

19 DICEMBRE 2018

Il duplice “stress test” del Pilastro europeo dei diritti sociali nell’UEM in via di completamento: nuove iniziative, vecchie questioni

di **Nadia Maccabiani**

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Brescia

# Il duplice “stress test” del Pilastro europeo dei diritti sociali nell’UEM in via di completamento: nuove iniziative, vecchie questioni \*

**di Nadia Maccabiani**

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Brescia

**Sommario:** 1. Spunti introduttivi. 2. La convergenza sociale attraverso il Pilastro europeo dei diritti sociali. 2.1. L’operatività nel semestre europeo 2018. 3. Proposte legislative per una maggiore convergenza reale e ciclica nell’UEM. 3.1. Il supporto (tecnico-finanziario) alle riforme strutturali. 3.2. La funzione europea di stabilizzazione degli investimenti. 3.3. Il Fondo Monetario Europeo (FME). 4. Il duplice stress test ed il “limbo operativo” del Pilastro europeo dei diritti sociali. 4.1. Primo stress test: le procedure del semestre europeo. 4.2. Secondo stress test: le recenti iniziative legislative per il completamento dell’UEM. 5. Il “dietro le quinte”.

**Abstract:** Il semestre europeo è il perno attorno al quale ruotano alcune recenti e significative iniziative della Commissione europea. Da un lato, quella relativa al Pilastro europeo dei diritti sociali; dall’altro lato, le proposte legislative miranti al completamento dell’Unione Economica e Monetaria. Il minimo comun denominatore è rinvenibile nell’esigenza di andare oltre il mero “nominalismo” adottato da Maastricht per una convergenza reale, sia di ordine macro-economico che sociale. Eppure, alla prova dei fatti, l’intento ri-equilibratore dell’Esecutivo europeo ne esce nuovamente monco: sottoponendo a duplice stress test il mainstreaming del Pilastro sia nel suo primo anno di “rodaggio” all’interno delle procedure del semestre, che nelle proposte legislative di completamento dell’UEM, le istanze sociali risultano sospese in una sorta di “limbo operativo” dietro cui si cela la solita “tenzone” tra logiche intergovernative e comunitarie.

**Abstract [En]:** Some recent and significant proposals of the European Commission focus on the European Semester. On the one hand, the European Pillar of Social Rights; on the other hand, the legislative proposals on the deepening of the Economic and Monetary Union. Their common feature aims at a real macro-economic and social convergence, as such they go beyond the mere “nominalism” of Maastricht. But the evidence shows that the re-equilibrium does not seem working, as proven by a double stress test on the mainstreaming of the Pillar within both, the European Semester procedures and the recent legislative initiatives drawing further steps in completing EMU. Indeed, social needs remain suspended in a kind of “operational limbo” behind which the usual dispute between intergovernmentalism and supranationalism lie.

## 1. Spunti introduttivi

Ogni volta che il diritto approccia una materia complessa come l’economia non si trova di fronte ad una “sostanza” amorfa da plasmare a piacimento, quanto piuttosto ad un “a priori”, un contenuto, quindi, ad

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

esso presupposto. In merito, pertanto, l'interpretazione giuridica sconta sia la presenza di “fenomenologie determinabili solo con l'ausilio della scienza economica” sia, per converso, il rischio di una “trasposizione surrettizia di valori ideologici o di categorie scientifiche estranee al diritto”<sup>1</sup>. Ciò è quanto sembra essere accaduto con il Trattato di Maastricht<sup>2</sup> nella parte in cui ha approcciato e tradotto in regole giuridiche un sub-strato economico-finanziario la cui concettualizzazione era già ampiamente dibattuta nelle scienze economiche<sup>3</sup>.

Non a caso, allora, la dottrina maggioritaria vi ha individuato l'origine di plurime “distorsioni”. Dal punto di vista giuridico-costituzionale, parte della dottrina ha – sin da subito – denunciato possibili “incompatibilità” con le previsioni della nostra Carta costituzionale<sup>4</sup>; dal punto di vista più propriamente giuslavorista, parte della dottrina vi ha rinvenuto il germe di un “displacement” dell'Europa sociale<sup>5</sup>; dal

---

<sup>1</sup> Così A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. del diritto*, XXI, Milano, 1971, p. 583. Come sottolinea R. BIN, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica europea*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3/2014, p. 2, “Entrambi i sistemi di astrazione – quello economico e quello giuridico – sono presenti nel lessico e nelle attività degli organi europei, ma certo non sono posti sullo stesso piano e non ottengono lo stesso sviluppo”.

<sup>2</sup> Del resto l'economia è stata “l'architrave” della cooperazione in seno alle Comunità europee rendendo, per tale via, il “fondamento di legittimazione” delle loro istituzioni, come rammenta S. BARIATTI, *Spunti di riflessione sulla Costituzione economica europea: aspetti istituzionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 16/2018, p. 1.

<sup>3</sup> Non è questa la sede per approfondire le controversie teoriche tra economisti in relazione alla creazione dell'Unione monetaria ed all'adozione dei parametri dettati dal Trattato di Maastricht, essendo, ai nostri fini, sufficiente rammentare “l'esistenza” di simile controversia, seguendo quanto osservato da C. JOERGES, *La Constitution économique européenne en processus et en procès*, in *Revue Internationale de Droit Économique*, vol. 20, n. 3/2006, p. 265, “ce qui demeure au-delà de toute controverse est le «fait» qu'il existe une controverse quant au caractère rationnel des règles auxquelles les États membres ont souscrit”.

<sup>4</sup> M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del diritto*, n. 4/1992, p. 579, avanza dubbi sulla compatibilità del Trattato di Maastricht con i principi fondamentali della nostra Carta il cui fine precipuo sarebbe il progresso civile e sociale e non la crescita economica che assurgerebbe – piuttosto – a mezzo funzionalizzato a tale fine e che – in quanto tale – non entrerebbe in rapporto di bilanciamento con quest'ultimo. Il bilanciamento presuppone infatti valori omogenei, versandosi piuttosto – nel confronto tra progresso sociale e crescita economica – in ipotesi di contemperamento. La questione della “compatibilità” dei vincoli finanziari imposti dall'Unione è tornata di attualità con la crisi economico-finanziaria, nel senso del “sovertimento del costituzionalismo del secondo novecento” in conseguenza dell'irrigidimento, con le riforme del 2011-2013, dei parametri introdotti da Maastricht, cfr. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'Euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016, pp. 91 ss.; nel segno della possibilità di fare valere i contro-limiti, M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3/2018, pp. 89 ss.

<sup>5</sup> S. GIUBBONI, *Diritto del lavoro europeo – Una introduzione critica*, Milano, 2017, p. 10, osserva che “è a ben vedere lo stesso disegno originario dell'unione monetaria, come già concepita dal Trattato di Maastricht, a risultare incompatibile con i postulati fondamentali di quella concettualizzazione del rapporto tra diritto (del mercato) e politica (sociale) nel processo di integrazione europea” che aveva qualificato la separazione delle competenze tra le Comunità e gli Stati membri, riservando a quest'ultimi l'ambito delle politiche sociali “appannaggio dei processi democratici e di autoregolamentazione sociale” (p. 8). “*The displacement of Social Europe*” è peraltro il titolo di una “Special Section” della *European Constitutional Law Review*, n. 14/2018 che alle pp. 62 e ss. ospita contributi di vari Autori sul tema della ricerca diretta da Claire Kilpatrick ed introdotta dal suo *The displacement of Social Europe: a productive lens of inquiry* nel quale spiega come il cuore dell'Europa sociale, costruito intorno alla protezione dei lavoratori, abbia subito un “displacement” che può essere guardato in una duplice direzione: “A first meaning of displaced is moved elsewhere or replaced by something else. A second meaning is missing, threatened or vulnerable” (p. 64).

punto di vista istituzionale e della “forma di governo”, parte della dottrina vi ha rintracciato la radice della prevalenza dell’un metodo sull’altro nella gestione delle politiche economiche (intergovernamentalismo *versus* metodo comunitario)<sup>6</sup>; da un punto di vista che guarda più propriamente al sub-strato economico, è stata sottolineata l’asimmetria di una Unione Monetaria priva di una reale convergenza macroeconomica<sup>7</sup>, oltre che qualificata da possibilità di finanziamento degli Stati membri esclusivamente “market-based”, quindi altresì priva di strumenti di assistenza finanziaria<sup>8</sup>. In sintesi, l’Unione Monetaria e la sorveglianza multilaterale delle politiche economiche e di bilancio che in quel Trattato hanno conosciuto i “natali”, hanno rappresentato, sempre seguendo la corrente dottrinale maggioritaria, la consacrazione di un certo tipo di teorie economiche (neo-liberali o ordo-liberali) che, quale minimo comun denominatore, pongono il dominio delle ragioni del mercato e dell’economia sulla politica e la sovranità popolare<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> G. AMATO, *Il futuro incerto dell’integrazione*, in *mondoperaio*, n. 9/2018, p. 27, dopo aver rammentato che con Maastricht “per le nuove missioni comuni – e soprattutto per le politiche economiche e fiscali che avrebbero dovuto accompagnare la nuova politica monetaria unica per l’euro – si rinunciò al metodo comunitario (e quindi ad attribuire maggiori competenze alle istituzioni europee) e ci si affidò al metodo intergovernativo: al coordinamento cioè di politiche che restavano nazionali” con la conseguenza che “Il metodo intergovernativo è dilagato, nel senso che ha imposto una nuova mentalità e un nuovo modello di decisione miranti non alla miglior tutela dell’interesse europeo, ma alla più condivisa giustapposizione degli interessi nazionali”. Dimensione intergovernativa peraltro incrementata durante gli anni della crisi, cfr. S. FABBRINI, *Perché il Consiglio europeo non decide più*, in *il Sole 24Ore*, 1 luglio 2018; L. FROSINA, *La crisi “esistenziale” dell’Unione Europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, in *Nomos*, n. 2/2018, p. 5.

<sup>7</sup> A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell’Euro e conflitto sociale. L’illusione della giustizia attraverso il mercato*, cit., pp. 20 ss.; M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., p. 43.

<sup>8</sup> Cfr. sul punto G. PITRUZZELLA, *Come cambia la Costituzione economica europea tra condivisione dei rischi e moral hazard*, in *Diritto costituzionale – Rivista quadrimestrale*, n. 2/2018, p. 35 ss.

<sup>9</sup> La letteratura sul tema è ampia, senza pretese di esaustività basti in questa sede ricordare: O. CHESSA, *La costituzione della moneta – Concorrenza indipendenza della Banca centrale pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, in particolare alle p. 46 ss. (sulle implicazioni dell’ordo-liberismo) e p. 369 ss. (sul patto di bilancio e la conseguente “austerità”); A. GUAZZAROTTI, *Sovranità statale e vincolo finanziario. Potere pubblico e potere privato nel governo degli Stati europei*, in *Diritto Costituzionale – Rivista Quadrimestrale*, n. 2/2018, p. 85 ss. che estende la ricostruzione dell’evoluzione delle teorie economiche (e dei conseguenti poteri) dominanti all’interno degli Stati in chiave geo-politica, ricollegando l’affermarsi del modello neo-liberista ad una guadagno in termini di sovranità statale, ma ad una perdita in termini democratici (solo apparentemente ricompensata da un guadagno in termini di “sovranità individuale” sul controllo del debito pubblico). V. altresì, M. LUCIANI, *L’Antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1/1996, pp. 162-165; A. MANGIA, *Vincolo esterno e Costituzione funzionale*, in *Diritto Costituzionale – Rivista Quadrimestrale*, n. 2/2018, pp. 5 ss.; C. PINELLI, *Oligarchie finanziarie mondiali, democrazie nazionali e la dicotomia pubblico/privato. Qualche riflessione per i giuristi*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it); A. SOMMA, *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismo*, in C. BERGONZINI – S. BORELLI – A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri – Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, 2016, pp. 51 ss.; F. LOSURDO, *L’Unione europea e il declino dell’ordine neo-liberale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 6/2018, pp. 2 ss.; F. SAIITTO, *Al di là dell’ordoliberalismo. Della ricerca di una «satta misura» di correlazione tra politica ed economia nello stato costituzionale aperto*, in *Diritto costituzionale – Rivista quadrimestrale*, n. 2/2018, p. 140. Per una visione “attenuata” dell’animo liberista dell’UE, ricostruita ora andando alla *ratio* sottesa alle regole di *austerità* ed al contenimento del *moral hazard* che qualificano le riforme della *governance* economica, ora ripercorrendo le tappe del “modello sociale” europeo, si rinvia, nell’ambito della scienza costituzionalistica, tra gli altri, rispettivamente a G. PITRUZZELLA, *La costituzione economica europea: un mercato*

Del resto, il “nominalismo”, che erge dati numerici a punti cardinali della convergenza tra gli Stati membri<sup>10</sup>, era stato considerato di per sé insufficiente a produrre una reale convergenza macro-economica ben prima che il Trattato di Maastricht lo adottasse, come sottolineato, già negli anni settanta, dal rapporto Werner<sup>11</sup>. Non solo. Tale nominalismo ha assunto – quale presupposto – una concettualizzazione tutt’altro che pacifica tra gli addetti al “mestiere”: quella di prodotto interno lordo. Quest’ultimo è infatti oggetto di dibattito, tanto più negli ultimi anni, sia in riferimento alla significatività e validità di tale indice nel rendere la “misura” del benessere collettivo<sup>12</sup>, sia in relazione alle componenti

---

regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 16/2018, p. 2 ss.; ed a R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 4/2018, pp. 244 ss. Quanto al dibattito extra-giuridico, si rinvia al concetto di “Stato consolidato” coniato da W. STREECK, *Tempo guadagnato – La crisi rinviata dal capitalismo democratico*, Roma, 2013, p. 113, che descrive il *Fiscal Compact* come sistema della “giustizia del mercato” in luogo della “giustizia sociale”.

<sup>10</sup> In merito alla descrizione, alla *ratio*, alle modalità di funzionamento degli indici numerici introdotti da Maastricht quanto a stabilità dei prezzi e stabilità finanziaria ed alle connesse regole procedurali del Patto di Stabilità e Crescita, cfr. M. BUTI – G. GIUDICE, *Maastricht’s Fiscal Rules at Ten: An Assessment*, in L. PAGANETTO (a cura di), *The Political Economy of the European Constitution*, Ashgate, Aldershot, 2007, p. 23 ss. Per la ricostruzione delle ragioni sottese agli indicatori di convergenza nominale previsti dal Trattato di Maastricht, nonché sulla loro insufficienza ai fini della convergenza ciclica e sulla conseguente necessità di indicatori di convergenza strutturale, cfr. M. LOSSANI, *Come si costruiscono gli indicatori dell’economia finanziaria*, in C. BERGONZINI – S. BORELLI – A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri – Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, cit., pp. 1 ss. Sulla nozione, a partire dal Trattato di Maastricht, di convergenza nominale, e la mancata previsione di una convergenza reale intesa quale processo di “omogeneizzazione dei livelli di produttività e delle caratteristiche strutturali dei sistemi economici”, si rinvia a A. RIZZUTO, *L’Europa monetaria: dall’età dell’oro all’età dell’euro*, Roma, 2003, p. 187. V., altresì, PE 614.504 – Aprile 2018 nonché il documento di riflessione della Commissione Europea sull’approfondimento dell’UEM - COM(2017) 291 del 31 maggio 2017, p. 24. Dal punto di vista giuridico-costituzionale, in merito ai parametri di finanza pubblica, parla di “de-costituzionalizzazione” del vincolo interno relativo a crescita economica e sociale e subentro di una “costituzionalizzazione” del vincolo esterno composto da stabilità monetaria e finanziaria, A. CANTARO, *L’imperialismo del libero scambio. La costituzione economica europea nell’epoca del neo-mercantilismo ‘globale’*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 16/2018, p. 8.

<sup>11</sup> Infatti, il *Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union in the Community*, 8 ottobre 1970, p. 14, dichiara: “the development of monetary unification must be based on sufficient progress in the field of convergence and then in that of the unification of economic policies. Parallel to the limitation of the autonomy of the Member States in the matter of economic policy it will be necessary to develop corresponding powers at the Community level”.

<sup>12</sup> In merito è noto il rapporto elaborato in seno alla Commissione nominata dal Presidente francese Sarkozy nel 2008, cfr. J. E. STIGLITZ – A. SEN – J. P. FITOUSSI, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, in [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr); ma, in senso ancor più ampio, volto ad effettuare un collegamento con i diritti fondamentali e con gli stessi diritti degli animali, cfr. M.C. NUSSBAUM, *Giustizia sociale e dignità umana: da individui a persone*, Bologna, 2002, p. 75 ss.; e quanto alla dimostrazione del fatto che, superata una certa soglia, ogni ulteriore incremento del benessere materiale e della crescita economica non si traducono in un analogo incremento di benessere sociale, cfr. R. WILKINSON – K. PICKETT, *The Spirit Level – Why more equal societies almost always do better*, Londra, 2009, p. 6.



ed alle modalità di calcolo del c.d. effetto moltiplicatore<sup>13</sup> che, più nello specifico, in relazione al ruolo “efficiente” o meno degli “investimenti” sociali sulla crescita economica<sup>14</sup>.

