

**LA DIMENSIONE SOCIALE
DELL'UNIONE EUROPEA
ALLA PROVA DELLA
CRISI GLOBALE**

a cura di
**Andrea Ciccarelli
Pietro Gargiulo**

FrancoAngeli

365.949

**A. Ciccarelli, P. Gargiulo (a cura di) LA DIMENSIONE SOCIALE
DELL'UNIONE EUROPEA ALLA PROVA DELLA CRISI GLOBALE**



Indice

Prefazione , di <i>Enrico Del Colle</i>	pag.	11
Introduzione , di <i>Andrea Ciccarelli e Pietro Gargiulo</i>	»	13
Note sul principio di sussidiarietà , di <i>Paolo Savarese</i>	»	17
L'Europa e il processo di integrazione politica , di <i>Gabriele Carletti</i>	»	27
Sussidiarietà e politiche ambientali in Europa , di <i>Adolfo Braga</i>	»	37
Premessa	»	37
La cultura della sussidiarietà come risorsa per le politiche ambientali	»	39
Il problema ambientale europeo tra sovranità e sussidiarietà delle istituzioni	»	43
Il ruolo dei servizi nell'Europa in crisi , di <i>Giovanna Morelli</i>	»	47
La crisi e l'Europa	»	47
Verso la convergenza e l'integrazione	»	50
Il ruolo dei servizi	»	54
Conclusioni. Per l'Europa	»	55
Riferimenti bibliografici	»	56

L'influenza della giurisprudenza comunitaria sulla responsabilità da attività provvedimentale della p.a. , di <i>Salvatore Cimini</i>	pag.	57
Tra disagio linguistico e diritti umani: il modello europeo dei diritti linguistici alla prova della crisi globale , di <i>Giovanni Agresti</i>	»	67
Il disagio linguistico tra lingua e diritto	»	67
Diritti linguistici e diritti umani: il modello europeo	»	69
Alla prova della «crisi globale»: tra delegittimazione del diritto alla parola e valorizzazione del plurilinguismo	»	73
Riferimenti bibliografici	»	76
La crisi nel perimetro dell'Unione europea: prove lusitane di costituzionalismo "minimalizzato"? , di <i>Romano Orrù</i>	»	79
La cittadinanza europea alla luce dei recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte di Giustizia , di <i>Pietro Gargiulo</i>	»	93
Introduzione	»	93
La sentenza Rottmann, ovvero il rapporto tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale	»	96
La sentenza Zambrano e "dintorni", ovvero i diritti connessi allo <i>status</i> di cittadino europeo	»	102
Considerazioni conclusive	»	110
Identità nazionale e pluralismo delle culture. Dalla retorica ad una semantica del riconoscimento , di <i>Fiammetta Ricci</i>	»	111
Multiculturalismo e diritti, fra immigrazione e politiche dell'accoglienza in Europa e in Italia , di <i>Carlo Di Marco</i>	»	123
Premessa	»	123
Utilitarismo e politiche migratorie. Profili generali	»	125
Utilitarismo e direttiva rimpatri	»	127
Utilitarismo e direttiva ricongiungimenti	»	129
Il problema del simbolismo religioso presso alcune corti europee e presso la CEDU	»	130
Alcune riflessioni di sintesi	»	133

