

Le iniziative europee per la lotta alla povertà

di **Alessandro Simonato**

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale

Due recenti notizie, che meritano di essere lette insieme, offrono spunti importanti sul ruolo che l'Unione Europea (UE) può svolgere nella lotta alla povertà. Innanzitutto, al vertice sociale di Göteborg del 17 novembre 2017, Commissione, Parlamento europeo e Consiglio hanno ufficialmente adottato un testo congiunto sul Pilastro europeo dei diritti sociali (reperibile in https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf); cfr RIGGIO G., «Il pilastro europeo dei diritti sociali», in *Aggiornamenti Sociali*, 6-7 [2017] 516-517). Il documento, dopo un ampio preambolo, affronta in tre capitoli i temi delle pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, delle condizioni di lavoro eque e, infine, della protezione sociale e dell'inclusione. In quest'ultimo capitolo sono presentati interventi su reddito minimo, retribuzioni eque e misure di assistenza.

Tale scelta è particolarmente significativa se si tiene presente che in occasione della recente Giornata mondiale di lotta contro la povertà delle Nazioni Unite (17 ottobre) l'Eurostat, l'Ufficio statistico

della UE, ha diffuso i dati sulla povertà nell'Unione (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>). Nel 2016, i cittadini europei considerati a rischio povertà o esclusione sociale erano 117 milioni e mezzo, cioè quasi un quarto (il 23,4%) della popolazione totale dell'Unione, pari a circa 510 milioni (incluso ancora il Regno Unito). Questo dato si riferisce alle persone che si trovano in almeno una delle seguenti tre condizioni: vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa; in condizioni di severa deprivazione materiale; in famiglie a rischio di povertà. Per Eurostat la soglia di rischio di povertà è pari al 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale; i dati sono quindi riferiti alla situazione di ciascuno Stato membro.

Il dato complessivo colpisce, se si considera che la ripresa dopo la crisi economico-finanziaria generata un decennio fa anche dall'enorme crescita delle disegualtanze (cfr www.theglobalcrisis.info/docs/relazioni/BarbaePivetti.pdf), è in atto ormai da alcuni anni, anche se non con la stessa velocità e intensità in tutti

gli Stati membri. Restano esclusi dalla ripresa un numero elevato di cittadini della UE, visto che le persone a rischio povertà o esclusione sociale sono ben più del 17% censito nel 2007 (<<http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-EP-09-001>>). I dati evidenziano inoltre una forte disparità economica, legata alla distribuzione dei redditi: considerando la media dei dati nazionali di ciascuno degli Stati membri ponderata in base alla popolazione per il 2015, i redditi percepiti dal 20% della popolazione con i redditi più elevati risultano di 5,2 volte superiori a quelli percepiti dal 20% della popolazione con i redditi più bassi (<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income_distribution_statistics/it>).

Tale situazione solleva una serie di interrogativi sulle cause delle povertà e delle disuguaglianze e sulle azioni che i singoli Stati e la UE possono mettere in campo. In effetti, i dati appena riportati ci chiedono di verificare quali siano gli obiettivi generali della UE, che nasce come un mercato unico basato su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva (art. 3 TUE), governato da una pluralità di istituzioni sovranazionali, ciascuna in rappresentanza di specifici interessi. Chi sono i destinatari effettivi della crescita economica prodotta nel mercato unico più grande del mondo, in cui le istituzioni europee si propongono di perseguire una crescita che non rinneghi né l'apertura del mercato né il patrimonio di diritti, anche sociali, riconosciuti negli Stati membri (cfr SIMONATO A., «La gestione della globalizzazione», in *Aggiornamenti Sociali*, 8-9 [2017] 606-607)? Inoltre, per i Paesi che hanno adottato l'euro e si sono vincolati a rigorose regole di bilancio decise a livello intergovernativo, le disuguaglianze e le povertà chiedono di identificare e valutare quali siano gli effetti negativi derivanti dall'attuale

struttura dell'eurozona e dai principi che la reggono, al fine di progettare le strade concretamente possibili per superarli (cfr BECCHETTI L., «La macroeconomia civile: un cambio di passo per l'Europa», in *Aggiornamenti Sociali*, 1 [2015] 39-48). Un ulteriore livello da considerare è quello dell'assetto democratico. Le Costituzioni liberal-democratiche adottate nel dopoguerra avevano l'obiettivo di assicurare pari dignità a tutti i cittadini, riconoscendo livelli elevati di protezione sociale e rimuovendo gli ostacoli di ordine economico e sociale presenti nella società (come prevede l'art. 3, c. 2, della nostra Costituzione). Anche per tale motivo le istituzioni erano strutturate come un luogo in cui potesse essere espresso e trovare una composizione politica l'ineliminabile conflitto sociale. Che cosa rimane di tale impostazione negli Stati membri, nel contesto di un'interdipendenza economica globale e alla luce della reciproca influenza tra competenze nazionali, in linea di principio a servizio di tutti i cittadini della comunità di riferimento, e competenze europee, in linea di principio a servizio di un bene comune a tutti i cittadini dell'Unione?

