



## IL FORUM

### VERSO UN FUTURO (PIÙ) SOCIALE DELL'EUROPA?\*

#### Introduzione al *Forum*

MARILISA D'AMICO

Il *Forum* che si presenta invita autori ed autrici a riflettere su un tema ampio, complesso e di estrema attualità: il futuro “sociale” dell'Europa.

È noto che, già in passato, giuristi di diversi settori si sono trovati ad affrontare questo tema. Così, ad esempio, è avvenuto, sul finire degli anni novanta, con l'approvazione del Trattato di Amsterdam, ribattezzato la “svolta sociale europea”; qualche anno più avanti, a seguito della crisi finanziaria del 2008, è stata messa in luce la fragilità del sistema sociale europeo; ancora, si è posta l'attenzione sul sistema di tutela dei diritti, quale presupposto necessario alla costruzione di un'unione non solo “economica”, ma anche “sociale”.

In particolare, tra i costituzionalisti si è aperto il dibattito a seguito dell'introduzione, a livello europeo, del *Fiscal compact* e delle conseguenti misure di contenimento della spesa pubblica intraprese a livello nazionale, culminate nel 2012 con la riforma dell'art. 81 della Costituzione.

Dalle analisi della dottrina [sia consentito il rinvio a M. D'AMICO, F. BIONDI, *I diritti sociali e la crisi economica*, Milano, 2017] e dalla giurisprudenza costituzionale emergeva chiaramente la necessità di individuare un corretto equilibrio tra: da un lato, i tagli alla spesa pubblica, intrapresi in ragione dei vincoli di bilancio; dall'altro lato, la garanzia, quantomeno nel loro nucleo minimo, dei diritti sociali, come il diritto all'istruzione [cfr. *ex multis* C. cost. sent. n. 80 del 2010] all'assistenza [Cfr. *ex multis* C. cost. sent. n. 275 del 2016] e alla previdenza sociale [cfr. *ex multis* C. cost. sent. n. 70 del 2015].

---

\* Contributi sottoposti a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

Rispetto agli studi anzidetti, l'elemento di novità della riflessione odierna attiene ovviamente alla diffusione del *virus Covid-19*, che ha messo a dura prova non solo il “futuro sociale” dell'Europa, ma lo stesso processo di integrazione europea.

Muovendo da tale premessa il *Forum* si articola in quattro domande volte ad approfondire alcuni aspetti che, seppur in modi diversi, incidono o rischiano di incidere sul processo di integrazione europea: il Recovery Fund, le elezioni politiche in Germania e in Francia, la Conferenza sul futuro dell'Europa, il dialogo tra le Corti.

La scelta dei quesiti, come la scelta degli autori e delle autrici è pregevole e risulta coerente con due obiettivi che il Direttivo dell'associazione si è posto sin dal suo insediamento: il coinvolgimento di studiosi di Università straniere; il coinvolgimento, per l'approfondimento di alcune tematiche, di studiosi di altre discipline.

Lasciando agli approfonditi scritti degli autori e delle autrici coinvolti le risposte ai singoli quesiti, in questa sede vorrei solo fare una piccola riflessione sulla problematica di fondo che emerge dal *Forum*: gli strumenti messi in campo a livello europeo per la gestione della crisi dovuta alla pandemia possono rappresentare davvero un'occasione per segnare il passaggio dall'Europa dell'*austerità* all'Europa sociale?

Non posso che rispondere facendo riferimento al tema della parità di genere, certamente più specifico ma allo stesso tempo emblematico per comprendere le potenzialità degli strumenti anzidetti.

Come già evidenziato in questa *Rivista* [sia consentito il rinvio a M. D'AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in questa *Rivista*, 2/2020] la pandemia ha avuto l'effetto di aggravare ulteriormente la discriminazione di genere, soprattutto in ambito economico, lavorativo e sociale. Lo dimostrano i dati sull'occupazione femminile del 2020 e del 2021, quelli sui carichi familiari, nonché, purtroppo, quelli sulla violenza di genere.

In questo scenario il *Next-Generation EU* e il corrispettivo nazionale Piano di ripresa e resilienza rappresentano l'occasione non solo per colmare il divario di genere, ma per innescare il cambiamento verso una società realmente inclusiva.

Per la prima volta la parità di genere viene considerata quale priorità trasversale dell'azione dei Governi e dei progetti territoriali. Ogni progetto realizzato mediante i fondi del *Recovery* dovrà tener conto dell'obiettivo trasversale della parità di genere; un obiettivo che non si limita ad essere sancito sulla carta, ma che deve essere raggiunto mediante la realizzazione di progetti concreti sul territorio.

Questa novità rappresenta un passo fondamentale per favorire non solo i diritti delle donne, ma la costruzione di un'Europa che sia effettivamente “più sociale” per tutti, uomini e donne.

## INDICE

*I Domanda* (p. 229 ss.) - Il *Next Generation EU* pare segnare una nuova tappa nel percorso di integrazione europea: una risposta alla crisi pandemica forte e unitaria a sostegno della ripresa economica, che abbandona l'approccio graniticamente incentrato sull'*austerità* per abbracciare una dimensione di carattere più “sociale”. Come valuta questo cambio di paradigma?

*II Domanda* (p. 249 ss.) - Le recenti elezioni in Germania (e quelle del prossimo anno in Francia) come potrebbero orientare una simile tendenza?

*III Domanda* (p. 262 ss.) - Che peso potrà avere in questo percorso la “Conferenza sul futuro dell’Europa”?

*IV Domanda* (p. 276 ss.) - Guardando invece al cosiddetto “dialogo tra Corti” in materia di diritti sociali, si è avuto prova di come la giurisprudenza della Corte di giustizia (pur con le dovute eccezioni, si pensi a titolo esemplificativo nel panorama nazionale al caso Mascolo) non abbia costituito un argine per le misure di *austerity* sottoposte al suo giudizio e spesso revocate in dubbio solo dal Comitato europeo dei diritti sociali. In un contesto europeo più attento alla dimensione sociale, ritiene che la Corte di Lussemburgo possa assumere un ruolo diverso? Potrà crescere, inoltre, (almeno in termini di persuasività) l’impatto delle decisioni del CEDS?

*I partecipanti al Forum* (p. 299)

### ***I Domanda***

**Il *Next Generation EU* pare segnare una nuova tappa nel percorso di integrazione europea: una risposta alla crisi pandemica forte e unitaria a sostegno della ripresa economica, che abbandona l'approccio graniticamente incentrato sull'*austerità* per abbracciare una dimensione di carattere più "sociale". Come valuta questo cambio di paradigma?**

**ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ**

Aunque no faltaron discrepancia en los primeros momentos en cuanto cómo actuar ante la emergencia sanitaria, lo cierto es que la Unión Europea afrontó con rapidez y valentía los problemas que acarrea la pandemia del Covid-19. Un comportamiento que de por sí ya es digno de resaltar.

El 19 de mayo de 2020 la Comisión propone la primera respuesta: la creación del *Instrumento Europeo de Apoyo Temporal* para mitigar los riesgos de desempleo en situaciones de emergencia (SURE), aprobado por el Consejo con 100.000 millones de euros. También en esos días se tomaron otras importantes medidas: activar la *cláusula de salvaguardia* prevista en el PEC (versión de 2011); suspensión de las normas que prohibían las ayudas a empresas por parte de los Estados -*el Marco Tempora de Ayudas Estatales*-; se activa un fondo de solidaridad para asistencia sanitaria y social, o el BEI pone en marcha un programa especial de inversiones de 40.000 millones de euros.

El 27 de marzo de 2020 la Comisión presenta el Plan de Recuperación que se integraría en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 -1.8 billones de euros-. Dicho Plan se integraría por (750.000 mil millones) que contendría un componente NGUE con 560.000 mil millones para los Estados con 2/3 en subvenciones y 1/3 en préstamos. El Consejo Europeo de los días 17 a 21 de julio de 2020 modifica NGEU reduciendo las subvenciones de 500.000 mil millones a 390.000 millones y aumentando los préstamos de 250.000 millones a 360.000 mil millones. Para ello, la Comisión propone una financiación mediante deuda de la UE que se reembolsaría de 2028 a 2058 mediante el aumento de los márgenes de maniobra de los recursos propios (hasta ahora, los Reglamentos 2021/768 y 2021/770 de 30 de abril). Por su parte, El BCE pone en marcha el *Programa de Compra de Emergencia Pandémica* (PEPP) que permite al BCE comprar bonos públicos sin ceñirse a la asignación de clave de capital de los Estados.

Todo éstas iniciativas tienen un gran valor, aunque también es cierto que no se debe olvidar que en todos los documentos en las que se recogen se habla de *medidas temporales y excepcionales* (v.gr. el SURE se aprueba con una cláusula de extinción y NGUE se concibe como una iniciativa excepcional y única). Luego, ¿hasta cuando la excepcionalidad? De momento, la Comisión en la *Comunicación Un año después de la pandemia*, del 3 de marzo de 21, señala que estas medidas deben mantenerse hasta finales de 2022 y entonces *la Comisión tiene la intención de relanzar un debate público sobre el marco de gobernanza económica europea*. Por otro lado, no se debe perder de

vista que cuando se activan medidas económicas de tal importancia y durante tanto tiempo y, además, asociadas a un plan de transformación del modelo económico de la Unión, es muy fácil que tiendan a consolidarse; mucho más cuando son medidas exitosas como el SURE. Parece bastante evidente, las reglas fícales del PEC serán materialmente imposible de cumplir para muchos Estados si se pretenden restituir en sus términos a partir de 2023. No en vano, recientemente la Comisión ha publicado la Comunicación *La economía de la UE después del Covid-19: implicaciones para la gobernanza económica* (19-10-21) donde señala que *reducir los elevados y divergentes ratios de deuda pública de forma sostenible y favorable al crecimiento será un reto clave para después de la crisis, cuando las condiciones económicas lo permitan*.