Le regioni italiane nel quadro del sistema regionale europeo: ritardi strutturali e prospettive future, di Andrea Ciccarelli	pag.	135
Unione monetaria, economica e sociale	»	135
I divari strutturali tra le regioni europee	»	136
È possibile un solo Stato sociale?	»	141
Modello sociale europeo ed europeizzazione della amministrazione pubblica, di Marina D'Orsogna	»	143
Stato sociale, crisi finanziaria, sovranità nazionali: il nodo della Banca Centrale Europea, di Claudio Moffa	»	153
Brevi riflessioni a margine della legittimazione del <i>same-sex marriage</i> nell'ordinamento portoghese, di Anna Ciammariconi	»	165
Introduzione	»	165
Il quadro normativo e il suo <i>background</i>	»	167
Il profilo giurisprudenziale (nella specifica prospettiva dell'uso di precedenti stranieri)	»	170
Alcuni spunti conclusivi	»	174
La Cgil tra Mosca e Bruxelles (1947-1985): guerra fredda e integrazione europea, di Pasquale Iuso	»	177
Nella guerra fredda: 1944-1968	»	178
Dall'opposizione all'avvicinamento (1950-1963)	»	180
Verso l'Europa: 1963-1985	»	183
Modello europeo e declinazione italiana della responsabilità sociale dell'impresa, di Tiziana Di Cimbrini	»	187
Introduzione	»	187
Le determinanti di contesto delle pratiche di Csr: analisi della letteratura e costruzione di uno schema d'analisi	»	188
La strategia europea di Csr	»	190
La declinazione italiana delle pratiche di Csr	»	192
Riflessioni conclusive	»	194
Bibliografia	»	195

La funzione sociale dello sport nell'Unione Europea ridisegnata dal Trattato di Lisbona, di Anna Di Giandomenico	pag.	199
Il silenzio normativo dell'Unione Europea	»	199
Il libro bianco dello sport	»	202
Lo sport nell'UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona	»	204
Un interrogativo	»	207

Le regioni italiane nel quadro del sistema regionale europeo: ritardi strutturali e prospettive future

di Andrea Ciccarelli

Unione monetaria, economica e sociale

L'Unione europea ha ormai da un decennio adottato un'unica moneta, che ha consentito, limitatamente ad alcuni aspetti, di uniformare l'indirizzo politico-economico dei vari Paesi che ne fanno parte, permettendo di sperimentare (almeno in linea teorica) un percorso convergente per quanto riguarda, in particolar modo, le manovre su tassi di interesse ed inflazione. Ciononostante, a parte le questioni strettamente monetarie (gestite, come ben noto, direttamente dalla BCE), sono ancora molti i passi che devono essere fatti al fine di garantire omogeneità nelle decisioni politiche ed economiche, le quali dipendono strettamente, come è ovvio che sia, dalle sovrane volontà dei singoli Stati.

In particolare, sembra evidente la difficoltà nel trovare un comune denominatore alla questione "sociale" tra Paesi che hanno culture, storie, economie, società profondamente differenti. E questo pare aggravato anche e soprattutto dalle grandi disparità economiche esistenti tra le diverse aree dell'Unione, che si stanno configurando come uno dei più seri ostacoli alla costruzione di una comune cornice all'interno della quale lo stato sociale dei diversi Paesi possa funzionare "correttamente". Infatti, i diritti sociali appaiono necessariamente legati alla dimensione economica, grazie alla quale possono affermarsi e concretizzarsi: è la condizione economica generale che ci permette di "fare" lo Stato sociale.

Del resto, tutta la politica europea di coesione avrebbe proprio dovuto rappresentare il principale supporto per l'implementazione di un "sistema europeo di diritti sociali" che, attraverso la convergenza economica di tutte le aree comunitarie (in termini di Pil, tassi di occupazione, ecc.) verso valori medi elevati, duraturi e sostenibili nel tempo avrebbe portato alla costruzione di un'UE in grado di costruire, a partire dall'omogeneizzazione dei

valori economici, quella base politica e sociale comune sulla quale fondare una vera unione di popoli.

Oggi, le grandi differenze in termini economici e sociali non consentono la predisposizione di corrette politiche a livello centrale, dal momento che lo stesso strumento difficilmente può essere adattato a situazioni profondamente differenti; ne consegue la necessità di capire a fondo le disparità strutturali a livello regionale, in modo da governarle e ridurle.

I divari strutturali tra le regioni europee

I vari tentativi effettuati a livello centrale di costruire un unico stato sociale vanno necessariamente ad inserirsi in un contesto che, come già rilevato in precedenza, mostra profonde differenze, non solo perché i diversi Paesi che compongono l'Unione evidenziano differenti livelli occupazionali, di reddito, di istruzione, ecc., ma anche e soprattutto in quanto all'interno di questi stessi Paesi le diverse aree non sempre si comportano in modo omogeneo.

