

## Un pilastro sociale per l'Europa del futuro

A cura di Marta Prandelli, borsista di PoliS-Lombardia

Luogo e data	Milano, 26 settembre 2019
Promotori	Caritas Ambrosiana Europe for Citizens Programme of the European Union
Relatori	<i>Luciano Gualzetti</i> , Direttore Caritas Ambrosiana <i>Francesco Laera</i> , Rappresentanza a Milano della Commissione Europea <i>Paolo Roberto Graziano</i> , Professore Scienza Politica, Università di Padova <i>Gabriele Rabaiotti</i> , Assessore alle politiche sociali Comune di Milano <i>Luigi Martignetti</i> , Segretario generale REVES NETWORK <i>Stefano Bolognini</i> , Assessore alle politiche sociali di Regione Lombardia <i>Patrizia Toia</i> , Europarlamentare <i>Paolo Lambruschi</i> , Giornalista di Avvenire

### Sintesi

L'evento promosso da Caritas Ambrosiana si inserisce all'interno di "FutureEU – Citizens' reflections on the Future of Europe", progetto europeo che intende stimolare un dibattito pubblico sui temi di politica europea delineati nel Libro Bianco per il futuro dell'Unione, attraverso l'attivazione di forum locali in 8 Stati europei. Il momento di incontro e confronto odierno vede protagonisti istituzioni ed esperti impegnati in un dibattito pubblico ed informato sui benefici e le sfide delle politiche sociali dell'Unione Europea, a partire dal Pilastro Europeo dei Diritti Sociali.

L'incontro, moderato dal giornalista di Avvenire *Paolo Lambruschi*, si apre con i saluti di *Luciano Gualzetti*, direttore di Caritas Ambrosiana, che ricorda l'importanza che riveste la dimensione europea nel "fare il mestiere" di coloro che cercano di stare accanto alla comunità tutta partendo dai poveri, che rischiano di diventare invisibili. Nel mondo odierno che attacca il senso della coesione universale e il riconoscimento di diritti che mettono prima solo alcune persone, Caritas Ambrosiana mantiene un impegno costante rivolto alla crescita di una comunità che includa tutti, riaffermando il principio che pone "prima gli ultimi", in modo da creare la condizione per cui anche i penultimi, i terzultimi e la comunità tutta possa essere inclusa, nelle politiche come nel quotidiano lavoro sul territorio. Il direttore chiude l'intervento riaffermando la necessità di interpellare l'Europa su molti aspetti del sociale e ringraziando i Partner del progetto FutureEU presenti in sala, provenienti da

Bulgaria, Germania, Cipro, Spagna, Repubblica Ceca, Polonia e Croazia, che con impegno stanno collaborando per portare questi incontri in tutta Europa.

Introducendo i tre relatori presenti al tavolo nella prima parte della mattinata, il moderatore Paolo Lambruschi ribadisce l'importanza dell'incontro odierno in un'ottica europea, a partire da un dibattito che nasce dalla dimensione locale. Prende dunque la parola *Francesco Laera* che fornisce una cornice storica di riferimento delle politiche sociali in Europa, tema su cui la Commissione Europea e l'Unione Europea ha investito molto soprattutto negli ultimi anni. L'esigenza di avere un'azione coordinata sul campo del Pilastro sociale tra le istituzioni europee, gli Stati membri e gli agenti del territorio è da rintracciarsi nella modalità di azione dell'Unione stessa. L'Unione Europea, premette Laera, si basa su una prima serie di competenze che sono esclusive delle istituzioni europee (e.g. la politica della concorrenza), un secondo corpo principale di competenze che sono condivise tra Stati ed Istituzioni europee ed un terzo gruppo di competenze lasciate agli Stati membri, su cui però la Commissione esercita una forma di coordinamento delle politiche nazionali (e.g. cultura). Le Politiche sociali rientrano nella seconda categoria, quella delle competenze condivise.

Un passo importante nella strutturazione di una politica sociale condivisa a livello europeo è stato fatto nell'aprile del 2017, quando il presidente della Commissione, Jean-Claude Juncker, decide di lanciare il Pilastro dei diritti sociali in Europa, fissando 20 principi e diritti nel campo del sociale. Alcuni di questi diritti esistevano già nella legislazione europea o nazionale, mancava tuttavia un'uniformità di indirizzo. Inoltre, Laera condivide due riflessioni sulle motivazioni che hanno portato la Commissione Europea a rilanciare un Pilastro sociale in Europa:

- Innanzitutto le radici politiche del presidente Juncker, legate al movimento cristiano e sociale, lo hanno reso particolarmente sensibile al tema;
- Secondariamente, i timidi passi della strategia Europa 2020, in cui, tra i vari criteri, era stato inserito anche un indicatore legato alla povertà che poneva l'obiettivo di ridurre di almeno 20 milioni i cittadini europei in povertà entro il 2020. Il monitoraggio della strategia ha evidenziato che i vari indicatori riportavano risultati apprezzabili, tranne l'indice di povertà. La riduzione delle persone in povertà nel primo decennio, infatti, non ha retto alla crisi degli anni 2000, portando ad un aumento di povertà e rischio di povertà tra i cittadini europei e rendendo di fatto difficilmente raggiungibile l'obiettivo posto dalla strategia.