Por lo tanto, es precipitado decir que NGUE ha producido un cambio de paradigma en la gobernanza económica europea sí se puede sostener que dicha gobernanza debe ajustarse a las nuevas circunstancias y objetivos (salir de la crisis e impulsar una economía más tecnológica y medioambientalmente sostenible). Hasta ahora, la Unión carecía de capacidad fiscal para que con sus recursos propios pudiera apoyar su política de gasto. En este nuevo contexto, la Unión maneja su propio presupuesto mediante los fondos obtenidos en los mercados de capitales que pagará a largo plazo con la recaudación de nuevos impuestos transnacionales. Es decir, la Unión ha inaugurado capacidad fiscal independiente de los Estado. La cuestión va a estar en si esta nueva gobernanza económica se va a circunscribir a la zona euro o se va a extender a resto de Europa. Quizás aquí es donde juegue un importante papel la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

## PAOLO BIANCHI

Prima di poter tentare una risposta occorre verificare se le premesse da cui muove la domanda siano corrette e soprattutto incontestabili. Proviamo a chiederci: NGEU segna una tappa nel percorso di integrazione europea? Siamo di fronte a una risposta "forte e unitaria" alla pandemia? Davvero riteniamo che sia stato abbandonato l'approccio rigidamente legato all'equilibrio finanziario, per privilegiare la dimensione sociale?

Secondo me nessuna di queste domande può avere risposta pienamente affermativa. Da ciò discende che non siamo affatto di fronte a un cambiamento di paradigma.

Possiamo provare ad articolare un pur sintetica riflessione per punti, seguendo la vicenda dall'inizio.

Primo punto: quando la pandemia è arrivata sul continente, l'approccio delle istituzioni UE è stato molto cauto, con estrema attenzione a non dare nemmeno l'idea di voler espandere le proprie attribuzioni. Solo nel pieno della crisi sanitaria vi è un intervento propriamente riconducibile all'Unione e ai suoi valori fondanti, che purtroppo ben poco hanno a che vedere con i diritti fondamentali: l'intermediazione

nell’acquisto dei DPI prima, e dei vaccini poi. Nella sua funzione di facilitatrice di un mercato unico continentale, l’Unione dimostra di essere a proprio agio.

Sul versante del contrasto alla pandemia e della costruzione di un’Europa sociale, invece, il percorso è stato incerto sin dall’inizio. La prima risposta, si direbbe istintiva, è giunta dagli stati membri, con la chiusura delle frontiere verso i paesi a rischio. Del resto la deroga a Schengen è storicamente frequente quanto la sua integrale applicazione. Niente di nuovo.

Secondo punto: le risposte nell’emergenza. Ci si è a lungo illusi che fosse sufficiente la continuazione della linea Draghi sul QE. Qui si può osservare che l’intervento viene da un organo di cui si proclama la separatezza rispetto ai processi politici. In sostanza, la principale iniziativa politica sarebbe in realtà tecnica. Ma a sua volta il QE non è che la prosecuzione di scelte maturate in risposta alla infinita crisi economica in cui l’Unione si dibatte dal 2008. Ciò non è irrilevante, perché significa privilegiare una lettura della crisi (che è innanzitutto sanitaria) in termini economici prima, di finanza pubblica poi. Un angolo visuale limitato.

Anche la discussione che ha preceduto l’approvazione del piano – e qui siamo al terzo punto – ha seguito lo stesso copione: da un lato le richieste, inizialmente soprattutto italiane, di intervento essenzialmente finanziario a sostegno del debito pubblico che stava andando fuori controllo; dall’altro le reazioni dei paesi “austeri” e “frugali”, improntate alla resistenza ad ogni costo, persino oltre il ragionevole.

Nello stesso quadro concettuale si colloca l’estenuante dibattito sull’uso del MES per l’emergenza sanitaria. Si è evitato accuratamente di affrontare il dramma come conseguenza (anche) di politiche che – da un decennio – privilegiano l’equilibrio dei conti rispetto alla qualità dei servizi; si è persa l’occasione per un dibattito sul futuro: una maggiore integrazione dei sistemi sanitari? Politiche comuni di prevenzione? Niente di tutto ciò. Si è preferito parlare esclusivamente di fondi vincolati e circoscritti all’emergenza, di condizioni e interessi da imporre ai debitori come se fossero, anziché *partners*, nemici sconfitti; soluzioni talmente necessarie e così ben formulate che soltanto Cipro ha chiesto di approfittarne.

Quarto punto: la soluzione. Lo stallo fu risolto dalla presa di posizione franco-tedesca, ma questa non è certo una novità nei processi decisionali Ue, che conoscono una netta distinzione tra i procedimenti che stanno nei trattati e quelli – effettivamente applicati – governati dalla *realpolitik*.

Nel merito, lo schema NGUE si inserisce in un’esperienza consolidata. Si tratta di un meccanismo di finanziamento per interventi realizzati dagli stati membri, cui si accede a richiesta, previa valutazione dell’ammissibilità, condotta dalla Commissione. È insomma lo schema degli aiuti assistiti da condizioni, impiegato da lungo tempo e mutuato dal piano Marshall. Gli interventi più penetranti hanno riguardato i paesi dell’est che, nella loro transizione dal socialismo reale all’ingresso nell’Unione, hanno ricevuto finanziamenti e agevolazioni commerciali in cambio di rilevanti modifiche dei loro ordinamenti.

Non vi è, in definitiva, innovazione nello strumento impiegato, negli obiettivi perseguiti, nei meccanismi di controllo. La quantità delle risorse messe in gioco è

significativa, ma dobbiamo ricordare che per ricavarla è stato necessario ridurre voci del bilancio UE importanti in prospettiva futura, come ad es. il sostegno alla ricerca. Sono stati oggetto di commenti entusiasti i finanziamenti a fondo perduto, ma anche in questo caso dobbiamo circoscrivere la portata innovativa: gli stati vi accedono previo impegno di risorse proprie, il cui impiego rientra negli stessi criteri di condizionalità, dunque ogni stato impegna parte del proprio bilancio per accedere a quanto l’Unione erogherà. Un capitolo tutto da scrivere è infine quello dei controlli *in itinere* ed *ex post*, che ad oggi paiono improntati alla massima sfiducia reciproca.

#### VINCENZO CASAMASSIMA

Per provare a rispondere a questa domanda, credo sia necessario fare qualche passo indietro rispetto al momento della comparsa sulla scena del Coronavirus quale «ospite inatteso» [così l’ha definito G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari, 2021, 238]. Mi pare utile prendere le mosse dall’evidenziare la duplicità, che può tradursi in ambiguità, del concetto di “Europa sociale”. Di ambiguità a proposito di tale concetto ha parlato Maurizio Ferrera [M. FERRERA, *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Roma-Bari, 2016, 105], secondo il quale l’ambiguità deriverebbe essenzialmente dal fatto che all’espressione in esame può riconoscersi sia una «connotazione orizzontale» («il sociale nell’Europa», cioè obiettivi e politiche redistributive nazionali degli Stati membri), sia una «connotazione verticale» («l’Europa nel sociale», cioè obiettivi e politiche di rilevanza “sociale”, riscontrabili al livello euro-unitario).

Concentrando l’attenzione sulla connotazione verticale del succitato concetto, e dunque sull’ordinamento e sulle politiche dell’Unione europea, a venire in rilievo, su un piano generale, è soprattutto l’art. 3, par. 3, TUE. All’interno di tale disposizione convivono, per quel che più interessa in questa sede, i riferimenti all’obiettivo di uno «sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale» con quelli alla lotta contro l’esclusione sociale, alla promozione della giustizia e della protezione sociali, alla coesione socio-economica e territoriale, nonché alla solidarietà, declinata in ordine ai profili intergenerazionale e inter-statale.

Si è detto, alla luce di ciò, che il succitato articolo «combina economia sociale di mercato e principi socialdemocratici fondati su solidarietà e giustizia sociale», contenendo «più principi che possono, a seconda dell’indirizzo politico che si intende determinare ed attuare, convergere od elidersi» [A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber amicorum* per Pasquale Costanzo, reperibile in *Consulta online*, 2020, 8]. A risultare però centrale, ai fini della definizione della “costituzione economica” dell’Unione europea, risulta in ogni caso la locuzione «economia *sociale* di mercato» (corsivo mio), che, come è stato affermato, «non è l’economia di mercato corretta dalla garanzia costituzionale e legislativa dei diritti

sociali di *welfare*», bensì «un modello che si basa esclusivamente sulla tutela della concorrenza e che muove dal presupposto che questo funzionamento concorrenziale del mercato produca di per sé delle ricadute sociali positive» [O. CHESSA, *La governance economica europea dalla moneta unica all'emergenza pandemica*, in *Lavoro e diritto*, 3/2020, 395].

