

DOCUMENTOS DE POLÍTICA SOCIAL. HISTORIA, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO.

Número 1. Julio 2013. ISSN 2340-7808.



POLITICA SOCIALE DELL'UNIONE EUROPEA.

Política social de la Unión europea.

Sergio Fernández Riquelme.

Profesor y Doctor en Política social. Universidad de Murcia (España).

ABSTRACT. Nel corso degli ultimi 25 anni di sviluppo del processo di integrazione europea, un desiderio per l'amministrazione di una comunità sociale è diventato uno dei settori chiave di riflessione sulla nuova identità europea. E la dimensione sociale di questa identità è stata caratterizzata da una principale linea di principio: il principio della coesione economica e sociale. Pertanto, questo articolo presenta alcuni dei principali fatti storici, politici e giuridici alla costruzione delle politiche sociali dell'Unione europea, come mediazione tra le esigenze politiche ed economiche.

PAROLE CHIAVE: Diritti sociali, Mercato unico, Politiche sociali, Unificazione politica, Unione europea.

RESUMEN. A lo largo de los últimos 25 años de desarrollo del proceso de integración europea, el objetivo de una verdadera comunidad social se ha convertido en un sector clave de reflexión sobre la nueva identidad europea. Y la dimensión social de esta identidad ha estado caracterizada por un principio fundamental: el principio de cohesión económica y social. Por ello, este artículo presenta algunos de los principales elementos históricos, políticos y jurídicos de la construcción de la Política social en la Unión europea, como mediación entre las exigencias de lo político y lo económico.

PALABRAS CLAVE: Derechos sociales, Mercado único, Política social, Unificación política, Unión europea.

1. Introduzione.

Dopo l'istituzionalizzazione di l'integrazione politica (espansione) e il consolidamento dell'unione economica (con la "moneta unica" come simbolo), l'orizzonte storico dell'Unione europea, all'inizio del XXI secolo, sembra essere lo sviluppo di sua dimensione sociale. Il nuovo secolo sarebbe la conferma di uno spirito europeo per la politica sociale comunitaria, in grado di consolidarsi come una vera e propria mediazione tra le esigenze politiche (istituzionalizzazione e espansione) ed

economiche (di mercato e della concorrenza internazionale). Era giunto il momento per una singola somministrazione sociale europeo¹.

Ma alcuni aspetti e situazioni sembrano dissipare il sogno del comune dell'Europa sociale: la diversità permanente dei sistemi nazionali di protezione sociale, dei livelli differenti di livelli di assistenza tra le regioni, la distinzione non è stato chiuso tra le competenze comunitarie e nazionali, il dibattito sul priorità politica in contributivi e non contributivi, l'influenza dei gruppi di pressione ideologica, o l'impatto di economia nella ridefinizione del "European Welfare State"². E questi problemi sono allevati principalmente su tre elementi fondamentali nello sviluppo storico della politica sociale europea:

1. La pluralità di modelli genetici di politica sociale sviluppata nella storia contemporanea d'Europa: il paradigma anglo (basato sui diritti di cittadinanza), Germania (legato al diritto del lavoro), e il latino (modello eclettico).
2. la diversità delle risposte nazionali alla politica sociale europea, intorno a tre attori principali: l'intervento dello Stato, corporativo-sindacale di protezione e di sostegno alle famiglie-comunale
3. discussione tra le azioni tecniche o ideologiche della politica sociale dell'Unione europea.

Con più di cinquanta anni di progressiva realizzazione di uno spazio politico ed economico "sovranaazionale" in Europa, il dibattito sulla sua comunità politica sociale, quindi, riflette la fondazione debolezze e le attuali sfide attendono l'Unione europea stessa. In qualità di "mediazione" tra tali esigenze politiche ed economiche di cui sopra, la loro relativa incertezza istituzionale e di limitato impatto comune, ci avverte della necessità di fornire questa politica sociale in una serie di valori e principi condivisi trascendente che ci legano con i più genuina tradizione continentale e proiettiamo verso un futuro di benessere comune al di là di semplice gestione quantitativa delle risorse economiche³.

¹ Terwey, Franz (2004): "Una unión social europea: ¿hacia dónde tiende su paulatino desarrollo?". Revista internacional de Seguridad Social 1, pp. 121-136.

² Molina, J. (2004): La Política social en la historia. Murcia: Isabor, pp. 18.

³ Fernandez, S. (2009): Política social en la Unión europea. La razón histórica 9, pp. 28-38.

Pertanto, il presente lavoro analizza lo sviluppo storico e fondamenti teorici della politica sociale europea, sulla base delle vicende politiche ed economiche del processo di integrazione europea. Quindi ci rivolgiamo prima la nascita dell'Unione europea come "politica aziendale", sottolineando il suo sviluppo storico e politico, quindi citare le loro istituzioni politiche centrali, il suo sistema delle fonti giuridico-politico e delle libertà fondamentali, e si conclude con la dimensione sociale Unione europea⁴.

2. Itinerario storico dell'Unione europea.

Fino alla prima Guerra Mondiale non era di dominio comune pensare all' Europa Unita, ogni Stato era solo e indipendente, vi erano alti dazzi doganali per far comprare i prodotti nazionali invece che esteri, moneta e lingua differenti , di modo che vi fosse un' alta barriera tra paesi anche confinanti, vi era quindi totale distanza culturale, sociale e economica.

