

Il Trattato di Lisbona e le politiche sociali

IL 1° DICEMBRE 2009 È ENTRATO IN VIGORE IL TRATTATO EUROPEO DI LISBONA. IL NUOVO TRATTATO GARANTISCE UN'ATTENZIONE MOLTO MAGGIORE AL TEMA DELL'INCLUSIONE SOCIALE RISPETTO A QUELLI PRECEDENTI. QUALE IMPATTO POTRÀ AVERE NELLO SVILUPPO DELLE POLITICHE DI INCLUSIONE SOCIALE IN EUROPA?

Chiara Crepaldi
Irs, Milano

Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 dai capi di Stato e di governo dei 27 Stati membri, dopo mesi di stallo, con la ratifica dell'ultimo Paese, la Repubblica Ceca, può finalmente entrare in vigore il 1° dicembre 2009. Esso modifica il precedente trattato sull'Unione europea del 1992 (Tue, Maastricht, 1992) e il Trattato istitutivo della Comunità europea del 1957 (Tce, Roma, 1957). L'Italia ha approvato la ratifica già nel 2008, con il voto finale unanime del Senato il 23 luglio e la firma del Presidente Napolitano il 2 agosto successivo.

Quale impatto potrà avere questo trattato nello sviluppo delle politiche di inclusione sociale in Europa?

Esso presenta un'attenzione molto maggiore al tema dell'inclusione sociale rispetto a quelli precedenti, con numerosi riferimenti al tema in varie parti del documento. Tale dispersione, a parere degli esperti, costituisce, però, anche un limite, per cui l'efficacia del trattato sul tema dipenderà in larga misura dalla capacità e volontà di leggere le varie previsioni all'interno di un comune quadro di riferimento.

Il trattato di Lisbona contiene quindi una serie di previsioni volte a favorire uno sviluppo ulteriore delle conquiste sociali dell'UE, pur sempre nel pieno rispetto delle prerogative nazionali. Un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, la piena occupazione e il progresso sociale figurano infatti tra gli obiettivi dell'Unione europea. Tuttavia, mentre il coordinamento delle politiche economiche e delle politiche del lavoro rientrano tra le competenze dell'Unione, un effettivo coordinamento delle politiche sociali nazionali sembra ancora lontano, seppure degli strumenti di coordinamento soft (ovvero non vincolanti), quali il metodo di coordinamento aperto (Omc), siano stati progressivamente introdotti, andando via via a toccare le

politiche di inclusione sociale, le politiche previdenziali, le politiche sanitarie e socio-sanitarie (il long term care).

La rilevanza del Trattato per quanto attiene le politiche sociali viene così sintetizzata nel sito web dell'Unione:¹

- Il trattato di Lisbona contiene una "clausola sociale" per la quale, nel definire e attuare le varie politiche dell'UE, occorre tener conto degli aspetti sociali (promozione di un elevato livello di occupazione, adeguata protezione sociale, lotta contro l'emarginazione, ecc.).

- Anche i diritti fondamentali vengono riconosciuti dal Trattato, mediante l'inserimento di un riferimento giuridicamente vincolante alla Carta dei Diritti fondamentali.² Questa contiene una sezione dedicata alla solidarietà, che enumera una serie di diritti e principi direttamente rilevanti in campo sociale, tra i quali, in particolare, il diritto di accesso alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale. A tal proposito, di particolare interesse è l'articolo 34, secondo il quale "al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali".

- Il trattato fa, infine, riferimento all'importanza dei servizi di interesse generale (tra i quali ricadono i servizi sociali e socio-assistenziali) nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, riconoscendo il ruolo che svolgono nella promozione della coesione sociale e territoriale. In considerazione dell'importanza che viene loro attribuita, il trattato di Lisbona invita l'Unione e gli Stati membri a provvedere affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni che consentano

loro di assolvere i rispettivi compiti.