Tale tipo di impostazione, che incide fortemente sulla definizione della “forma dell’Unione”, trova conferma, per un verso, nel riconoscimento all’Unione, da parte del TFUE, di competenze ridotte in materia di politica sociale, cosa che comprime gli spazi di intervento del diritto derivato e condiziona in senso restrittivo anche la portata applicativa delle “norme sociali” della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE), la quale «non estende l’ambito di applicazione del diritto dell’Unione al di là delle competenze dell’Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l’Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati» (art. 51, comma 2, CDFUE); per un altro, nell’esiguità delle risorse costitutive del bilancio dell’Unione (pari a poco più dell’1% del reddito nazionale lordo del complesso degli Stati membri), a disposizione in vista della realizzazione di “politiche” (e della garanzia di diritti) sociali, risorse che peraltro derivano in massima parte da trasferimenti finanziari degli Stati membri, non godendo l’Unione di una significativa capacità fiscale autonoma.

In un contesto contraddistinto dall’estrema fragilità di quella che Ferrera definisce «Europa nel sociale», aggravata dalla forte pressione sul «sociale nell’Europa», cioè sui sistemi nazionali di garanzia dei diritti sociali, esercitata dai vincoli introdotti dal Trattato di Maastricht del 1992 e dal Patto di stabilità e crescita del 1997, erano caduti gli effetti della pesante crisi economico-finanziaria iniziata nel 2007-2008 e presto trasformatasi, con conseguenti rischi per la tenuta della zona euro, in crisi dei debiti sovrani specialmente di alcuni Stati in condizioni di maggiore difficoltà finanziaria, cosa che ne ha legittimato la definizione di crisi “asimmetrica”.

La risposta elaborata a livello europeo per quella crisi aveva consolidato il paradigma della «comunità di stabilità», senza lasciare spazio a quello della «comunità di solidarietà» [cfr. A. ANTONUZZO, *Diritto europeo dell'emergenza e futuro dell'Unione economica e monetaria. Il Pandemic Crisis Support del MES alla prova della crisi pandemica*, in M. CECILI-A. CHIAPPETTA-G. VOSA (a cura di), *Oltre le crisi. L'Unione europea al bivio. Next Generation Ue e Mes gli strumenti per uscirne?*, Napoli, 2021, 188 ss.]. Ciò era avvenuto sia mediante il rafforzamento dei vincoli finanziari (si pensi, tra l’altro, ai contenuti del c.d. *Fiscal Compact* del 2012, accordo stipulato al di fuori del quadro del diritto dell’Unione), sia attraverso la previsione di forme di assistenza finanziaria (in primis, il MES, acronimo di Meccanismo Europeo di Stabilità) basate sull’erogazione di prestiti «soggetta a una rigorosa condizionalità» (art. 136, comma 3, TFUE, introdotto nel 2011), cioè al necessario (e monitorato) rispetto di indicazioni fortemente limitative dei margini di manovra nell’assunzione delle decisioni di politica economica di competenza degli Stati richiedenti assistenza (la c.d. *austerity*, in parte compensata, ma con scarso impatto diretto sull’economia reale, dagli effetti del *Quantitative Easing* della BCE).

A fronte di ciò, diverso, sotto molti aspetti, è stato l’approccio seguito rispetto alla “crisi pandemica” provocata dalla rapida diffusione della patologia Covid-19. Tale crisi, avendo colpito, in maniera pesantissima, a partire dalla primavera del 2020, tutti gli Stati dell’UE, con gravissime conseguenze socio-economiche (oltre che sanitarie), e configurandosi quindi come crisi “simmetrica” (sebbene non priva di effetti asimmetrici), ha sollecitato una reazione significativamente differente da quella generata dalla crisi precedente. Accanto, tra l’altro, all’attenuazione di vari vincoli normativi, a cominciare da quelli del Patto di stabilità, e all’introduzione di (parziali) deroghe “politiche” (senza cioè passare per una riforma delle basi giuridiche reperibili nel diritto primario e derivato dell’UE) all’operatività del MES sono stati concepiti e introdotti strumenti finalizzati ad ampliare la quantità di risorse utilizzabili dall’Unione per sostenere le economie degli Stati membri [cfr. M. IANNELLA, *La risposta europea alla crisi Covid-19 e le diverse interazioni con l’ordinamento italiano*, in *Osservatorio Costituzionale*, 4/2020, 73 ss. e C. BERGONZINI, *L’Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2020, 761 ss.].

È in questo quadro che, in aggiunta rispetto alla previsione di meccanismi di assistenza finanziaria più ispirati dei precedenti a finalità solidaristiche (come il *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, conosciuto come *SURE*), si inserisce il *Next Generation EU (NGEU)*, approvato in occasione della riunione del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, seguita, a dicembre, dall’adozione del regolamento istitutivo 2020/2094. Introdotto per fronteggiare le conseguenze di una «situazione eccezionale causata dalla COVID-19, che sfugge al controllo degli Stati membri» (come si legge nel quinto Considerando del citato regolamento, che riprende quasi testualmente la formulazione di cui all’art. 122, comma 2, TFUE), è uno strumento che integra le risorse stanziare nell’ambito del Quadro finanziario pluriennale dell’UE con 750 miliardi di Euro reperiti mediante l’emissione sui mercati di titoli di debito comune garantiti dal bilancio dell’UE, da utilizzare per sostenere la ripresa economica degli Stati, perseguendo contestualmente una serie di obiettivi riconducibili ad alcuni «pilastri» («a) transizione verde; b) trasformazione digitale; c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva [...]; d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale [...]; e f) politiche per la prossima generazione, l’infanzia e i giovani [...]»), come statuito dall’art. 3 del Regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, che costituisce la parte ampiamente più consistente del NGEU). Della cifra sopra indicata, 360 miliardi potranno essere erogati in forma di prestiti (a condizioni particolarmente vantaggiose), mentre i restanti 390 (salvo una piccola quota dedicata ad accantonamenti per garanzie di bilancio) potranno essere erogati sotto forma di sovvenzioni, la cui entità è parametrata su quella del fabbisogno effettivo dei singoli Paesi, chiamati ad elaborare e presentare appositi Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), sottoposti alla valutazione della Commissione, che ne monitora, in coordinamento con il Consiglio, anche il percorso attuativo.

Quale valutazione si può dare di un’innovazione che è generalmente presentata, nel dibattito pubblico, come un’importante “svolta” nel senso dell’edificazione di

un’Unione europea (più) sociale? Si può parlare di un chiaro e netto cambiamento di paradigma? Il giudizio ritengo che possa e debba essere articolato.

Come il complesso degli strumenti messi in campo dall’Unione al fine di fronteggiare la crisi pandemica, anche, nello specifico, il NGEU, di cui va peraltro sottolineata la valenza temporanea ed “aggiuntiva” (e non modificativa quindi dell’ordinario assetto dei principi e delle regole della *governance* economica europea), evidenzia sia aspetti senza dubbio indicativi di un rafforzamento della dimensione sociale più genuinamente solidaristica dell’intervento dell’Unione, sia profili espressivi della (per l’Unione) più tradizionale impostazione basata sulla filosofia del *do ut des*, cioè della subordinazione del sostegno al rispetto di rigorose condizionalità [cfr. S. GIUBBONI, *Crisi pandemica e solidarietà europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2021, 218-219].

Sul primo versante, deve naturalmente richiamarsi il ricorso all’emissione di debito comune e, per una parte del ricavato, all’erogazione di sovvenzioni (non rimborsabili) agli Stati che ne facciano richiesta. Sul secondo versante, vengono invece in evidenza, soprattutto, la previsione di una componente di finanziamenti erogabile mediante prestiti e quella di condizionalità che comunque accompagnano l’erogazione dei fondi.

A questo secondo proposito, se è vero che «in luogo degli obiettivi di condizionalità macroeconomica che avevano occupato la crisi del 2008, si affacciano obiettivi sostanziali di matrice sociale» [A.O. COZZI, *1999-2020, Dalla Carta dei diritti fondamentali al Next Generation Eu: momenti dell’integrazione europea attraverso le iniziative della presidenza tedesca*, in *Rivista AIC*, 3/2021, 114], non si può ignorare che la coerenza dei piani, approvati dal Consiglio a maggioranza qualificata (su proposta della Commissione), con i succitati obiettivi non è sufficiente perché lo Stato possa portare avanti l’attuazione del Piano per la prevista durata di sei anni. La Commissione può infatti proporre al Consiglio (che decide) la sospensione di impegni e pagamenti se lo Stato non rispetta gli obblighi di «sana *governance* economica», a cui si riferisce articolatamente l’art. 10 del Regolamento (UE) 2021/241 e i vincoli derivanti dalle Raccomandazioni rivolte al Paese in esame nell’ambito del Semestre europeo, tra le quali quelle attinenti alla riduzione del debito pubblico, all’adozione di riforme del mercato del lavoro e del sistema pensionistico ecc. [cfr. sul punto F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, in partic., 77 ss.].

Alla luce di quanto si è, molto sinteticamente, ricordato a proposito delle caratteristiche del NGEU, introdotto a trattati invariati, e del contesto in cui si inserisce, ritengo che si possa esprimere apprezzamento per il passo avanti compiuto rispetto ad un recente passato in cui il paradigma della stabilità finanziaria dominava la scena in maniera assolutamente incontrastata. Si deve altresì affermare che risulta però arduo parlare in proposito di vero e proprio cambio di paradigma, in ragione sia dei limiti che lo stesso NGEU evidenzia, sia della sua già ricordata natura di deroga temporanea rispetto all’ordinario assetto della *governance* economica europea.