Distanza che oggi appare annullata, inesistente. Di fatto con l'avvento delle tecnologie, dei mezzi di comunicazione di massa, l'abbattimento delle barriere doganali, linguistiche e infine anche monetaria (in alcuni paesi) ,si va verso quella che si chiama "globalizzazione" quindi accesso alle risorse economiche e culturali da tutto le parti del mondo L'idea di un'Europa unita era quindi patrimonio soltanto di una cerchia ristretta di filosofi e intellettuali, come Giuseppe Mazzini con il progetto della "Giovine Italia".

Dopo la conferenza di Yalta del 1945 con la quale il mondo fu diviso in due blocchi contrapposti, quello occidentale, sotto il controllo americano e quello orientale, sotto il controllo sovietico, inizia ad avvertirsi l'esigenza di un'Europa unita per motivazioni economiche e anche politiche, abbassando così il rischio di guerre e facendo in modo che un'Europa forte potesse svolgere un 'opera di mediazione nella guerra fredda tra Usa e Russia⁵.

Il primo passo verso la fondazione dell'UE è la costituzione risalente al 1948 della Unione occidentale, ratificata da Francia, GB, Belgio, Olanda e Lussemburgo per la

⁴ Magadán, M., y Rivas García J. (2000): La Europa Social. Barcelona: José María Bosch Editor.

⁵ Bin, R. (2005): Profili costituzionali dell'Unione europea: cinquant'anni di processo costituente. Bologna: Il mulino.

difesa comune e una collaborazione culturale, economica e sociale, cui seguì l'anno successivo l'atto costitutivo del Consiglio d'Europa, finalizzato alla cooperazione tra i 5 paesi precedentemente elencati per promuovere ulteriormente la pace e lo sviluppo sociale e economico tra questi⁶.

Nel 1951 con il Trattato di Parigi viene costituita la CECA (Comunità Europea Carbone e dell'Acciaio) ratificato da Francia, Germania, Italia, Belgio, Paesi bassi e Lussemburgo e seguito a distanza di sei anni dai Trattati di Roma che istituiscono la CEE (Comunità Economica Europea) e l'Euratom (Comunità Europea dell'Energia Atomica). Si può così iniziare a parlare di MEC, ovvero Mercato Comune Europeo. Nel 1954 viene costituita la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, con la conseguente creazione di una Commissione Europea per i diritti europei e una Corte europea a cui un cittadino europeo può rivolgersi per vedere tutelati i propri diritti violati.

Nel 1967 avviene la fusione delle tre Comunità Europee, CECA-CEE-EURATOM, con la conseguenza che da questo momento ci sono una Commissione, un Consiglio dei Ministri, un Parlamento Europeo ed una Corte di Giustizia che operano per tutti i paesi che fanno parte dell'UE. Nel 1986 viene creato il trattato dell'azione unica europea che consisteva in un testo unico dei trattati costitutivi e strumenti di adesione con l'idea di creare un mercato comune⁷.

Nel 1992 viene inoltre approvato il Trattato di Maastricht, con il quale vengono definite le politiche estere comune, viene fissata l'Unità di valuta europea come base per la moneta unica europea, e vengono impostati i criteri per la creazione di una Banca Centrale Europea. In generale, il Trattato di Maastricht rifletteva l'intenzione dell'UE di introdurre nuove forme di cooperazione tra gli Stati Europei in materia di difesa e affari interni, ma soprattutto l'esigenza di rendere più omogenea e forte l'unione economica e monetaria, attraverso una serie di limiti che i paesi europei sono costretti a rispettare

Nel 1997 viene fatto il trattato di Amsterdam è uno dei trattati fondamentali dell'unione europea ed è il primo tentativo di riformare le istituzioni europee in vista

⁶ Laschi, G. (2001): L'Unione europea : storia, istituzioni, politiche, Roma: Carocci.

⁷ Bindi, F. (2005): Il futuro dell'Europa: storia, funzionamento e retroscena dell'Unione europea. Milano: F. Angeli.

dell'allargamento. È entrato in vigore nel 1999. Nel 2000 viene creato il trattato di Nizza. I punti fondamentali di questo trattato sono:

- nuova ponderazione dei voti nel Consiglio dell'Unione europea,
- modifica della composizione della Commissione europea,
- estensione della procedura di codecisione e modifica del numero di deputati al Parlamento europeo per ogni Stato membro,
- estensione del voto a maggioranza qualificata per una trentina di nuovi titoli.
- riforma per rendere più flessibile il sistema delle cooperazioni rafforzate
- nuova ripartizione delle competenze tra Corte e Tribunale.

Nel 2004 viene firmato il trattato della costituzione europea, i punti fondamentali sono:

- Armonizzare la legislazione comunitaria e creare un documento vincolante.
- Definire i diritti fondamentali dei cittadini europei
- Rafforzamento del parlamento, referendum europeo, progressi nella sicurezza e giustizia, la presidenza del consiglio sarà permanente.

Il 13 dicembre del 2007 i dirigenti della UE firmarono il trattato di Lisbona che modifica i trattati della unione europea e della CEE ma non li sostituisce⁸. I punti fondamentali sono:

- Una Europa più democratica e trasparente
- Maggiore protagonismo del parlamento europeo
- I parlamenti nazionali potranno partecipare in molte attività dell'UE.
- Ripartizione dei compiti agli stati membri.