Questi interrogativi sono stati affrontati dalle istituzioni europee, che hanno nel tempo messo in atto una serie di iniziative sul tema della lotta alla povertà, l'ultima delle quali è proprio il Pilastro europeo dei diritti sociali. A tal proposito – e per fugare possibili erronee interpretazioni sull'estensione dei compiti della UE – occorre ricordare che le istituzioni europee possono intervenire solo nei limiti delle competenze attribuite dai Trattati, per realizzare gli obiettivi condivisi dagli Stati membri. L'intervento europeo deve inoltre svolgersi nel rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità.

Fino all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (1999), la possibilità di un'azione della Comunità in questi settori

era priva di una base giuridica, fatto salvo il Fondo sociale europeo (FSE). L'integrazione europea, costruita inizialmente come unione economica attraverso la convergenza legislativa e il mercato unico, non concerneva i diritti sociali, che rimanevano quindi legati all'appartenenza alle comunità nazionali e alle scelte effettuate dai singoli Stati membri, nell'ambito del proprio quadro giuridico costituzionale. In questo modo erano prese in considerazione solo le misure di protezione sociale legate alla libera circolazione dei lavoratori nel mercato unico. Con il Trattato di Amsterdam (1997), successivo alla nascita della UE come "unione politica" (cfr FABBRINI S., «L'Europa dopo Brexit: da dove si riparte?», in *Aggiornamenti Sociali*, 10 [2017] 630-639), la lotta all'esclusione sociale è stata inserita per la prima volta tra gli obiettivi della politica sociale comunitaria: la successiva strategia di Lisbona (2000), cioè il programma di riforme pluriennale approvato dal Consiglio europeo, ha quindi posto in essere le prime azioni di monitoraggio e orientamento. Una di queste è stata proprio la misurazione della povertà sulla base di una serie di indicatori e parametri di riferimento, attraverso la compilazione di statistiche (progetto EU-SILC: Statistics on Income and Living Conditions), al fine di poter dare adeguati strumenti a chi è chiamato a decidere le politiche.

Il Trattato di Lisbona del 2007 ha individuato la piena occupazione e la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale come obiettivi generali della UE (art. 3 TUE) e come missione specifica nell'ambito della politica sociale (artt. 19 e 151 ss. TFUE). La Commissione europea ha quindi designato il 2010 quale Anno europeo della lotta alla povertà e

all'esclusione sociale, al fine di rafforzare l'impegno politico della UE formulato con l'avvio della strategia di Lisbona. In tale occasione ha varato una Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale (COM[2010] 758 def.). Sono state presentate altresì un elenco di iniziative principali da perseguire, tra cui l'introduzione nella *Strategia Europa 2020, per una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile* (cfr SIMONATO A., «Politiche di coesione economica, sociale e territoriale», in *Aggiornamenti Sociali*, 4 [2017] 343-344), di uno specifico obiettivo comune in materia di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, che consiste nel ridurre del 25% il numero di europei che vivono al di sotto della soglia nazionale di povertà, facendo uscire dalla povertà più di 20 milioni di persone.

È nella scia di tali iniziative che si inserisce pure il Pilastro europeo dei diritti sociali, con il quale si ha l'inserimento esplicito della dimensione sociale nel processo di integrazione europea. L'elenco di azioni previste nel Pilastro evidenzia una progressiva e sempre più incisiva consapevolezza del ruolo della UE, in aggiunta a quello degli Stati membri, nel sostenere l'equità dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale. In questo scenario, la partecipazione consapevole e attiva dei cittadini può fare la differenza nell'evidenziare le priorità che non possono essere ignorate dalle istituzioni, nel formulare proposte e nel sostenere le buone iniziative da adottare: una sollecitazione indispensabile a una politica che interviene nella società proiettandola verso orizzonti che riconoscono la pari dignità di tutti (cfr HABERMAS J., «Democrazia, solidarietà e la crisi europea», in *Aggiornamenti Sociali*, 1 [2014] 18-30).