

Il Vertice di Porto: il piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali

Pierluca Baldassarre Pasqualicchio

Tutor Didattico e Cultore della materia in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bologna

1. Premessa – Il 7 e 8 maggio 2021 ha avuto luogo a Porto un vertice informale che ha riunito i Capi di Stato e di governo dei membri dell'Unione. Ispirato al Piano d'azione della Commissione per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, il Vertice ha focalizzato l'attenzione su come rafforzare la dimensione sociale dell'Europa per affrontare le sfide del cambiamento climatico e della transizione digitale, al fine di garantire pari opportunità per tutti.

Con l'aumento della disoccupazione, in particolare giovanile, causata dalla pandemia del Covid-19, l'obiettivo è quello di incanalare le risorse dove sono più necessarie per rafforzare le economie e concentrare gli sforzi politici sulle pari opportunità, la creazione di nuovi posti di lavoro di qualità, l'imprenditorialità, la riqualificazione e riduzione della povertà e dell'esclusione.

2. Il Pilastro europeo dei diritti sociali: le origini – *L'iter* che ha condotto l'Unione europea a prestare attenzione alle politiche sociali e occupazionali degli Stati membri rinviene le proprie radici nel dicembre 1994¹, in occasione del Consiglio europeo di Essen². L'obbiettivo era giungere a una graduale convergenza delle politiche sociali attraverso l'introduzione di un meccanismo sperimentale di monitoraggio e valutazione delle politiche occupazionali nazionali e di promozione delle *best practices* nazionali³. Il dibattito sui temi occupazionali era stato avviato l'anno precedente con la pubblicazione del *Libro Bianco Delors*⁴, cui si riconosce il merito di aver incrementato l'attenzione per i problemi del mercato del lavoro, dell'istruzione e della formazione professionale⁵.

Nel corso degli anni, diversi sono stati gli interventi in tema di occupazione⁶. I due eventi che più di tutti hanno delineato il tema del lavoro sono stati l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam⁷ e l'introduzione della SEO (c.d. *Strategia Europea per*

¹ Per approfondimenti del periodo antecedente: B. Bercusson, *European Labour Law*, Cambridge 2009, p. 101 ss.; W. Hallstein, *Europe in the Making*, London, 1972; M. Shanks, *European social policy, today and tomorrow*, Oxford, 1977.

² C. R. Carchidi, *Il Consiglio Europeo: Evoluzione, competenze e prassi*, Milano, 2007, p. 118.

³ M. Barbera, *A che punto è l'integrazione delle politiche dell'occupazione nell'Unione Europea?*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2, 2000, p. 161.

⁴ Libro bianco della Commissione delle Comunità europee "Crescita, competitività e occupazione - Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo", COM(93) 700.

⁵ L. D'Angelo (a cura di), *Integrazione europea in materia di istruzione e formazione. Una sfida ancora aperta*, Milano, 2008, p. 111.

⁶ Si pensi al *Processo di Colonia* e altri.

⁷ M. Roccella, *Formazione, occupabilità e occupazione in Europa*, in *Diritto del lavoro e delle relazioni*

l'occupazione)⁸, in cui il tema della formazione professionale è cruciale almeno per i due pilastri “*adattabilità*” e “*occupabilità*”.

In seguito, le criticità derivanti dalle conseguenze della crisi economica e finanziaria esplosa nel 2008, che ha portato a un incremento della disoccupazione e delle condizioni di precarietà, nonché all'aggravarsi dei divari sociali, hanno indotto l'Unione europea ad adottare il *Pilastro europeo dei diritti sociali*⁹. Quest'ultimo, proclamato nel 2017 in occasione del Vertice di Göteborg, stabilisce 20 principi e diritti essenziali per sostenere mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti nell'Europa del 21° secolo. In particolare, la struttura portante del pilastro ruota attorno a tre capi: *pari opportunità e accesso al mercato del lavoro*; *condizioni di lavoro eque*; *protezione sociale e inclusione*¹⁰. Dare attuazione ai principi e ai diritti del Pilastro è una responsabilità comune delle istituzioni UE, degli Stati membri e delle parti sociali.