Cosa significa l'incorporazione della Carta dei Diritti fondamentali nel Trattato? La sua valenza è puramente simbolica oppure implica un salto qualitativo e sostanziale nella tutela dei diritti fondamentali europei? Marta Cartabia,³ docente di Diritto costituzionale, ritiene che inizialmente il valore della carta voleva essere quello di mettere un po' d'ordine normativo nelle garanzie dei diritti fondamentali già presenti nel sistema comunitario, renderli visibili e perciò maggiormente fruibili. Gli effetti della scrittura della Carta e la sua incorporazione nel Trattato hanno probabilmente superato l'intento originale. Nella Carta, infatti, compaiono importanti diritti che non trovano traccia né nella giurisprudenza comunitaria pregressa, né nelle Costituzioni nazionali degli Stati membri, né nella Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo. Inedito, per esempio, è il titolo primo sulla Dignità umana e, in particolare, gli articoli 24, 25 e 26 sui diritti del bambino, dell'anziano e del disabile, che non hanno corrispondenti nelle Costituzioni nazionali. In generale, la Carta arricchisce l'elenco dei diritti fondamentali, includendone di nuovi, indotti dall'evoluzione della società e dagli sviluppi scientifici e tecnologici.

L'aspetto più rilevante introdotto dalla Carta nel Trattato è quello del "principio dell'indivisibilità dei diritti fondamentali, secondo il quale una tutela effettiva dei diritti civili e politici necessita la contestuale garanzia dei diritti sociali ed economici, senza i quali anche la tutela dei primi finirebbe per risultare meramente astratta e fittizia".⁴ La Carta, pertanto, introduce scelte di contenuto e di valore che andranno a incidere sulla tutela dei diritti fondamentali in Europa.

Ma quali saranno gli effetti pratici? Da un punto di vista politico-istituzionale, il fatto che i diritti dei cittadini europei siano contenuti in un testo scritto dà un senso agli articoli 6 e 7 del Trattato,⁵ che hanno istituito le procedure di sanzione (politica) in caso di violazione grave dei diritti fondamentali dell'Unione da parte di uno Stato membro. Il grosso problema, in ordine all'esigibilità dei diritti sanciti dalla Carta, è che l'Unione agisce nei limiti delle competenze che le sono attribuite dai trattati, e tra le competenze affidate all'Unione non tutti i settori toccati dai diritti fondamentali sono compresi. La Carta, nelle sue clausole finali (art. 51), addirittura specifica che "la presente Carta non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione, né

Note

1 http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_en.htm#16

2 http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf

3 Cartabia M., "I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'unione", in Bassanini F., Tiberi G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2008.

4 Cartabia M., op. cit.

5 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:IT:PDF>

modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati".⁶ Tuttavia, secondo Marta Cartabia, se le Istituzioni europee decidessero di dare contenuto concreto ai diritti contenuti nella Carta, al di là delle competenze loro riconosciute formalmente dal Trattato, probabilmente ci riuscirebbero, perché normalmente la Corte di Giustizia europea "solo in casi veramente eccezionali ha sanzionato l'annullamento di una misura comunitaria per ragioni legate alle competenze. Tanto meno la Corte di Giustizia sarebbe incline a far prevalere le ragioni dei limiti delle competenze sulle ragioni dei diritti fondamentali".⁷ Proprio per evitare conflitti a tale livello, nel 2007 è stata istituita l'Agenzia dell'Unione europea per i Diritti fondamentali,⁸ con sede a Vienna. L'Agenzia ha lo scopo di fornire alle istituzioni europee e alle autorità nazionali competenti assistenza e consulenza sui diritti fondamentali nell'attuazione del diritto comunitario, nonché di aiutarle ad adottare le misure o a definire le iniziative appropriate.