A livello internazionale, l'esempio offerto dalle Nazioni Unite, da ultimo attraverso l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile approvata nel settembre 2015 (Sustainable Development Goals), depone nella direzione di considerare “efficiente” la mutua implicazione tra l'economico ed il sociale, attraverso una visione che guarda alla lotta alla povertà, alla solidarietà e allo sviluppo economico in modo integrato e bilanciato.

A livello europeo, e nell'UEM in particolare, sembra in atto il tentativo di “chiudere la stalla dopo che i buoi sono scappati”. I “buoi” sono stati fatti scappare dal Trattato di Maastricht con le “distorsioni” sottolineate in esordio ed ora, con una serie di recenti iniziative, la Commissione sta' provando a “chiudere la stalla”. Prima con il lancio del Pilastro europeo dei diritti sociali, in origine – e non a caso – precipuamente riferito all'Unione Economica e Monetaria; poi con alcune proposte di natura legislativa (e non solo) che mirano al completamento dell'UEM attraverso il superamento del nominalismo incorporato nei “parametri” di Maastricht.

Il perno attorno al quale ruotano simili iniziative rimane il semestre europeo<sup>15</sup> ad integrazione del quale intervengono per “orientarlo” verso una (quantomeno annunciata) maggiore convergenza reale (e non solo nominale), sia di stampo macroeconomico che sociale.

---

<sup>13</sup> Basti, in merito, il rinvio a A. MAJOCCHI, *La politica economica nella costituzione europea*, in *Il Federalista*, n. 2/2004, p. 78; nonché agli spunti sviluppati da F. SARACENO, *Che cosa ci dice il dibattito tra economisti sull'impatto di un piano di investimenti pubblici*, in *open.luiss.it*, 3 agosto 2018.

<sup>14</sup> Tra gli altri, si rinvia a T. PIKETTY, *Capital in the twenty-first century*, Cambridge, 2014, pp. 274 ss., che dimostra come il diminuire delle disuguaglianze sia in massima parte legato alla riduzione delle disuguaglianze in termini di distribuzione del capitale; J.E. STIGLITZ, *Le nuove regole dell'economia: sconfiggere la disuguaglianza per tornare a crescere*, Milano, 2016, p. 12, ritiene che “l'idea secondo cui dovremmo scegliere tra crescita economica e una prosperità condivisa fra un numero molto più vasto di persone è falsa” ed ancora (a p. 147) “le nuove ricerche e il nuovo pensiero che... sono scaturiti”, dopo la crisi del 2008, “suggeriscono che l'uguaglianza e la performance economica sono in realtà forze complementari anziché contrastanti”; J.D. SACHS, *L'era dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2015, p. 230 ss., dimostra come – contrariamente a quanto affermato da alcuni economisti – vi siano tipologie di redistribuzione che si rivelano efficienti quanto a crescita economica e del benessere complessivo. Il *Research Department* del Fondo Monetario Internazionale ha pubblicato nel 2014 un documento che, sebbene non impegnativo per il Fondo in sé, sottolinea come “redistribution appears generally benign in terms of its impact on growth; only in extreme cases is there some evidence that it may have direct negative effects on growth”, così J.D. OSTRY – A. BERG – C.G. TSANGARIDES, *Redistribution, Inequality and Growth*, Aprile 2014, in <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>.

<sup>15</sup> Ampia è la letteratura alla quale può farsi riferimento per una descrizione delle procedure che compongono il quadro della *governance* economica europea. Per una analisi della sua evoluzione a partire dagli anni della crisi fino alle proposte contenute nel Rapporto dei 5 Presidenti, si rinvia a P. GUERRIERI, *Il progetto non finito dell'Unione Monetaria – Regole e discrezionalità nella governance economica europea*, in C. BERGONZINI – S. BORELLI – A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri – Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, cit., pp. 23 ss.

Anni di Rapporti, Documenti, Comunicazioni, Libri Bianchi, Conclusioni etc..., volti a prefigurare le “tappe” successive per il completamento dell’UEM, sottolineano il delicato “crinale” lungo il quale si gioca la partita: quello tra spinte “comunitarie” e spinte “intergovernative”. All’interno di tale contesto cade il duplice “stress test” cui si intende sottoporre il braccio operativo del Pilastro europeo dei diritti sociali.

Se, infatti, anche a causa della natura delle competenze che coinvolge, esso si è finora tradotto in poca cosa quanto a concretizzazione legislativa<sup>16</sup>, non resta che verificarne il *mainstreaming*, e lo si farà avendo riguardo alle procedure di coordinamento e sorveglianza delle politiche economiche che, secondo i proclamati intenti della Commissione Juncker, dovrebbero dispiegarsi all’insegna di un ri-equilibrio del sociale. Inoltre, poiché queste procedure sono ora destinate a trovare integrazione e completamento attraverso le recenti proposte legislative della Commissione, si tratterà, altresì, di valutare in che termini il *mainstreaming* del Pilastro abbia eventualmente trovato accoglimento all’interno di quest’ultime.

Ne deriva che lo “stress test” a cui intendiamo sottoporre il Pilastro è duplice. Da un lato, si avrà riguardo alla sua concreta operatività nel semestre europeo prendendo le mosse dal suo primo anno di “rodaggio”, quello relativo al ciclo annuale di *governance* economica 2018. Dall’altro lato, verranno brevemente introdotte le proposte legislative recentemente avanzate dalla Commissione (tra la fine del 2017 e la primavera 2018) in merito alle tappe successive per il completamento dell’UEM, per capire quale ruolo sia riservato al Pilastro in tale quadro di avanzamento dei “lavori”.

In definitiva, ed a conti fatti, si vedrà che nuovamente, nella sostanza, tra i due piani (quello macroeconomico e sociale) rimane uno “iato” e non solo e non tanto perché il Pilastro non ha assunto in sé la forma di atto legislativo (né, del resto, poteva, visto che l’UE è per lo più priva di competenze in materia), ma perché il suo *mainstreaming* nel quadro del rafforzamento del semestre europeo ha poco di “effettivo”, facendo difetto, alla base e pur sempre, la tanto richiesta e mai ottenuta “volontà politica” degli Stati membri<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> In tal senso, S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2017, p. 955.

<sup>17</sup> Secondo la nota logica del “joint decision trap” descritto da F.W. SCHARPF, *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, in *Public Administration*, vol. 66, n. 3/1988, pp. 239 ss. Come osservato da M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in C. BERGONZINI – S. BORELLI – A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri – Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, cit., p. 107, relativamente alla incompiuta transizione dell’UE ad una identità politica da far prevalere su quella tecnocratica: “Insomma, anche in questo ambito l’unione sconta difficoltà derivanti da una identità ibrida che richiede di essere indagata con strumenti più sofisticati delle automatiche trasposizioni di modelli costituzionali collaudati”.

Al riguardo, tuttavia, non c'è più tempo da “guadagnare”<sup>18</sup> bensì molto da “perdere”: con i sovranismi che si stanno diffondendo in alcuni Stati membri il rischio non è più solo quello di un difetto di convergenza economico-sociale in termini reali, ma quello, amplificato, di un difetto di convergenza su valori e principi fondamentali<sup>19</sup>, tanto più grave laddove affligga una tipologia di Unione “ancor più stretta”, quale è l'UEM.

## 2. La convergenza sociale attraverso il Pilastro europeo dei diritti sociali

L'UEM, si sa, ha seguito un percorso inverso – realizzando previamente la moneta unica senza una presupposta e prioritaria convergenza macroeconomica e sociale – nel credo delle “virtù inducenti” dell'Unione monetaria<sup>20</sup>.

Ha quindi preferito fare affidamento su distinti sistemi di coordinamento per gli ambiti lasciati scoperti dalla politica monetaria unificata (ci si riferisce a quello fiscale, macroeconomico, occupazionale e sociale) procedendo, come noto, secondo una scala di rigidità inversamente proporzionale alla presenza di tematiche più strettamente attinenti all'ambito sociale<sup>21</sup>. È così che mentre le procedure del semestre europeo relative alle politiche economiche e di bilancio hanno conosciuto significativi affinamenti e rafforzamenti, soprattutto nel periodo successivo alla crisi economica, ed il sistema di coordinamento delle politiche occupazionali ha finito ben presto per essere integrato nelle procedure di tale semestre, il

---

<sup>18</sup> Per parafrasare la nota espressione utilizzata da W. STREECK, *Tempo guadagnato – La crisi rinviata dal capitalismo democratico*, cit. Come sottolineato da P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in C. BERGONZINI – S. BORELLI – A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri – Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, cit., p. 199, emerge una crisi istituzionale in seno alla zona euro che si manifesta con il “guadagnare tempo” nella soluzione dei problemi posti dalla moneta unica e dai ratios macro, in quanto le istituzioni “non sono nelle condizioni pratiche di fornire soluzioni agibili”.

<sup>19</sup> Denuncia il rischio G. AMATO, *Il futuro incerto dell'integrazione*, cit., pp. 28-29; nonché J. LUTHER, *Il futuro dell'integrazione europea nel contesto globale: preoccupazioni di un costituzionalista*, in *Nomos*, n. 2/2018, p. 10, sottolinea che “non sono soltanto le crisi economiche e finanziarie, quanto piuttosto le criticità culturali a fare le paure maggiori”; in analogia direzione, anche J. HABERMAS, “New” *Perspectives for Europe*, in *Socialeurope.eu*, 22 ottobre 2018. Osserva come le trasformazioni costituzionali derivanti dal processo di integrazione europea siano oggetto di una percezione rovesciata nell'immaginario collettivo, essendo avvertite quale “fattore patologico che intralcia le magnifiche sorti e progressive di comunità statali indisponibili a superare sé stesse nell'Europa unita, anzi, vieppiù rafforzate da un sentimento anti-europeo diffuso che, specie oggi, sembra irresistibile”, A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 20/1028, p. 24. Sul patrimonio “valoriale” comune europeo, si rinvia a B. CARAVITA DI TORITTO, *Il federalizing process europeo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2014, p. 5 ss.

<sup>20</sup> Così A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'Euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, cit., pp. 7-12.

<sup>21</sup> Per una ricostruzione delle tappe attraverso cui il coordinamento in materia occupazionale e sociale è avvenuto quale “contrappunto” dello sviluppo del coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, si rinvia a S. GIUBBONI, *Social Rights and Market Freedom in the European Constitution. A Labour Law Perspective*, Cambridge, 2009; S. SACCHI, *Il metodo aperto di coordinamento, origini, ragioni e prospettive del coordinamento delle politiche sociali*, in *Il Politico*, n. 1/2007, in particolare alle pp. 25 ss.; nonché K. ARMSTRONG, *Governing social inclusion – Europeanization through policy coordination*, New York, 2010, pp. 50 ss.



tema dell'inclusione sociale ha seguito la separata via del Metodo Aperto di Coordinamento senza entrare espressamente ed a pieno titolo nel quadro della *governance* economica<sup>22</sup>, almeno fino al concretizzarsi di alcune recenti iniziative.

Solo negli ultimi tempi, infatti, la volontà di ergere il semestre europeo a motore capace di andare oltre il “nominalismo” di Maastricht, verso una maggiore convergenza reale e ciclica, ha abbracciato anche l'ambito sociale, secondo una direttrice tracciata da alcuni recenti documenti. Da un lato, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a presentare una proposta, da approvare nel quadro della procedura legislativa ordinaria, volta ad introdurre un codice di convergenza dotato di “un forte pilastro sociale” da utilizzare nell'ambito del semestre europeo con il sostegno di un meccanismo basato su incentivi<sup>23</sup>; dall'altro lato, il rapporto dei 5 Presidenti ha messo l'accento sulla necessità di far guadagnare all'Europa una “tripla A sociale”, ponendo i problemi occupazionali e sociali al centro del semestre europeo<sup>24</sup> e prefigurando la possibilità di giungere ad un comune accordo sulla definizione di standard di convergenza da monitorare nel corso del semestre, aventi “carattere giuridico” e quindi vincolanti<sup>25</sup>, inclusivi, altresì, di standard sociali minimi<sup>26</sup>.

Accogliendo l'indirizzo, il Presidente Juncker, nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 2015, ha annunciato il “Pilastro europeo dei diritti sociali” per una maggiore convergenza nella zona euro ed una correzione dello squilibrio verso le politiche fiscali e di bilancio<sup>27</sup>. Il Pilastro, oggetto di una Comunicazione della Commissione europea<sup>28</sup>, ha ricevuto l'*endorsement* del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione al vertice sociale di Göteborg del 17 novembre 2017 ed è “destinato a servire da bussola per un nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro

---

<sup>22</sup> A. LO FARO – A. ANDRONICO, *Metodo aperto di coordinamento e diritti fondamentali: strumenti complementari o grammatiche differenti?*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni industriali*, n. 108/2005, p. 518, sottolineano i rischi di *deregulation* e di concorrenza verso il basso impliciti in questo metodo “soft”; sul difetto di effettività del MAC, cfr. altresì, F. GUARRIELLO, *Le lezioni apprese dal metodo aperto di coordinamento*, in E. ALES – M. BERBERA – F. GUARRIELLO (a cura di), *Lavoro, welfare e democrazia deliberativa*, Milano, 2010, p. 730.

<sup>23</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2013 sui problemi costituzionali di una *governance* a più livelli nell'Unione europea ([2012/2078\(INI\)](#)), par. 42.

<sup>24</sup> *Completare l'Unione Economica e monetaria*, Relazione di: Jean-Claude Juncker in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz, p. 10.

<sup>25</sup> *Ibidem*, par. 2.2, pp. 10-11, tale ipotesi è prognosticata per la c.d. fase 2 (successiva al 30 giugno 2017).

<sup>26</sup> Come precisato dal *Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione Economica e Monetaria*, p. 25.

<sup>27</sup> S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., p. 953, osserva che “I discorsi sulla necessità di rilanciare la dimensione sociale dell'Unione, e di rafforzare quella dell'eurozona in particolare, sono, tuttavia, e come è evidente, inversamente proporzionali alle effettive realizzazioni”, parlando, in merito, di un “rumore di fondo dominato dagli slogan del marketing politico e dall'imperante gergo aziendalistico”, ed includendo anche il Pilastro europeo dei diritti sociali in tale “rumore impolitico di fondo” (p. 961).

<sup>28</sup> COM(2017) 250 final, del 26 aprile 2017, *Istituzione di un Pilastro Europeo dei Diritti Sociali*.

negli Stati membri partecipanti”<sup>29</sup>. Sebbene precipuamente riferito all’UEM, rimane aperto a tutti gli Stati appartenenti all’Unione.

La maggior parte delle competenze nei settori toccati dal Pilastro, come del resto le competenze in materia di politica economica e di bilancio monitorate nel corso del semestre europeo, è di pertinenza degli Stati membri, non a caso esso assume la forma di raccomandazione<sup>30</sup> volta ad operare quale “quadro orientativo per l’azione futura degli Stati partecipanti”<sup>31</sup> che – quindi – non estende di per sé le competenze dell’Unione, contribuendo semmai, attraverso i principi e diritti ivi sanciti, a mettere meglio a fuoco determinate problematiche e gli indirizzi per affrontarle<sup>32</sup>. Il Pilastro rappresenta una “guida per un nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro nell’Unione europea”<sup>33</sup>, volta ad agire quale ulteriore propulsore verso la coesione sociale, tanto più urgente e necessaria in ragione delle persistenti divergenze di *performance* (non solo economica, ma anche e soprattutto) sociale registrate negli ultimi anni tra i Paesi membri dell’Unione<sup>34</sup>.