⁸ Vigliar, E. (2007): "Lo sviluppo dell'unione europea dopo la crisi del trattato costituzionale". Comunità 62 (2), pp. 287-301.

3. Struttura dell'Unione europea.

La unione europea è un'unione economica e politica di nazioni sovrane e indipendenti che per alcuni aspetti condividono la loro sovranità per assicurare la pace, la cooperazione e la solidarietà dentro i suoi Stati Membri. Le istituzioni politiche fondamentali sono tre e vengono chiamate comunemente “triangolo istituzionale”, esse elaborano le politiche e le leggi che si applicano nell'UE⁹. Esse sono:

- La Commissione Europea che propone le nuove leggi e difende gli interessi dell'unione.
- Il Consiglio dell'Unione Europea che rappresenta gli stati membri e che adotta le leggi
- Il Parlamento che rappresenta i cittadini DELL'UE in quanto eletto direttamente da loro.

Esistono altre 2 istituzioni che sono:

- il tribunale di giustizia che serve per concretizzare la legislazione europea ;
- il tribunale dei conti che controlla l'aspetto finanziario dell'unione europea.

È possibile riconoscere diverse dimensioni all'interno dell'unione europea: dimensione esecutiva, giudiziaria, legislativa, consultiva ed economica¹⁰.

La dimensione esecutiva è controllata da 3 organi che sono:

1. La commissione europea consiste nel rappresentare e tutelare gli interessi dell'UE nel suo insieme ed è quindi, in altri termini, responsabile dell'attuazione delle decisioni del Parlamento e del Consiglio. Ciò significa amministrare l'attività corrente dell'Unione europea, cioè garantire l'attuazione delle politiche, la gestione dei programmi e l'impiego dei fondi stanziati.

⁹ Nugent, N. (1999): Governo e politiche dell'Unione europea. Bologna: Il mulino.

¹⁰ Chiti, M. P. (2004): “Le competenze dell'Unione europea e i relativi principi fondamentali”. En Garrido, V. (coord.): Comentarios a la Constitución Europea, Vol. 1. Madrid, pp. 495-516

2. Il Consiglio dei ministri europea è composto dai ministri, o comunque persone facenti parte della compagine governativa, degli Stati membri. Esso si riunisce in varie formazioni: a seconda della questione all'ordine del giorno. La presidenza del Consiglio è assunta a rotazione da uno Stato membro ogni sei mesi.
3. Il Consiglio europeo ha la funzione di tenere riunioni informali e senza una cadenza prestabilita tra i capi di Stato e di governo dei paesi che aderivano alle comunità lo scopo era quello di riunirsi al di fuori del contesto comunitario, a livello di conferenza internazionale per dare nuovo impulso alla cooperazione politica, prescindendo dalle formalità e lungaggini del procedimento comunitario. Tale organo presenta al Parlamento Europeo una relazione dopo ciascuna riunione e una relazione scritta annuale sui progressi compiuti dall'Unione.

La dimensione giudiziale è attuata grazie a 2 organi:

1. La corte di giustizia.

La sua funzione è garantire che la legislazione dell'UE sia interpretata e applicata in modo uniforme in tutti i paesi dell'Unione e che la legge sia quindi uguale per tutti. Essa garantisce, per esempio, che i tribunali nazionali non emettano sentenze differenti in merito alle medesime questioni. La Corte vigila inoltre affinché gli Stati membri e le istituzioni agiscano conformemente alla legge e ha il potere di giudicare le controversie tra Stati membri, istituzioni comunitarie, imprese e privati cittadini. È costituita da un giudice per ciascuno Stato membro, in modo da rappresentare tutti i 27 ordinamenti giuridici nazionali dell'UE. Tuttavia, per motivi di efficienza, raramente la Corte si riunisce in seduta plenaria.

2. Il Tribunale dei Conti Europeo che iniziò le sue funzioni nel 1977 e che ha la sua sede nel Lussemburgo, ha il compito principale, di controllare la buon'esecuzione del preventivo dell'UE col fine di migliorare i suoi risultati e di

rendere conto al cittadino dell'utilizzo dei fondi pubblici da parte delle autorità responsabili della loro gestione.

La dimensione legislativa è attuata da:

1. Il Parlamento europeo è l'assemblea parlamentare dell'unione europea. Essa svolge una funzione di controllo ed è l'unica istituzione europea ad essere eletta direttamente dai suoi cittadini. Insieme al consiglio europeo costituisce una delle due camere che esercitano il potere legislativo nell'Unione. Tuttavia, i loro poteri non sono identici, e devono convivere coi poteri che il trattato riserva agli Stati membri. Il Parlamento ha la propria sede ufficiale a Strasburgo, ove avvengono quasi tutte le sessioni plenarie, ma si riunisce anche a Bruxelles e a Lussemburgo.

Le principali funzioni del Parlamento Europeo sono:

- esercitare il controllo politico della commissione può votare mozioni di censura e proporre interrogazioni scritte e orali;
- esaminare le proposte della commissione e partecipare al consiglio dell'unione europea;
- insieme al consiglio dell'unione europea può approvare il bilancio annuale politico sulla comunità;
- nominare un mediatore che ha il compito di ricevere i reclami dei cittadini dell'unione;
- istituire commissioni temporanee d'inchiesta.