Il nuovo Pilastro, come già detto, si fonda su 20 principi, divisi in diritti tre aree principali:

- Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro. Si pone l'obiettivo di aumentare le possibilità di accesso al mercato lavoro ed eliminare la disparità, non solo quella di genere. Inoltre, all'interno di quest'area rientra anche il diritto di istruzione, formazione e apprendimento permanente di qualità.
- Condizione lavoro eque. Si rivolge a chi ha già un lavoro, cercando di gettare le basi per un'occupazione flessibile e sicura, in un'ottica di equilibrio tra vita lavorativa e familiare, promuovendo un ambiente di lavoro sano e sicuro, anche da un punto di vista della retribuzione equa.
- Protezione sociale e inclusione. A partire dall'educazione e cura della prima infanzia, la protezione sociale riguarda i diversi aspetti della vita dei cittadini. Gli aspetti coinvolti riguardano la vita lavorativa – prestazione di disoccupazione, reddito minimo e pensioni – dell'individuo, così come il diritto all'assistenza sanitaria e ai servizi essenziali. L'inclusione, inoltre, riguarda anche le categorie più fragili, quali persone senza fissa dimora, persone con disabilità e anziani.

Questo documento lanciato nel 2017 da Juncker, ha ricevuto un importante avallo politico nel novembre dello stesso anno quando, durante il summit sociale di Göteborg, lo stesso presidente della Commissione Europea, il presidente del Parlamento Tajani e il Primo ministro Ratas hanno firmato ufficialmente il Pilastro europeo per i diritti sociali. Il summit – passaggio necessario alla luce delle competenze condivise tra l'Unione e nazioni che caratterizzano la natura delle politiche sociali in campo europeo – segna anche il momento in cui viene delineato e rimarcato il ruolo degli attori attivi sul territorio, fondamentale e necessario per avere un ritorno sulle attuazioni di queste politiche direttamente da parte di chi è in prima linea. Inoltre, il Pilastro ha portato ad una serie di atti legislativi approvati prima della fine dell'ultima legislatura europea. In particolare, queste direttive hanno riguardato la *work-life balance* per genitori e i prestatori di cure, la parità di genere e le pari opportunità. A tal proposito, Laera sottolinea l'importanza della differenza di ordine tra i due atti legislativi utilizzati dalle istituzioni europee: i regolamenti e le direttive. I primi vengono utilizzati quando si vuole vedere una stessa norma applicata in tutti i paesi dell'Unione (e.g. tutela della salute pubblica, tutela dei consumatori ecc. ecc.), mentre le seconde permettono di fissare un obiettivo da raggiungere uguale per tutti gli Stati, ma le modalità con cui raggiungere tale obiettivo vengono lasciate ai singoli Membri. Quando si tratta di dare applicazione alle politiche sociali, l'Europa predilige l'utilizzo di direttive.

Laera chiude l'intervento chiedendosi quale possa essere il futuro del Pilastro sociale e fornendo alcuni indicatori di lettura dei possibili passi futuri:

1. Alla presentazione del documento politico al Parlamento europeo nel luglio 2019, von der Leyen – Presidente eletta della Commissione Europea che prenderà il posto di Juncker – ha espressamente dedicato alcuni passaggi al Pilastro sociale, dichiarando l'intenzione di lanciare un piano di azione per l'attuazione del Pilastro nei primi 100 giorni di mandato. Tale azione permetterebbe di fatto di monitorare come le politiche sociali vengono realizzate all'interno dei singoli Stati membri in maniera più controllata rispetto al sistema attuale. Le politiche sociali sono infatti già oggetto di monitoraggio reciproco tra pari – i diversi Stati membri – così come avviene per i bilanci economici degli stati. Rafforzare questo meccanismo con un atto come quello del piano d'azione, permetterebbe una maggior uniformità di diritti e della loro applicazione nei diversi Stati. Durante la presentazione von der Leyen ha anche indicato che il commissario al lavoro Shmit si occuperà delle tematiche sociali, con l'aiuto del Vicepresidente Dombrovskis. Tale scelta sembra indicare, secondo Laera, un'ulteriore conferma dell'importanza data dalla Presidente eletta al tema del sociale.

2. Nel periodo 2021-2027 verrà attivato il Fondo Sociale Europeo Plus, all'interno del quale è previsto uno stanziamento di 100 miliardi di euro da distribuire nei 7 anni per l'attuazione del Pilastro sociale.