È necessario evitare che, per così dire, le acque di un sistema rimasto immutato nei suoi cardini normativi si richiudano tra qualche anno sugli “eccezionali” cambiamenti che hanno contraddistinto la fase che stiamo attualmente vivendo. A tal fine, è indispensabile che si attivino e siano portati avanti, a livello sovranazionale come a livello dei singoli Stati membri, processi politici, inevitabilmente conflittuali. Nell’ambito di tali processi il discorso sull’Europa sociale dovrebbe auspicabilmente saldarsi con una chiara consapevolezza della necessità di uscire da quella che Jürgen Habermas ha definito la «spirale tecnocratica» in cui l’Unione europea si è andata avvitando nel corso del tempo [J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un’arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari, 2013] e di superare un assetto delle relazioni politico-istituzionali caratterizzato, in maniera largamente prevalente, dalla logica inter-governativa, a vantaggio di uno in cui sia più netta ed evidente l’incidenza sulle decisioni dei cittadini europei in quanto tali.

#### ANDREA GUAZZAROTTI

Mi sia consentito, innanzitutto, nutrire una certa dose di scetticismo sul fatto che il NGEU costituisca una risposta “forte e unitaria” e, prima ancora, che si tratti realmente di un «cambio di paradigma».

Se paragonato allo stimolo fiscale adottato dagli USA, quello dell’UE è senz’altro di portata modesta. Trattandosi di uno stimolo fiscale basato su prestiti e contributi a fondo perduto comunque da finanziare attraverso la compartecipazione al bilancio dell’UE (rispetto al quale l’Italia è contributore netto), la vera “forza” della risposta europea del NGEU dipende principalmente dalle regole e dai tempi di rientro dal debito, ossia da un evento ancora incerto, legato alla paventata riattivazione del sospeso Patto di Stabilità e alle modalità con cui questo verrà applicato ed, eventualmente, riformato. La previsione di avanzi primari consistenti e prolungati, per un Paese come l’Italia, sarebbe una iattura in grado di vanificare l’auspicata ripresa [cfr. A. STIRATI, *Scenari post-pandemia*, in E. MOSTACCI, A. SOMMA, *Dopo le crisi. Dialoghi sul futuro dell’Europa*, Roma, 2021, 241 ss.].

Il NGEU costituisce, indubbiamente, una risposta formalmente unitaria, in quanto adottato secondo le maggioranze rafforzate richieste dai Trattati (con la previsione dell’unanimità per la decisione sulle risorse proprie: art. 311, co. 3, TFUE), ma la cui interpretazione “politica” è fortemente divaricata tra Paesi c.d. “debitori” e “creditori”. Già in sede di trattativa abbiamo assistito al braccio di ferro tra Paesi c.d. “frugali” e i Paesi del “Club Med”, con al centro la Germania della Merkel, a far da mediatrice. Per le élite politiche europeiste di alcuni Paesi Fondatori e per alcuni esponenti di spicco del Parlamento europeo, il NGEU rappresenterebbe un nuovo inizio (il famigerato “*Hamiltonian moment*” evocato da Olaf Scholz nel maggio 2020). Ma per i Governi e le opinioni pubbliche dei Paesi “creditori”, si tratterebbe di una misura eccezionale e rigorosamente “*una tantum*”.

Il giurista dovrebbe guardare sempre per prima cosa alle norme, piuttosto che alle intenzioni. E stando al dato normativo, l’ipotesi che sembra più avvalorata è quella della modifica episodica ed emergenziale dell’assetto della governance economica europea.

Se è vero che il NGEU, convogliando i fondi raccolti sul mercato entro il bilancio dell’UE, si atteggia diversamente dai vari “fondi salva-Stati” partoriti durante la crisi economica all’esterno dell’ordinamento UE e stabilizzati nel famigerato MES, è anche vero quanto segue. La base legale del NGEU è costituita dalla norma sull’emergenza di cui all’art. 122 TFUE, in cui l’intervento solidaristico degli Stati membri è formalmente diretto a fronteggiare eventi eccezionali che colpiscono un singolo Stato membro. Il *Recovery and Resilience Facility (RRF)* – che veicola la maggior parte dei fondi del NGEU – va ad aggiungersi agli altri fondi strutturali e di coesione (governati dagli artt. 174 e 175 TFUE), ma diversamente da questi, il suo funzionamento non è assistito da mere “condizioni” (spendere i fondi per gli obiettivi dichiarati entro il termine previsto), bensì da autentiche “condizionalità”, ossia dall’ossequio del singolo governo nazionale alle raccomandazioni specifiche fornite dalla Commissione, secondo il modello degli interventi straordinari del FMI ai Paesi sotto programma di assistenza finanziaria. Una forma di commissariamento “dolce” [M. DANI, A. MENÉNDEZ, *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento?*, in *Lacostituzione.info*, 25 luglio 2020] la cui prospettiva non sembra accettabile se non in chiave di “straordinarietà”. Solo una logica emergenziale, inoltre, sembra poter conciliare l’ingente indebitamento programmato dell’UE e l’art. 310.1 TFUE, che impone il pareggio di bilancio. Nonostante l’entità dei trasferimenti a fondo perduto agli Stati membri (poco meno della metà dei 750 miliardi del RRF), la rilevante quota di prestiti che la Commissione deve reperire sui mercati per farvi fronte non costituisce un’entrata “ordinaria” del bilancio dell’UE, bensì un’entrata «con destinazione specifica esterna» al bilancio dell’UE (considerando 9 e art. 3.1 del Regolamento 2020/2094), in deroga al principio dell’universalità del bilancio e con marginalizzazione dei poteri del Parlamento europeo (al cui controllo tali entrate esterne si sottraggono). Si tratta di un dato problematico nel quadro del diritto di bilancio europeo, se si pensa che in passato tale tipologia di entrate rappresentava una quota marginale (tra il 5 e l’11,5 %), mentre oggi essa rappresenta circa un quarto dell’intero ammontare delle entrate [P. DERMINE, *The EU’s Response to the COVID-19 Crisis and the Trajectory of Fiscal Integration in Europe: Between Continuity and Rupture*, in *Legal Issues of Economic Integration* 47, 4/2020, 347 s.]. Un dato che può conciliarsi solo con la logica dell’eccezionalità, appunto.

## CRISTINA LUZZI

Con l’accordo raggiunto in seno al Consiglio europeo il 21 luglio 2020, nell’Unione europea sembra essersi avviata una nuova stagione di politica economica. Definita da più parti, entusiasticamente, “momento hamiltoniano”, la decisione dell’Unione, nell’ambito del *Next generation EU*, di sostenere gli Stati membri con

«azioni specifiche...al di fuori dei Fondi», ex art. 175 TFUE, mediante ingenti fondi corrisposti sotto forma di sovvenzioni e prestiti, approvvigionati grazie all’indebitamento della stessa Commissione europea e all’emissione nei mercati finanziari di titoli (i cosiddetti *Eurobond*), costituisce in effetti, ad oggi, un *unicum*.

Essa restituisce l’inedita immagine di un’Unione europea pressoché compatta nella considerazione dell’incompatibilità, con l’attuale crisi sanitaria ed economica, di politiche di controllo e rigoroso contenimento della spesa pubblica -come d’altronde testimonia anche la temporanea sospensione del Patto di stabilità- nonché di piani di assistenza finanziaria condizionati alla *rapida* messa in essere di riforme strutturali da parte degli Stati membri.

A taluno ciò sembra sufficiente per parlare, dunque, di «*inversione a U*» delle politiche economiche eurounitarie [in tal senso, G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 153 ss.] o di Europa «*preziosamente riformata*» [così L. PENNACCHI, *Nella pandemia e dopo: il contenuto etico-politico della rottura necessaria per le politiche economiche e sociali*, in AA.VV., *Nulla sarà più come prima?*, *La fionda*, 1/2021, Ebook, Roma, 69 ss.]; d’altra parte, nel panorama dei giuristi, non mancano coloro che riservano alla misura del *Recovery Fund* riflessioni di segno contrario, più caute e meno ottimistiche.

Come opportunamente osservato, infatti, le risorse del *Recovery Fund* destinate agli Stati membri dall’Unione non sono, *nei fatti*, escluse dalla restituzione anche laddove corrisposte sotto forma di sussidi piuttosto che di prestiti, considerando che in occasione della modifica della Decisione relativa alle risorse proprie del 14 dicembre 2020 si sono determinati sia l’innalzamento dei massimali che gli Stati membri sono tenuti a destinare al bilancio unionale, sia l’introduzione di nuove risorse proprie. [cfr. sul punto F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 51 ss.].

A ciò deve aggiungersi che, come ormai noto, l’accesso ai fondi da parte degli Stati membri è stato subordinato alla preliminare presentazione e approvazione da parte della Commissione e del Consiglio di *recovery and resilience plans* contenenti le destinazioni degli investimenti e l’indicazione delle riforme strutturali programmate - concernenti principalmente i settori dell’ambiente, della giustizia, della pubblica amministrazione e del lavoro- sulla cui effettiva graduale attuazione, condizione necessaria per l’erogazione periodica del finanziamento, è invece chiamata a vigilare direttamente la Commissione.

