di Amsterdam, svolto un ruolo molto importante nella costruzione dell'Europa sociale, nella misura in cui i risultati delle loro negoziazioni sono potute essere tradotte in direttive. Sembra che la situazione si sia un po' evoluta nel senso di una grande prudenza nonostante l'implicazione di tutti i sindacati dei salariati e dei datori di lavoro. Sembra che la Confederazione europea dei sindacati o Business Europe abbia oggi la stessa volontà di cinque o dieci anni fa di concludere degli accordi. I partner sociali hanno espresso l'intenzione di aprire delle discussioni sull'agenda sociale nell'autunno 2008. Pertanto, potrebbe essere prevista una concertazione tra il Consiglio, la Commissione e i partner sociali.

3.5.

La messa a punto di "*principi comuni*" che sarebbero adottati dal Consiglio europeo (e dibattuto al parlamento?) su dei soggetti importanti e concreti potrebbe costituire una nuova

forma di attuazione di una politica sociale europea. In modo particolare è questo ciò che è previsto dalla missione sulla flessicurezza.

3.6.

Bisogna ricordare che il *discorso* dei dirigenti europei può essere tanto efficace quanto le direttive e che, durante gli anni scorsi, i cittadini europei non hanno molto spesso sentito nessun discorso comune alla loro portata da parte dei dirigenti dei Governanti europei nel settore sociale. Come abbiamo ricordato all'inizio di questa nota, l'Europa continuerà il suo sviluppo solo se diventerà un'Europa dei Cittadini. Le risoluzioni dei consigli europei, anche quando non sono seguite da effetto legislativo o da misure finanziarie possono costituire degli avanzamenti significativi, se saranno oggetto di ampie comunicazioni negli Stati membri.

3.7

Il Consiglio europeo potrebbe, attraverso una *dichiarazione comune*, ricordare che esiste un modello sociale europeo al quale gli Stati e i cittadini sono tutti legati e che essi sono pronti a farlo evolvere verso una responsabilità aumentata dei cittadini e verso una responsabilità aumentata degli Stati nella solidarietà e nell'accompagnamento di coloro che ne hanno bisogno.