A titolo esemplificativo mostreremo i risultati di un'analisi, già presentata in altra sede¹, che può aiutare a comprendere le profonde differenze rilevabili a livello regionale. All'interno di questa, le aree di livello NUTS2 dei 15 Paesi già facenti parte dell'Unione all'inizio degli anni 2000² sono state confrontate sulla base di un set di indicatori riguardanti il mercato del lavoro e le dinamiche demografiche e di genere interne allo stesso³.

La scelta di circoscrivere l'osservazione ad un particolare aspetto della vita economica e sociale non appare affatto limitante, innanzitutto perché

¹ Per una disamina più dettagliata dei risultati qui evidenziati si veda Ciccarelli A. (2012), "Il Welfare nelle regioni dell'Unione Europea: aspetti distintivi e disuguaglianze", in Del Colle E., *Il Welfare territoriale.*, FrancoAngeli, Milano, pp. 65 ss.

² La scelta del dettaglio territoriale NUTS2, corrispondente alle nostre regioni, si giustifica con il fatto che gran parte della politica di distribuzione dei fondi comunitari viene effettuata a tale livello territoriale. Senza contare, poi, che il progressivo decentramento, attuato negli ultimi anni, di tutta una serie di funzioni prima svolte a livello centrale, ne fanno (e ne faranno sempre di più) un vero e proprio governo locale. Si è scelto, poi, di limitare l'analisi ai 15 Paesi in quanto questi sono quelli che, già presenti all'inizio del millennio, hanno già provato a sperimentare un percorso comune, quale quello dettato, ad esempio, dalla strategia di Lisbona.

³ Tra gli indicatori, sono stati presi in considerazione tassi di attività, occupazione e disoccupazione (maschile, femminile e per fasce di età), indicatori demografici (indice di vecchiaia, di dipendenza e di struttura), percentuale di occupati laureati, etc. Per l'elenco degli indicatori utilizzati si veda Del Colle E. (2012), *op. cit.*, p. 71.

effettuata sulla base di precise indicazioni risultanti dall'analisi⁴, ma anche in quanto, da un punto di vista prettamente concettuale, il mercato del lavoro si presenta (e tale deve essere necessariamente considerato) come un elemento centrale all'interno del dibattito economico e sociale di un Paese: da questo dipendono, infatti, i livelli dei redditi delle famiglie, dai quali derivano, evidentemente, le loro capacità di spesa e l'eventuale esperienza di situazioni di povertà; inoltre, e questo troppo spesso sembra essere dimenticato, è proprio dal "lavoro" dei cittadini (o, almeno, lo è in larga parte) che vengono prese le risorse (indirettamente – attraverso la fiscalità generale – o direttamente – attraverso il versamento dei contributi sociali) per finanziare il sistema di *Welfare* nel suo complesso⁵.