3. von der Leyen ha infine parlato di obiettivi concreti da raggiungere. Tra i suoi numerosi intenti, Laera evidenzia:

a. Trovare strumenti giuridici per fissare un salario minimo equo in tutti i paesi europei, tenendo in considerazione gli elementi caratterizzanti di ogni Stato membro. Anche in questo caso sarà importante investire nel rafforzamento del dialogo sociale tra istituzioni europee, attori nazionali e operatori locali.

b. Lancio di un sistema europeo di riassicurazione delle indennità disoccupazione. Non sempre la tematica nazionale ha un'indicazione standard o una norma a livello europeo (e.g. sussidio di disoccupazione). Creare un sistema europeo permetterebbe da una parte un accesso garantito al sussidio per chi ne ha diritto e dall'altra fare in modo di gravare il meno possibile sui fondi nazionali tramite un sistema di riassicurazione coperto dall'Europa.

c. Avere uno strumento di sostegno europeo per l'infanzia, chiamato dalla Presidente eletta "Garanzia europea per l'infanzia", con lo scopo di garantire l'accesso ad un'istruzione di qualità per l'infanzia. Un sistema europeo che tuteli una fascia d'età particolarmente vulnerabile alla povertà e al conseguente rischio di subire la povertà anche da adulto.

d. Conciliazione ancora più marcata tra vita e lavoro. Trovare strumenti per garantire accesso mercato lavoro a fasce particolarmente deboli o esposte ai cambiamenti della vita privata.

L'Europa sociale oggi, affonda le proprie radici in un passato relativamente recente. L'intervento di *Paolo Roberto Graziano*, Professore di Scienza politica dell'Università di Padova, è volto a contestualizzare il Pilastro sociale in un'ottica di medio periodo, sia verso il passato che verso il futuro. Come ben evidenziato dall'intervento di Laera, la nuova politica è un rilancio, non un avvio. Innanzitutto, introduce Graziano, bisogna ricordare che l'Europa al suo avvio non nasce con un'ottica sociale: non viene perseguito l'obiettivo di trattare direttamente il problema della povertà, ma indirettamente, sviluppando il mercato unico e avviando processi di facilitazione degli scambi e dell'esportazione tra Stati, con l'idea di poter risolvere, collateralmente, anche i problemi sociali. Bisogna anche ricordare il contesto temporale-sociale, gli anni Cinquanta e Sessanta erano ben diversi e si pensava che si potesse risolvere molti problemi di varia natura con espansione del mercato. Per trent'anni l'Europa sociale dunque è marginale, collaterale. Pur ricordando un primo lancio di un piano contro la povertà, è soltanto con la Commissione Delors negli anni Ottanta, in un'Europa in mutazione rispetto al trentennio precedente, che si affronta di petto la questione sociale. Molte riforme fondamentali per la storia dell'Unione Europea vengono realizzate proprio durante quello che viene ancora ricordato come il decennio d'oro della Commissione Europea, nel periodo compreso tra il 1985 e il 1995. La Carta sociale europea del 1989 è un primo atto che mostra una volontà politica forte di avvio europeo verso un percorso di protezione sociale. La Carta, firmata da tutti i 12 Stati ad eccezione del Regno Unito, non era tuttavia vincolante ed è per questo motivo che il vero anno chiave per le politiche sociali in Europa è il 1997, quando il vertice di Lussemburgo lancia la Strategia europea per l'occupazione. Il lancio della Strategia, insieme con l'adozione del Trattato di Amsterdam, è riconosciuto dagli osservatori come eredità del decennio precedente della Commissione Delors.

La seconda metà degli anni Novanta è dunque il periodo in cui si lancia l'Europa sociale, sempre in modo condiviso. Pur mancando un regolamento che vincola gli Stati membri, in quanto gli stati sociali a livello nazionale continuano ad essere molto diversi, l'intuizione illuminata della Commissione Delors fu proprio quella di avviare un percorso che fosse morbido. Su queste premesse viene delineato il metodo aperto di coordinamento, una modalità di coordinamento non vincolante attraverso cui le Istituzioni europee, insieme ai rappresentanti della società civile, potevano coordinare e gestire politiche pubbliche nazionali, pur rispettando il ruolo primario dei governi nazionali. Il

coordinamento è stato applicato a molteplici politiche, incluse la strategia di occupazione e le politiche strutturate in materia di pensioni, sanità e assistenza sociale. Questo percorso dura circa 6-7 anni, dal 1997 al 2003-2004. Sono due gli avvenimenti rilevanti nella seconda metà degli anni Novanta che determinano la conclusione o la diminuzione di rilevanza di queste strategie:

- La valutazione che i governi nazionali fecero del Metodo aperto di coordinamento e, più in generale, della Strategia europea di occupazione, non risultò essere positiva, a causa della farraginosità del processo decisionale europeo. Le interazioni tra livelli di governo, potenzialmente virtuosi, possono diventare complessi e non a caso la Presidente eletta von der Leyen ha evidenziato il problema dell'attuazione delle politiche europee;
- Una ragione più determinante è legata al cambio di presidenza nel 2004, che vede l'avvio della Commissione Barroso con una coalizione di governo. La commissione, ricorda Graziano, pur svolgendo una funzione tecnica nell'azione di governo, segue anche le indicazioni politiche. Quello di Barroso è il primo governo dell'Europa allargata, in cui sono incorporati 10 nuovi paesi prevalentemente dell'est Europa con differenze sostanziali in termini di protezione sociali e con bisogni molto diversi. I nuovi Stati membri non hanno necessità di regolamentazione, ma di sviluppo del commercio e di limitazione della regolamentazione per aumentare la propria capacità di sviluppo.