Al netto delle osservazioni di chi non a torto teme che l’impiego di risorse pubbliche per il rilancio dei servizi di *welfare* in particolare, possa essere accompagnato dalla contestuale e discutibile privatizzazione dei profitti [cfr. sul punto A. SOMMA, *Un supermercato non è un’isola, Contro l’apologia del sovranazionalismo*, in AA.VV., *Nulla sarà più come prima?*, cit., 170 ss.]; più in generale, appaiono intuibili le inevitabili ricadute del meccanismo sinora descritto sulla definizione dell’indirizzo politico nazionale e sulla fisiologica mutabilità (ferme le indicazioni del dettato costituzionale) di quest’ultimo [cfr. sul punto le osservazioni di M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento?* in

*www.lacostituzione.info*, 25 luglio 2020]. I dubbi, inoltre, che l’attuale politica espansiva europea rappresenti un effettivo cambio di paradigma crescono laddove si consideri che la futura riattivazione del patto di crescita e stabilità potrebbe rivelarsi problematica - al punto da richiedere nuovamente misure di contenimento della spesa pubblica e abbattimento del costo del lavoro- soprattutto per i Paesi, tra i quali si colloca anche lo Stato italiano, con un debito pubblico elevato.

Ora, se, per un verso, un ripensamento delle regole fiscali europee, promosso non a caso da più e diversi livelli, potrebbe evitare tale eventualità evidenziando su un piano generale la pregevole capacità del *Recovery Fund* di stimolare una riflessione più ampia sulle politiche fiscali e di bilancio dell’Unione [cfr. G. GIOIA, *Il Patto di stabilità e crescita tra sospensione e proposte di riforma. Un’occasione per ripensare le fiscal rules?*, in *Diritti comparati*, 10 maggio 2021]; per altro verso, in assenza di tali misure, permane il rischio che l’attuazione dei *recovery and resilience plans* si traduca -con le criticità sinora menzionate- nella promozione “eterodiretta” di politiche industriali e di investimento indirizzate innanzitutto al mantenimento del mercato e per le quali, fermo l’obiettivo della stabilità dei prezzi, la massima occupazione rappresenta (limitatamente ai settori ritenuti meritevoli di investimenti) soltanto un’auspicabile eventualità.

#### **SIMONE MARINAI**

Per poter valutare l’impatto prodotto dal *Next Generation EU* sulla dimensione sociale dell’Unione europea ritengo opportuno, preliminarmente, richiamare il contesto in cui la misura in questione viene ad inserirsi.

Ricordo, innanzitutto, che la crisi pandemica ha spinto la Commissione a proporre, per la prima volta, l’attivazione della clausola di salvaguardia generale rispetto al Patto di stabilità e crescita (v. COM (2020) 123 final del 20 marzo 2020, alla quale ha poi dato seguito il Consiglio ECOFIN riunitosi in data 23 marzo 2020). In questo modo, al fine di far fronte al grave *shock* economico causato dalla pandemia di COVID-19, è stata garantita la flessibilità necessaria per adottare misure di stimolo all’economia dei Paesi membri consentendo il discostamento dai requisiti di bilancio normalmente applicabili nell’ambito del Patto di stabilità e crescita. Una simile misura, pur nella sua eccezionalità, rappresentava il segnale che i costi della crisi avrebbero dovuto ricadere in primo luogo sulle spalle di ciascun governo [in tal senso, L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in *Eurojus*, 4/2020, 22 e spec. 26]. Non si trattava, quindi, di uno strumento volto a consentire una vera e propria risposta dell’Unione a sostegno della crisi.

Ciò nonostante, le istituzioni dell’UE hanno al contempo adottato rilevanti misure che hanno fornito un diretto supporto a favore degli Stati membri.

In tal senso devono essere lette, innanzitutto, le misure di politica monetaria prese dalla BCE. Questa, infatti, attraverso il programma di acquisto per l’emergenza pandemica (PEPP), ha fornito la liquidità necessaria mediante operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine.

Va poi menzionato il *SURE* (regolamento n. 2020/672) che costituisce un fondo che consente l'erogazione di prestiti a basso costo agli Stati membri per offrire sostegno ai lavoratori e quindi fronteggiare gli effetti sociali ed economici dell'epidemia. Si tratta di prestiti condizionati che gravano sul bilancio dell'Unione e che vengono sostenuti attraverso l'emissione di *bond* da parte della Commissione europea. Le risorse vengono erogate in funzione di misure di sostegno all'occupazione concordate con la stessa Commissione. Da un primo resoconto compiuto ad ottobre 2021, risultano essere stati approvati oltre 94 miliardi di euro di prestiti *SURE* che hanno contribuito a prevenire la disoccupazione di circa un milione e mezzo di persone nel 2020 [v. COM (2021) 662 final del 19 ottobre 2021, p. 9]. Il rilievo del *SURE*, oltre che per l'entità dei finanziamenti erogati, è da collegare anche alla base giuridica nell'occasione utilizzata, l'art. 112 TFUE, che consente al Consiglio, su proposta della Commissione, di decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica e di concedere assistenza finanziaria dell'Unione a Stati membri che si trovino in difficoltà o siano seriamente minacciati da gravi difficoltà a causa di circostanze eccezionali. Il *SURE* ha quindi permesso un'assistenza finanziaria sulla base di considerazioni di solidarietà e sottratta al ricorso alla condizionalità [sul punto si veda, ad es., F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia COVID-19 ('SURE'): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, in *SIDIBlog*, 5 aprile 2020; A. PITRONE, *Covid-19. Uno strumento di diritto dell'Unione europea per l'occupazione (SURE)*, in *I Post di AISDUE*, II, 23 maggio 2020].

Nel contesto delle misure che ho appena citato, non vi è dubbio, però, che un vero e proprio salto di qualità negli interventi a sostegno della ripresa economica sia stato compiuto mediante il *Next Generation EU*, che è stato adottato congiuntamente al Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027. Le due misure in questione, complessivamente, comportano la mobilitazione di circa 2.000 miliardi di euro. Nell'ambito del *Next Generation EU*, lo strumento finanziario chiave è costituito dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), istituito con il regolamento n. 2021/241 del 12 febbraio 2021. È importante sottolineare che per l'adozione di tale regolamento è stata utilizzata, quale base giuridica, quella prevista, dall'art. 175, co. 3, TFUE, per la materia della coesione economica e sociale. Si tratta di una base giuridica che è normalmente espressione di solidarietà e che, per la prima volta, nell'occasione, è stata impiegata per finanziare Stati centrali e non enti locali. Con il Dispositivo per la ripresa sono stati stanziati 313 miliardi di euro a fondo perduto e fino a 360 miliardi di euro in prestiti per sostenere investimenti e riforme strutturali fino al 2026. Il Dispositivo è orientato verso le economie maggiormente colpite e contribuisce ad attenuare il rischio che le condizioni economiche e sociali divergano all'interno della zona euro e dell'UE. È importante, anche da un punto di vista simbolico, che il Dispositivo per la ripresa non sia finanziato tramite trasferimenti dai bilanci nazionali, ma attraverso l'emissione sui mercati finanziari di nuovo debito comune che dovrà essere ripagato mediante un aumento delle risorse proprie dell'Unione e, in prospettiva, attraverso l'introduzione di nuove tasse a carattere europeo (in tal senso, si veda, ad esempio, la nuova risorsa

propria rappresentata da una aliquota uniforme di prelievo sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, così come prevista dall’art. 2, par. 1, lett. c della decisione n. 2020/2053 del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell’Unione europea). Non senza difficoltà, legate soprattutto alle resistenze opposte dai c.d. Paesi “frugali” (in particolare, Austria, Danimarca, Paesi Bassi e Svezia), l’eccezionalità del periodo pandemico ha consentito di far passare la linea della necessità di un intervento comune da parte dell’Unione europea, che fosse in grado di comportare un cambio di paradigma per far fronte alla crisi economica [in tal senso, si veda, ad es., F. FABBRINI, *La nuova Governance economica europea post-pandemia*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2020, 771 ss. e spec. 785].

Gli Stati membri, per usufruire delle risorse in questione, devono presentare alla Commissione piani per la ripresa e la resilienza con i quali vengono definiti i rispettivi programmi di riforme e di investimenti. In questa sede, mi interessa soprattutto sottolineare che, ai sensi dell’art. 18, par. 4, del regolamento sul predetto Dispositivo, il piano presentato da ciascuno Stato membro deve specificare, tra l’altro, il modo in cui si intende potenziare la crescita, creare posti di lavoro e la resilienza economica, sociale ed istituzionale, anche attraverso la promozione di politiche per l’infanzia e la gioventù, attenuare l’impatto sociale ed economico della crisi COVID-19, contribuire all’attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali e migliorare la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all’interno dell’UE.

Le misure che gli Stati membri devono adottare nel momento in cui si trovano a decidere come impiegare le risorse messe a disposizione dal *Next Generation EU* dovranno quindi avere una forte connotazione “sociale”, circostanza, questa, che valuto senz’altro positivamente in considerazione degli squilibri che la crisi pandemica ha contribuito ad acuire.