2. IL COREPER, è composto da alti rappresentanti di ogni stato membro dell'UE. Prepara i lavori del Consiglio dell'unione europea e svolge altri compiti da questo assegnati. Si occupa delle proposte della Commissione europea. È sia un luogo di confronto che organo di controllo politico. Ha sede a Bruxelles.

Si divide in:

- Coreper I: formato dai rappresentanti permanenti aggiunti, che si occupa dei dossier a carattere tecnico;
- Coreper II: formato dagli ambasciatori che si occupano delle questioni politiche, commerciali, economiche e istituzionali.

La dimensione consultiva è amministrata dal CESE e dal CDR. Il CESE Istituito nel 1957, il Comitato economico e sociale europeo è un organo consultivo incaricato di rappresentare datori di lavoro, sindacati, agricoltori, consumatori e altri gruppi d'interesse che costituiscono collettivamente la "società civile organizzata". Il suo ruolo è quindi esporre i pareri e difendere gli interessi delle varie categorie socioeconomiche nel dibattito politico con la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo. Il CESE fa da ponte fra l'Unione e i suoi cittadini, promuovendo un modello di società democratica di tipo più partecipativo e inclusivo. Il Comitato è parte integrante del processo decisionale dell'UE: è infatti consultato obbligatoriamente prima che vengano prese decisioni di politica economica e sociale. Di propria iniziativa o su richiesta di un'altra istituzione UE, può inoltre esprimere pareri in merito ad altre questioni. Il Cese è composto da 344 membri divisi in 3 gruppi: il gruppo di impresari, il gruppo dei lavoratori, il gruppo di attività diverse. Il CDR istituito nel 1994 dal trattato sull'Unione europea, il Comitato delle regioni (CDR) è un organo consultivo costituito da rappresentanti degli enti locali e regionali d'Europa. Nel quadro del processo decisionale dell'UE, il CDR deve essere consultato su questioni di politica regionale, ambiente, istruzione e trasporti, tutti settori di cui sono competenti i governi locali e regionali.

La dimensione economica è definita da:

- la Banca centrale europea è la Banca centrale incaricata dell'attuazione della politica monetaria per i sedici paesi dell'Unione europea che hanno aderito all'euro. Scopo principale della Banca centrale europea è quello di mantenere sotto controllo l'andamento dei prezzi mantenendo il potere d'acquisto nell'area dell'euro
- la BEI Istituita nel 1958 dal trattato di Roma, la Banca europea per gli investimenti (BEI) è l'istituto di credito a lungo termine dell'Unione europea, la

sua sede è a Lussemburgo. Concede prestiti al settore pubblico e privato per finanziare progetti d'interesse europeo.

Esistono anche altre agenzie che rendono completa la azione esecutiva come l'agenzia del medio-ambiente, Agenzia europea per la sicurezza e altre.

4. Il diritto comunitario.

Il diritto comunitario è l'insieme di norme che regolano l'organizzazione e lo sviluppo dell'Unione Europea, ed i rapporti tra questa e gli Stati membri. Esso tiene autonomia rispetto al diritto interno di ogni stato membro e conferisce diritti e impone doveri diretti sia alle istituzioni comunitarie come agli stati membri e ai suoi cittadini. Il diritto comunitario di compone del diritto originale e del diritto derivato¹¹.

Il diritto originale è formato da 3 trattati fondamentali:

1. Trattato CECA
2. Trattato CEE
3. Trattato costitutivo dell'unione europea.

Successivamente vennero introdotti altri trattati come quello di Amsterdam, Nizza, Lisbona.

Il diritto derivato é formato da tutti gli atti adatti alle istituzioni che svolgono l'attività di attuare i poteri che hanno conferito i trattati Sono atti destinati ad incidere in modo rilevante sugli ordinamenti giuridici interni e sulle posizioni giuridiche dei singoli, talvolta senza che occorra un intervento formale del legislatore dell'amministrazione nazionale, altre volte imponendo all'uno e all'altra un'attività normativa allo scopo di riversare sui singoli gli impegni sottoscritti a livello comunitario o di precisare o integrare obbligazioni solo delineate dall'atto comunitario

¹¹ Mengoli, P, cur. (1994): Casi e materiali di diritto comunitario: dal Mercato comune all'Unione europea / a cura di Paolo Mengozzi. Padova: CEDAM.

ma lasciate alla discrezionalità degli Stati membri quanto alla determinazione definitiva del suo contenuto¹².

Possiamo definire il diritto comunitario come le norme giuridiche approvate dall'organo UE composto da norme giuridiche vincolanti (regolamenti, decisioni e direttive) e non vincolanti (raccomandazioni e pareri)

Tra gli atti vincolanti emerge il regolamento che nel sistema giuridico comunitario rappresenta l'equivalente della legge negli ordinamenti statali. Al pari della legge il regolamento ha portata generale, nel senso che si rivolge a soggetti non determinati e limitati, ma considerati astrattamente, ed investe situazioni oggettive. Il regolamento è applicabile a categorie di destinatari determinate astrattamente e nel loro insieme. I regolamenti riguardano direttamente e individualmente, cioè gli atti che non abbiano portata generale. Il regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi, ciò vuol dire che i destinatari del regolamento sono tenuti a dare applicazione completa ed integrale alle norme regolamentari, con conseguente illegittimità di una sua applicazione parziale da parte di uno Stato.