Il 2004 costituisce dunque l'inizio della fine. Il metodo aperto di coordinamento perde progressivamente rilevanza in quanto diviene un esercizio quasi sterile di consultazione a volte non troppo efficace degli attori. La crisi del 2008, inoltre, non ha determinato un rafforzamento a livello sociale dell'Europa, quanto un impoverimento delle risposte sociali e un inasprimento delle politiche di austerità.

La Commissione Juncker del 2015 si ritrova dunque ad intervenire dopo anni di declino, quasi di scomparsa, dell'Europa sociale. Il Pilastro Europeo è un segnale di volontà di cambiamento: uno strumento molto promettente che prevede un monitoraggio continuo dei 20 indicatori, rilanciando di fatto il metodo aperto di coordinamento, arricchendolo di più ingredienti rispetto a 15 anni fa. L'elemento di debolezza del Pilastro rimane tuttavia la sua natura di strumento non cogente. Cosa succede se non si rispettano le indicazioni provenienti dall'Unione Europea? Niente. Il meccanismo sanzionatorio connesso alle politiche sociali è estremamente più debole di quello delle politiche economiche. Anche in questo caso, il discorso programmatico della Presidente eletta della Commissione rappresenta un elemento innovativo estremamente interessante, vista la volontà di intervenire in modo strutturato dichiarata da von der Leyen. Il meccanismo di riassicurazione di

cui ha parlato Laera potrebbe tradursi in un vero e proprio sistema di protezione sociale dal rischio di disoccupazione a livello europeo, di fatto cambiando la modalità di regolazione in maniera innovativa e mai intrapresa in precedenza. L'esperienza degli ultimi 20 anni ha permesso tuttavia di apprendere che le indicazioni più illuminanti provenienti da Bruxelles possono rimanere lettera morta. Quelli che di fatto sono stati i limiti dell'Europa sociale finora - le indicazioni e le prescrizioni europee piuttosto morbide – sembrano poter essere scongiurate alla luce delle nuove proposte della Commissione. L'idea di un salario minimo, per esempio, sarà sicuramente difficile da raggiungere e da costruire nel dialogo con gli Stati, ma risulta essere certamente un tentativo di conferire maggiore capacità di intervento da parte delle istituzioni.

In conclusione, il punto ora è capire come dare seguito a queste promesse. Il documento programmatico è importante ma c'è ancora il rischio che rimanga lettera morta. La palla dunque, secondo Graziano, passa a noi. Sia le Istituzioni che la società civile devono far capire che c'è un'aspettativa di mantenimento delle promesse della Presidente eletta. Bisogna essere incisivi oggi, nella fase attuale di formulazione, a partire dalle proposte promesse che von der Leyen ha già messo sul tavolo, ma puntando a un miglioramento futuro che enfatizzi la necessità di un livello europeo di protezione sociale che sia obbligatorio. L'importanza di questo passaggio è rilevante soprattutto da un punto di vista simbolico. L'Europa in questo modo potrebbe diventare un punto di riferimento non solo per la protezione dei mercati, ma anche per i cittadini e le cittadine che si trovano in difficoltà.

*Gabriele Rabaiotti*, assessore alle politiche sociali ed abitative del Comune di Milano, prende la parola per riflettere sulla situazione locale, partendo da un quesito a suo parere fondamentale: il Pilastro sociale europeo regge un impianto di sviluppo o regge un impianto di tutela e assicurazione? L'esigenza, ribadisce l'Assessore, è quella di un'indicazione europea importante, prescrittiva rispetto all'estensione delle opportunità di occupazione, impiego, lavoro, che aiutino gli Stati e i cittadini ad aumentare capacità di spesa e risparmio, oppure la richiesta nei confronti dell'Europa deve concentrarsi sull'ampliamento di accesso ai beni primari, riducendo il costo di questi beni anche attraverso trasferimenti monetari?

A prescindere dalla risposta, Rabaiotti evidenzia che il dialogo con l'Europa deve partire dalla formulazione di una domanda precisa che gli Stati vogliono porre, consapevoli che da contesti diversi possono pervenire legittimamente domande differenti. Guardando a Milano e all'Italia, l'assessore modella il suo intervento attorno al tema della casa, quale esempio di problematiche locali che possono essere affrontate grazie al contributo europeo.