In proposito, la Commissione ha ribadito che “La maggior parte delle competenze e degli strumenti necessari per realizzare il pilastro europeo dei diritti sociali è nelle mani delle autorità locali, regionali e nazionali, delle parti sociali e della società civile. L’UE ha un ruolo importante da svolgere nel sostenere gli Stati membri, ma la responsabilità per l’attuazione del pilastro spetta – in larga misura – agli Stati

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>30</sup> Come osserva J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali dopo il “social summit” di Göteborg: rafforzamento o impoverimento?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 4/2018, p. 55, ciò non vuol dire che il Pilastro “sia privo di valore giuridico” in quanto “con la proclamazione congiunta di Goeteborg può aver acquisito il valore di un accordo delle istituzioni diverse dalla Corte di giustizia su un comune indirizzo politico. Questo atto atipico non rappresenta solo un patto politico, ma produce in virtù dei principi di leale collaborazione e di certezza giuridica anche un auto-vincolo delle stesse istituzioni nell’interpretazione del diritto dell’UE, potendo dare inizio a un procedimento di formazione di consuetudini interpretative condivisibili dagli stati membri... Da questo punto di vista, il valore giuridico del pilastro è quello di un programma di azioni di *governance* che legittima e rafforza la validità di tutti gli atti destinati alla sua attuazione”. A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell’Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell’Unione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 4/2018, p. 38, osserva che il Pilastro ha “valore politico e simbolico per il futuro dell’Unione, ma che in sé considerato non acquista significato concreto, se non seguito da quei necessari interventi, anche di tipo normativo, in grado davvero di mutare l’equilibrio tra le istanze del mercato della concorrenza e quelle di un comune livello di tutela dei diritti sociali”.

<sup>31</sup> COM(2017) 250 final, cit., p. 6.

<sup>32</sup> La formulazione del Pilastro in termini di principi “seems an indication of how far the logic of policy coordination has reached into the very fabric of EU social policy. If part of the problem of Social Europe is its reliance on soft law instruments, which are too often outweighed by harder economic procedures, the Pillar of Social Rights replicates this phenomenon, with much of its content deliverable only via soft law, including the European Semester itself. In this sense, the Pillar does not escape the constraints of governance under the European Semester”, in tal senso M. DAWSON, *New governance and the displacement of Social Europe: the case of the European Semester*, in *European Constitutional Law Review*, n. 14/2018, p. 208.

<sup>33</sup> COM(2018) 130 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, *Monitorare l’attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali*, p. 1.

<sup>34</sup> Come chiaramente illustrato dal *Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell’Europa*, COM(2017) 206, pp. 8 ss.

membri, a diversi livelli di governo e amministrazione”<sup>35</sup>. Per converso, l’implementazione del pilastro da parte della Commissione europea passa principalmente attraverso atti di *soft law* (raccomandazioni) ed in minima parte attraverso proposte legislative, come del resto documentato dal monitoraggio del 2018 volto a dar conto della sua implementazione<sup>36</sup>.

Sicché, in definitiva, il Pilastro in sé risulta privo di una “forza” qualificabile in termini giuridici, essendo, semmai, destinato a tradursi in una “azione” dell’Unione (e dell’UEM in particolare) sia a supporto di compiti che gli Stati devono svolgere<sup>37</sup> che a supporto del “ri-orientamento” degli indirizzi di austerità fatti propri dal semestre europeo e che negli ultimi anni hanno formato l’oggetto di notevoli critiche<sup>38</sup>, nonché (con)cause di “disaffezione” e deriva populista<sup>39</sup>.

Dando per presupposta l’analisi dottrinale sull’inquadramento di teoria generale e sullo specifico contenuto del Pilastro<sup>40</sup>, il *focus* sarà posto sui termini entro i quali i connotati del Pilastro si attagliano agli aspetti qualificativi delle procedure di *governance* economica europea.

Nello specifico, con il Pilastro si cerca di estendere il monitoraggio tipico delle procedure di “meta-coordinamento”<sup>41</sup> del semestre europeo oltre quanto strettamente attinente alle politiche macrofinanziarie e macroeconomiche per includervi lo *screening* delle problematiche sottese alle politiche

---

<sup>35</sup> COM(2018) 130 final, pp. 9-10.

<sup>36</sup> V. l’analisi svolta dal documento di monitoraggio sviluppato dalla Commissione europea, SWD(2018) 67 final.

<sup>37</sup> In questo senso vede nel Pilastro “ritorni e perdite”, A. COZZI, *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, p. 517. L’A. osserva come con il Pilastro “ritorni” il tempo della “visibilità in luogo della prescrittività dei diritti” oltre che la “condizionalità economica” dei medesimi, mentre si perde in termini di “indivisibilità” e “universalità” dei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’UE.

<sup>38</sup> V. tra gli altri, W. STREECK, *Tempo guadagnato – La crisi rinviata dal capitalismo democratico*, cit., p. 113.

<sup>39</sup> In merito sembra interessante richiamare lo studio di T. PIKETTY, *Brahmin Left vs Merchant Right: Rising Inequality & the Changing Structure of Political Conflict*, in *World Inequality Database – Working Paper Series*, n. 7/2018, p. 2, che pone in evidenza il legame tra l’incremento della disegualianza ed il mutamento della struttura dei “political cleavages” qualificato dall’aumentare “of various forms of xenophobic “populism” and identity-based politics”.

<sup>40</sup> La dottrina può essere divisa in due filoni, quello che guarda con maggiore fiducia alle potenzialità insite nel Pilastro (tra gli altri, O. DE SCHUTTER – P. DERMINE, *The two Constitutions of Europe: integrating Social Rights in the New Economic Architecture of the Union*, in *European Journal of Human Rights*, n. 2/2017, p. 128; S. ROBIN-OLIVIER, *Fundamental Rights as a New Frame: Displacing the Acquis*, in *European Constitutional Law Review*, n. 14/2018, p. 96 ss.; R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 4/2018, p. 252; A. CIANCIO, *Alle origini dell’interesse dell’Unione europea per i diritti sociali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 4/2018, pp. 20 ss.; J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali dopo il “social summit” di Goteborg: rafforzamento o impoverimento?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 4/2018, p. 54 ss. ) e quello che lo vede con maggiore “sfiducia” (tra gli altri, S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., p. 961; A. COZZI, *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, cit., p. 517; S. GARBEN, *The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?*, in *European Constitutional Law Review*, n. 14/2018, pp. 210 ss.)

<sup>41</sup> Per mutuare il termine di O. DE SCHUTTER – P. DERMINE, *The two Constitutions of Europe: integrating Social Rights in the New Economic Architecture of the Union*, cit., p. 116.

sociali<sup>42</sup>. Quest'ultime coinvolgerebbero non solo l'andamento dei tassi di disoccupazione (del resto già monitorati nel corso della procedura per squilibri macroeconomici *ex art.* 4, par. 3, Regolamento UE no. 1176/2011), ma anche le disparità di reddito, i livelli di rischio di povertà ed esclusione sociale, il tasso di abbandono precoce del sistema scolastico, l'effetto delle politiche pubbliche sulla riduzione della povertà, il rischio di povertà lavorativa, le cure per la prima infanzia, la sanità etc<sup>43</sup>.

Come è stato osservato in dottrina, “una volta stabilito, il Pilastro europeo – sulla base della fissazione di un quadro di principi attraverso cui altresì individuare la dimensione ed il tipo di azione europea da intraprendere, quando necessaria – dovrebbe fornire il quadro di riferimento per valutare le *performances* occupazionali e l'adeguatezza delle prestazioni sociali degli Stati membri e per guidare i processi di riforma a livello nazionale, costituendo, come detto, la “bussola” per una rinnovata convergenza fra i Paesi dell'eurozona, dopo i sensibili divari di sviluppo che si sono creati fra di essi per effetto della crisi”<sup>44</sup>.

In tal senso, ed a primo acchito, può allora azzardarsi che la convergenza verso la quale il semestre sembra destinato a declinare il proprio verso è non (più) solo di natura fiscale, finanziaria ed economica ma, altresì, sociale, quale “gradual rebalancing of the social and economic constitutions – allowing social rights to be taken into account as benchmarks in the design of macro-economic policies, and as limits imposed on the EU ...”, sicché, il Pilastro europeo dei diritti sociali “At a minimum, it may lead to more robust social rights impact assessments accompanying measures taken in the context of the EU's economic governance architecture. It could also encourage a more fundamental re-weighting of the economic and the social constitutions of the Union”<sup>45</sup>.

L'intento sembrerebbe insomma deporre per la promozione di un modello sociale europeo<sup>46</sup> che, traducendo in atto il binomio contenuto nella clausola aperta della “economia sociale di mercato”<sup>47</sup>, realizzi un effetto ri-equilibratore tra i due qualificativi<sup>48</sup>. In un contesto in movimento quale è quello

---

<sup>42</sup> COM(2018) 130 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, *Monitorare l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali*, p. 3.

<sup>43</sup> V. la tabella relativa agli indicatori principali e secondari contenuta nel SWD(2017) 200 final, p. 4 ss.

<sup>44</sup> A. CIANCIO, *Verso un “pilastro europeo dei diritti sociali”*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13/2016, p. 10,

<sup>45</sup> O. DE SCHUTTER – P. DERMINE, *The two Constitutions of Europe: integrating Social Rights in the New Economic Architecture of the Union*, cit., p. 128.

<sup>46</sup> Vasta è la letteratura relativa al concetto di “Modello Sociale Europeo”, basti, per tutti, il rinvio a C. PINELLI, *Modello Sociale Europeo e costituzionalismo europeo*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2008, pp. 251 ss.

<sup>47</sup> Sulla ricostruzione del concetto, legato alla tradizione tedesca, ed accolto all'interno dell'art. 3 par. 3, c. 1, TUE, si rinvia a M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., pp. 27 ss.

<sup>48</sup> P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 4/2018, p. 8, da un lato osserva come questa iniziativa rappresenti un progetto ambizioso mirante a “sottolineare che non è più e non solo il mercato il vero *core business* del processo di integrazione europea ma che finalmente sono le persone ed i loro diritti all'attenzione dei vertici dell'Unione, precludendo a quel superamento della concezione del cittadino europeo come “*homo oeconomicus*” a più riprese auspicato dalla dottrina”; dall'altro lato, rammenta le limitate competenze dell'UE in ambito sociale, sicché il Pilastro risulta certamente non “risolutivo dei grandi problemi di alcune società

dell'integrazione europea attuale, dove con sempre maggiore enfasi, anche da parte delle istituzioni europee, si parla di Europa a più velocità<sup>49</sup>, o Europa a “cerchi concentrici”<sup>50</sup> o di “club”<sup>51</sup>, modalità del resto non estranee al contesto europeo (sol che si pensi all’UEM stessa o agli accordi di Schengen), l’impulso che sembra provenire dal Pilastro europeo e dalla sua integrazione nel semestre europeo pare voler spingere sull’acceleratore del “fare di più”<sup>52</sup>. Ciò che resta semmai da verificare è la sua effettività su un duplice fronte: da un lato, quello del “chi” intende intraprendere questa strada, se “insieme”<sup>53</sup> i 27 membri dell’UE, ovvero una cerchia più ristretta, con specifico riguardo agli Stati appartenenti all’UEM come suggerito dal “Documento di Riflessione sulla Dimensione Sociale dell’Europa”<sup>54</sup>; dall’altro lato, quello del “come” la finalità ri-equilibratrice verrà resa operativa, se attraverso un riconoscimento a pieno titolo dei diritti sociali come diritti fondamentali sul *set* sovranazionale delle procedure di *governance* economica, ovvero, ancora un volta, sminuiti ad un ruolo ancillare degli imperativi del mercato e della finanza. Rimanendo aperto il primo scorno (quello che guarda al versante del “chi”), ciò che si cercherà di fare nel prosieguo guarda piuttosto al secondo scorno, quello relativo alla concreta operatività del Pilastro nel quadro del semestre europeo.

## 2.1. L’operatività nel semestre europeo 2018

Facendo un passo oltre, ci si soffermerà ora sulle modalità con le quali il Pilastro europeo dei diritti sociali è stato concretamente introdotto nelle procedure del semestre europeo a partire – per la prima volta – dal ciclo di *governance* annuale 2018<sup>55</sup>.

---

nazionali” (p.10); in definitiva, “il Pilastro europeo costituisce solo un punto di partenza per una maggiore attenzione al benessere dei cittadini e al potenziamento del modello sociale europeo, che dovrà tuttavia essere elaborato e riempito di contenuti negli anni a venire, in particolare attraverso lo stanziamento di adeguate risorse di bilancio che possano consentire l’effettivo perseguimento degli obiettivi dichiarati” oltre che sinergie multiple non solo tra i differenti livelli di intervento pubblico, ma, altresì, attraverso il partenariato pubblico-privato (pp. 16 ss.).

<sup>49</sup> V. il Libro Bianco sul Futuro dell’Europa, COM(2017) 2025 del 1 marzo 2017; nonché il Documento di Riflessione sulla Dimensione Sociale dell’Europa, COM(2017) 206 del 26 aprile 2017.

<sup>50</sup> Come evidenziato dal documento cui hanno partecipato studiosi del diritto pubblico ed economisti: G. ROSSI (a cura di), *L’Unione europea possibile e necessaria: l’Europa a cerchi concentrici*, pubblicato nel blog *ridiam.it*, 7 marzo 2017.

<sup>51</sup> J. PISANI-FERRY, *Una Unione più flessibile per guardare avanti*, in *Il Sole 24Ore*, 21 novembre 2018, che rammenta la proposta elaborata con altri economisti del *think tank* *Bruegel* per una “revisione dell’architettura europea, proponendo una struttura formata da una base comune e da alcuni “club” a cui l’adesione sarebbe facoltativa dedicati alle aree politiche più importanti”.

<sup>52</sup> Mutuando l’espressione contenuta del Libro Bianco sul Futuro dell’Europa, COM(2017) 2025, p. 24.

<sup>53</sup> Pur sempre mutuando l’espressione contenuta del Libro Bianco sul Futuro dell’Europa, *ult. cit.*, p. 24.

<sup>54</sup> COM(2017) 206, 26 aprile 2017, pp. 28-29.

<sup>55</sup> Il Pilastro, come noto, ha altresì conosciuto uno sviluppo – legislativo e non – al di fuori del quadro dell’UEM. Non è questa la sede per trattare il tema, basti il rinvio all’analisi in merito svolta, anche in riferimento al *Social Fairness Package* promosso dalla Commissione nel marzo 2018, da J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali dopo il “social summit” di Goteborg: rafforzamento o impoverimento?*, cit., pp. 8 ss.



A tal riguardo, è accaduto che il Consiglio abbia adeguato gli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (secondo gli obiettivi della Strategia Europa 2020) agli "aggiornamenti" imposti dal Pilastro europeo dei diritti sociali. In questi termini, tali orientamenti per la prima volta hanno accolto il riferimento ad un "adeguato reddito minimo per chi non disponga di risorse sufficienti"<sup>56</sup>, laddove i precedenti orientamenti si limitavano al riferimento ad un "adeguato sostegno al reddito"<sup>57</sup>.

Sempre per la prima volta nel corso del semestre europeo del 2018, la Commissione ha accentuato il riguardo per le priorità sociali, nel proclamato tentativo di collocarle su un piano di parità con gli obiettivi economici al centro del ciclo annuale di *governance*<sup>58</sup>. Ciò ha trovato riflesso nella analisi annuale della crescita per il 2018<sup>59</sup> e nella relazione comune sull'occupazione che l'accompagna. Quest'ultima ha, infatti, sostituito il quadro di valutazione degli indicatori sociali e occupazionali chiave, concordato nel 2013, con il nuovo quadro di valutazione della situazione sociale allegato al Pilastro europeo dei diritti sociali<sup>60</sup>, superando quindi il prevalente *focus* sulla situazione occupazionale, per segnalare "problematicità [che] figurano con maggiore frequenza nel settore «sostegno pubblico e protezione e inclusione sociali»" ed osservare, in merito, che "L'effetto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà sembra essere l'ambito più problematico, con indicatori preoccupanti per 13 Stati membri"<sup>61</sup>.

Ma il Pilastro è altresì stato preso in considerazione in altri documenti che segnano il percorso del semestre europeo. Così, nelle relazioni per Paese svolte nel quadro della procedura di valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e dei risultati degli esami approfonditi che la Commissione compila ogni anno ai sensi degli artt. 3 e 5 del regolamento UE n. 1176/2011<sup>62</sup>. In particolare, anche nell'ambito di tale procedura di sorveglianza multilaterale, tradizionalmente sviluppata intorno ad un quadro di indicatori macroeconomici e macrofinanziari<sup>63</sup>, ha fatto ingresso – nel 2018 – il "social scoreboard", vale a dire il quadro di valutazione della situazione sociale allegato al Pilastro europeo dei diritti sociali<sup>64</sup>. Le analisi compiute dalla Commissione nel corso della procedura di valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, di prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici, destinate peraltro ad operare quale *background*

---

<sup>56</sup> Orientamento n. 8, Decisione (UE) 2018/1215 che oltre a menzionare un "sostegno adeguato al reddito" fa espresso riferimento altresì al fatto che "I regimi di protezione sociale dovrebbero garantire un adeguato reddito minimo per chiunque non disponga di risorse sufficienti".

<sup>57</sup> Orientamento n. 8, Decisione (UE) 2015/1848 del Consiglio del 5 ottobre 2015.

<sup>58</sup> COM(2018) 130 final, cit., p. 4.

<sup>59</sup> COM(2017) 690 final.

<sup>60</sup> SWD(2017) 200 final.