Al contempo, però, potrebbe essere fuorviante ritenere che l’attenzione delle istituzioni dell’Unione per gli aspetti sociali sia da ricollegare esclusivamente al *Next Generation EU*. Ricordo, infatti, che l’esigenza di definire una strategia in grado di rispondere in modo più efficace alle pressanti istanze di carattere sociale era stata avvertita dalle istituzioni dell’UE già prima dello scoppio della pandemia. In particolare, risale al novembre del 2017 l’adozione, da parte del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, del c.d. Pilastro europeo dei diritti sociali [[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf)], una dichiarazione composta da 20 principi e diritti, che si propone come documento programmatico in funzione della realizzazione di risultati sociali e occupazionali efficaci in risposta alle sfide attuali e future. Il Pilastro, pur senza poter modificare il quadro delle competenze attribuite alle istituzioni dell’UE, riprende alcuni dei diritti già presenti nell’*acquis* dell’Unione e aggiunge nuovi principi per affrontare sfide derivanti dai cambiamenti sociali, tecnologici ed economici. Vari sono gli atti normativi già adottati, o quanto meno proposti, per dare seguito al Pilastro [si veda, ad es., la direttiva n. 2019/1158 relativa all’equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza che mira, tra l’altro, ad aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro; oppure, la proposta di direttiva

relativa ai salari minimi adeguati nell’Unione europea, COM (2020) 682 final del 28 ottobre 2020]. Ad ogni modo, per proseguire la strada intrapresa, la Commissione ha di recente adottato un Piano d’azione sul pilastro dei diritti sociali [COM (2021) 102 final del 4 marzo 2021] nell’ambito del quale, tra l’altro, sono stati fissati tre principali obiettivi da raggiungere entro il 2030: un tasso di occupazione di almeno il 78%; la partecipazione di almeno il 60% degli adulti a corsi di formazione ogni anno; la riduzione di almeno 15 milioni, di cui 5 milioni di bambini, del numero dei soggetti a rischio di esclusione sociale o povertà. L’impegno anche degli Stati membri dell’UE a favore dei diritti sociali, quale elemento fondamentale della ripresa, è stato poi ribadito in occasione della Dichiarazione di Porto dell’8 maggio 2021, nel corso della quale sono stati richiamati e condivisi gli obiettivi fissati nel Piano d’azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali.

Dal punto di vista finanziario, poi, un altro strumento adottato dall’Unione al fine di sostenere la realizzazione di obiettivi di carattere sociale, che deve quanto meno essere citato, è il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) che, secondo quanto previsto dal regolamento n. 2021/1057, mette a disposizione circa 88 miliardi di euro per il periodo 2021-2027. Tra gli obiettivi generali del FSE+ (v. art. 3 del predetto regolamento) vi sono quelli di sostenere gli Stati membri nel conseguire livelli elevati di occupazione e una protezione sociale equa, sviluppare una forza lavoro qualificata e resiliente, pronta per la transizione verso un’economia verde e digitale, nonché società inclusive e coese, finalizzate all’eliminazione della povertà e alla realizzazione dei principi enunciati nel Pilastro europeo dei diritti sociali. Il FSE+ mira inoltre a garantire pari opportunità e pari accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque e di qualità, a favorire la protezione sociale e l’inclusione, concentrandosi in particolare su un’istruzione e una formazione inclusive e di qualità, sull’apprendimento permanente, sugli investimenti a favore dell’infanzia e dei giovani e sull’accesso ai servizi di base.

Quanto appena osservato non mette certo in dubbio che il *Next Generation EU* rappresenti uno strumento che, per le imponenti risorse messe in campo, è potenzialmente in grado di consentire agli Stati membri di uscire dall’eccezionale crisi economica causata dalla pandemia. Il cambio di paradigma più significativo che esso comporta è peraltro da collegare più all’innovativo meccanismo di finanziamento che gli Stati membri hanno scelto nell’occasione, che non all’attenzione per gli obiettivi sociali che lo stesso contiene. Con ciò, non voglio certo dire che tali obiettivi non siano un elemento distintivo dello strumento in questione. Anzi! Va però ribadito che l’attenzione per il pilastro sociale nell’azione delle istituzioni dell’Unione non è una novità da ricollegare esclusivamente al *Next Generation EU*, visto che quest’ultimo si inserisce in un quadro più ampio di misure già orientato verso il rafforzamento dei diritti sociali.

## EDMONDO MOSTACCI

Credo che sia opportuno usare molta prudenza nell’operare questo genere di valutazioni e nel parlare di un vero e proprio cambio di paradigma.

In primo luogo, bisogna mettere in luce un elemento di contesto: alla vigilia della pandemia, l’Europa era già fiaccata dai postumi della crisi del triennio 2008-2011, la cui lunga coda non si era ancora assorbita, come dimostrato dalle note tensioni attorno al ruolo della BCE, al suo QE e alla sua costola più controversa: il PSPP [Public sector purchase programme]. Nel 2020 una riedizione delle politiche di austerità era quindi del tutto improponibile. Ciò non significa negare che Next Generation EU abbia costituito, in sé e per sé, una novità significativa, quanto piuttosto richiamare alla necessità di una sua contestualizzazione, al fine di trarre indicazioni significative su quelli che possono essere gli sviluppi futuri.

Un secondo elemento da tenere in mente consiste nell’importo complessivo del piano di misure adottate dalla Commissione, il quale per un verso appare limitato se confrontato con la caduta del Prodotto interno lordo nel 2020, specie rispetto allo stimolo fiscale messo in opera al di là dell’atlantico. Per altro verso, si rammenti che metà del *Recovery* è costituita da prestiti, destinati ad ingrossare quel debito pubblico a cui si tornerà ad applicare il Patto di stabilità e crescita – con le sue *fiscal rules* e tutto il contorno di procedure e compatibilità sancite dal *six* e dal *two pack* – una volta che la sua sospensione verrà revocata. Né possiamo illuderci che tali prestiti vengano poi considerati diversamente dal debito ordinario, visto che solo Italia Grecia e Romania hanno deciso di utilizzarli completamente (mentre per ora Cipro, Polonia, Portogallo e Slovenia hanno scelto di usare una frazione minoritaria dei prestiti, in ogni caso inferiore al 37% dell’importo disponibile).

Ancora, esistono elementi di continuità con il recente passato che non vanno sottovalutati, a partire dalla previa necessità di presentazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, dei poteri di supervisione sul corretto impiego dei fondi da parte delle Istituzioni europee e dalle grandi cautele con cui il regolamento istitutivo [reg. 2021/241] tratta debito e indebitamento, come messo in luce dal lungo e dettagliato art. 10 dell’atto appena indicato.

Questi elementi di dettaglio, si saldano con due questioni di carattere più generale. La prima ha carattere eminentemente prospettico: Next generation EU è un programma strettamente legato al contesto emergenziale in cui è stato adottato; non solo il suo sviluppo futuro, ma anche la sua declinazione in concerto dipendono da atti e iniziative che sono ancora di là da venire, a partire dalla riforma del Patto di stabilità e crescita.

La seconda questione riguarda la struttura fondamentale dell’Unione, la quale è il frutto di un’evoluzione precisa, legata a doppio filo con le esigenze degli anni in cui essa è stata realizzata e con le opzioni filosofico politiche largamente maggioritarie a quell’epoca [in merito, sia consentito il rinvio a E. MOSTACCI, *Integrazione attraverso il mercato e declino dello Stato democratico: appunti per un’indagine genealogica*, in *Dpce Online*, 2020, 371 ss.]. Queste derivazioni genealogiche hanno modellato il processo di integrazione e i risultati a cui esso è potuto pervenire, seguendo un duplice movimento: da un alto, un deciso riequilibrio del rapporto tra Stato e mercato, a tutto vantaggio del secondo termine; al contempo, un progressivo “ingabbiamento” del politico – a tutto vantaggio della legittimazione tecnica – con la sostituzione delle regole alle politiche. Questi due movimenti, come è facile intuire, sono poi strettamente

collegati, dal momento che sono entrambi funzionali al prevalere delle ragioni del sottosistema economico su quelle altre esigenze del sistema sociale che trovano espressione attraverso la rappresentanza politica.

Questa struttura condanna le Istituzioni europee a una sorta di *path dependence*: essa può essere solo parzialmente piegata a servire logiche diverse da quelle in base alle quali è stata costruita, con un *deficit* di efficacia di quanto posto effettivamente in essere quando si seguano queste nuove o diverse logiche. Con una semplificazione evidente ma non eccessivamente forzata, il concetto può anche esprimersi chiedendosi se e in che misura una costruzione *hayekiana* può essere usata per perseguire obiettivi e politiche di stampo (*lato sensu*) *keynesiano*.

Queste brevi riflessioni inducono a grande prudenza e, soprattutto, a temere che il cambio di paradigma sia, in realtà, assai meno pronunciato di quanto gli entusiasmi, provocati da uno sviluppo certamente positivo ma frutto di un evento eccezionale come *Next generation EU*, possano oggi lasciar intendere.

Questa sensazione più generale è destinata addirittura ad acuirsi laddove si guarda alla dimensione sociale dell’Europa unita. Se le urgenze della pandemia e – per altro verso – le necessità imposte dalla sfida del *climate change* hanno portato a un timido *revival* dell’*activist government*, la scelta in merito all’allocazione delle risorse e alle strategie per la promozione di uno sviluppo sociale, oltre che economico, non si discostano infatti in misura significativa dai *topoi* a cui siamo fedeli da diversi decenni.