Nel quadro del Pilastro sono state già approvate diverse iniziative negli ultimi anni. Tra le più rilevanti vi sono: *la direttiva relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare*¹¹; *la direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'UE*¹²; *il regolamento per l'istituzione di un'Autorità europea del lavoro*¹³; infine, *la direttiva sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro*¹⁴. Recentemente, la Commissione europea ha posto le basi per consentire una consultazione tra le parti sociali (imprese e sindacati), avente ad oggetto la previsione di un salario minimo equo a favore dei lavoratori dell'UE e ha presentato un pacchetto di sostegno all'occupazione giovanile e l'Agenda per le competenze per l'Europa sulla competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza, che fissa obiettivi quantitativi per lo sviluppo delle competenze (miglioramento delle competenze esistenti) e la riqualificazione (formazione volta all'acquisizione di nuove competenze) da conseguire entro i prossimi 5 anni.

A circa tre anni di distanza dalla sua adozione, nella fase attuale, che vede l'UE e i suoi Stati membri impegnati a definire un piano per la ripresa capace di fronteggiare efficacemente le gravi conseguenze socio-economiche provocate dalla pandemia da Covid-19 (tra cui il rischio di un rapido aumento della disoccupazione, specie giovanile, e delle disuguaglianze), il Pilastro, come anche sottolineato a più riprese dal Commissario per l'occupazione e i diritti sociali resta la «bussola di riferimento per coordinare le

industriali, 2007, p. 189.

⁸ M. Colombo Svevo, *Le politiche sociali dell'Unione europea*, Milano, 2005, p. 62.

⁹ Il Pilastro, annunciato la prima volta dal presidente della Commissione Europea, Jean Claude Juncker nel discorso sullo stato dell'Unione del 2015, è stato presentato dalla Commissione nell'aprile 2017. “È un momento storico per l'Europa. La nostra Unione è sempre stata fondamentalmente un progetto sociale. Va al di là del mercato unico, dell'economia e dell'euro e riguarda i nostri valori e il nostro modo di vivere - ha affermato Juncker. - Il modello sociale europeo rappresenta un successo e ha fatto dell'Europa un luogo di prim'ordine per vivere e lavorare. Oggi affermiamo i nostri valori comuni e ci impegniamo ad adoperarci per realizzare 20 principi e diritti che spaziano dal diritto a un'equa retribuzione al diritto all'assistenza sanitaria; dall'apprendimento permanente e una migliore conciliazione tra vita professionale e vita privata alla parità di genere e il reddito minimo: con il pilastro europeo dei diritti sociali, l'UE si batte per i diritti dei cittadini in un mondo in rapido cambiamento”.

¹⁰ V. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf.

¹¹ Direttiva (UE) 2019/1158.

¹² Direttiva (UE) 2019/1152.

¹³ Regolamento (UE) 2019/1149.

¹⁴ Direttive (UE) 2019/130 e (UE) 2019/983, che modificano la direttiva (CE) 2004/37.

iniziative e gli sforzi degli Stati membri al fine di supportare i lavoratori, rafforzare la protezione sociale, combattere le disuguaglianze e garantire alle persone il diritto di sviluppare le proprie competenze»¹⁵.

Tra gli strumenti più recenti messi in campo dall'UE, imprescindibile è il richiamo al programma di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE)¹⁶; un regime di sostegno a breve termine per contribuire a proteggere i posti di lavoro e i lavoratori colpiti dalla pandemia. Gli Stati membri hanno fatto richiesta di sostegno finanziario nell'ambito di SURE. Alla fine del 2020 era stato approvato un sostegno finanziario totale di 90,3 miliardi di euro per aiutare 18 Stati membri nell'ambito di SURE, e 39,5 miliardi di euro erano stati erogati a 15 di essi: Belgio, Grecia, Spagna, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia e Slovacchia. La capacità finanziaria complessiva di SURE è arrivata a 100 miliardi di euro