La casa, intesa come bene a cui poter accedere, può essere declinata attraverso due definizioni fortemente contrapposte: “una casa a tutti” o “una casa per tutti”. In Italia, dove l’80% degli abitanti sono proprietari di casa e solo il 20% abita in affitto, sembra dunque vincere l’approccio “una casa a tutti”, che vuole vedere allargato il concetto di proprietà in modo che tutti possano essere proprietari della casa. Il punto di vista dell’assessore sostiene invece la necessità di costruire con l’Unione europea “una casa per tutti”, permettendo cioè il godimento di questo bene a tutti, senza per questo immobilizzarne l’utilizzo. Rendere possibile l’entrata e l’uscita da una casa tramite affitto è un’opportunità nella Milano di oggi che, come tutte le grandi città, sente nuovamente il tema delle ondate migratorie e vive di un rapporto tra una popolazione residente e una popolazione in transito, che si muove attraverso e in via temporanea. Non si tratta solamente di disperati, continua l’assessore, nemmeno di *city-users*, di studenti fuori sede, di *businessman* o turisti, quanto di una mescolanza e compresenza di tutte queste anime che abitano la città per cui è impossibile selezionarne l’ingresso. Milano tutti i giorni vede raddoppiare la propria popolazione, da 1 milione di residenti a 2 milioni di abitanti. In questo scenario, alcuni spazi si svuotano, in alcuni casi in modo permanente, e altri luoghi si caricano.

I soggetti che si muovono da un posto ad un altro, abbandonando alcuni luoghi e abitandone di nuovi, non sono una novità. Tuttavia, anche se la migrazione fa parte dell’umanità da sempre, diversamente da un tempo i flussi:

1. sono più lunghi. Rispetto ad un tempo il flusso migratorio è più ampio e l’Europa ha una limitata capacità di contenimento;
2. sono diffusi: avvengono contemporaneamente in più punti del territorio. Allo stesso modo anche lo svuotamento è diffuso, non coinvolge più il sud Italia ma il sud del mondo;
3. sono concentrati. I punti di destinazione sono concentrati perché si prediligono alcuni luoghi, si cercano alcune città specifiche. Quelle città di destinazione sono grandi attrattori, megalopoli, grandi distretti che attraggono.
4. sono molto veloci. Il movimento avviene su altri mezzi di trasporto rispetto al passato.

Consci di questo cambiamento, il punto successivo è chiedersi se sostenere le grandi città che sono punti di recapito dei flussi migratori o investire sulle regioni di spopolamento. Non si può scegliere entrambi.

Se la scelta dei governi è quella di sostenere i grandi attrattori, le politiche che lavorano i bilanci comunali non sono più soddisfacenti. L’esperienza milanese ci parla di una richiesta di 25.000 famiglie e di una spesa di 100 milioni di € – un terzo del bilancio complessivo del piano delle opere del Comune di Milano



– per la sistemazione di sole 3.000 unità abitative vuote che fanno parte di un patrimonio pubblico altrimenti non assegnabile. Non esistendo finanziamento pubblico sul tema della casa<sup>1</sup>, se non comunale, la necessità di un supporto europeo diventa fondamentale.

Ritornando al tema dell'affitto, l'assessore condivide una breve riflessione sulle politiche sociali abitative, principalmente politiche per affitto basso o agevolato (il poco conosciuto canone concordato), che si presentano come politiche abitative private, residuali su due fronti:

- quando la bolla speculativa immobiliare produce invenduto e l'operatore privato accetta che per 8 anni gli immobili altrimenti "fermi" possano essere affittate, nella speranza che il mercato si rialzi e permetta dunque la vendita. L'affitto in questo caso copre una fascia di mercato vagante ed è ottenibile quando siamo in una situazione negativa di crisi.
- quando l'operatore privato vive un momento di sviluppo e realizza, per esempio, un grattacelo in città, può accettare un vincolo pubblico che lo impegna a cedere al pubblico o a mettere in affitto a canone concordato una parte dei nuovi immobili. L'aspettativa di riuscita è dunque talmente alta che il privato concede una parte del suo investimento come prestazione pubblica. L'affitto in questo caso è raggiungibile quando siamo in una situazione positiva di crescita.