<sup>61</sup> COM(2017) 674 final, pp. 23-24.

<sup>62</sup> COM(2018) 120.

<sup>63</sup> V. art. 4, Regolamento UE n. 1176/2011.

<sup>64</sup> SWD(2017) 200 final.

delle raccomandazioni specifiche per Paese, contengono infatti, per la prima volta, la sottolineatura dell'esigenza di offrire sviluppo ai principi e diritti del Pilastro, rilevando che “La disponibilità di competenze adeguate e il persistente squilibrio occupazionale tra i generi, l'elevata segmentazione del mercato del lavoro e il rischio di povertà per gli occupati, il basso impatto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà, la crescita salariale fiacca e il dialogo sociale inefficace destano particolare preoccupazione in alcuni Stati membri”<sup>65</sup>; con la conseguente necessità di “Una protezione sociale adeguata, comprendente pensioni di vecchiaia, assistenza sanitaria, prestazioni di disoccupazione e assistenza sociale” quali fonti “di fondamentale importanza per attenuare le difficoltà a cui devono far fronte i singoli e le famiglie in seguito alla perdita del lavoro o ad altri rovesci”<sup>66</sup>; oltre al fatto che “In linea con i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali, tutti i lavoratori dovrebbero avere accesso alla protezione sociale, a prescindere dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro”<sup>67</sup>.

Seguendo la medesima impostazione, le raccomandazioni specifiche per Paese, avanzate dalla Commissione il 23 maggio 2018 ed adottate dal Consiglio il 13 luglio 2018, hanno dedicato particolare attenzione alle priorità del Pilastro con precipuo riguardo ad un effettivo ed adeguato sistema di protezione sociale, a sistemi di istruzione in grado di fornire competenze appropriate ed a un miglioramento del dialogo sociale<sup>68</sup>.

Certo è che se i parametri sociali hanno “timidamente” fatto ingresso nelle procedure della *governance* economica, ciò che difetta è la previsione legislativa di un rinforzo analogo a quello del sistema sanzionatorio previsto per il braccio preventivo e correttivo del Patto di Stabilità e Crescita<sup>69</sup>. Spetta infatti principalmente agli Stati membri assegnare opportuna priorità ai principi ed ai diritti ribaditi dal Pilastro dandovi svolgimento nei programmi nazionali di riforma<sup>70</sup>, annualmente sottoposti alla Commissione in ossequio alle procedure del semestre europeo<sup>71</sup>. In tal senso, può semmai fungere da incentivo il fatto che la Commissione si sia proposta di condizionare più strettamente i finanziamenti relativi ai fondi strutturali di investimento all'adempimento, da parte degli Stati, delle raccomandazioni loro indirizzate nel corso del semestre europeo.

---

<sup>65</sup> COM(2018) 120, p. 2.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>68</sup> In tal senso si esprime la comunicazione della Commissione relativa alle raccomandazioni specifiche per Paese del 23 maggio 2018, COM(2018) 400 final, p. 2, alla quale si fa altresì rinvio per una “tabellare” *overview* dei temi sociali oggetto di raccomandazione nel 2018, e per un confronto con gli altri temi che usualmente e principalmente assurgono ad oggetto delle raccomandazioni (p. 14).

<sup>69</sup> Regolamento UE n. 1173/2011, artt. 4 e ss. Come del resto posto in evidenza da S. GARBEN, *The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?*, cit., p. 217.

<sup>70</sup> In tal senso depone COM(2018) 130 final, p. 10.

<sup>71</sup> *Ex art.* 1, par. 1, punto 3), Regolamento UE n. 1175/2011.

Inoltre, sempre in un'ottica di azione sinergica tra più livelli di intervento, la Commissione, ad integrazione dei “solleciti” di natura sociale recapitati agli Stati membri nel semestre 2018, ha adottato ulteriori recenti iniziative volte a stimolare i privati verso investimenti di natura sociale, quali contributi aggiuntivi per favorire la crescita economica.

In questa direzione può rammentarsi che nel giugno del 2018 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento per l'istituzione del programma *InvestEU*<sup>72</sup> quale meccanismo unico di sostegno degli investimenti anche al fine di far fronte a “carenze importanti in diversi settori di intervento, spesso bloccati da persistenti fallimenti del mercato”, tra cui quelli nel settore sociale, così consentendo il migliore perseguimento “degli obiettivi dell'UE in materia di sostenibilità, competitività e crescita inclusiva”<sup>73</sup>. Ed altresì che la Commissione nel febbraio 2018 ha presentato un piano di azione per finanziare la crescita sostenibile<sup>74</sup> attraverso il ri-orientamento dei flussi di capitali verso investimenti inclusivi. L'obiettivo avuto di mira è volto alla presa in considerazione di fattori ambientali e sociali nei processi decisionali finanziari attraverso la valutazione dei rispettivi effetti in termini di “rischi”. Sono quindi contemplate diverse tipologie di “azioni”, tra cui l'elaborazione di una tassonomia uniforme a livello di UE nella classificazione di quelle che possono essere qualificate come attività “sostenibili” ed una conseguente elaborazione di norme e marchi europei per contrassegnare i prodotti finanziari sostenibili, permettendo in questo modo agli investitori di conoscerli più agevolmente nell'eventualità intendano dirigersi i loro capitali; nonché l'implementazione degli sforzi delle agenzie di *rating* nella valutazione della prestazione ambientale, sociale e di *governance* delle imprese, ed una migliore integrazione dei rischi sociali ed ambientali nella regolamentazione prudenziale che banche e imprese di assicurazione sono tenute a seguire. Infine, e sempre in analoga direzione, la Commissione ha altresì ribadito che il c.d. Piano Juncker (Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici), ben può essere utilizzato per infrastrutture e attrezzature sociali nonché per investimenti nelle imprese sociali<sup>75</sup>.

In definitiva, ed a supporto dell'indirizzo (ri-orientato) accolto nel corso del semestre europeo 2018, la Commissione sembrerebbe propensa a considerare gli “investimenti” nel sociale con occhio di maggior favore quanto a contributo alla crescita economica. Ciò che verrebbe a deporre per una certa interpretazione del “nodo gordiano” di cui si accennava in esordio, quanto a fattori capaci di concorrere al benessere collettivo e – per suo tramite – dotati di azione “efficiente” sul PIL.

---

<sup>72</sup> COM(2018) 439 final, 6 giugno 2018.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>74</sup> COM(2018) 97 final, 8 febbraio 2018.

<sup>75</sup> COM(2018) 130 final, cit., p. 5.

### 3. Proposte legislative per una maggiore convergenza reale e ciclica nell'UEM

Le recenti iniziative della Commissione volte a supportare ed integrare il percorso di una convergenza reale e ciclica, a completamento del sinora prevalente *focus* sui parametri della convergenza nominale<sup>76</sup> inaugurati, come detto, dal Trattato di Maastricht ed essenzialmente incentrati su *ratios* di *deficit* e debito pubblico<sup>77</sup>, propongono un canovaccio non nuovo, essendo – piuttosto – la riedizione di ipotesi già avanzate negli anni immediatamente successivi alla “grande crisi”. Nuovi semmai sono gli strumenti attraverso cui l’indirizzo prende corpo, avendo – infine – raggiunto la forma della iniziativa legislativa.

Volgendo lo sguardo al (recente) passato va – infatti – rammentato che già il Rapporto dei quattro Presidenti del dicembre 2012 prefigurava due strumenti che deponessero per la convergenza macroeconomica. Da un lato, le intese di natura contrattuale sulle riforme strutturali supportate da sostegno finanziario<sup>78</sup>. Dall’altro lato, la creazione di una capacità di bilancio dell’UEM, volta a consentire non solo il sostegno alle concordate riforme, ma altresì e soprattutto l’assorbimento (mediante meccanismi di varia natura) degli *shocks* economici dei singoli Paesi in grado di ripercuotersi negativamente sull’intera area Euro<sup>79</sup>. L’indirizzo veniva approfondito dalla Commissione sia nel *Blueprint* (Piano per un’Unione economica e monetaria autentica e approfondita) del 31 novembre 2012<sup>80</sup> che nella Comunicazione, dell’anno successivo, sulla creazione di uno strumento di convergenza e competitività basato su accordi contrattuali e sostegno finanziario<sup>81</sup>, e riceveva l’*endorsement* del Consiglio europeo<sup>82</sup>.

La sua “riattualizzazione” è intervenuta in recenti documenti di diversa provenienza istituzionale: la c.d. relazione dei cinque Presidenti del 2015<sup>83</sup>; la riflessione sviluppata nel 2017 dal Parlamento europeo relativamente al “Pacchetto sul futuro dell’Unione”<sup>84</sup>; il libro bianco della Commissione sul futuro

---

<sup>76</sup> *Supra* nota 10.

<sup>77</sup> Come osserva M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., p. 43, l’UE è del tutto sprovvista di una politica economica mentre la politica monetaria non è utilizzabile quale strumento di politica economica per raggiungere obiettivi di convergenza strutturale, tra cui l’obiettivo della massima occupazione.

<sup>78</sup> Per le caratteristiche fondamentali di tali “contractual agreement”, cfr. *Verso una autentica Unione Economica e Monetaria*, Rapporto elaborato da Herman Van Rompuy, Presidente del Consiglio europeo, in stretta collaborazione con: José Manuel Barroso, Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, Presidente dell’Eurogruppo e Mario Draghi, Presidente della Banca centrale europea, p. 14 ss. Il rispetto dell’impegno di riforma prefigurato in tali intese rappresentava la condizione affinché lo Stato membro potesse accedere alla funzione di assorbimento degli *shocks* asimmetrici.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 10 ss.

<sup>80</sup> COM(2012) 777 final/2.

<sup>81</sup> COM(2013) 165 final, 20 marzo 2013, p. 3 ss.

<sup>82</sup> V. le conclusioni del Consiglio europeo del 19-20 dicembre 2013.

<sup>83</sup> Relazione dal titolo *Completare l’Unione Economica e Monetaria*, elaborata dal Presidente della Commissione Europea, Jean-Claude Juncker in stretta collaborazione con il presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, l’allora presidente dell’Eurogruppo, Jeroen Dijsselbloem, il presidente della BCE, Mario Draghi e l’allora presidente del Parlamento europeo, Martin Schulz.

<sup>84</sup> Tra le altre, v. la *Relazione sulla possibile evoluzione e l’adeguamento dell’attuale struttura istituzionale dell’Unione europea* (Relatore Guy Verhofstadt – ALDE), la *Relazione sul miglioramento del funzionamento dell’Unione europea sfruttando le*

dell'Europa<sup>85</sup>; i documenti di riflessione sull'approfondimento dell'Unione Economica e Monetaria<sup>86</sup> e sulla dimensione sociale dell'Europa<sup>87</sup>.

In attuazione di tale indirizzo, la Commissione ha avanzato, tra la fine del 2017 e la primavera del 2018, alcune proposte legislative, illustrandole all'interno di due coeve comunicazioni datate 6 dicembre 2017<sup>88</sup>. Per la verità, già con il c.d. *six pack*, ed in particolare con la procedura per la prevenzione e correzione di squilibri macroeconomici (ai sensi del Regolamento UE n. 1176/2011), era stata intrapresa la strada di una "estensione della sorveglianza delle politiche economiche...al di là della sorveglianza di bilancio"<sup>89</sup>, attraverso l'introduzione di un quadro di valutazione composto da indicatori macroeconomici e macrofinanziari che guardano, tra l'altro, anche all'indebitamento privato, al settore immobiliare, all'evoluzione della disoccupazione, alla produttività e competitività<sup>90</sup>. Ma se, nel contesto del *six pack*, l'indirizzo era quello di "monitorare" per "prevenire" ed eventualmente "sanzionare" possibili "eccessivi" scostamenti, ora l'obiettivo, pur sempre all'insegna di una convergenza non solo nominale ma altresì reale, è volto – piuttosto – a seguire la strada degli "incentivi" di natura finanziaria (e tecnica).

In effetti, tali proposte rientrano nel più ampio dibattito sulla "modernizzazione" delle finanze pubbliche europee, anche al fine di meglio indirizzarle verso i c.d. beni pubblici europei<sup>91</sup>, che – nel rispetto del principio di sussidiarietà e proporzionalità – traducono concettualmente la maggiore efficacia e vantaggiosità dell'intervento finanziario del livello europeo rispetto a quello nazionale<sup>92</sup>.

Prima di entrare nel merito delle modalità con le quali tali proposte abbiano – eventualmente – saputo operare quali fattori di *mainstreaming* del Pilastro europeo dei diritti sociali, una breve descrizione di quelle che mirano a creare i presupposti per una convergenza reale e ciclica si impone.

---

*potenzialità del trattato di Lisbona (Relatori Mercedes Bresso – S&D, Elmar Brok – PPE) e la Relazione "sulla capacità di bilancio della zona euro" (Relatori Reimer Böge – PPE, Pervenche Berès – S&D), tutte approvate il 16 febbraio 2017 dal Parlamento europeo.*

<sup>85</sup> COM(2017) 2025, 1 marzo 2017, vengono, come noto, tracciati cinque possibili futuri scenari dell'Europa a 27.

<sup>86</sup> COM(2017) 291, 31 maggio 2017.

<sup>87</sup> COM(2017) 206, 26 aprile 2017.

<sup>88</sup> COM(2017) 821 final, 6 dicembre 2017, *Ulteriori tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa: Tabella di marcia*; nonché COM(2017) 822, 6 dicembre 2017, *Nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'Unione*.

<sup>89</sup> Regolamento UE n. 1176/2011, considerando n. 7.

<sup>90</sup> *Ibidem*, art. 4. Sulla "maggiore significatività" di tali indicatori macro-economici e macro-finanziari rispetto a quelli introdotti dal Trattato di Maastricht relativi al debito pubblico ed al deficit, cfr. A. BRUZZO, *I limiti quantitativi posti alla disciplina fiscale degli Stati membri dell'UEM sono semplici numeri o sono valori con qualche significato economico?*, in C. BERGONZINI – S. BORELLI – A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri – Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, cit., pp. 17 ss.

<sup>91</sup> In riferimento a tale dibattito, cfr. la comunicazione della Commissione – COM(2018) 98 final – del 14 febbraio 2018, *Un quadro finanziario pluriennale nuovo e moderno per un'Unione europea in grado di realizzare efficientemente le sue priorità post-2020*, ed i rilievi sul "valore aggiunto europeo" di S. MICOSSI, *Le scelte del prossimo bilancio europeo*, in *inpiu.net*, 7 marzo 2018.

<sup>92</sup> V. COM(2017) 822, cit., p. 1.



### 3.1. Il supporto (tecnico-finanziario) alle riforme strutturali

La proposta legislativa che prevede incentivi alle riforme strutturali contempla la propria realizzazione attraverso due successive fasi “incrementali”. La prima fase, che fa riferimento al quadro finanziario che giunge al 2020, ingloba due iniziative legislative, l’una volta ad aumentare la dotazione finanziaria del sostegno tecnico che la Commissione già offre agli Stati nella elaborazione delle riforme strutturali, la seconda volta a modificare il regolamento sulle disposizioni dei Fondi strutturali e di investimento europei in modo da ampliare le possibilità di utilizzo della riserva di efficacia da parte degli Stati (riconosciuta ai programmi che rispettano i propri *targets* intermedi)<sup>93</sup>. In questa prima fase, pertanto, il sostegno alle riforme è destinato ad assumere la forma di supporto tecnico (rinforzato rispetto a quello già in atto) e, quanto alle risorse finanziarie cui attingere, è previsto un uso più flessibile degli esistenti Fondi Strutturali e di Investimento, in particolare attraverso la modifica di quanto disposto dagli artt. 20-22 del Regolamento UE n. 1303/2013, in termini di destinazione della “riserva di efficacia dell’attuazione”. Quest’ultima si crea attraverso l’accantonamento del 6% dei finanziamenti totali destinati a ciascuno Stato membro ad opera della maggior parte dei Fondi strutturali e di investimento, ed è poi definitivamente assegnata o riassegnata a seconda dell’esito di una verifica dell’efficacia dell’attuazione, a sua volta misurata sulla base del raggiungimento di *targets* intermedi risultanti dalle informazioni e dalle valutazioni fornite nella relazione annuale sullo stato di attuazione presentata dagli Stati membri. Ora, con la nuova proposta di modifica del Regolamento n. 1303/2013, è offerta agli Stati membri la possibilità di assegnare la riserva di efficacia dell’attuazione di cui agli articoli da 20 a 22 al sostegno delle riforme strutturali previste in pacchetti di impegni di riforma pluriennali che dovranno essere contemplati nei programmi nazionali di riforma presentati nel quadro del semestre europeo<sup>94</sup>.