3. Il Vertice sociale di Porto – Nel 2017 l'UE, come già precedentemente ricordato, ha proclamato il Pilastro europeo dei diritti sociali. Quest'ultimo ha stabilito 20 principi fondamentali che condurranno alla creazione di un'Europa sociale forte che *sia equa, inclusiva e piena di opportunità nel XXI secolo*¹⁷. Quattro anni più tardi (marzo 2021), la Commissione è passata dalla teoria alla pratica presentando un piano d'azione per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali. Il piano d'azione propone una serie di iniziative e fissa tre obiettivi principali da raggiungere in tutta Europa entro il 2030: *un tasso di occupazione di almeno il 78% nell'UE, una partecipazione di almeno il 60% degli adulti a corsi di formazione ogni anno e la riduzione del numero di persone a rischio di esclusione sociale o povertà di almeno 15 milioni, di cui 5 milioni di bambini*¹⁸.

Come accennato, recentemente i leader degli Stati membri, le istituzioni UE, le parti sociali e i rappresentanti della società civile si sono riuniti a Porto per rafforzare il loro impegno a favore dell'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali. In tale occasione, si è discusso di come definire l'agenda della politica sociale europea per il prossimo decennio e assicurare che vengano affrontate le sfide *del presente e del futuro senza lasciare indietro nessuno*¹⁹. Le discussioni si sono concentrate, in particolare, su tre settori principali: lavoro e occupazione, competenze e innovazione, Stato sociale e protezione sociale.

Alla luce di quanto detto sino ad ora si osserva, tuttavia, che la Dichiarazione di Porto (sottoscritta anche dalle parti sociali)²⁰ si limita a richiamare le decisioni già adottate per il *Next generation EU*²¹ e ribadisce che uno dei vettori privilegiati di questo

¹⁵ Così il commissario Ue per il Lavoro, Nicolas Schmit, durante il dibattito nella commissione per la Politica sociale (Sedec) del Comitato europeo delle Regioni (CdR), luglio 2020.

¹⁶ Sul punto F. Casolari *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *Eurojus*, 2020, n. 1, reperibile online; P. Pasqualicchio, *La crisi dei livelli occupazionali derivanti dalla pandemia da Covid-19: la reazione dell'Unione europea*, in questo Osservatorio, dicembre 2020, reperibile online.

¹⁷ V. <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2021/05/07/social-summit/>.

¹⁸ V. <https://it.ambafrance.org/Porto-Social-Summit-Partecipazione-del-Presidente-della-Repubblica-Emmanuel>.

¹⁹ V. <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2021/05/07/social-summit/>.

²⁰ Per il testo integrale v. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>.

²¹ Next Generation Eu (NGEU) è lo strumento per il rilancio dell'economia UE dalla crisi causata dal Covid-

sarà il Pilastro sociale, ma non contiene alcun riferimento al fatto che la *governance economica precedente debba essere riformata e resa più coerente con le ambizioni sociali dell'Unione*²²; sull'*Action Plan* la Dichiarazione è piuttosto gelida: «come stabilito nell'agenda strategica 2019-2024 dell'UE, siamo determinati a continuare ad approfondire l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali a livello dell'UE e nazionale, tenendo debitamente conto delle rispettive competenze e dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Il piano d'azione presentato dalla Commissione il 4 marzo 2021 fornisce utili orientamenti per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, anche nei settori dell'occupazione, delle competenze, della salute e della protezione sociale».

Vengono accettati i nuovi obiettivi per il 2030: il 78% di occupazione, almeno il 60% della forza lavoro annualmente ammessa a processi di formazione ed infine una riduzione di 15 milioni del numero dei poveri; il punto n. 8 sembra alludere ad alcune proposte di interventi della Commissione: «allo stesso tempo, i cambiamenti legati alla digitalizzazione, all'intelligenza artificiale, al telelavoro e all'economia delle piattaforme richiederanno un'attenzione particolare al fine di rafforzare i diritti dei lavoratori, i sistemi di sicurezza sociale e la salute e la sicurezza sul lavoro», così come vi è menzione alla necessità di difendere salari equi²³ e al contrasto della discriminazione di genere²⁴.