La decisione è atto obbligatorio in tutti i suoi elementi ma si differenzia dal regolamento per avere destinatari specificamente designati ed essere priva di quella portata generale e astratta che è tipica degli atti legislativi. La decisione corrisponde all'atto amministrativo dei sistemi giuridici nazionali in quanto rappresenta lo strumento utilizzato dalle istituzioni quando sono chiamate ad applicare il diritto comunitario a singole fattispecie. La portata individuale dell'atto non pone problema quanto alla sua impugnabilità da parte dei singoli destinatari.

La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Anche la direttiva non ha portata generale ma vincola solo lo Stato che ne è destinatario e produce effetti obbligatori. L'elemento qualificante della direttiva è costituito dalla natura dell'obbligo imposto agli Stati che è in via di principio un obbligo; l'obbligo dello Stato è di adottare tutte le misure necessarie per realizzare il

¹² Montoya, A., Galiana, J., y Sempere, A. (1994): Derecho Social europeo. Madrid: Tecnos.

risultato voluta dalla direttiva; è un obbligo cogente e investe tutti gli organi dello Stato, compresi gli organi giurisdizionali. La direttiva si limita a fissare un risultato da raggiungere, ponendosi soprattutto l'accento sulla discrezionalità lasciata agli Stati quanto al modo e agli strumenti per raggiungerlo.

Gli atti non vincolanti sono 2:

- Le raccomandazioni sono dirette agli Stati membri, e contengono l'invito a conformarsi ad un certo comportamento;
- I pareri costituiscono l'atto con cui le stesse istituzioni o altri organi comunitari fanno conoscere il loro punto di vista su di una determinata materia. Attraverso i pareri l'istituzione esercita una funzione di orientamento consigliando il soggetto circa il contegno che questi dovrà tenere, senza l'obbligo di adeguarvisi.

Il processo legislativo a livello dell'Unione europea coinvolge diverse istituzioni, in particolare:

- la Commissione europea,
- il Parlamento europeo (PE),
- il Consiglio dell'Unione europea.

Di norma è la Commissione europea a proporre nuove leggi dell'UE, ma sono il Consiglio e il Parlamento ad adottarle. In alcuni casi, il Consiglio agisce da solo. Anche le altre istituzioni hanno un ruolo da svolgere. Le tre principali procedure sono "consultazione", "parere conforme" e "codecisione"¹³.

a) Codecisione: in base alla procedura di codecisione, il Parlamento non emette soltanto il proprio parere ma condivide equamente il potere legislativo con il Consiglio. Se il Consiglio e il Parlamento non raggiungono un accordo su parte

¹³ Ballarino, T. (2004). Manuale breve di diritto dell'Unione europea: aggiornato sul Trattato di Nizza e sulle nuove norme in tema di concorrenza. Padova: CEDAM, 2004.

del testo legislativo proposto, questo viene sottoposto ad un comitato di conciliazione, costituito da rappresentanti del Consiglio e del Parlamento in numero uguale. Una volta raggiunto l'accordo, il comitato inoltra nuovamente il testo al Parlamento e al Consiglio per la sua adozione finale in forma di legge.

b) Il parere conforme: la procedura del parere conforme implica che il Consiglio deve ottenere il consenso del Parlamento europeo affinché possano essere prese alcune decisioni che rivestono particolare importanza. La procedura è analoga a quella utilizzata nel caso della consultazione con l'unica differenza che il Parlamento non può emendare una proposta: deve accettarla o respingerla. L'accettazione ("parere conforme") esige la maggioranza assoluta dei voti espressi. Si ricorre alla procedura del parere conforme soprattutto per accordi con paesi terzi, compresi gli accordi che permettono a nuovi paesi di aderire all'UE.

c) Consultazione: si ricorre alla procedura di consultazione in settori quali l'agricoltura, l'imposizione fiscale e la concorrenza. Sulla base di una proposta della Commissione, il Consiglio consulta il Parlamento, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni. Il Parlamento può:

- approvare la proposta della Commissione,
- respingerla,
- chiedere degli emendamenti.

Se il Parlamento chiede degli modificata, la Commissione deve esaminare le modifiche che esso propone. Se accetta del tutto o in parte gli emendamenti proposti deve trasmettere al Consiglio la proposta modificata. Il Consiglio esamina la proposta emendata e l'adotta oppure la modifica ulteriormente. In base a questa procedura, come nel caso di tutte le altre, se il Consiglio modifica le proposte della Commissione deve farlo all'unanimità.

La comunità agisce solo nei limiti delle competenze che le sono espressamente conferite dai trattati, le cui diverse norme materiali specificano la portata, le condizioni

e le modalità di esercizio delle diverse competenze comunitarie. Ciò significa che anche nelle comunità opera il principio delle competenze di attribuzione

Nel quadro delle competenze originariamente previste, le istituzioni comunitarie sono competenti ad agire in via esclusiva relativamente alle politiche comuni, l'agricoltura, i trasporti, i rapporti commerciali con i Paesi terzi; anche per quanto attiene alla realizzazione del mercato interno, rappresentato dalle 4 libertà fondamentali (libertà di circolazione delle merci, servizi, persone e capitali) settore che conserva agli stati membri un ruolo importante.