La fase successiva, che guarda al quadro finanziario pluriennale post-2020, è invece destinata ad introdurre un meccanismo di finanziamento autonomo per le riforme strutturali concordate con gli Stati membri<sup>95</sup> qualificato, pertanto, da una propria dotazione di bilancio separata che verrebbe ad aggiungersi a quella relativa ai Fondi strutturali e di investimento europei (che, come visto, è coinvolta nella fase 1).

---

<sup>93</sup> *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2017/825 per aumentare la dotazione finanziaria del programma di sostegno alle riforme strutturali e adattarne l’obiettivo generale*, [COM(2017) 825 final — 2017/0334 (COD)] e *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio per quanto riguarda il sostegno alle riforme strutturali negli Stati membri* [COM(2017) 826 final — 2017/0336 (COD)].

<sup>94</sup> Art. 23-bis, della proposta di regolamento, COM(2017) 826 final.

<sup>95</sup> COM(2018) 391 final, 31 maggio 2018, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Programma di sostegno alle riforme*.

A quest'ultimo riguardo, si tratterebbe di uno strumento volto a “sostenere le riforme nazionali individuate nel semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, sulla base del sostegno di bilancio e dell’assistenza tecnica”<sup>96</sup>. Quanto alla tipologia di riforme interessate si parla di “riforme maggiormente atte a contribuire alla resilienza delle economie nazionali e che hanno ricadute positive sugli altri Stati membri: riforme dei mercati dei prodotti e del lavoro, riforme fiscali, sviluppo dei mercati dei capitali, riforme volte a migliorare il contesto imprenditoriale, nonché investimenti nel capitale umano e riforme della pubblica amministrazione”<sup>97</sup>. Le riforme in oggetto, dal punto di vista procedurale, dovrebbero essere proposte dagli stessi Stati membri e concordate con la Commissione europea attraverso pacchetti di impegni di natura pluriennale da presentare e monitorare nel corso del semestre europeo congiuntamente ai programmi nazionali di riforma. Gli ostacoli che la Commissione identifica e che l’iniziativa si propone di affrontare sono altresì di natura istituzionale: da un lato, la scarsa capacità amministrativa degli Stati nel programmare ed attuare riforme strutturali (da qui il sostegno tecnico offerto); dall’altro lato, la scarsa volontà politica, in quanto i governi nazionali non hanno interesse, nel breve termine, ad introdurre riforme dagli elevati costi sociali, economici e politici, dato che – con tutta probabilità ed in ragione del ciclo elettorale – non assisteranno (e pertanto non ne raccoglieranno) i risultati finali, da qui l’incentivo di natura finanziaria per rendere simili riforme maggiormente appetibili<sup>98</sup>.

### **3.2. La funzione europea di stabilizzazione degli investimenti**

Ad ulteriore supporto degli obiettivi di convergenza, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento per l’istituzione della funzione europea di stabilizzazione degli investimenti<sup>99</sup>. Si tratta di un meccanismo di “ultima istanza” in quanto in presenza di *shocks* economici i bilanci nazionali rimarranno i principali attori della politica di bilancio per affrontare le congiunture negative. Pertanto, è prevista l’attivazione del livello europeo unicamente a condizione che si versi in ipotesi di gravi *shocks* asimmetrici e le riserve del bilancio nazionale, oltre ai suoi stabilizzatori automatici, non si rivelino sufficienti. L’obiettivo sarebbe quello, da un lato, di fornire sostegno allo Stato colpito evitandogli di rivolgersi ulteriormente al mercato finanziario in condizioni peraltro non favorevoli e con conseguenti effetti negativi in termini di *deficit* e debito; dall’altro lato, di non subordinare l’accesso ad una stretta condizionalità bensì a criteri di ammissibilità fondati su politiche macroeconomiche sane nel periodo

---

<sup>96</sup> COM(2017) 822, cit., p. 5.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>98</sup> Cfr. i “Motivi e obiettivi della proposta”, in COM(2018) 391 final, cit., p. 1.

<sup>99</sup> COM(2018) 387 final, 31 maggio 2018, relativa alla istituzione di una funzione europea di stabilizzazione degli investimenti.

precedente lo *shock*<sup>100</sup>. In questo modo il bilancio dell'UE verrebbe ad assumere su di sé una funzione di stabilizzazione macroeconomica finora non adottata quale “obiettivo esplicito”<sup>101</sup> ed a colmare un *gap* dovuto alla perdita di strumenti di politica macroeconomica da parte dei singoli Stati membri in conseguenza della unificazione della politica monetaria. L'attivazione del meccanismo, rispettati i criteri di ammissibilità, è pressoché automatica sulla base della richiesta dello Stato colpito e previa verifica di una duplice soglia relativa al livello di disoccupazione<sup>102</sup>. Nelle sue finalità il meccanismo è volto a mantenere il livello degli investimenti pubblici medi degli ultimi cinque anni, con particolare riferimento agli investimenti relativi all'ambito di applicazione dei Fondi strutturali europei e all'ambito dell'istruzione e della formazione<sup>103</sup>; oltre che ad incentivare il rispetto delle raccomandazioni e delle decisioni maturate nel quadro del semestre europeo (che, infatti, fungono da criteri di ammissibilità).

### 3.3. Il Fondo Monetario Europeo (FME)

Infine, come chiesto a più riprese dal Parlamento europeo<sup>104</sup> (e come del resto preventivato dal rapporto dei 5 Presidenti<sup>105</sup>), la Commissione ha avanzato la proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo<sup>106</sup> destinato a sostituire il Meccanismo europeo di Stabilità (MES). In questo modo il MES verrebbe integrato nel quadro giuridico dell'UEM e concepito quale organo dell'Unione dotato di personalità giuridica.

La finalità del fondo, ora illustrata dall'art. 12 Statuto<sup>107</sup>, rimane quella di fornire ad uno Stato membro che si trovi in situazione di difficoltà finanziaria “un sostegno alla stabilità mediante gli strumenti di cui agli articoli da 14 a 19, nel rispetto di condizioni politiche rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto. Tali condizioni politiche possono spaziare da un programma di

---

<sup>100</sup> COM(2017) 822 final, cit., p. 15. Lo Stato, per accedere alla funzione di stabilizzazione dovrà aver rispettato le decisioni e raccomandazioni previste nel quadro della sorveglianza di bilancio e macroeconomica, quindi perseguito politiche di bilancio sane e costituito riserve di bilancio nei periodi di ciclo economico favorevole, cfr. COM(2018) 387 final, cit., art. 3.

<sup>101</sup> COM(2018) 387 final, cit., p. 2.

<sup>102</sup> Tale duplice valore è basato sia sul tasso di disoccupazione nazionale rispetto al tasso medio precedente, sia sulla variazione del tasso di disoccupazione rispetto a una determinata soglia dell'anno precedente, cfr. COM(2018) 387 final, art. 4.

<sup>103</sup> *Ibidem*, art. 5.

<sup>104</sup> V. tra gli altri, la Risoluzione del Parlamento europeo, del 16 febbraio 2017, sulla capacità di bilancio della zona euro (2015/2344(INI)).

<sup>105</sup> In particolare, tale integrazione nel diritto dell'UE è prevista dal Rapporto nella fase 2 (successiva al 30 giugno 2017), p. 21.

<sup>106</sup> COM(2017) 827 final, 6 dicembre 2017. Tale proposta si fonda sulla base giuridica dell'art. 352 TFUE e prevede pertanto l'approvazione da parte del Parlamento europeo, nonché l'intervento dei Parlamenti nazionali.

<sup>107</sup> Statuto del Fondo Monetario Europeo: COM(2017) 827 final, 6 dicembre 2017, Allegato della Proposta di regolamento del Consiglio sulla istituzione del Fondo Monetario Europeo.

aggiustamento macroeconomico a norma del regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite<sup>108</sup>. Si tratterebbe, in definitiva, di una soluzione di *extrema ratio* sviluppata in linea di coerenza ed integrazione delle procedure interne al semestre europeo<sup>109</sup> e di quanto previsto nelle proposte legislative precedentemente illustrate.

#### **4. Il duplice *stress test* ed il “limbo operativo” del Pilastro europeo dei diritti sociali**

In linea di principio, ed alla luce delle iniziative illustrate nei precedenti paragrafi, sembrerebbe che l’UEM si vada arricchendo nella direzione di una maggiore e più completa convergenza reale (e ciclica). A conti fatti, emerge tuttavia – per quanto si va ora osservando – che la natura di simile convergenza tende ad essere nuovamente “strabica” quanto al lato “sociale”.

Se, infatti, sembrano meritevoli gli intenti di introdurre un *côté* sociale nelle procedure di *governance* economica attraverso il *mainstreaming* del Pilastro, è tuttavia altrettanto vero che la natura di simile “ri-orientamento” rimane ancora un “personaggio in cerca di un autore” che sia in grado di donargli effettiva sostanza.

Ciò è reso evidente dalla duplice prova (lo *stress test* di cui si parlava nel par. 1) di “operatività” del Pilastro: all’insegna delle procedure del semestre europeo nonché all’insegna delle recenti proposte (per lo più legislative) avanzate dalla Commissione per il completamento dell’UEM che ergono, pur sempre, il semestre europeo a perno al fine di una sua integrazione rafforzativa.

Andiamo quindi per gradi ed affrontiamo innanzitutto lo *stress test* del Pilastro in seno al semestre per poi sottoporlo a quello delle recenti proposte legislative.

##### **4.1. Primo *stress test*: le procedure del semestre europeo**

Se il quadro di valutazione allegato al Pilastro europeo dei diritti sociali è entrato nel 2018 a far parte del semestre europeo e, quindi, la *performance* dei singoli Stati è stata sottoposta a *screening* in riferimento agli indicatori che lo accompagnano non più limitati, per conseguenza, a quelli di stampo macro-finanziario e macro-economico<sup>110</sup>; se, inoltre, con riguardo all’entità delle raccomandazioni indirizzate ai singoli Paesi

<sup>108</sup> Ad essa si aggiunge la finalità del FME di funzionare quale *backstop*, ossia quale sostegno al Comitato di Risoluzione Unico nell’ambito dell’Unione bancaria (cfr. parte V, Statuto FME, cit.)

<sup>109</sup> Art. 13, par. 3, Statuto FME.

<sup>110</sup> Cfr. per l’Italia il monitoraggio contenuto nel Rapporto 2018 specifico per Paese [SWD(2018) 210 final, p. 34] che accompagna la comunicazione della Commissione di valutazione in materia di riforme strutturali, di prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi [COM(2018) 120 final].

in materia sociale per il 2018 non può certo negarsi una valutazione positiva, quantomeno in termini numerici<sup>111</sup>, non analoga positiva impressione si desume laddove si vada oltre le “apparenze”.

Da un lato, ed in via generale e prioritaria, va rammentato che il tasso di adempimento delle raccomandazioni specifiche per Paese, generalmente basso, si assottiglia ancor più laddove ci si focalizzi sul tasso di recepimento delle raccomandazioni in materia sociale<sup>112</sup>. Dall'altro lato, benché il quadro di valutazione sociale del Pilastro abbia evidenziato criticità sia per quanto riguarda le disegualianze di reddito che il tasso di povertà<sup>113</sup>, le raccomandazioni specifiche per Paese per il 2018 sembrano tuttavia interpretare nuovamente in chiave neo-liberista l'esigenza di farvi fronte<sup>114</sup>. Discorrono, infatti, di riduzione delle pensioni di vecchiaia (al fine di liberare risorse per altra tipologia di spesa sociale); di potenziamento delle opportunità di accesso al mercato del lavoro; di potenziamento del capitale umano (mediante l'istruzione terziaria professionalizzante e le competenze digitali, la ricerca e l'innovazione)<sup>115</sup>. Temi, quindi, che lasciano scoperto il nervo più delicato della povertà ed esclusione sociale<sup>116</sup>.

Dal punto di vista procedurale, del resto, salvo il parere del Comitato per l'occupazione e di quello per la protezione sociale, le raccomandazioni sono approvate dal Consiglio europeo di giugno ed ufficialmente adottate dal Consiglio ECOFIN di luglio. Sicché, anche nel 2018, e nonostante la formale introduzione

---

<sup>111</sup> Cfr. COM(2018) 400 final, p. 14, da cui emerge, per ciascun oggetto sociale, il Paese a cui è stata indirizzata la relativa raccomandazione.

<sup>112</sup> Diversi, e scaturenti da differenti istituzioni, sono i documenti ufficiali ai quali è possibile attingere per avere percezione del limitato tasso di adempimento delle raccomandazioni indirizzate dal Consiglio (su raccomandazione della Commissione) ai singoli Paesi nell'ambito del semestre europeo: quelli elaborati dalla Commissione, cfr. COM(2018)400 final, p. 15; quelli elaborati dal Parlamento europeo, cfr. la “overview” del 4 settembre 2018 contenuta nello studio reperibile in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/624404/IPOL\\_BRI\(2018\)624404\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/624404/IPOL_BRI(2018)624404_EN.pdf); nonché quelli elaborati dall'*European Fiscal Board* all'interno del suo secondo Rapporto Annuale 2018, in [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018\\_efb\\_annual\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018_efb_annual_report_en.pdf).

<sup>113</sup> SWD(2018) 210 final, p. 34.

<sup>114</sup> Come osserva M. DAWSON, *New governance and the displacement of Social Europe: the case of the European Semester*, cit., p. 200, sebbene nel semestre europeo, nel corso degli ultimi anni, “the language and terminology of social policy is far more present ... than even before”, ciò accade, tuttavia, sulla base di “a particular ‘growth friendly’ reading of social policy”, il che lo porta a concludere in termini di “displacement of social Europe via the Semester” (p. 206).

<sup>115</sup> In merito può essere mutuata la distinzione ribadita da Giubboni in riferimento all'ordine di priorità contenuto nel Pilastro europeo dei diritti sociali tra “giustizia di accesso” e “giustizia sociale, sostanziale o materiale”, cfr. S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., p. 958.

<sup>116</sup> Come osserva il Comitato Economico e Sociale Europeo nel suo parere del 19 aprile 2018, punto 2.5 (pubblicato in GUCE del 25 luglio 2018, C 262/29), “l'Unione sociale, sostenuta dal CESE, è assente dall'elenco delle unioni che costituiscono l'UEM. Non vi è alcun impegno a integrare il pilastro europeo dei diritti sociali, annunciato nel novembre 2017 a Göteborg, nella *governance* della zona dell'euro. Ai diritti sociali dovrebbe essere assegnata un'importanza pari a quella delle libertà economiche al fine di realizzare nei fatti l'idea di «economia sociale di mercato» sancita dal Trattato”. A sua volta, la Commissione per affari economici e monetari del Parlamento europeo, nell'avanzare una mozione sul rapporto relativo alle politiche economiche per una risoluzione parlamentare, in data 13 giugno 2018 [2018/2033(INI), parr. 17-19], richiama la Commissione europea ad una migliore applicazione del Pilastro europeo dei diritti sociali nelle raccomandazioni specifiche per Paese.



del Pilastro nelle procedure del semestre europeo, non si è assistito alla “consacrazione” procedurale di tale “novità” attraverso una adozione ufficiale congiunta del Consiglio ECOFIN e di quello per l’occupazione e le politiche sociali. Sullo sfondo rimane inoltre la mai sopita questione della rivendicazione del Parlamento europeo di “un ruolo più sostanziale nel quadro del semestre europeo, al fine di migliorare il dialogo fra Parlamento, Consiglio, Commissione ed Eurogruppo” e la correlata proposta “che il ruolo di controllo del Parlamento nell’ambito del semestre europeo sia formalizzato tramite un accordo interistituzionale (AII), *come chiesto a più riprese dal Parlamento*”<sup>117</sup> stesso, ciò che certamente gioverebbe a meglio supportare il Pilastro europeo dei diritti sociali nel seno delle procedure di *governance* economica<sup>118</sup>.

Inoltre, come si accennava, ed a differenza di quanto previsto per le raccomandazioni e decisioni di natura economico finanziaria (quindi adottate sulla base del Patto di Stabilità e Crescita, cfr. Regolamento UE n. 1173/2011), non esistono rinforzi di stampo “sanzionatorio” e neppure “incentivante” per quelle di natura sociale. In tale direzione si sarebbe – semmai – prestato ad operare il proclamato intento della Commissione di rendere più stretto il legame tra l’utilizzo dei Fondi strutturali e di investimento e le raccomandazioni adottate nel corso del semestre europeo<sup>119</sup> che, come detto, conoscono un basso tasso di “compliance”, tanto più basso laddove dotate di contenuto sociale. Ma la Corte europea dei conti ha accertato che sebbene la Commissione, in linea con la propria volontà di accentuare la dimensione sociale del semestre europeo, abbia inteso sviluppare un collegamento più stretto tra la condizionalità *ex ante* (per l’accesso ai Fondi) e le raccomandazioni specifiche per Paese adottate nel quadro del semestre, al

---

<sup>117</sup> In tale direzione, *ex plurimis*, v. Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sul miglioramento del funzionamento dell’Unione europea sfruttando le potenzialità del Trattato di Lisbona (2014/2249(INI)), par. 68.