#### CLAUDIO PANZERA

Mi sembra prematuro parlare di un cambio di “paradigma”. Direi, piuttosto, che la pandemia ha costretto Stati membri e istituzioni europee ad un “cambio di passo”. Che le misure di austerità adottate nella precedente crisi economico-finanziaria non potessero apparire idonee di fronte all’inedito scenario aperto dalla pandemia, con i suoi drammatici costi umani prima ancora che economici e sociali, era evidente anche a prescindere dalle perplessità e critiche sollevate circa l’efficacia di quelle misure nel contesto di allora. Le iniziative ora intraprese dalle istituzioni europee per reagire alle conseguenze economiche e sociali della crisi sanitaria – dal programma di acquisto di titoli della BCE (*PEPP*) all’attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita per consentire la necessaria flessibilità nelle manovre di bilancio nazionali, dai prestiti per il sostegno dell’occupazione (*SURE*) alla linea dedicata del *MES* per la spesa sanitaria, fino al *Next Generation EU* – sono pensate come misure eccezionali ad applicazione temporanea. Pertanto, non paiono avere la forza sufficiente per indurre, da sole, un effettivo mutamento del paradigma (neo/ordoliberal) fin qui dominante, anche al netto di un’eventuale – e ancora incerta – “stabilizzazione” di qualcuno dei citati provvedimenti (come si propone per il piano *SURE* o per i titoli di debito europei). Allo stato parlerei, piuttosto, di “iniezioni” di solidarietà nel sistema, eventualmente da sviluppare ma insufficienti a prefigurare un cambio di paradigma in senso (più) “sociale” per il futuro dell’integrazione europea, salvo che non si sia

disposti a rivederne alcune linee di fondo, e non soltanto per quanto concerne la *governance* economico-finanziaria (penso, fra l’altro, all’approccio fin qui seguito in tema di migrazioni e asilo).

Se si guarda agli ambiti di intervento individuati (i sei pilastri dell’art. 3 reg. UE 2021/241) e agli obiettivi generali da conseguire attraverso il *Recovery Fund* (art. 4 reg. cit.), si può nondimeno nutrire una cauta fiducia sulla maturazione della consapevolezza che ripresa economica e sviluppo tecnologico-digitale non possano essere disgiunti dalle esigenze di *giustizia sociale* (occupazione, inclusione sociale, coesione, salute, parità di genere). Quest’ultima, poi, è inseparabile dalle sfide della *giustizia ambientale* (transizione verde, neutralità climatica entro il 2050) e della *giustizia intergenerazionale* (politiche dell’infanzia e giovanili, istruzione), che a sua volta pone – ma in termini sensibilmente diversi da quelli legati alla stabilità monetaria – la questione della sostenibilità del debito pubblico.

Un altro significativo passaggio è la sperimentazione attraverso il *Recovery* di una (pur limitata) mutualizzazione del debito tra i *partners* europei, così a lungo avversata – ancora nel pieno della fase più tragica della pandemia, in assenza di vaccini disponibili su larga scala – dai Paesi c.d. “frugali” (Austria, Danimarca, Olanda, Svezia e Finlandia), ma alla fine conseguita grazie alla mediazione del loro capofila, la Germania, che ha mutato avviso sulla proposta, sponsorizzata da Francia e Italia e caldeggiata dai Paesi in maggiore difficoltà, di finanziare la ripresa mediante la ricordata emissione di titoli di debito europei. Mi pare eccessivo, tuttavia, discorrere per ciò solo di un «momento hamiltoniano» dell’Unione europea.

L’assistenza finanziaria prestata tramite il *Recovery* è comunque sottoposta a plurime condizioni/condizionalità. I piani nazionali di ripresa e resilienza avanzati, oltre a perseguire gli obiettivi generali cui il Fondo è diretto secondo la classica logica dei *grants in aid*, devono infatti essere coerenti, tra l’altro, «con le pertinenti sfide e priorità specifiche per Paese individuate nell’ambito del semestre europeo, nonché con le sfide e le priorità individuate nell’ultima raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro per gli Stati membri la cui moneta è l’euro» (art. 17 reg. cit.). L’erogazione in rate del finanziamento accordato, poi, non soltanto è subordinata alla verifica della soddisfacente attuazione del piano nazionale concordato [arg. *ex art.* 20, par. 5, lett. a), reg. cit.], ma può essere anche sospesa ove il Consiglio accerti la mancata o insufficiente correzione di disavanzi eccessivi dei Paesi percettori dei finanziamenti (art. 10 reg. cit.). Da ultimo, non va dimenticato che il debito contratto dall’Unione per reperite sui mercati finanziari la liquidità necessaria per il *Recovery* andrà comunque ripagato mediante un aumento delle (scarse) fonti di prelievo esistenti (dazi doganali, contributi statali sull’IVA, *plastic tax* e nuove imposte allo studio, come i prelievi sul digitale o sulle transazioni finanziarie, lo scambio delle quote di emissioni di CO2...) o, più realisticamente, con un incremento della quota dei trasferimenti dai bilanci statali.

La prognosi circa la direzione che lo strumento del *Recovery* potrebbe imprimere al futuro dell’integrazione europea dipende, poi, da cosa si prefiguri con l’auspicio di Europa (più) “sociale”: se una convergenza progressiva dei sistemi di *welfare* dei Paesi UE verso standard più elevati, ferme restando le attuali competenze dell’Unione, ovvero

un incremento della capacità di intervento di quest’ultima mediante un trasferimento a livello sovranazionale di nuove attribuzioni in materia (ipotesi allo stato meno probabile). Sono evidenti le differenze di metodo e le conseguenze sul processo di integrazione dell’una o dell’altra prospettiva. Ma anche il risultato potrebbe variare significativamente, soprattutto se si considera che – per la Commissione europea – il «punto di riferimento» imprescindibile per garantire «che la ripresa sia equa ed inclusiva, affronti le disparità e le disuguaglianze evidenziate o acuite dalla crisi e promuova la coesione territoriale» è rinvenuto in quella sintesi un po’ vaga e sbiadita dell’*acquis* “sociale” europeo rappresentata dal Pilastro europeo dei diritti sociali [v. la Comunicazione COM(2020) 456 final del 25 maggio 2020, *Il momento dell’Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, § 4.3]. Il rischio, invero, è che la convergenza degli interessi dei Paesi “trainanti” nel processo di integrazione si affermi più facilmente sul terreno geopolitico, ovvero nel progetto di costruire una difesa comune, che nella realizzazione della c.d. Europa sociale.

#### FIAMMETTA SALMONI

L’approvazione del *Recovery Fund*, sebbene possa sembrare a prima vista una novità assoluta dal punto di vista degli interventi sovranazionali a sostegno degli Stati membri in crisi, trova alcuni precedenti importanti, che si strutturano esattamente come il RF. Mi riferisco, ad esempio, al *Community Loan Mechanism* (CLM), che integrava lo Strumento europeo di assistenza finanziaria a medio termine, adottato dall’allora Comunità europea a valle della crisi petrolifera del 1973. Anche in quell’occasione la Commissione europea reperiva fondi “direttamente presso paesi terzi e presso organismi finanziari o sul mercato dei capitali” e la loro distribuzione agli Stati membri era soggetta a stringenti condizionalità. Insomma, non mi sembra che si sia di fronte ad una soluzione così innovativa come la si è pubblicizzata. Tra l’altro, è “passato” un messaggio non corretto per diversi motivi. Mi limito a fare cenno a quelli che a mio avviso sono i più eclatanti, che poi sono anche quelli che hanno generato questa sorta di euforia collettiva che mal si concilia con la reale struttura dello strumento in commento, ma sarebbero molti di più. Mi riferisco, Innanzi tutto, al fatto che con il *Recovery* non siamo affatto di fronte ad una “vera” mutualizzazione del debito. Quest’ultima, stando alla dottrina economica, prevederebbe che tutti i debiti degli Stati membri, passati, presenti e futuri, fossero intestati all’Unione. Invece, come sappiamo, in questo caso sono mutualizzati soltanto i debiti futuri, cioè quelli che gli Stati contrarranno con l’Unione per accedere ai fondi del NGEU. Il secondo grande equivoco nel quale sono incorsi molti commentatori fa riferimento alla “gratuità” di alcuni trasferimenti. Mi riferisco alla quota di c.d. fondo perduto che l’Unione ha destinato agli Stati membri insieme ai prestiti. Qui, in realtà, di fondo perduto non c’è granché. Si tratta di una vera e propria “partita di giro”, un artificio contabile, insomma, perché le sovvenzioni che ci concede l’UE saranno reintegrate nel bilancio unionale attraverso i trasferimenti che gli Stati membri devono effettuare in favore dell’Unione