L'introduzione dei diritti fondamentali all'interno del Trattato avrà senz'altro effetto sul ruolo sempre più ampio che la Corte di Giustizia europea si sta ritagliando: legittimata dal valore giuridicamente vincolante della Carta, potrebbe permettersi di agire sull'insieme dei diritti che toccano i valori fondamentali e non più solo su quelli economici, come succedeva in precedenza. Data la supremazia del diritto comunitario, i giudici della Corte di Giustizia potrebbero finire per affermare e tutelare direttamente i diritti fondamentali, anche al di là dei limiti del campo di applicazione precisati dall'articolo 51 del Trattato.

Note

⁶ http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf

⁷ Cartabia M., op. cit.

⁸ http://europa.eu/agencies/community_agencies/fra/index_it.htm

Gli abbonati a
Prospettive Sociali e Sanitarie
possono scaricare
in formato PDF
tutti i fascicoli arretrati
della rivista
dal 1996 al 2008.

PSS.irs-online.it

Da cittadini in crescita a orfani di futuro?

UN'ANALISI DEI PERCORSI DELLE POLITICHE PER L'INFANZIA IN ITALIA NEGLI ULTIMI DUE ANNI, DALLE VICENDE DELL'OSSERVATORIO NAZIONALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA E DEL PIANO DI AZIONE PER L'INFANZIA FINO ALLA RECENTE CONFERENZA DI NAPOLI.

Stefano Ricci

Osservatorio nazionale infanzia e adolescenza

ATTESE E SPERANZE

Quando il 31 ottobre 2007 si è insediato l'Osservatorio nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, ricostituito ai sensi del Dpr del 14 maggio 2007, n. 103, nella Sala Verde di Palazzo Chigi c'era l'agitazione e l'euforia di un nuovo "primo giorno di scuola", con i componenti dell'organismo carichi di speranza e voglia di fare per riallacciare i fili delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nel nostro Paese.

La riunione, co-presieduta dai Ministri della Solidarietà sociale e della Famiglia, era prevalentemente centrata sulla discussione dello "Schema di Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva", proposto dal Comitato tecnico-scientifico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

In effetti, l'urgenza di elaborare e approvare un nuovo Piano di azione per l'infanzia e l'adolescenza non era tanto dovuta al fatto che il precedente fosse scaduto da tempo (Piano 2002-2004), quanto alla consapevolezza diffusa che il livello centrale di governo dovesse riprendere l'iniziativa politica per garantire stabilità, unitarietà, continuità e futuro alle politiche ed ai servizi per garantire i diritti e le opportunità all'infanzia e all'adolescenza.

SENTIERO "NUOVO" TRA CONTENUTI E METODI

Il Piano di azione rappresenta un elemento di raccordo tra i diversi livelli di responsabilità decisionale,

programmatoria, organizzativa e operativa dello Stato italiano, anche in relazione al compito di individuare le forme di potenziamento e di coordinamento delle azioni svolte dalle pubbliche amministrazioni, dalle Regioni e dagli enti locali.

Il "telaio" proposto per quello che si definiva "non come un nuovo Piano di azione, ma come un Piano di azione 'nuovo'"¹ si caratterizzava principalmente per due elementi di discontinuità:

- "Sul piano dei contenuti una novità è la priorità dell'esigibilità del diritto alla partecipazione civica e sociale costruita a partire dalla considerazione dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze come interlocutori diretti e co-protagonisti nella promozione di un'effettiva partecipazione, finalizzata al riconoscimento della loro cittadinanza, all'integrazione sociale e al coinvolgimento nei processi decisionali che li riguardano".

- "Sul piano del metodo, la novità era rappresentata dalla scelta di costruire un processo di accompagnamento e di monitoraggio permanenti del Piano, con l'obiettivo di favorire la sua corretta applicazione e valutazione. [Veniva] programmato un percorso partecipato non solo di costruzione del Piano di azione, ma anche della sua attuazione, attraverso l'elaborazione di indicatori (di contesto, di risorse, di processo e di risultato) e di altri strumenti di affiancamento".²

Su questi due assi, contenuti e metodo, l'Osservatorio nazionale è stato chiamato a "tessere" una serie