<sup>118</sup> Basti in merito ricordare la posizione del Parlamento europeo sul Pilastro [Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017 su un Pilastro europeo dei diritti sociali (2016/2095(INI)), par. 1] che “invita la Commissione a partire dalla revisione dell’*acquis* sociale e delle politiche occupazionali e sociali dell’UE e dall’esito della consultazione pubblica del 2016 per presentare proposte su un pilastro europeo dei diritti sociali (EPSR) che sia solido e non si limiti a una dichiarazione di principi e di buone intenzioni ma rafforzi i diritti sociali mediante strumenti concreti e specifici (legislazione, meccanismi politici e strumenti finanziari), garantendo un impatto positivo sulla vita delle persone nel breve e medio termine e prevedendo un sostegno alla costruzione europea nel 21° secolo, mediante il rispetto degli obiettivi sociali dei Trattati, il sostegno agli Stati sociali nazionali, il rafforzamento della coesione, della solidarietà e della convergenza verso l’alto nei risultati economici e sociali, la garanzia di un’adeguata produzione sociale, la riduzione delle disuguaglianze, il conseguimento di progressi da tempo attesi nella riduzione della povertà e dell’esclusione sociale, l’agevolazione degli sforzi nazionali di riforma con parametri di riferimento e il contributo a migliorare il funzionamento dell’Unione economica e monetaria (UEM) e del mercato unico dell’UE”.

<sup>119</sup> Nel Documento di riflessione sull’approfondimento dell’Unione Economica e Monetaria, COM(2017) 291, 21 maggio 2017, p. 25, la Commissione afferma che “Nell’attuale periodo di programmazione del quadro finanziario dell’UE per il periodo 2014-2020, è stato introdotto un legame più forte tra le priorità del semestre europeo e l’utilizzo dei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE). Nell’elaborazione dei programmi nazionali e regionali cofinanziati da tali fondi, gli Stati membri dovevano recepire tutte le pertinenti raccomandazioni specifiche per Paese”.

proclamato intento non ha fatto seguito analogo impegno attuativo. Così, nella relazione del 2017, la Corte dei conti dichiara che “All’atto della valutazione della coerenza e dell’adeguatezza delle informazioni fornite dai rispettivi Stati membri sulle CEA [condizionalità *ex ante*]... la Commissione non ha mai tenuto conto delle proprie conoscenze sulle questioni strutturali negli Stati membri, raccolte nell’ambito del Semestre europeo”, concludendo quindi per una “Valutazione, da parte della Commissione, delle CEA non in linea con l’analisi delle relazioni sui singoli paesi nell’ambito del Semestre europeo”<sup>120</sup>, il che contribuisce ulteriormente alla ineffettività delle raccomandazioni aventi ad oggetto tematiche sociali.

In definitiva, il Pilastro sembra aver iniziato a funzionare come “quadro di monitoraggio” della difficile (e per alcuni Paesi più di altri) situazione di disagio e disegualianza sociale, ma, al di là di questa “presa di coscienza”, rimane in attesa di concreti “puntelli” capaci di assicurarne un più effettivo *mainstreaming* nel corso del semestre europeo.

Poiché, come anticipato, le recenti iniziative legislative della Commissione per il completamento dell’UEM vanno nella direzione di introdurre “incentivi” di stampo essenzialmente finanziario per riforme strutturali ed investimenti (da realizzare pur sempre in linea di coerenza con le necessità economiche e sociali “censite” nel corso delle procedure del semestre europeo), rimane da passare in rassegna il secondo *stress test* del Pilastro, volto a verificare se tali proposte “incentivanti” lo tengono in adeguato conto e, per converso, si prestano ad un suo “rinforzo operativo” in termini di effettività.

#### **4.2. Secondo *stress test*: le recenti iniziative per il completamento dell’UEM**

Le proposte legislative illustrate nel par. 3 miranti ad introdurre un meccanismo “incentivante”, di natura finanziaria, per l’adozione di riforme ed investimenti all’insegna dell’esigenza di una convergenza strutturale e ciclica, non sembrano tuttavia valorizzare adeguatamente gli obiettivi precipui del Pilastro europeo dei diritti sociali.

##### *a) La proposta di sostegno alle riforme strutturali.*

Nella proposta di regolamento avanzata dalla Commissione in data 31 maggio 2018<sup>121</sup>, le riforme destinate ad essere finanziariamente sostenute sono *in primis* identificate con la finalità della crescita economica intesa in termini di competitività, produttività ed occupazione, mentre i diritti ed i principi del Pilastro verso i quali le riforme dovrebbero essere indirizzate su di un piano di “parità” con quelle di stampo economico-finanziario (come del resto reclamato sin dall’inizio del proprio mandato dalla stessa

---

<sup>120</sup> Così recita la Relazione speciale n. 15/2017 della Corte dei conti europea, *Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell’attuazione in materia di coesione: strumenti innovativi ma non ancora efficaci*, pp. 35-36.

<sup>121</sup> COM(2018) 391 final, p. 4.

Commissione Juncker) assumono le vesti di una “Cenerentola”. È, infatti, unicamente *en passant* ed in via di “gentile concessione” che incidentalmente la proposta rileva che tale tipologia (prioritaria) di riforme (quelle per la crescita economica) “*potrebbe avere un impatto positivo anche sulla realizzazione del pilastro europeo dei diritti sociali*”<sup>122</sup> (corsivo nostro). Si versa quindi in fattispecie ben lungi dall’essere assunta tra le finalità principali, qualificandosi piuttosto come mera finalità derivata, eventuale e subordinata. Simile conclusione non è scalfita dall’art. 6 della proposta di regolamento che, disciplinandone l’ambito di applicazione, menziona alla lettera d) tematiche rientranti nell’ambito del Pilastro: la lettura sistematica degli artt. 4 e 6 del proposto regolamento depone infatti per il prevalere di una *ratio* ed un *imprinting* delle riforme strutturali di stampo essenzialmente “economicista”.

Anche dal punto di vista procedurale le esigenze sociali non sono valorizzate, prova ne sia che i pacchetti di riforme strutturali concordati con la Commissione, sono “comunicati” al Parlamento europeo ed al Consiglio, mentre, quanto ai pareri, è previsto quello del solo Comitato di politica economica del Consiglio, impegnato nel quadro del semestre europeo, “in consultazione ove appropriato con i pertinenti comitati previsti dai trattati”<sup>123</sup>. Sicché nessun ruolo è formalmente ed *expressis verbis* riconosciuto al Comitato per l’occupazione ed al Comitato la protezione sociale, canali più strettamente competenti a valutare se il programma di riforma possa “avere effetti positivi anche sulla distribuzione del reddito, sulle politiche attive del mercato del lavoro, sull’inclusione e la protezione sociale, promuovendo la realizzazione del pilastro europeo dei diritti sociali”<sup>124</sup>.

*b) La proposta sulla funzione di stabilizzazione macro-economica.*

Quanto alla proposta di regolamento volta ad introdurre una funzione di stabilizzazione a livello europeo<sup>125</sup>, i precipi obiettivi del Pilastro ne escono nuovamente negletti. Da un lato, in quanto per accedere al prestito e al contributo in conto interessi si ha riguardo a due valori soglia rapportati ai tassi di disoccupazione (criteri di attivazione)<sup>126</sup>, mentre non ci si è sforzati di rendere significativi altri “indicatori” relativi a povertà ed esclusione sociale. Dall’altro lato, in quanto è previsto che gli Stati beneficiari si impegnino a mantenere investimenti pubblici che favoriscano la crescita<sup>127</sup>, senza nulla espressamente dire riguardo alla “classe di merito” occupata, all’interno di tale categoria, da quelli di ordine sociale che, più di altri, risulterebbero bisognosi di una chiara presa di posizione a livello europeo in merito alla loro “efficacia” sulla crescita: infatti, come si anticipava in esordio, l’argomento costituisce

<sup>122</sup> *Ibidem*, pp. 4, 6, 12.

<sup>123</sup> *Ibidem*, considerando n. 26, p. 5 e art. 11, par. 9.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>125</sup> COM(2018) 387 final, cit.

<sup>126</sup> Art. 4 del proposto regolamento, in COM(2018) 387 final.

<sup>127</sup> COM(2018) 387 final, p. 5.

oggetto di diverbio tra economisti<sup>128</sup>. L'incertezza in cui navigano gli investimenti nel sociale è peraltro ulteriormente suffragata dal fatto che l'attivazione "operativa", tra gli investimenti ammissibili, di quelli in materia di istruzione e formazione – gli unici investimenti sociali oggetto di espressa menzione – è rinviata al futuro e subordinata alla previa disponibilità di "dati attendibili"<sup>129</sup>. Infine, è previsto che i criteri di ammissibilità al meccanismo di stabilizzazione abbiano riguardo alla "compliance" dello Stato alle raccomandazioni e decisioni assunte nell'ambito della sorveglianza di bilancio e macroeconomica, senza – nuovamente – introdurre specificazione alcuna con riferimento alla posizione occupata dalle raccomandazioni di natura sociale<sup>130</sup>. Il che desta ulteriori perplessità visto, come detto, il basso tasso di adempimento che gli Stati solitamente prestano alle raccomandazioni loro indirizzate nell'ambito delle procedure di *governance* economica, tanto più se di natura sociale. Quello dell'incentivo finanziario si presterebbe, infatti, a fungere da grimaldello per elevare il livello di ascolto delle medesime, e di ciò ve ne sarebbe tanto più bisogno laddove abbiano ad oggetto misure sociali del tutto sfortunate – come visto – dei meccanismi sanzionatori che – invece – supportano le raccomandazioni che ricadono nell'ambito del Patto di Stabilità e Crescita, secondo quanto sancito dagli artt. 4 e ss. del Regolamento UE n. 1173/2011.

*c) La proposta sul Fondo Monetario Europeo.*

Quanto alla proposta legislativa relativa al Fondo Monetario europeo, sulla scorta del "malcontento" scaturito dall'esperienza pregressa<sup>131</sup>, è espressamente previsto che il programma attraverso cui prende forma la "condizionalità politica"<sup>132</sup> per l'accesso all'assistenza finanziaria sia preceduto da una valutazione di impatto sociale<sup>133</sup>. L'art. 13, par. 3, dello Statuto del FME prevede infatti che il sostegno alla stabilità accordato allo Stato richiedente sia accompagnato da un protocollo d'intesa, negoziato dalla

---

<sup>128</sup> *Supra* note 12-14.

<sup>129</sup> COM(2018) 387, final, p. 15.

<sup>130</sup> COM(2018) 387, final, pp. 5-6 e art. 3 del proposto regolamento.

<sup>131</sup> Basti, in merito, ricordare quanto accaduto nei confronti della Grecia e come, quale reazione di rincalzo del diffuso malcontento, il presidente Juncker, nel discorso sullo stato dell'Unione del 2015, abbia tenuto a sottolineare che il terzo programma di sostegno alla stabilità della Grecia, firmato nell'agosto di quell'anno, era stato preceduto da una valutazione di impatto sociale: "Ho letto la relazione sulla troika del Parlamento europeo con estrema attenzione. Mi auguro che notiate che ne abbiamo fatto tesoro e che per la prima volta abbiamo realizzato una valutazione dell'impatto sociale del programma. Tuttavia riconosco apertamente che talvolta, in questi negoziati, la Commissione ha dovuto anche ricercare il compromesso".

<sup>132</sup> Sul concetto di condizionalità politica in forza della quale gli aiuti economici e la permanenza nell'euro sono garantiti in cambio di riforme strutturali, cfr. E. ALES, *Alla ricerca dei limiti giuridici alla condizionalità politica: luci e ombre della dimensione "costituzionale" del modello sociale europeo*, in C. BERGONZINI – S. BORELLI – A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri – Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, cit., pp. 91 ss. Rammenta l'origine, all'interno dell'ordinamento europeo, di tale concetto, tra pronunce della Corte di giustizia e normativa europea, G. PITRUZZELLA, *La costituzione economica europea: un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 16/2018, p. 4.

<sup>133</sup> COM(2017) 827 final, considerando n. 26 e art. 5, par. 5 della proposta di regolamento. Nonché l'art. 13, par. 3, dello Statuto del Fondo Monetario Europeo annesso alla proposta di regolamento.

Commissione di concerto con la BCE e in collaborazione con il Fondo stesso, che precisi le condizioni politiche cui è subordinato il dispositivo di assistenza finanziaria. Il successivo periodo nonché precisare che “Il protocollo d’intesa è pienamente conforme alle misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal TFUE, in particolare a qualsiasi atto legislativo dell’Unione, compresi pareri, avvertimenti, raccomandazioni o decisioni indirizzate al membro dell’FME interessato, nonché al programma di aggiustamento macroeconomico che deve essere approvato dal Consiglio a norma dell’articolo 7, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 472/2013” statuisce, in conclusione, che è preceduto da una valutazione di impatto sociale. Trattasi, tuttavia e nuovamente, di una logica “minimalista”, che si gioca sul crinale di una verifica espletata esclusivamente “in negativo”, senza alcuna valutazione “in positivo” quanto alla capacità “promozionale” delle negoziate condizionalità in riferimento ai principi e diritti sanciti dal Pilastro europeo dei diritti sociali<sup>134</sup>.

Eppure, come visto, l’intento della Commissione rimane quello di concepirlo “come guida per un nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro nell’Unione europea”<sup>135</sup>, in una logica – quindi – dichiaratamente promozionale. Vero è che lo Statuto del FME contiene un esplicito riferimento alla Carta, all’interno dell’articolo 12, dedicato ai “Principi” ispiratori del Fondo, ma ne limita il raggio d’azione all’articolo 28 e, più nello specifico, all’esigenza di non pregiudicare “il diritto di negoziare, concludere e applicare accordi collettivi o di intraprendere azioni collettive in conformità al diritto nazionale”, nulla è quindi previsto quanto ai “residui” diritti sociali sanciti dalla Carta.

Non solo. Anche dal punto di vista istituzionale il Fondo si mantiene poco incline alla protezione delle istanze sociali. Da un lato, se è apprezzabile lo sforzo, rispetto all’esistente ESM, di introdurre una “responsabilità” verso il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali<sup>136</sup> è dall’altro lato poco apprezzabile l’opacità del previsto confronto tra il direttore generale e il presidente o i vicepresidenti delle competenti commissioni del Parlamento europeo quanto alla valutazione di impatto sociale che deve avvenire attraverso “discussioni orali riservate a porte chiuse”<sup>137</sup>, tutti “rafforzativi” incrementali di un difetto di trasparenza e “tracciabilità” dell’esito di tali “dialoghi”.

---

<sup>134</sup> Va peraltro rammentato che in data 14 novembre 2018, il Meccanismo Europeo di Stabilità e la Commissione hanno concluso un accordo, che verrà sottoposto all’Euro Summit di dicembre, sulla congiunta collaborazione in riferimento allo strumento di assistenza finanziaria. In tale documento, alcuna menzione è dedicata agli “aspetti sociali”, rimanendo semmai focalizzato sui termini della stretta condizionalità e dei criteri di ammissibilità relativi alla situazione finanziaria e macroeconomica dello Stato che chiede assistenza, in <https://www.esm.europa.eu/press-releases/joint-position-future-cooperation-between-european-commission-and-esm>.

<sup>135</sup> COM(2018) 130 final, p. 1.

<sup>136</sup> Artt. 5-6, COM(2017) 827 final.

<sup>137</sup> Art. 5, par. 5, COM(2017) 827 final.



Inoltre, per quel che concerne le istituzioni che propriamente lo “reggono”, il FME rimane essenzialmente “governato” da un’anima prettamente finanziaria ed intergovernativa. Il Consiglio dei governatori, organo al centro delle decisioni di assistenza finanziaria e della condizionalità politica a cui sono subordinate<sup>138</sup>, è nominato dagli Stati membri con possibilità di revoca *ad nutum*, e composto da un membro del governo “responsabile delle finanze”; il suo presidente coincide con il presidente dell’Eurogruppo (che, si sa, è costituito dai ministri delle finanze dell’area euro); il direttore generale, a sua volta, è nominato sulla base di criteri meritocratici dal Consiglio tra candidati (con nazionalità degli Stati membri), “dotati di esperienza internazionale... e di un elevato livello di abilità, conoscenza e competenza in campo economico e finanziario”<sup>139</sup>; anche i singoli consiglieri di amministrazione sono nominati da ciascun governatore e da questi revocabili *ad nutum* “tra persone dotate di elevata competenza in campo economico e finanziario”<sup>140</sup>.