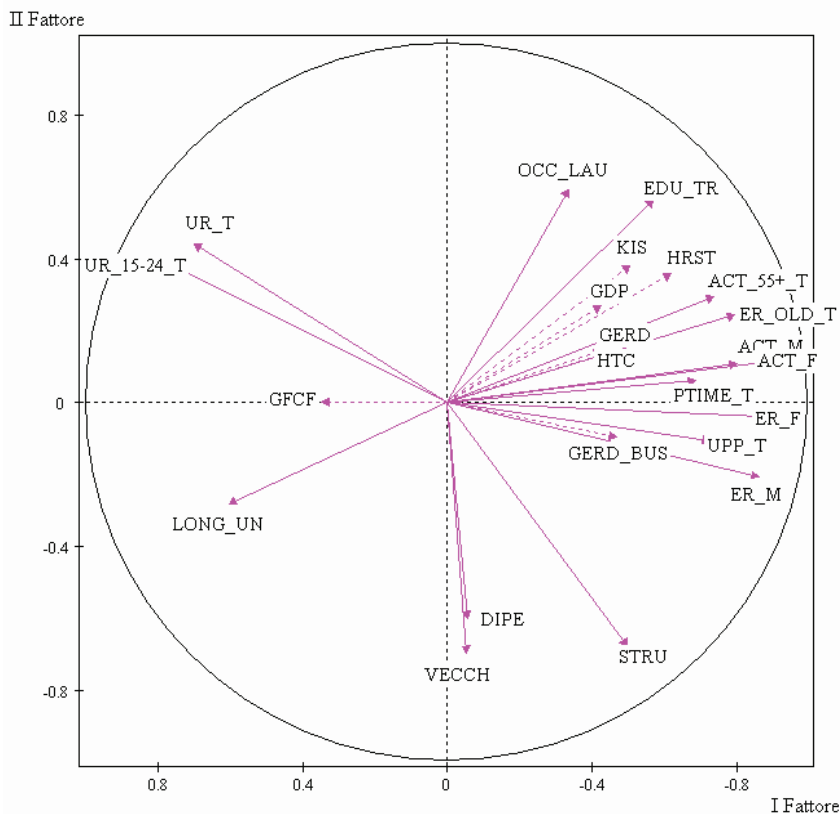
Tornando all'analisi, si è optato per l'utilizzo di una metodologia fattoriale (l'analisi in componenti principali) al fine di far emergere le determinanti dei divari strutturali all'interno del mercato del lavoro, così come descritto dalle variabili sopra citate. In tale contesto, è possibile notare come (Grafico 1) il primo asse fattoriale rappresenti una discriminante rispetto al *grado di partecipazione al mercato del lavoro*: infatti, da una parte (destra) si contrappongono le variabili relative all'occupazione, e dall'altra (sinistra) quelle relative allo stato di ricerca del lavoro; in particolare, le variabili che contribuiscono maggiormente alla costruzione dell'asse sono quelle relative ai tassi di occupazione (maschile, femminile e degli ultra 55enni) e di attività (anche qui, relativi a tutte e tre le componenti sopra citate) – per la parte positiva – e ai tassi di disoccupazione (totale, giovanile e di lunga durata) – per la parte negativa. Per quanto riguarda la seconda componente, questa appare fortemente correlata alla componente demografica, che si associa con la parte bassa del piano, mentre dall'altra parte si contrappongono le variabili relative alla percentuale di occupati laureati e alla formazione (a conferma del fatto che i livelli di istruzione tendono ad associarsi a bassi livelli degli indici di vecchiaia, dipendenza e struttura – ossia, con quelle aree nelle quali è più massiccia la presenza delle classi più giovani).

Appare interessante notare, poi, come tali variabili relative al livello di istruzione e alla formazione siano correlate anche con la parte destra del primo asse, quasi a testimoniare le interrelazioni tra il buon funzionamento del mercato del lavoro e la fase della formazione della popolazione coinvolta, che appare essere allo stesso tempo causa ed effetto dell'efficienza del primo.

⁴ Si veda Del Colle E. (2012), *op. cit.*, pp. 43 ss.

⁵ Sui diversi sistemi di finanziamento dello Stato sociale nei diversi Paesi europei si vedano, tra gli altri: Del Colle E. (2002), *La pensione flessibile*, FrancoAngeli, Milano; Titmuss R.M. (1986), *Saggi sul "Welfare State"*, Ed. Lavoro, Roma.

Graf. 1 – Analisi in componenti principali: variabili attive e illustrative



Fonte: Del Colle E. (2012), op. cit., p. 73

Tali due primi assi fattoriali sintetizzano, complessivamente, circa il 63% della variabilità complessiva del fenomeno, e, in particolare, il primo asse rappresenta il 46% di questa; ciò sta a significare che circa la metà dei divari strutturali esistenti nel mercato del lavoro dell'UE-15 riguardano gli aspetti più prettamente quantitativi, ossia i livelli di occupazione e disoccupazione complessivi.