La necessità dell'azione comunitaria è presunta quando si tratti di competenze esclusive. La Comunità non è tenuta a dimostrare che l'adozione di un determinato atto si configuri come indispensabile per la realizzazione degli obiettivi perseguiti. Inoltre le istituzioni dispongono della pienezza dei loro mezzi di intervento.

Ove si tratti di competenze concorrenti, la C. alla luce dell'art. 5 deve valutare la necessità della sua azione. A tal fine occorrerà tener conto della dimensione e degli effetti dell'intervento da intraprendere e solo quando l'azione comunitaria si profili come la più efficace la Comunità potrà operare in luogo degli Stati membri. Il principio di sussidiarietà è espressione di un altro criterio che ha caratterizzato l'azione delle istituzioni comunitarie.

5. La Europa sociale.

Nel processo storico di cui sopra, le istituzioni comunitarie e il sistema di libertà dell'Unione europea, ha comportato una certa visione del "modello sociale europeo". Un "welfare europeo" che ha cercato di sintetizzare le quattro grandi paradigmi di politica sociale contemporaneo in Europa: *la politica del lavoro legale*, originale visione della politiche sociali concepita come una parte del "diritto sociale", e legato nella sua origine in risposta alla questione sociale; *il corporativismo* o di rappresentanza socio-politica del lavoro come dottrina statalista (corporativismo stato corporativo o di stato) e la dottrina organica (il corpo sociale: la famiglia, comune e unione sindacale), o gruppo di lobbisti ("neocorporatism), la *Sociologia del Welfare* nato dalle idee di Esping-Andersen, nel contesto dello Stato sociale, e legato all'idea britannico di Welfare; e

analisi ordine pubblico o la costruzione teorica basata su analisi quantitativa dello studio della realtà (esigenze sociali e richieste, analisi delle risorse e della produttività, valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi pubblici).

In ogni caso, l'emergere di politica sociale ha risposto ad una combinazione degli aspetti economici, politici e psicologici caratteristici del diciannovesimo secolo, frutto di industrializzazione, il progresso della democrazia nel cuore di stati centralizzati e la crescente consapevolezza dei diritti politico e sociale. Così Patrick Laubier definito la politica sociale come "l'insieme di misure volte a elevare il tenore di vita di una nazione, o di modificare i termini di vita materiale e culturale della maggioranza sotto una progressiva presa di coscienza dei diritti sociali, tenendo conto della possibilità economiche e politiche di un paese in un dato momento ". Questa definizione coperti, per Laubier ", un dominio che è tra economia e politica come mezzo di conservazione o il rafforzamento del potere statale". Pertanto, la specifica politica sociale dell'Unione europea è nata come una vera e propria "mediazione" tra le esigenze dell'economia di mercato e dopo l'unione politica.

Ma non fino a quando il trattato di Amsterdam è stata protetta, quando, finalmente, il "contratto sociale" in Europa. Questo accordo, firmato da quattordici Stati membri, si è unito al trattato che istituisce l'Unione europea. Titolo XI del trattato unificato tutte le disposizioni vigenti in materia di politica sociale (in particolare lo stesso trattato CE e l'"accordo" che non ha firmato il Regno Unito) ed è stato ispirato dalla Carta sociale europea del 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989. Il Consiglio è competente per questa materia, ha deciso con procedura di codecisione (previa consultazione del Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni) o all'unanimità (una proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento e delle Commissioni ex.) I principi fondamentali di questa nuova comunità politica sociale sono stati (art.136):

- promozione dell'occupazione¹⁴.
- migliorare la vita e di lavoro.

¹⁴ Simonazzi, A. (2009): "La Strategia europea per l'occupazione. Meriti e limiti". Rivista delle Politiche Sociali, 4, Ottobre - Dicembre

- una protezione sociale adeguata.
- dialogo sociale.
- La formazione delle risorse umane.
- La lotta contro l'emarginazione.

Molti anni sono stati necessari per l'avvio di un'autentica politica sociale europea. Da sempre competenza degli Stati membri, la decisione di intervenire a livello europeo per il miglioramento della parità di opportunità, della tutela sociale minima, delle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini e della promozione dell'occupazione è stato oggetto di non poche tensioni tra gli attori istituzionali europei. Nell'unione europea troviamo la libertà economica che è vista come esigenza del mercato comune ed è definita dalla libera circolazione di capitale, merce, persone e prestazioni di servizi. Il diritto politico dell'UE come conseguenza ha creato statuti e carte per regolare tutto il processo económico¹⁵:

- Lo statuto di cittadinanza europea del 1984 che creò per la prima il popolo con cittadinanza Europea, composto da tutti i cittadini degli stati membri dell'UE. I cittadini europei possono circolare liberamente e possono vivere in qualunque stato membro, partecipano alle elezioni municipali e del parlamento.
- La comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori del 1989 che venne usata come simbolo dei principi sulla vita e sul lavoro i punti principali sono: la difesa dei diversi sistemi nazionali, il mantenimento della competitività tra le imprese, riduzione delle disparità tra gli stati membri. Oltre a questi principi principali troviamo anche la protezione sociale, la formazione professionale, la libera circolazione dei lavoratori, protezione dell'infanzia ecc..
- La Carta dei diritti dell'Unione Europea creata nel 1999 a Colonia ma formalizzata a Nizza nel 2000 rinforza la protezione e la difesa dei diritti fondamentali dell'uomo e l'aiuto alla sua evoluzione e al progresso basandosi su Dignità, uguaglianza e libertà.