Infine, va rammentato che il potere decisionale all’interno del Consiglio dei governatori è distribuito in ragione del capitale investito nel Fondo e ciò diviene tanto più rilevante avendo riguardo alla limitazione delle ipotesi in cui è chiesta l’unanimità (sostituita, come visto, dalla maggioranza qualificata dell’85%). In quest’ottica il Fondo “è uno strumento formalmente pubblicistico... che, tuttavia, mima la struttura privatistica delle relazioni tra società per azioni del diritto commerciale e delle relazioni tra creditori e debitori insolventi del diritto fallimentare”<sup>141</sup>, struttura quindi poco incline non solo a rendersi portatrice delle istanze sociali ma, ancor meno, di quelle degli Stati “più deboli”.

#### *d) La Comunicazione sul Ministro delle finanze.*

L’anima essenzialmente finanziaria dell’UEM, nonché confermata e rafforzata dal Fondo Monetario Europeo, trova ulteriore amplificazione nella Comunicazione con cui la Commissione ha ipotizzato l’istituzione di un Ministro delle Finanze. Risulta pertanto ancor più evidente come la *governance* economica dell’UEM vada completandosi, anche sotto il profilo istituzionale, dando maggiore consistenza – ancora una volta – al finanziario ed all’economico in luogo di un ri-equilibrio a favore del sociale. In tale figura troverebbero fusione le posizioni del vicepresidente della Commissione responsabile dell’Unione economica e monetaria e quella del presidente dell’Eurogruppo<sup>142</sup>; non va peraltro dimenticato che, come

---

<sup>138</sup> Ai sensi dell’art. 5, par. 7, dello Statuto del FME allegato alla proposta di regolamento (COM(2017) 827 final), il Consiglio dei governatori adotta a maggioranza qualificata rafforzata le decisioni in merito alla erogazione del sostegno alla stabilità ed all’approvazione delle condizioni politiche contenute nel *memorandum* di intesa negoziato dalla Commissione e dalla BCE.

<sup>139</sup> Art. 7 del proposto Statuto.

<sup>140</sup> Art. 6 del proposto Statuto.

<sup>141</sup> A. GUAZZAROTTI, *Sovranità statale e vincolo finanziario. Potere pubblico e potere privato nel governo degli Stati europei*, cit., p. 97.

<sup>142</sup> COM(2017) 823 final p. 2.

visto, essendo quest'ultimo altresì il presidente del Consiglio dei governatori del proposto Fondo Monetario Europeo, le cariche cumulate verrebbero in definitiva a vertere esclusivamente su competenze di precipua natura economica, finanziaria e di bilancio.

L'obiezione potrebbe essere che l'UEM non ha competenze in materia sociale, ma poiché il ruolo del Ministro è essenzialmente di coordinamento e rappresentanza, nulla si infrangerebbe in merito. E, se effettivamente si puntasse ad un efficace rafforzamento del Pilastro europeo dei diritti sociali all'interno del semestre europeo (come dichiarato dalla Commissione), il ruolo del ministro che rappresenta l'UEM non potrebbe essere cieco su questo versante essendo deputato a coordinare la "sorveglianza delle politiche di bilancio degli Stati membri, garantendo la sostenibilità di bilancio e applicando il patto di stabilità e crescita secondo la lettura in chiave economica prevista dalle norme"<sup>143</sup>, ma, la coerenza con le premesse del Pilastro avrebbe – piuttosto – imposto che tale "lettura" intervenisse altresì "in chiave sociale".

Il rischio di competenze specializzate in ambito economico-finanziario sotteso all'assetto istituzionale del FME ed accentuato dalla previsione di un Ministro delle finanze per l'UEM va quindi a detrimento dell'esigenza di una visione più integrata e d'insieme<sup>144</sup>, essenziale laddove effettivamente si intenda perseguire l'obiettivo di un ri-equilibrio delle istanze sociali nelle procedure del semestre europeo e nella *governance* dell'UEM in generale<sup>145</sup>.

e) *L'incorporazione del patto di bilancio.*

Va, infine, ricordato che la Commissione ha avanzato un'altra iniziativa, volta ad incorporare il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e la *governance* nell'Unione Economica e Monetaria (TSCG) all'interno del quadro giuridico dell'UE, in particolare è prevista l'incorporazione del suo Titolo III relativo al c.d.

---

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>144</sup> Come già denunciato da M. FERRERA, *Rotta di collisione – Euro contro welfare?*, Roma, 2016, p. 65, in relazione all'intero processo di integrazione europea laddove parla di una "intelligenza economizzante di Bruxelles" che ha contribuito a generare "un progressivo scivolamento sul piano simbolico, che ha trasformato i beni strumentali prodotti dall'integrazione economica (più apertura, più concorrenza, più mercato) in beni finali".

<sup>145</sup> Senza intento polemico, basti in proposito rammentare come la competenza "specializzata" sul "canale" economico-finanziario (miope rispetto alle problematiche di ordine sociale) sia stata alla base della dichiarazione del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco quando, nella sua audizione presso la Commissione Problemi Economici e Monetari del Parlamento europeo, in data 11 aprile 2017, aveva senza indugio ammesso che "La correzione di bilancio avviata nel momento più acuto della crisi, anche se pro-ciclica, era necessaria per riconquistare la fiducia dei mercati e per convincere i nostri *partner* della determinazione del Paese a correggere i suoi squilibri", reperibile in [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2017/Visco\\_20170411\\_ita.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2017/Visco_20170411_ita.pdf). Sul rischio che il pacchetto di misure proposto con le due comunicazioni gemelle del dicembre 2017, in assenza di una vera politicizzazione del conflitto sociale a livello europeo, si traduca in una sclerotizzazione delle esistenti asimmetrie del processo di integrazione europea, cfr. F. SAITTO, *Al di là dell'ordoliberalismo. Della ricerca di una «esatta misura» di correlazione tra politica ed economia nello stato costituzionale aperto*, cit., p. 151.

patto di bilancio. L'esigenza, sostenuta, a più riprese, dal Parlamento europeo<sup>146</sup>, sancita dall'art. 16 del Trattato stesso<sup>147</sup>, e sin dall'origine caldeggiata dalla Commissione europea<sup>148</sup>, forma ora l'oggetto della proposta di direttiva del Consiglio del 6 dicembre 2017<sup>149</sup>.

Prima di entrare nel merito della sua correlazione con il Pilastro europeo dei diritti sociali, una breve premessa esplicativa si impone.

Il “patto di bilancio” sancito dal Titolo III del TSCG mira alla convergenza verso livelli di debito pubblico prudenti attraverso il conseguimento ed il mantenimento dell'obiettivo di bilancio a medio termine. In particolare, l'art. 3 del Trattato si pone in linea di completamento con il “braccio preventivo” del Patto di Stabilità e Crescita<sup>150</sup> e l'obiettivo di bilancio a medio termine ivi previsto, ora rispecchiato nella regola del pareggio di bilancio in termini strutturali. Nella sostanza, si tratta di mantenere finanze pubbliche sane e sostenibili e di evitare che il disavanzo pubblico e il debito pubblico diventino eccessivi monitorando che il percorso di crescita della spesa pubblica sia coerente con tali obiettivi. Rimane ferma la possibilità che circostanze eccezionali possano comportare una deviazione temporanea dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, ma è altresì imposta l'attivazione automatica di un meccanismo di correzione in particolare per compensare le deviazioni dal percorso della spesa a medio termine<sup>151</sup>. Allo scopo, la direttiva proposta prevede di coinvolgere istituzioni di bilancio indipendenti nel monitoraggio dell'osservanza del quadro di regole di bilancio numeriche con l'obbligo, per gli Stati membri, di osservare le raccomandazioni di tali istituzioni indipendenti o giustificare i motivi di eventuali scostamenti (principio del *comply or justify*).

---

<sup>146</sup> Tra le altre, v. la *Relazione sulla possibile evoluzione e l'adeguamento dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea* (Relatore Guy Verhofstadt – ALDE), la *Relazione “sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del Trattato di Lisbona* (Relatori Mercedes Bresso – S&D, Elmar Brok – PPE) e la *Relazione “sulla capacità di bilancio della zona euro* (Relatori Reimer Böge – PPE, Pervenche Berès – S&D), tutte approvate il 16 febbraio 2017 dal Parlamento europeo.

<sup>147</sup> Ai sensi del quale le parti contraenti convenivano di incorporare le sue principali disposizioni nel diritto dell'Unione al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del Trattato stesso, ossia entro il primo gennaio 2018.

<sup>148</sup> L'imposizione agli Stati membri – mediante il metodo comunitario – dell'obbligo di adottare regole nazionali vincolanti a sostegno di politiche di bilancio solide era stata fortemente sollecitata dalla Commissione durante l'apice della crisi economico-finanziaria ma, come noto, la mancanza di consenso in seno al Consiglio europeo del dicembre 2011 portava all'adozione di un accordo intergovernativo (il TSCG appunto) raggiunto con il consenso di 25 Stati membri (ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca).

<sup>149</sup> COM(2017) 824 final, 6 dicembre 2017, proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri.

<sup>150</sup> Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

<sup>151</sup> Cfr. la comunicazione interpretativa COM(2015) 12 final/2 del 13 gennaio 2015, volta a specificare i criteri (relativi ad investimenti, riforme strutturali e situazione congiunturale) per una applicazione più flessibile del Patto di Stabilità.

La rigidità ed automaticità del meccanismo così sancito<sup>152</sup>, tipica del “pilota automatico”<sup>153</sup> che ha qualificato la *governance* economica europea sin dal Trattato di Maastricht attraverso il “governo delle regole e dei numeri”<sup>154</sup>, nonché “disonica” rispetto all’intento di prestare maggiore attenzione alle componenti della convergenza reale, anziché meramente nominale, non tiene in alcun conto il Pilastro europeo dei diritti sociali<sup>155</sup>. Come rilevato dalla dottrina in riferimento al *Fiscal Compact*, mutuato tal quale dalla proposta di direttiva in oggetto, tra le “circostanze eccezionali” che potrebbero giustificare una deviazione temporanea dall’obiettivo a medio termine o dal percorso di avvicinamento al medesimo (art. 3, par. 1, lett. c), TSGC) avrebbe dovuto essere contemplata l’esigenza di assicurare un adeguato livello di protezione dei diritti sociali<sup>156</sup>. Il Parlamento italiano, dal canto suo, ha approvato, il 10 maggio 2017, due mozioni, la n. 1/01627<sup>157</sup> e n. 1/01602<sup>158</sup>, riprese e ribadite dalle risoluzioni approvate dalle Commissioni competenti di Camera e Senato<sup>159</sup> nell’ambito del dialogo politico con la Commissione europea sul pacchetto di proposte che includeva, tra l’altro, l’incorporazione del c.d. *Fiscal Compact* nel

<sup>152</sup> Rimane salva la flessibilità riconosciuta dalla Commissione europea nell’applicazione di tale patto di bilancio con riguardo agli investimenti, le riforme strutturali e le condizioni congiunturali, come specificato nella interpretazione offerta nella Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale, al Comitato delle Regioni e alla Banca Europea degli Investimenti – COM(2015) 12 final/2, 10 febbraio 2015.

<sup>153</sup> Come rammenta M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., p. 81.

<sup>154</sup> Per parafrasare la nota espressione di V. A. SCHMIDT, *Forgotten Democratic Legitimacy: “Governing by the Rules” and “Ruling by the Numbers”*, in M. BLYTH, M. MATTHIJS (a cura di), *The Future of the Euro*, New York, 2015, p. 152, secondo cui durante la crisi del debito sovrano “In the absence of any deeper political integration that could provide greater democratic representation and control over an everexpanding supranational governance, the EU has ended up with ‘governing by the rules’ and ‘ruling by the numbers’ in the Eurozone”. M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, cit., p. 102, pone in correlazione “l’affermazione del linguaggio dei numeri”, tanto più a partire dalla crisi economico-finanziaria del 2008, con “la retrocessione dei diritti fondamentali” ed “il passaggio ad un stile di governo di tipo manageriale il cui concreto effetto è quello di svilire la dialettica democratica”, per concludere che “nel diritto dell’Unione europea... i numeri rivestono un ruolo più incisivo” in rapporto a quello rivestito nelle democrazie costituzionali nazionali “costituendo un tassello cruciale di una strategia di governo dell’economia che ha come ultimo effetto la corrosione delle strutture portanti delle costituzioni democratiche nazionali”. A. GUZZAROTTI, *La legge dei numeri e la sua forza disgregatrice*, in *op. ult. cit.*, p. 167, sottolinea l’illusione di trovare “rifugio nelle regole numeriche” per sfuggire “il potere discrezionale democraticamente fondato”, nonché la “loro intrinseca natura discriminatoria”.

<sup>155</sup> In tal senso il parere del Comitato Economico e Sociale Europeo del 19 aprile 2018, punto 4.3 (pubblicato in GUCE del 25 luglio 2018, C 262/29).

<sup>156</sup> O. DE SCHUTTER – P. DERMINE, *The two Constitutions of Europe: integrating Social Rights in the New Economic Architecture of the Union*, cit., p. 155.

<sup>157</sup> Risoluzione (1-01627) – Rosato, Tancredi, Dellai, Pisicchio, Parisi, Marchi, Fanucci, Boccadutri, Paola Bragantini, Cenni, Covello, Dell’Aringa, Cinzia Maria Fontana, Ginato, Giulietti, Guerra, Losacco, Marchetti, Melilli, Misiani, Parrini, Pillozzi, Preziosi, Rubinato, Zanetti, Malisani, Locatelli.

<sup>158</sup> Risoluzione (1-01602) – Melilla, Albini, Capodicasa, Laforgia, D’Attorre, Scotto, Speranza, Zoggia, Bersani, Ragosta, Epifani, Roberta Agostini, Franco Bordo, Bossa, Cimbri, Duranti, Fava, Ferrara, Folino, Fontanelli, Formisano, Fossati, Carlo Galli, Kronbichler, Leva, Martelli, Matarrelli, Mognato, Murer, Nicchi, Giorgio Piccolo, Piras, Quaranta, Ricciatti, Rostan, Sannicandro, Stumpo, Zaccagnini, Zappulla, Zaratti.

<sup>159</sup> Risoluzione n. 232 del 24 gennaio 2018 della V Commissione del Senato e risoluzione del 7 febbraio 2018 delle Commissioni riunite V e XIV della Camera dei deputati.

diritto europeo<sup>160</sup>. Nella sostanza la posizione non favorevole all'incorporazione, espressa dal Parlamento e dal Governo italiani, poggia sia sul fatto che l'Italia ha già recepito (a livello costituzionale, attraverso la revisione dell'art. 81) il c.d. *Fiscal Compact* sia, per converso, sulla necessità di una riforma complessiva delle regole di bilancio al fine di renderle più semplici, trasparenti e flessibili, spostando altresì l'attenzione sui "beni pubblici europei", laddove l'intervento del livello europeo sia effettivamente in grado di comportare un valore aggiunto all'insegna di una reale coesione economico-sociale.

Sicché anche questa proposta nulla di positivo "dona" in termini di effettività al Pilastro europeo dei diritti sociali, anzi.

## 5. Il "dietro le quinte"

Alla prova dei fatti, sembra che la "flessibilità" operativa dell'UE<sup>161</sup> non sia – nuovamente – destinata a giocare a favore dei diritti sociali.

Forse, dietro le quinte di una Commissione che "a parole" è incline a dar sviluppo ad una Pilastro europeo dei diritti sociali ma, nei fatti, avanza proposte che poco o punto fanno per donare efficacia ed effettività ai proclamati intenti, giace la solita "tenzone" tra Commissione e Consiglio o, meglio, tra anima comunitaria e anima intergovernativa nel processo di integrazione europea<sup>162</sup>, che assume maggiore enfasi in un'Unione più stretta quale l'UEM ed all'interno di procedure rodute ma poco trasparenti quali quelle del semestre europeo<sup>163</sup>.

---

<sup>160</sup> Tali mozioni sono a loro volta coerenti con la posizione del Governo italiano espressa nel documento tematico del 13 dicembre 2017.

<sup>161</sup> Sul passaggio dal modello comunitario qualificato da uniformità e armonizzazione, ad un modello qualificato da flessibilità, differenziazione ed eterogeneità, cfr. gli scritti raccolti nel volume G. DE BURCA – J. SCOTT (a cura di), *Constitutional Change in the EU, From Uniformity to Flexibility*, Oxford and Portland, 2001.