Appare appena il caso di accennare, poi, come con la parte destra del piano si associno anche variabili quali il Pil pro capite (GDP), la spesa per ricerca e sviluppo (GERD), la quota di risorse umane in campo scientifico (HRST), e quelle di occupati in settori ad alta tecnologia (HTC) e ad alta intensità di conoscenza (KIS); un'ulteriore testimonianza che proprio questi *drivers* legati alla dinamica innovativa sono quelli maggiormente idonei a

rendere competitive le economie locali e, quindi, a permettere elevati livelli di sviluppo e di occupazione⁶.

Il posizionamento delle regioni e dei Paesi (Grafico 2) è la conseguenza di quanto appena osservato in relazione alle variabili: nella parte destra ed alta del piano possiamo osservare quei Paesi, come quelli scandinavi, i Paesi Bassi, il Regno Unito, legati ad alti livelli di occupazione, con strutture della popolazione mediamente “giovani”, e con un’economia di tipo essenzialmente terziario, particolarmente legata alle dinamiche innovative e con elevati livelli di Pil procapite; sempre a destra, ma in basso, la Germania e l’Austria, le quali evidenziano altrettanto elevati livelli occupazionali, associandoli, tuttavia, ad una diversa struttura della popolazione e dell’economia (tipicamente manifatturiera, soprattutto nel caso tedesco).

Nella parte sinistra del piano, quei Paesi, quasi tutti accomunati dall’appartenenza all’area mediterranea, che incontrano le maggiori difficoltà economiche e, conseguentemente, trovano fatica a tradurre l’attività in adeguati e qualificati posti di lavoro, evidenziando alti livelli di disoccupazione, soprattutto giovanile. In questo scacchiere, l’Italia è la regione il cui centroide si posiziona nella parte più sinistra del piano (a livelli simili di quelli riscontrabili per Grecia e Spagna, i “grandi malati” d’Europa); il dato medio, tuttavia, nasconde situazioni molto diversificate tra loro, con le regioni del Mezzogiorno che occupano la parte più estrema sulla sinistra del piano⁷, e con la provincia di Bolzano che rappresenta l’unica area nazionale a posizionarsi nel semipiano positivo.

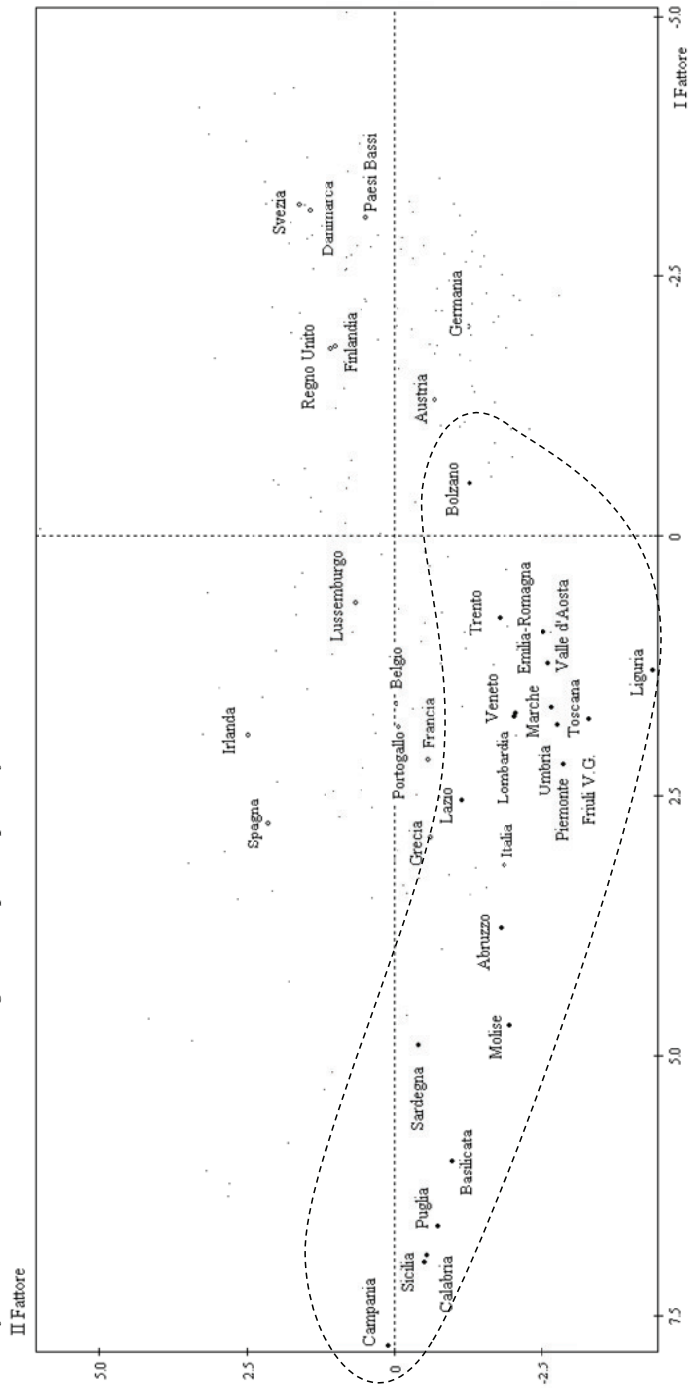
Ciò che colpisce nell’osservazione delle regioni italiane, oltre alla consistente lontananza dalle aree più “virtuose”, è proprio questa estrema eterogeneità, che sembra non avere – o quasi – riscontri negli altri Paesi europei⁸, nei quali, al di là del posizionamento relativo rispetto alle altre aree, le singole regioni sembrano mostrare comportamenti più simili tra loro. Avere