È stato autorevolmente evidenziato come, della Dichiarazione risultante dal Vertice di Porto, sarebbe errato ingigantirne il significato, posto che *l'Action plan* non necessitava di alcuna approvazione trattandosi di un'autoregolazione del potere di iniziativa della Commissione e, certamente, la Dichiarazione di Porto non lo smentisce né anticipa eventuali bocciature di alcune iniziative specifiche²⁵. Deve, in ogni caso, essere accettata l'idea che il Pilastro debba essere messo in opera; anche il passaggio prima ricordato sul rispetto delle competenze risulta piuttosto scontato. Indubbiamente la Commissione proseguirà la sua azione se non altro per non perdere il prestigio acquisito in questi ultimi mesi di "artefice" della rinascita europea.

4. Conclusioni – In conclusione, una considerazione di carattere generale risulta necessaria. Si è spesso parlato negli ultimi tempi di una "*nuova normalità dopo la pandemia*"²⁶, limitata dalle necessarie misure di distanziamento sociale e di protezione a lungo termine. Tuttavia, questa nuova normalità deve assumere la forma di una profonda trasformazione delle priorità politiche e sociali.

Non può esserci ritorno al *business as usual* in un Europa in cui milioni di persone hanno perso il lavoro. Secondo una ricerca della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro²⁷, infatti, il 28% degli europei ha perso il lavoro in

19, incorporato in un bilancio settennale 2021-2027 del valore di circa 1.800 miliardi di euro (i 750 di Next Generation più gli oltre 1000 miliardi a *budget*).

²² Sul punto v. G. Bronzini, *Oltre la Dichiarazione di Porto*, in <https://www.labourlawcommunity.org/news-eventi/oltre-la-dichiarazione-di-porto/>.

²³ V. punto n. 9 della Dichiarazione di Porto.

²⁴ V. punto n. 10 della Dichiarazione di Porto.

²⁵ G. Bronzini, *op. cit.*

²⁶ L. Visentini, *Il vertice sociale e oltre*, in <https://www.socialeurope.eu/the-social-summit-and-beyond>, maggio 2021

²⁷ V. <https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19/financial-situation>.

modo permanente o temporaneo a causa della pandemia, quasi il 50% afferma che il proprio orario di lavoro è diminuito e il 15% crede di rimanere senza lavoro nei prossimi tre mesi²⁸. Più di uno su cinque ha difficoltà a trovare i mezzi di sussistenza e il 27% afferma di non avere risparmi su cui fare affidamento.

Il rischio da scongiurare è quello secondo cui si verifichi una situazione di *impasse* dove, se le persone non possono tornare a lavorare nel prossimo futuro, la disoccupazione potrebbe salire al di sopra del picco provocato dalla crisi del 2008, innescando una depressione peggiore che negli anni '30. La “*nuova normalità*” dovrà essere, quindi, il momento per i governi di dare la priorità al benessere sociale e di essere più sensibili alle minacce ambientali, riducendo le emissioni di gas serra, investendo *nella green economy* e favorendo la diffusione mezzi di trasporto nuovi e meno inquinanti.

Maggio 2021

²⁸ Sul punto occorre menzionare le ultime novità in tema di divieto di licenziamenti. Ad oggi, *il blocco dei licenziamenti* (fissato al 30 giugno 2021), sarà prorogato di due mesi solo per le imprese che, entro giugno 2021 (dalla data di entrata in vigore del Decreto Sostegni *bis*), ricorreranno alla Cassa integrazione Covid.

Inoltre, nel decreto suddetto, dal primo luglio la Cassa Covid verrà comunque archiviata ma, per i mesi di luglio e agosto, le aziende che utilizzano la Cassa integrazione ordinaria saranno esenti dai contributi addizionali e, allo stesso tempo, non potranno licenziare.