L'obiettivo, conclude Rabaiotti, è quello di illustrare all'Europa questi fenomeni e di presentare con chiarezza le nostre richieste in relazione a questo nuovo Pilastro sociale. Sul tema casa, sono 5 le istanze che potrebbero essere riportate:

- I luoghi centrali della sfida sul tema della casa sono le grandi città, è necessario che l'Europa lo affermi con chiarezza affinché possano essere messi in moto una serie di processi che permetteranno di avviare nuove politiche mirate.
- La casa sociale, che è "quella per tutti", è quella che viene solitamente chiamata casa popolare. La casa accessibile, invece, è quella che viene proposta in affitto a canone concordato, ossia in affitto ad un canone più basso rispetto al valore di mercato. L'Europa deve dichiarare questi due mondi come beni di servizio pubblico, in modo prescrittivo. Le conseguenze sul piano tecnico, normativo e giuridico consentirebbero una svolta unica e fondamentale.
- Il finanziamento europeo dedicato all'ammissione alla casa in affitto accessibile, dovrebbe attivarsi solo con la contestuale attivazione di finanziamenti pubblici degli Stati membri, a livello nazionale e regionale. In questo modo subentrerebbe un meccanismo di politica condivisa e

---

<sup>1</sup> I finanziamenti di Stato e Regione, riporta Rabaiotti, hanno smesso di essere erogati quando nel 1997 è stato chiuso il fondo Gesca.

- vincolata che forzerebbe un reinvestimento statale nell'edilizia pubblica e un conseguente fiorire di iniziative e possibilità.
- Permettere all'operatore privato di poter accedere a forme di partenariato con il pubblico. In questo modo, a determinate condizioni, anche il privato può contribuire alla gestione del comparto sociale.
  - Ribadire a livello europeo che il diritto all'accesso alla casa muove della componente vulnerabile e dalla tutela delle persone deboli e fragili, dichiarando in maniera prescrittiva che nessun altro criterio può essere ritenuto valido. I criteri attuali tutelano il residente, solo eventualmente vulnerabile e fragile. Oggi, infatti, è richiesta la cittadinanza regionale da almeno 5 anni e la residenza nel comune che bandisce la gara da almeno 5 anni. Una persona fragile che non rientra in questi criteri ottiene un punteggio inferiore, anche se più fragile.

Il coinvolgimento della società civile nella costruzione di un'Europa più sociale è un tema centrale, come discusso da *Luigi Martignetti*, Segretario generale di Reves network. Anche secondo Martignetti ci troviamo di fronte ad un tentativo di rilancio di uno sguardo sociale dell'Europa, in cui giocheranno un ruolo fondamentale i prossimi passi della Commissione von der Leyen. Sarà importante comprendere come le 20 priorità definite da Pilastro potranno tradursi in azione paradigmatica.

Il pilastro e il cammino che ha portato alla sua elaborazione, sembra avere già avuto un impatto sulle politiche europee. Un primo esempio evidente è rintracciabile nel cambiamento di intenti della Programmazione 2021-2027 – creare un'Europa più connessa, più verde, più sociale – rispetto alla politica di coesione 2014-2020, finalizzata ad una crescita sostenibile. Il passaggio da crescita inclusiva ad Europa sociale ha spostato il focus sul ragionamento di un'Europa che vogliamo. Questo piccolo passo, insieme alle raccomandazioni legate al Pilastro sociale per mezzo del semestre europeo, inizia a comporre un quadro di concreta implementabilità del Pilastro stesso. In maniera tangibile, oggi è possibile parlare di come investire i fondi europei. Come già detto in precedenza, lo stanziamento della Commissione Europea per il Fondo sociale europeo plus per il 2021-2027 sarà di 100 miliardi di euro. Si tratta di capire come investire questi fondi e valutarne l'utilizzo sulla base delle raccomandazioni legate al Pilastro è sicuramente un passaggio in più.

Tutto questo tuttavia non è sufficiente, servirebbe un passaggio di paradigma. Troppi elementi dicono che bisogna cambiare l'approccio di partenza. Consapevoli che il cambiamento climatico avrà un forte impatto nel sociale – la sparizione delle popolazioni povere – non basta aver tolto la parola crescita, ma è necessario uno spostamento di prospettiva. Il cambiamento dunque da un intervento di natura quantitativa ad un intervento che sia in grado di

amalgamare il qualitativo e il quantitativo, una coniugazione tra la dimensione tangibile dell'intervento sociale e quella intangibile. In uno dei principi del Pilastro europeo, per esempio, si dichiara che "i bambini hanno diritto all'educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità". Il punto non è di fornire qualunque tipo di educazione qualunque essa sia o di garantire l'accesso all'asilo nido creando un posto per ogni bambino (dimensione quantitativa), perché mancherebbe l'azione mirata verso l'intangibile: il coinvolgimento del gruppo familiare nel percorso di educazione, sviluppo e empowerment del bambino (dimensione qualitativa). La costruzione del pilastro dunque, secondo Martignetti, può essere realizzata se vengono perseguite entrambe le dimensioni, sfruttando le reti già esistenti. In Europa ci sono 163 milioni di volontari che donano qualcosa, che lavorano sulla dimensione dell'intangibile per definizione. Il perseguimento di una dimensione "spiritual level", come definita da Wilkinson e Pickett (2009), che ha bisogno di essere soddisfatta al di là dei bisogni materiali, tende ad essere ignorata negli interventi politici. Per tradurre correttamente gli obiettivi del Pilastro sociale dobbiamo unire due dimensioni che il privato sociale mette insieme spontaneamente, come conseguenza della crescita sociale che genera. Oggi, possiamo dire che la programmazione dei fondi europei non va in questo senso perché, come già evidenziato nell'intervento del Professor Graziano, se un Paese membro non rispetta gli obblighi del semestre europeo in termini di bilancio incorre in sanzione, se non le rispetta in termini di bilancio sociale non riceve alcuna sanzione. Tuttavia, il punto non è quello di introdurre la sanzione, ma di dare importanza al dato sociale. Wilkinson e Pickett (2009) hanno rilevato che i paesi con PIL più alto sono in fondo alla scala in termini di equazione sociale. Se l'obiettivo è quello di portare il Pilastro all'estremo, bisogna iniziare a leggere le politiche con lo scopo duplice di raggiungere il tangibile (soddisfare i bisogni immediati) e l'intangibile (valutare il percorso sociale). Come società civile e comunità locali, conclude Martignetti, lo scopo è quello di passare dal momento in cui ci si siede ad un tavolo e si discute la contrattualizzazione della distribuzione delle risorse, ad un dialogo che permetta di ragionare sugli obiettivi fondamentali della cittadinanza europea.