⁶ Sulla centralità dell’innovazione come *key driver* per l’incremento di produttività, e sulle relazioni tra questa e la crescita dell’economia si vedano, per limitarci al caso italiano, Ciccarelli A. (2008), *Competitività del sistema Italia e deficit di innovazione*, Aracne, Roma; Daveri F. (2006), *Innovazione cercasi. Il problema italiano*, Laterza, Bari; Parisi M.L., Schiantarelli F., Sembenelli A. (2006), “Productivity, Innovation and R&D: Micro evidence for Italy”, in *European Economic Review*, n. 50, pp. 2037-2061.

⁷ Le 8 regioni del Mezzogiorno si trovano tutte tra le ultime 20 aree NUTS2 per valore della coordinata sul primo asse riprodotto dall’analisi; inoltre, le regioni italiane nel loro complesso sono “responsabili” per circa il 20% nella costruzione della prima componente principale: in sostanza, una quota consistente dei divari strutturali in termini di mercato del lavoro a livello europeo sono dovuti alle caratteristiche – come abbiamo visto, spesso negativa – delle regioni italiane.

⁸ Si veda Ciccarelli A. (2012), *op. cit.*, p. 78 ss.

Graf. 2 – Posizionamento delle regioni sul primo piano fattoriale – Aree NUTS2 dell'Italia e centroidi dei Paesi dell'UE-15



Fonte: Del Colle E. (2012), op. cit., p. 76

aree interne allo stesso Paese con “velocità” così differenti tra loro costituisce sicuramente un grande vincolo alla crescita complessiva, dato che le decisioni di politica economica, spesso prese a livello centrale, non sempre riescono a tener conto di tali disparità, risultando poco utili (se non addirittura penalizzanti) al fine del raggiungimento degli obiettivi prefissati.

È possibile un solo Stato sociale?

Le elaborazioni effettuate indicano una struttura dei divari interni al mercato del lavoro non troppo lontana da quella che era ipotizzabile, evidenziando inoltre un binomio che non sempre viene considerato nella giusta luce: il modello alti diritti-alta crescita. Dall’analisi, infatti, emerge con chiarezza come i Paesi più competitivi dal punto di vista economico e della capacità innovativa, come Germania, Olanda, Svezia e, in generale, tutti i Paesi scandinavi, sono anche quelli nei quali il sistema di *Welfare* è più sviluppato e il mercato del lavoro funziona meglio (collocando in modo efficace ed efficiente i giovani lavoratori, e consentendo la permanenza nel mercato anche dei più anziani – con evidenti benefiche ripercussioni non solo sui redditi familiari, ma anche e soprattutto per le casse dello Stato, meno gravate dalla spesa pensionistica).