¹⁵ Il Trattato di Roma fissò solamente alcune disposizioni minime d'igiene e sicurezza del lavoro e di parità di trattamento fra uomini e donne. Le istituzioni europee ottennero poteri limitati, giacché nessuno degli Stati membri era disposto a cedere la propria competenza in un settore così delicato e costoso.

In occasione delle trattative per la fondazione della Comunità economica europea, a Roma nel 1957, in seguito alle quali la politica sociale europea fu intesa come politica "di complemento": le maggiori preoccupazioni in quel frangente erano di ordine economico e le disposizioni a livello sociale dovevano non alterare le condizioni di concorrenza all'interno del mercato comune. L'unione europea è diventata quindi nel tempo un'istituzione di libertà che si sono unite nella concezione di "modello di società sociale europea" ciò ha portato che la comunità europea si occupasse non solo dell'economia ma anche di problemi sociali fornendo i seguenti principi (art 136): promozione al lavoro, miglioramento delle condizioni di vita, protezione sociale adeguata, lotta contro l'esclusione, dialogo sociale. Tutto ciò è stato possibile grazie alla rivendicazione del principio di coesione economico e sociale che ha fatto sì che si costruissero spazi di mediazione e che si venisse a creare, attraverso valori e istituzioni lo stato del benessere europeo.

L'evoluzione cominciò all'inizio degli anni '70, quando la Commissione, dopo il *vertice di Parigi* (1972) dei capi di Stato e di governo, propose l'attuazione del primo piano d'azione sociale¹, comprendente iniziative nei settori della legislazione del lavoro, della parità di condizioni, dell'igiene e sicurezza del lavoro e del potenziamento del Fondo sociale europeo. Negli anni '80 la "dimensione sociale" in Europa andò acquistando un'importanza crescente e, per evitare che le disposizioni comunitarie fossero pretesto per un allentamento di alcune normative nazionali, con l'adozione dell'Atto unico nel 1987 si modificarono, dopo trent'anni, alcuni elementi del trattato. Fu introdotto il principio secondo il quale l'unificazione doveva farsi al più alto livello di tutela della salute dei lavoratori e, nel caso in cui una norma comunitaria avesse portato ad un indebolimento delle garanzie nazionali in materia, lo Stato membro era dispensato dalla sua applicazione. Fu data nuova sostanza al funzionamento dei Fondi strutturali³ e avviato un dialogo fra le parti sociali che fosse in grado di contribuire alla regolazione sociale nella Comunità per le materie di pertinenza per le parti sociali⁴.

Nel 1992, gli 11 governi che avevano approvato la Carta sociale decisero di annessere al Trattato di Maastricht un "Protocollo sociale" al fine di consolidare nel Trattato le iniziative di politica sociale (*vedi scheda*). Il Trattato di Amsterdam (giugno 1997) ha apportato due innovazioni essenziali. Da un lato pone un termine alla

eccezione britannica in materia sociale, dall'altro sottopone un certo numero di materie a una decisione congiunta del Parlamento e del Consiglio europei. Il Consiglio decide a maggioranza qualificata sulle seguenti materie: salute e sicurezza dei lavoratori; condizioni di lavoro; informazione e consultazione dei lavoratori; pari opportunità tra uomini e donne in materia professionale; integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro; miglioramento delle conoscenze, scambi di informazione e promozione di approcci innovativi in materia di lotta contro l'esclusione sociale.

La *carta sociale* comprende una serie di principi basilari: il diritto dei lavoratori a lavorare nello Stato membro di propria scelta; il diritto a una retribuzione equa, al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, alla protezione sociale secondo le modalità specifiche di ciascun Paese, alla libertà di associazione e alla contrattazione collettiva; il diritto alla formazione professionale, alla parità di trattamento tra uomini e donne, all'informazione, alla consultazione, alla partecipazione dei lavoratori; il diritto alla protezione sanitaria e alla sicurezza nell'ambiente di lavoro, alla protezione dell'infanzia e degli adolescenti; il diritto delle persone anziane a un tenore di vita dignitoso; il sostegno all'inserimento sociale e professionale delle persone disabili.

- Il secondo programma di azione sociale: iniziative finalizzate a rispondere a fenomeni sociali rilevanti, come il cambiamento demografico o l'esclusione dal mercato del lavoro.
- Il Fondo Sociale Europeo (FSE) è il più importante strumento della politica sociale europea: introdotto per far fronte ai costi sociali provocati dall'instaurazione del Mercato comune e della concorrenza económica, d é utilizzato per combattere la disoccupazione di lunga durata e l'esclusione dal mercato del lavoro, fornire ai giovani le qualifiche necessarie e l'opportunità di trovare lavoro, promuovere la parità di opportunità ed aiutare i lavoratori nel processo di adeguamento alle trasformazioni industriali.
- Al FSE e al FEOGA fu aggiunto un Fondo di coesione.