Gli ultimi due interventi della mattinata aprono la riflessione al punto di vista mesosistemico – grazie all'intervento di *Stefano Bolognini*, assessore alle politiche sociali di Regione Lombardia – e macrosistemico, con la relazione di chiusura dell'europarlamentare *Patrizia Toia*.

Come confermato da Bolognini, le politiche sociali europee possono avere un forte impatto su Regione Lombardia, ma non bisogna tralasciare la

complessità e la trasversalità che caratterizzano gli interventi che oggi vengono portati sul territorio. Anche quando gli interventi possono contare sui fondi europei, dunque, non si può prescindere dal lato urbanistico e dal ruolo della cittadinanza attiva, in un'ottica di coesione sociale. Ne è esempio il progetto attivato per Quartiere San Siro, che ha visto un investimento di 40 milioni di € senza il raggiungimento di una vera soluzione a lungo termine rispetto ai problemi del quartiere. Altre esperienze milanesi stanno tuttavia tentando con impegno di cambiare approccio, come accade oggi nel quartiere Lorenteggio-Giambellino, dove è in atto un importante programma di riqualificazione di 600 appartamenti, affiancato da un altrettanto importante azione di cittadinanza, inclusione, avviamento al lavoro. Tutto questo lavoro, conclude l'assessore, non sarebbe possibile senza la fondamentale attivazione delle reti e la collaborazione degli enti di volontariato. Il modello lombardo è sicuramente positivo, in quanto regione con il più alto numero di associazioni di volontariato, che permettono una capacità progettuale molto vasta.

Concorda su quest'ultimo punto *Patrizia Toia*, ribadendo da un lato come le realtà sociali siano i destinatari privilegiati delle politiche europee, dall'altro come sia necessario un processo di avvicinamento che parta da due quesiti: è capace l'Europa di sentire i problemi dei cittadini o li percepisce da lontano? I cittadini si sentono europei nel senso di essere i protagonisti che possono chiedere all'Europa quello che vogliono?

Secondo l'europarlamentare, dunque, non si può agire se viene a mancare un sentimento di cittadinanza europea, o senza conoscere direttamente le conseguenze delle decisioni europee nel contesto locale. Come comunità europea non solo dobbiamo reclamare una dimensione sociale, ma dobbiamo attivare anche un processo di istituzionalizzazione, altrimenti la dimensione sociale non sarà mai cogente, vincolante. Come c'è un'unione monetaria ed economica, ci dev'essere anche un'unione sociale europea. In questo senso, continua Tonia, dev'esserci un pilastro vero, in ogni Stato ci devono essere bilanci sociali che permettano con il semestre europeo di valutare lo standard dei singoli Stati membri non solo della performance economica, ma anche quella sociale. L'obiettivo di fondo diventa quindi capire cosa fare per il futuro dell'Europa affinché si attivi una trasformazione fortemente sociale. Solo un'Europa che ha maggiore consapevolezza e sa che deve diventare realtà vera, può lavorare con Stati membri e regioni per giungere ai bisogni veri.

#### DOMANDE

Al termine dell'evento, è stato possibile accogliere la riflessione di uno dei partner del progetto FutureEU su temi delicati di rilevanza attuale: Chi è cittadino e chi non lo è? In quest'ottica, i diritti umani possono essere considerati sopra le parti?

Inoltre, il tema delicato della vulnerabilità può essere esteso a tutte le persone vulnerabili o bisogna guardare il passaporto?