Naturalmente, non sembra possibile pensare ad una semplice casualità; piuttosto, riteniamo di poter rilevare una stretta interdipendenza tra dimensione sociale ed economica: è proprio la condizione economica, infatti, che permette di “fare” lo Stato sociale, consentendo, tra l’altro, quell’equilibrio solidale tra generazioni che appare come uno degli elementi imprescindibili per garantire al Paese una crescita adeguata e duratura nel tempo.

A tal proposito, l’elemento che appare oltremodo preoccupante è proprio quello della disuguaglianza tra i Paesi aderenti all’Unione, soprattutto in considerazione delle grandi risorse investite negli ultimi decenni in termini di politiche di sviluppo e di coesione. I dati statistici che periodicamente analizziamo fanno emergere con una certa chiarezza le disuguaglianze a livello economico tra i vari Paesi aderenti all’UE; tali diversità si riflettono, evidentemente, sul funzionamento del mercato del lavoro il quale, a sua volta, influenza necessariamente le strutture familiari e sociali.

In questo contesto, un Paese come l’Italia, da troppo tempo rallentato da ritmi di crescita prossimi allo zero, fa una grande fatica a tenere sotto controllo le tensioni sociali che si stanno accumulando: le risorse per rilanciare l’economia sono poche; alcuni strumenti di politica economica non sono più possibili, in quanto decisi a livello centrale (leggasi la leva valutaria); la grande operazione di risanamento dei conti pubblici, poi, sta ulteriormente

drenando risorse alle famiglie, con il risultato che, appiattendosi il livello dei consumi, la domanda aggregata ristagna, con negative ripercussioni sulla formazione del Pil⁹. In sostanza, gran parte dell'affanno economico delle nostre imprese si sta scaricando sul lavoro, nel senso che le ristrutturazioni aziendali passano sempre più spesso per i licenziamenti, e le nuove imprese – molte delle quali sorte come forma di auto-impiego per opera di chi non trova un lavoro alle dipendenze – stentano a rimanere su un mercato sempre più competitivo.

All'interno di questo quadro, inoltre, va assolutamente messa in rilievo la questione "territoriale", nel senso che all'interno dei Paesi ci sono poi aree geografiche che sperimentano livelli di reddito, di occupazione e di tensione sociale profondamente diversi rispetto a quelli rilevabili mediamente a livello nazionale. La riduzione di tali squilibri, da attuarsi necessariamente attraverso il massiccio ricorso a capitali aggiuntivi¹⁰, appare preliminare a qualsiasi tentativo di costruzione di un modello sociale unitario, dal momento che un'unica soluzione non può mettere d'accordo aree così diverse dal punto di vista storico, politico ed economico.

Da tutti questi aspetti, appare, quindi, come sia molto arduo individuare un'unica ricetta per lo sviluppo, né un solo modo corretto per interpretare lo Stato sociale; piuttosto, appare necessario creare una cornice di riferimento, all'interno della quale devono essere previsti differenti percorsi di sviluppo che possano condurre, attraverso un cammino pluriennale, ad un risultato comune.

Solamente prendendo atto delle grandi differenze a livello territoriale e locale, sarà possibile raggiungere quella necessaria omogeneità tra le differenti aree europee che potrà consentire, da un lato, uno sviluppo duraturo ed equilibrato e, dall'altro, la creazione di un modello sociale che non sia solo equo ma, soprattutto, condiviso da tutti i cittadini dell'Unione.

⁹ Senza considerare, poi, le crescenti tensioni sui mercati finanziari, che di fatto impediscono ad alcuni Stati – l'Italia, in particolar modo – di finanziarsi a "prezzi" contenuti.

¹⁰ Non è questa la sede per aprire un dibattito sulle soluzioni proposte, che meriterebbe ben più ampio spazio di quello qui disponibile; tuttavia, a titolo meramente divulgativo, i suggerimenti avanzati sono molti, e vanno dalla tassazione sulle operazioni finanziarie, all'emissione di titoli di debito europei, all'anticipo del ciclo dei fondi strutturali.