<sup>162</sup> Secondo la dinamica risalente al "foundational period" in termini di equilibrio tra "voice" e "exit" ricostruita da J.H.H. WEILER, *The Transformation of Europe*, in J.H.H. WEILER (a cura di), *The Constitution of Europe – Do the new clothes have an Emperor? And other essays on European integration*, Cambridge, 1999, pp. 30 ss. E, come sottolineato da A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 20/1028, p. 14, secondo la logica "di un andamento pendolare che, risentendo dei rapporti di forza politica contingente, sposta ripetutamente l'asse tra metodo comunitario e metodo intergovernativo". Sottolinea inoltre la componente essenziale sempre più giocata da parte dei singoli governi nazionali nella definizione sovranazionale dell'indirizzo politico-finanziario e non solo perché rappresentati all'interno del Consiglio europeo e dei Consigli, ma anche singolarmente presi "a titolo individuale", N. LUPO – G. RIVOSECCHI, *Il controllo parlamentare sulla finanza pubblica e la valutazione delle politiche euro-nazionali di bilancio*, in C. BERGONZINI – S. BORELLI – A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri – Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, cit., p. 143.

<sup>163</sup> O. DE SCHUTTER – P. DERMINE, *The two Constitutions of Europe: integrating Social Rights in the New Economic Architecture of the Union*, cit., p. 119, ritengono che "The Commission's methodology in the framework of the European Semester remains particularly obscure. It is therefore very difficult for the external observer to know the kind of assessments the key instruments of the Semester (whether the AGS or the CSR's) rest on, and the extent to which, if at all, they take into account fundamental rights".

La Commissione cerca di ritagliarsi un ruolo “differenziale”, attraverso iniziative volte a mettere in atto una maggiore considerazione dei diritti sociali ed una maggiore solidarietà mediante la proposta di meccanismi di sostegno finanziario, e con ciò essa tenta il salto, ergendo a propri interlocutori privilegiati i singoli Stati, in una logica di negoziato bilaterale piuttosto che multilaterale<sup>164</sup>. In tale ottica, anche dal punto di vista procedurale, è andata potenziando le proprie capacità di coordinamento interno conferendo nuovi ruoli orizzontali ai suoi vicepresidenti per coinvolgere trasversalmente diversi portafogli inerenti alle politiche economiche, finanziarie e sociali<sup>165</sup> ed ampliare così l’estensione del proprio sguardo al di là degli ambiti strettamente economico-finanziari.

In questo quadro si inserisce la disputa tra Commissione e Consiglio, certificata dall’*European Fiscal Board*, intorno all’uso dei poteri di interpretazione discrezionale degli spazi di flessibilità ammessi dalle regole del semestre europeo<sup>166</sup>.

Ma in questo contesto si inserisce altresì la disputa tra Commissione e Consiglio intorno allo spazio di manovra da riconoscere ad uno strumento prettamente intergovernativo quale il Meccanismo europeo di stabilità (futuro Fondo Monetario Europeo). Da un lato, vi è il tentativo di quest’ultimo (in quanto strumento intergovernativo) di corrodere le competenze della Commissione in materia di assistenza finanziaria agli Stati che si trovino in difficoltà<sup>167</sup>; dall’altro lato, il (contro)tentativo di questa di preservarle. In quest’ultima direzione depone, a comprova, la recente proposta relativa all’istituzione di uno strumento di stabilizzazione laddove espressamente ammette: “Non è escluso che il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) o il suo successore legale possano autonomamente decidere ad un certo punto, in futuro, di fornire sostegno in parallelo allo strumento istituito ai sensi del regolamento proposto” tuttavia ed “In tal caso, la Commissione si adopererà per garantire che tale sostegno sia fornito in modo coerente con il regolamento”<sup>168</sup> in oggetto.

---

<sup>164</sup> Art. 11, par. 5, del proposto regolamento relativo alla istituzione di un sostegno alle riforme strutturali (COM(2018) 391 final) che prevede una “stretta collaborazione” dello Stato membro con la Commissione già in sede di elaborazione della proposta di impegni di riforma ai fini dell’accesso al sostegno finanziario.

<sup>165</sup> COM(2017) 821 final, p. 11.

<sup>166</sup> *Annual Report – 2018*, dell’ *European Fiscal Board*, p. 8: “The 2017 surveillance cycle, ..., also confirmed two interlinked developments that had already emerged in 2016: (i) a growing competition between EU institutions over who exercises the discretion emanating from the many elements of flexibility and judgement; and (ii) a stronger bilateral dimension in a framework intended to ensure multilateral surveillance”.

<sup>167</sup> S. MICOSSI, *Debate on Euro Area Governance*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 15 marzo 2018.

<sup>168</sup> COM(2018) 387 final, p. 4 e l’art. 10 di tale proposta di regolamento volto a disciplinare il rapporto tra il MES e la prevista funzione di stabilizzazione degli investimenti. In relazione alla riforma del MES nella direzione di sviluppare il suo intervento per la concessione di una “precautionary credit line”, è stato recentemente adottato dall’Eurogruppo, in data 4 dicembre 2018, un *Term sheet on the European Stability Mechanism reform*, in [https://www.consilium.europa.eu/media/37267/esm-term-sheet-041218\\_final\\_clean.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/37267/esm-term-sheet-041218_final_clean.pdf).



Gli Stati, si sa' soffrono di insofferenza verso l'Esecutivo<sup>169</sup> ed il Parlamento europeo<sup>170</sup> e, pertanto, alimentano l'intergovernamentalismo che a sua volta – però – alimenta ulteriori divisioni e tensioni politiche<sup>171</sup>: ne è prova la divergenza tra l'asse Franco-tedesca sul completamento dell'UEM<sup>172</sup> e quella dei ministri delle finanze dei Paesi del Nord<sup>173</sup>. Con specifico riguardo alla proposta della Commissione volta ad istituire una funzione di stabilizzazione macroeconomica in seno all'UEM, che detta, quindi, le basi per una capacità di bilancio a livello europeo (COM(2018) 387 final), se la posizione della Francia è di ampio supporto, quella della Germania è oscillante, mentre quella dell'Olanda è del tutto scettica<sup>174</sup>. I

---

<sup>169</sup> Denuncia il “gioco” degli Stati nell'alimentare – all'interno dell'immaginario collettivo – “the divide between national politics and supranational technocratic governance” così nascondendo “the dilemma between the adoption of long-term policies, that require time to be understood by citizens and are not without risks in terms of electoral approval, and the mere administration of the present, with the related dismissal of politics. While regularly preferring the latter, the national governments' condition is to lay the blame of the European malaise on the ‘obscure and unelected’ officials of Brussels”, C. PINELLI, *The Discourses on Post-National Governance and the Democratic Deficit Absent an EU Government*, in *European Constitutional Law Review*, n. 9/2013, p. 185.

<sup>170</sup> Non è un caso che il Parlamento europeo abbia denunciato a più riprese la deriva verso soluzioni intergovernative sottolineando come “debbano rappresentare solo uno strumento di *extrema ratio* vincolato a condizioni rigorose”, avanzando la richiesta “che il Consiglio passi completamente al voto a maggioranza qualificata, ove possibile conformemente ai Trattati, e abbandoni la pratica di trasferire ambiti legislativi contenziosi al Consiglio europeo, in quanto ciò è contrario alla lettera e allo spirito del Trattato, secondo il quale il Consiglio europeo può decidere solo all'unanimità e dovrebbe farlo solo su obiettivi politici di ampia portata e non in materia legislativa”, e, nello stesso tempo ed in parallelo, che “alla Commissione siano conferite competenze di attuazione e applicazione riguardo a qualsiasi strumento esistente o futuro nel quadro dell'UEM”, in questi termini si esprime la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del Trattato di Lisbona (2014/2249(INI)), parr. 7 e 81.

<sup>171</sup> Peraltro, come sottolineato da J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2000, p. 9, deve rammentarsi “quanto sia fallace confondere il Governo di uno Stato membro con lo Stato membro stesso. Negli ordinamenti nazionali le garanzie costituzionali sono principalmente predisposte contro il Governo. E tuttavia nella Comunità affidiamo la custodia dell'identità costituzionale dello Stato proprio al Governo – il che è come aver fiducia che il gatto possa fare il guardiano del latte”.

<sup>172</sup> Sul punto v. L. FROSINA, *La crisi “esistenziale” dell'Unione Europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, cit., pp. 18-19. Dietro la disputa Franco-Tedesca sul completamento dell'UEM si consuma quella che J. PISANI-FERRY, *Euro area reform: An anatomy of the debate*, in *Center for Economic Policy Research – Policy Insight*, n. 95/2018, p. 2, chiama “battle of ideas”.

<sup>173</sup> V. il documento del 18 luglio 2018 sulla visione condivisa dei ministri delle finanze di Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Olanda e Svezia in relazione ad il rafforzamento dell'UEM, pubblicato in <https://vm.fi/documents/10623/6305483/Position+EMU+Denmark+Estonia+Finland+Ireland+Latvia+Lithuania+the+Netherlands+and+Sweden.pdf/99e70c41-6348-4c06-8ff8-ed2965d16700/Position+EMU+Denmark+Estonia+Finland+Ireland+Latvia+Lithuania+the+Netherlands+and+Sweden.pdf.pdf>.

<sup>174</sup> Lo ammette a chiare lettere il documento di lavoro che accompagna la proposta della Commissione (SWD(2018) 297 final, p. 21): “The political declarations from Member States in this debate have been mixed, with some expressing strong support in principle for a stabilisation instrument while others have shown scepticism. France has been amongst the most ambitious advocates for central fiscal capacity, with President Macron (2017) proposing a permanent, fully-fledged euro area budget that would finance common public goods include migration, defence and disruptive innovation. The national ministries of economy or finance from Italy and Spain have issued papers lining out proposals for specific funds providing macroeconomic stabilisation. While views floated in the German government appear mixed, the coalition agreement includes a reference to ‘devoting specific budget funds to

tentennamenti sono stati di recente ulteriormente ratificati dalla proposta “al ribasso” siglata da Francia e Germania per la creazione di un *Budget* per la zona euro<sup>175</sup>, in un’ottica nuovamente intrappolata nella logica intergovernamentale, a discapito del ruolo della Commissione europea, e limitata al solo sostegno alle riforme senza estensione ad una complessiva finalità di stabilizzazione contro *shocks* asimmetrici<sup>176</sup>. Proposta, peraltro, tutt’altro che unanimemente accolta dai ministri dell’Eurogruppo e dell’ECOFIN nel loro incontro del 3-4 dicembre 2018 in ragione del diffuso scetticismo, tra gli Stati membri, in merito alla creazione di una *fiscal capacity* per la zona Euro<sup>177</sup>.

In questo scenario diventa eloquente la chiara denuncia formulata dal Presidente Juncker nel suo ultimo discorso sullo stato dell’Unione: nonché rivendicare giunta l’ora della sovranità europea, ammonisce – a chiare lettere – di non volere accettare “che la Commissione sia considerata la sola responsabile di tutte le inadempienze che, inevitabilmente, si sono verificate... E qualsiasi cosa accada, non permetterò in futuro che la Commissione sia il solo capro espiatorio per tutto quello che non funziona. I responsabili vanno cercati in tutte le istituzioni, e nella Commissione e nel Parlamento meno che nelle altre”<sup>178</sup>.

Come a dire, la rotta verso Sibiu<sup>179</sup> sembra lastricata di “veleni”: non solo tra Stati membri, ma tra le stesse istituzioni europee, tradendo la “collisione”<sup>180</sup> su cui stanno implodendo le due differenti anime che finora

---

economic stabilization, social convergence and structural reform in euro zone. Those funds could form the basis for a future ‘investment budget’ for the euro zone’. In contrast, other Member States have been more sceptical of the need for an instrument for the absorption of large economic shocks, as reflected in recent speech by Dutch Prime Minister Rutte (2018). This was mirrored when the finance ministers of six euro area Member States (Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, the Netherlands) plus Denmark and Sweden did not mention a central fiscal capacity in their priorities for EMU reform”.

<sup>175</sup> Il 16 novembre 2018, Francia e Germania, sulla base dei principi contenuti nella dichiarazione di Meseberg del 19 giugno 2018, hanno sottoscritto un accordo relativo ad una “Proposal on the architecture of a Eurozone Budget within the framework of the European Union”, in <https://www.consilium.europa.eu/media/37011/proposal-on-the-architecture-of-a-eurozone-budget.pdf>.

<sup>176</sup> In tal senso, S. FABBRINI, *Il Budget dell’Eurozona e gli interessi dell’Italia*, in *il Sole 24Ore*, 25 novembre 2018; L. GIANNITI, *Un budget dell’eurozona: strumento della “sovranità europea” o spinta intergovernativa?*, in [www.aspeniaonline.it](http://www.aspeniaonline.it), 29 novembre 2018, che osserva: “il bilancio dell’eurozona, come disegnato, non può essere considerato una “linea” del bilancio dell’Unione. Il suo finanziamento è disciplinato da un accordo intergovernativo; dunque al di fuori dei Trattati europei e delle regole sulla procedura del bilancio europeo. E le linee strategiche nell’erogazione dei finanziamenti – diremmo l’indirizzo politico – vengono definite da un’istanza fuori dei Trattati: l’euro summit, che trova la sua disciplina generale – non a caso – nell’articolo 12 del *Fiscal Compact*. In questo quadro la Commissione finirebbe per svolgere un ruolo semplicemente amministrativo, ben diverso da quello che la essa svolge nella esecuzione del bilancio europeo”.

<sup>177</sup> V. J. BRUNSDEN – M. KAHAN, *Eurozone reform deal: what was agreed and what was put on hold*, in *Financial Times*, 5 dicembre 2018.

<sup>178</sup> Discorso sullo stato dell’Unione 2018, in [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech\\_it\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_it_0.pdf), p. 7.

<sup>179</sup> Dove, come noto, si incontreranno nel maggio 2019 i *leaders* europei per fare il punto sul futuro dell’Unione.

<sup>180</sup> Per mutuare il termine, coniato in riferimento ad altro contesto (quello dell’incontro tra le politiche sociali ed il rigore fiscale delle regole del semestre europeo) da M. FERRERA, *Rotta di collisione – Euro contro welfare?*, Roma, 2016, p. 62 ss.

hanno convissuto, quella comunitaria (che fa capo alla Commissione ed al Parlamento europeo) e quella intergovernativa (Consiglio dell'Unione e Consiglio europeo). Con la Corte di giustizia europea che si trova ad agire quale “pendolo”, come attesta l'oscillare tra la posizione del *Pringle case*, piuttosto favorevole al raggio d'azione di strumenti intergovernativi quali il Meccanismo Europeo di Stabilità<sup>181</sup> e quella del *Ledra case* volta a ricondurre la soluzione *extra ordinem* coniata con il Trattato istitutivo del MES entro l'alveo del diritto europeo (Carta dei diritti fondamentali inclusa)<sup>182</sup>.

In simile “arroventato” scenario, la volontà della Commissione di conciliare le due “anime” all'interno della figura del ministro delle finanze della zona euro (COM(2017) 823 final) che infatti, nonché vicepresidente della Commissione dovrebbe essere altresì presidente dell'Eurogruppo e presidente del Consiglio dei governatori del proposto Fondo Monetario Europeo, sembra rispondere ad una mera velleità.

Più che giunta l'ora della “sovranità” europea, sembra giunto il momento, per gli Stati membri (ed *in primis* quelli “stretti” all'interno dell'UEM), di decidere con quale “sovrano” preferiscono interfacciarsi, se la Commissione ovvero i consessi consiliari.

Forse, la logica dell'accordo bilaterale (Commissione-Stato), che le recenti proposte dell'Esecutivo europeo sembrano voler suggerire, meglio si presta sia alla *ownership* nazionale degli interventi che ad uno sguardo d'insieme e trasversale capace di abbracciare i principi e diritti del Pilastro. Allo scopo, la Commissione, come detto, si è andata organizzando all'insegna di un potenziamento delle proprie capacità di coordinamento interno e di sinergia tra differenti dicasteri<sup>183</sup>, quando – invece – il Consiglio rimane tendenzialmente prigioniero di una visione più settoriale e frammentata, tanto più in seno all'Eurogruppo (oltre che sbilanciata verso la logica dello “Stato più forte”).

Peccato che a fare le spese di questo *baillamme* istituzionale e della connessa attesa siano ancora una volta i cittadini europei e, in particolare, quelli che maggiormente avrebbero bisogno di un Pilastro sociale effettivamente operativo, ma che, a queste condizioni “politiche”, certo non può trovare pacifica “operatività”.

---

<sup>181</sup> Secondo la soluzione data nel noto *Pringle case* (C-370/12, parr. 178-180) laddove viene negata la applicabilità della Carta dei diritti fondamentali in quanto il Meccanismo Europeo di Stabilità si collocherebbe al di fuori del diritto europeo.

<sup>182</sup> Come noto, nel *Ledra case* (C-8-10/15, par. 67) la Corte ha statuito che quando la Commissione agisce per conto del Meccanismo Europeo di Stabilità deve tener conto del diritto europeo, Carta dei diritti fondamentali inclusa.

<sup>183</sup> COM(2017) 821 final, p. 11.