A queste domande hanno cercato di rispondere i relatori presenti:

- *Stefano Bolognini*: oggi il tema vero è la mancanza di strutture destinate all'accoglienza dei vulnerabili. La realtà ci dice che non c'è posto per italiani o per stranieri, regolari o meno. La mancanza di disponibilità di questo tipo di strutture implica il rallentamento o l'irrealizzabilità di molti interventi. Ad oggi, la ricerca di soluzioni disponibili si sta concentrando anche nel privato, mentre nel pubblico le uniche soluzioni sono gli asili, ma queste strutture sono piene e non riescono ad accogliere nuove persone per motivi di spazio.

In ultima analisi, dunque, bisognerebbe dare aiuto a tutti a livello di diritti umani, ma siamo arrivati ad un livello di overbooking. Questo è un tema che ci deve spronare e dare stimoli di azione.

- *Luigi Martignetti*: Molto dipende dalla definizione che si dà di "cittadino". Il termine francese *citoyen* non indica l'appartenenza legale, ma lo status di persona che beneficia dei diritti. La carta dei diritti è il preambolo del trattato sull'unione europea e i diritti fondamentali non sono contrattabili, o ce li hanno tutti o è come se non li avesse nessuno. Spesse volte è il privato sociale che si fa carico di implementare questi diritti in quanto cittadini, secondo la definizione francese, che si occupano del sociale. Secondo Martignetti è utile ed importante che sia la città in quanto tale ad occuparsi dei diritti. Il Pilastro sociale è solo uno dei passi, ma il parlamento, ipotizza Martignetti, sembra avere ben chiaro che i diritti di chi è sul suolo europeo siano uguali per tutti.

Il tema è che non si può escludere nessuno dai diritti altrimenti si escludono tutti.

- *Patrizia Toia*: concorda con l'intervento precedente, pur ammettendo che non c'è oggi quel riconoscimento della cittadinanza alla francese. La prospettiva di partenza dev'essere quella del *citoyen*, ma è utile ricordare che le realizzazioni concrete non rispecchiano sempre questo. La carta di Nizza ci dice che ogni paese deve adeguarsi ai diritti fondamentali, ma questi diritti sono rispettati anche nel paese più sviluppato? Indubbiamente il tema è quello del riconoscimento della pienezza dei diritti delle persone. Per quanto riguarda quelle situazioni in cui non c'è cittadinanza, al di là della questione emergenza del primo arrivo, l'attenzione si sposta sulla questione dell'integrazione, ossia dei diritti delle persone e della sicurezza sociale. In quei contesti, è sulle politiche di integrazione che bisogna giocare.

## Elementi di interesse

L'incontro riporta numerosi spunti di riflessione su diverse tematiche. A partire da un'analisi storica e sistemica dell'Europa sociale, i relatori hanno evidenziato come il rinnovato interesse comunitario per le politiche sociali rappresenti una vera e propria sfida per le Istituzioni dell'unione e per il futuro dei cittadini europei. Affinché questa dichiarazione d'intenti voluta dalla Commissione Juncker conduca ad un cambiamento in termini di benessere ed inclusione del *citoyen*, i relatori evidenziano tre temi su cui i cittadini e le istituzioni, in una dinamica di relazione verticale *top-down* e *bottom-up*, devono prestare attenzione.

In primis la necessità di un cambio di prospettiva da parte dell'Unione Europea e di chi progetta gli interventi in ambito sociale. I relatori della giornata concordano nell'affermare che il paradigma entro cui inserire il pensiero sociale europeo non può essere più di semplice matrice economico-quantitativa. Affinché i 20 principi che definiscono il Pilastro europeo vengano perseguiti, ogni azione a livello comunitario, nazionale e locale deve tenere conto della dimensione intangibile dell'intervento sociale, in un'ottica di empowerment individuale e di sviluppo della cittadinanza attiva.

In secondo luogo, le politiche europee in materia sociale falliscono oggi nel dato di coerenza. La mancanza di un meccanismo sanzionatorio connesso al Pilastro impedisce da un lato di un mantenere degli standard sociali per i singoli Stati membri, dall'altro una gerarchia di politiche all'interno dell'Unione che vede ancora una volta il dato economico-quantitativo come primario rispetto agli altri obiettivi comunitari.

Infine, un tema importante risulta essere quello della rete. Partendo dall'esempio delle reti sociali e di volontariato già esistenti, che permettono di accedere ad una visione concreta e aggiornata delle esigenze reali del territorio, gli Stati membri, le Regioni, i Comuni e i Cittadini devono essere i protagonisti di questo momento di passaggio decisionale verso un'Europa sociale. La possibilità di efficacia delle politiche del domani risiede, dunque, nella capacità dei poli della rete europea di porre domande corrette e di richiedere interventi sulla base dei bisogni specifici e reali, a partire dalle necessità dei cittadini.

## Per approfondire

Commissione Europea, Il Pilastro Europeo dei diritti sociali:

[https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_it](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_it)

Project Citizens' reflections on the Future of Europe: <https://projectfutureu.eu>

Wilkinson, R. & Pickett, K. (2009). La misura dell'anima. Perché le disuguaglianze rendono le società più infelici. Milano: Feltrinelli