- Il protocollo sociale di provvedimenti in settori come le condizioni di lavoro, la consultazione dei lavoratori, l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro¹⁶.
- Il rafforzamento dell'integrazione europea in materia di occupazione e il dialogo sociale (il termine "dialogo sociale" è stato introdotto dall'Atto unico europeo, articolo 118 B)
- Il carattere obbligatorio della consultazione dei partner social.
- L'adozione della legislazione sociale europea e costituito un doppio fondamento giuridico per interventi in campo sociale.

Il programma di azione sociale 1998-2000, approvato dalla Commissione il 29 aprile scorso, si propone di dare una risposta ad una serie di quesiti ancora irrisolti. Esso delinea la via da seguire per lo sviluppo futuro della politica sociale europea, partendo dalla convinzione che “il progresso economico e il progresso sociale si accompagnano l'un l'altro e lo scopo fondamentale del progresso economico è di migliorare il livello di vita delle persone, nel contesto di una strategia macroeconomica equilibrata”. La mondializzazione e la società dell'informazione producono un rapido cambiamento nel mondo del lavoro: è necessario accrescere l'adattabilità dei modelli di lavoro e cercare un equilibrio tra la ricerca della flessibilità e quella della sicurezza del posto di lavoro. Discriminazione, diseguaglianza, povertà, esclusione minacciano ancora il sistema sociale per cui è necessario adattare i sistemi di protezione sociale alle nuove esigenze evitando sprechi finanziari. Lo scopo principale è quello di fare della crescita e della stabilità macroeconomica un mezzo per rafforzare le riforme strutturali e aumentare il tasso di occupazione.

Numerose sono state oggi le politiche di lavoro, integrazione e sviluppo create per migliorare la situazione degli stati membri, gli scopi principali sono stati aumentare la partecipazione del mercato, eliminare la povertà infantile, assicurare uno stile di vita degno, superare le discriminazioni e fare inclusione sociale. . Essa, cioè, avrà un ruolo importante nel prossimo futuro per aiutare i Paesi candidati all'ingresso nell'Ue ad

¹⁶ Nell'anno 1992 si accordarono per l'introduzione dei principi della Carta per mezzo di un "capitolo sociale" da inserire del trattato dell'Unione sottoscritto a Maastricht.

adattare le condizioni di vita e di lavoro dei loro cittadini al livello di quelle attuali dei cittadini comunitari¹⁷.

Possiamo ricordare alcune strategie utilizzate per raggiungere gli scopi detti sopra¹⁸:

- Strategie per l'assunzione: migliorare l'inserimento professionale, facilitare l'accesso e l'uscita da mercato del lavoro a tutti¹⁹.
- modernizzare e migliorare la protezione sociale: sicurezza sociale dei lavoratori; tutela dei lavoratori in caso di licenziamento; rappresentanza e difesa collettiva dei lavoratori e dei datori di lavoro; condizioni di occupazione dei migranti da Paesi terzi alla Comunità in soggiorno regolare; contributi finanziari che mirano alla promozione dell'occupazione e alla creazione di posti di lavoro (al di fuori del Fondo sociale); lotta contro discriminazioni
- Potenziare l'economia per essere competitivi nel mondo questo venne fatto grazie a la agenda per la politica sociale che aveva come principali obiettivi: miglioramento dei luoghi di lavoro, lotta contro la discriminazione, lotta contro la esclusione e la discriminazione dei gruppi più vulnerabili nella vita economica e sociale, realizzare l'uguaglianza fra i sessi, ampliamento delle relazioni sociali e lavorative all'interno dell'unione.
- Modernizzare l'organizzazione del lavoro, ridistribuire salari e ore di lavoro, ridurre i costi amministrativi del sistema sociale senza dover rinunciare all'assistenza, rimuovere ostacoli legislativi alla creazione di occupazione.
- Bisogna anche cercare di migliorare il processo di integrazione europea in termini di giustizia e libertà, due valori democratici essenziali, favorendo nuove forme di gestione, rafforzando il dialogo sociale così come il partenariato e il dialogo civile, sia a livello di elaborazione che a livello di attuazione della politica sociale europea²⁰.

¹⁷ Carrasco, E. (2000): “La protección social en la Unión Europea”, en Boletín económico de ICE, Información Comercial Española 2670, pp 19-28.

¹⁸ Natali, D. (2009): “La Strategia di Lisbona come fattore di modernizzazione del Modello sociale europeo: valutazioni”. Rivista delle Politiche Sociali 4, Ottobre – Dicembre.

¹⁹ Grumo, R. (2004): “L'allargamento dell'Unione Europea e il lavoro: opportunità o minaccia”. Ambiente società territorio: Geografia nelle scuole, 49 (2), pp. 8-14.

²⁰ Pérez, M. (2009): “Ciudadanía social europea”. Temas para el debate 175, pp. 51-53.

Per quanto riguarda i fondi finanziari della politica sociale europea, ricordiamo che sono 5 i grandi programmi che possiamo catalogare in 450 fondi. I Più importanti sono:

- Fondo Sociale Europeo che finanzia lo sviluppo politico attivo del mercato, la promozione delle uguali opportunità nel lavoro con particolare attenzione ai gruppi sociali svantaggiati, la formazione dei lavoratori, migliore accesso al lavoro.
- EQUAL che è una cooperazione internazionale per la promozione di nuovi metodi contro la discriminazione e la disuguaglianza di tutti i tipi di mercato del lavoro.