europea ogni anno mediante il meccanismo delle risorse proprie. In altri termini, saranno sempre gli Stati membri che, attraverso l’innalzamento dei massimali e l’introduzione di nuove risorse proprie, restituiranno all’Unione i denari ricevuti sotto forma di sovvenzioni. Anche in questo caso, si è fatto, volutamente o no questo non saprei dirlo, un grande *battage* pubblicitario su un’operazione che per gli Stati non è affatto a costo zero. Insomma, il fondo perduto non esiste e questo il nostro Governo, composto da economisti e tecnici di altissima levatura, lo sa bene. Tornando alla domanda, di sicuro, allo stato attuale, non sono state ancora adottate misure di *austerità* e questo è un dato positivo. Ma anche qui avrei qualche osservazione da fare. Prima di tutto sulle pesantissime condizionalità cui sono soggette le erogazioni sovranazionali, siano esse sovvenzioni o prestiti. Queste condizionalità in una qualche misura prescrivono già politiche di *austerità*, perché ci impongono riforme strutturali importanti. E anche gli investimenti che ci sono richiesti in realtà sono funzionalizzati a far ripartire l’economia, garantendo la ripresa dell’economia sociale di mercato e la libera concorrenza. Non sono io che lo dico, sono i documenti europei che lo esplicitano nero su bianco. A me sembra piuttosto evidente che il *Recovery Fund* (come d’altronde tutti gli altri finanziamenti sovranazionali), non si svolge in un’ottica solidaristica perché non può operare come un mero sistema di trasferimenti compensativi dai Paesi con gli indicatori economici più “forti” a quelli più deboli. Le condizionalità cui esso è soggetto fanno sì che esso si manifesti per quello che è: uno strumento attraverso il quale le istituzioni UE possono controllare capillarmente le politiche economiche nazionali. Insomma, le condizionalità rappresentano quanto di più lontano ci sia dal principio solidaristico. Di certo il principio solidaristico più volte richiamato in tutti i documenti relativi al NGEU è *competitivo* e *condizionato*, per parafrasare quanto affermato da Wolfgang Streeck in un suo famoso saggio (Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva, in Stato e Mercato, 2000) e mira a ripristinare l’integrazione economica, la stabilità finanziaria e l’Unione economica e monetaria *attraverso* il mercato aperto e in libera concorrenza, di certo *non contro di esso*. D’altronde, i finanziamenti del *Recovery* sono anch’essi soggetti alle finalità stabilite nei Trattati, alcune delle quali sono in evidente contraddizione con gli obiettivi che si vorrebbero raggiungere mediante la coesione sociale. Insomma, il contenimento dell’inflazione e la tutela del mercato aperto e in libera concorrenza sancite dai Trattati sono fortemente in contrasto con quella solidarietà che si presume essere alla base dei finanziamenti europei. C’è poi anche da dire che l’*austerità* più stringente non è ancora stata imposta, ma il motivo è semplicemente perché la Commissione europea ha momentaneamente sospeso il Patto di stabilità e crescita, sebbene non ne abbia sospeso le procedure (tanto è vero che nella Raccomandazione Paese 2021 per l’Italia recentemente adottata il Consiglio ha nuovamente raccomandato all’Italia di *perseguire una politica di bilancio volta a conseguire posizioni di bilancio prudenti e sostenibilità a medio termine* e di *privilegiare le riforme strutturali di bilancio*). Quando nel 2023 il Patto rientrerà pienamente in vigore non sappiamo cosa accadrà, non possiamo sapere se l’Italia e altri Paesi saranno soggetti alle politiche che furono imposte alla Grecia, ma se nulla cambierà nella normativa sovranazionale è molto probabile.

**ALESSANDRO SOMMA**

In effetti il varo di *Next generation Eu* ha indotto molti a ritenere che l’Unione avesse finalmente intrapreso un nuovo percorso. Non solo perché si sarebbe mostrata finalmente solidale nei confronti degli Stati membri, ma anche e soprattutto perché si troverebbe in un momento hamiltoniano: avendo alimentato lo strumento con un debito comune, avrebbe avviato uno sviluppo della costruzione europea in senso federale. Quest’ultima conclusione non trova però fondamento, se non altro perché il debito comune ha carattere eccezionale e non intacca il principio per cui il bilancio dell’Unione deve essere in pareggio. Lo stesso dicasi per la svolta solidarista, solo apparente e comunque incapace di intaccare la reale natura della costruzione europea in quanto dispositivo neoliberale.

La svolta va ridimensionata innanzi tutto con riferimento agli importi del principale programma facente parte del *Next generation Ue*: il *Recovery fund*, contenente i circa 190 miliardi ai prezzi correnti destinati all’Italia (70 di sovvenzioni e 120 di prestiti). Ebbene, al netto dei trasferimenti al bilancio europeo, questo significa un surplus di appena 34 miliardi in 7 anni (dati della Bce). Il tutto mentre occorrerà restituire, oltre ai prestiti, anche le sovvenzioni: il debito comune è pur sempre debito, da onorare con maggiori trasferimenti al bilancio europeo o rinunciando a trasferimenti dal bilancio europeo.

Soprattutto la svolta non è tale dal punto di vista dello schema di fondo costantemente seguito dal livello europeo nel trasferimento di fondi al livello nazionale. Intendo lo schema a cui si potrebbe dare il nome di “mercato delle riforme”, dal momento che l’assistenza finanziaria viene condizionata alla realizzazione di riforme di cui è evidente matrice neoliberale: comportano una contrazione della spesa sociale, privatizzazioni, liberalizzazioni e la precarizzazione e svalutazione del lavoro.

Il regime delle condizionalità collegato al *Recovery fund* è previsto in massima parte dal Regolamento istitutivo dello strumento (n. 241 del 12 febbraio 2021), in particolare nella parte in cui disciplina i Piani nazionali di ripresa e resilienza (Pnrr): lo strumento con cui gli Stati membri identificano i progetti che finanzieranno con le sovvenzioni e i prestiti, e soprattutto elencano le riforme a cui questi ultimi sono vincolati.

Particolarmente insidiose sono le condizionalità che derivano dalla previsione per cui i Pnrr devono essere coerenti con “le priorità specifiche individuate nell’ambito del Semestre europeo”. Queste concernono infatti il percorso verso il raggiungimento dell’obiettivo di medio termine (nel caso dell’Italia il pareggio di bilancio), che tornerà a rappresentare un imprescindibile punto di riferimento per le politiche di bilancio nel momento in cui il Patto di stabilità e crescita verrà riattivato, al più tardi entro il 2023. Certo, da più parti si invoca una sua riforma, a cui si è del resto dedicata una consultazione pubblica (sul punto torneremo fra breve). Proprio lo schema seguito da quest’ultima mette però in luce che eventuali modifiche del Patto non toccheranno che

questioni secondarie, posto che non vi sono gli accordi indispensabili per interventi di altro tipo e nulla fa presagire un futuro mutamento di sensibilità nel merito.

Vi è poi il complesso delle riforme indicate nei Pnrr come presupposti delle sovvenzioni e dei prestiti, con tempistiche concepite in modo tale da renderle vere e proprie condizionalità per l'ottenimento delle rate semestrali dell'assistenza finanziaria (successive al prefinanziamento concesso alcuni mesi or sono). La matrice apertamente neoliberale di queste riforme è esemplificata al meglio da quelle che si intendono realizzare attraverso la legge annuale per la concorrenza e il mercato: una misura notoriamente prevista nel 2009 che ha però visto la luce una sola volta (nel 2017). Quattro sono le leggi annuali previste, la prima delle quali si occupa di "servizi pubblici locali, energia, trasporti, rifiuti", con provvedimenti in evidente contrasto con il referendum del 2011 con cui si erano abrogate disposizioni volte a limitare fortemente il ricorso all'*in house providing*.

Insomma, non ci troviamo di fronte a una iniziativa mossa da tensioni solidaristiche. Queste rappresentano al contrario una sorta di trappola con cui nascondere il reale intento del *Recovery fund*: rafforzare la costruzione europea nella sua essenza di dispositivo neoliberale. Oltretutto sino al 2026, ovvero ben oltre la durata della legislatura che ha avallato il Pnrr, seppure dal punto di vista meramente formale.

## **II Domanda**

**Le recenti elezioni in Germania (e quelle del prossimo anno in Francia) come potrebbero orientare una simile tendenza?**

**ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ**

No es una novedad la importancia del eje franco-alemán en la construcción de la Unión Europea, mucho más después de la salida del Reino Unido. La solución de una política de austeridad, con la centralidad del principio de estabilidad presupuestaria en las normas constitucionales para la crisis financiera de 2008, sabemos que fue la victoria del modelo económico *ordoliberal* imperante en la tradición económico constitucional alemana.

La solución europea a la crisis económica producida por el Covid-19 tiene también que ver con el apoyo político de Alemania y Francia a una estrategia de suspensión de las normas fiscales procíclicas y una política económica *neokeinesiana* para contrarrestar la enorme contracción económica que supuso la paralización de la economía en Europa. Sin embargo, se observan algunos matices respecto de la estrategia de 2010 a 2013: en la crisis de 2008 la solución vino del intergubernamentalismo; en 2020 las medidas se han tomado con el método comunitario. En el intergubernamentalismo los recursos son de los Estados, en el sistema supranacional los recursos son comunitarios. Esto quiere decir que las

instituciones de la Unión (Consejo Europeo, Consejo, Comisión, BCE) han salido muy reforzadas. Dichas instituciones tienen en sus manos, de hecho, capacidad fiscal y con ella les es más fácil condicionar la política económica de los Estados.

Un buen ejemplo del nuevo “juego de poder” es cómo se aprobó NGUE. La reunión del Eurogrupo de 9 de abril de 2020 anuncia por primera vez la negociación de dicho fondo. Pero pese a esa declaración el enfrenamiento entre países del norte y países del sur de Europa sobre la naturaleza de esos fondos -prestamos o subsidios- hace que el acuerdo se bloquee. ¿Cómo se desbloquea la situación?, mediante un acuerdo entre la Canciller alemana Angela Merkel y el Presidente francés Emmanuel Macron anunciando la creación de un fondo de 500.000 mil millones de Euros. Sin embargo, será la presidenta de la Comisión la que tras agradecer la propuesta franco-alemana señala que la institución que preside estaba trabajando con el Parlamento Europeo para presentar un Plan en esa misma línea donde 500.000 mil millones se pondrían a disposición de los Estados a través de subvenciones y 250.000 mil millones a través de préstamos. Es decir, el impulso del eje franco-alemán desatasca la situación política y es la presidenta de la Comisión la que tomando la iniciativa impulsa el *Recovery Fund*.

Por lo tanto, sin duda que la posición política de Alemania y Francia seguirá siendo fundamental en el proceso de consolidación de la UEM, pero las instituciones europeas han reforzado su poder tanto en este tiempo que no debemos minimizar su protagonismo, más, si cabe, cuando sus iniciativas de debate sobre las reglas fiscales están impulsadas no solo por la Comisión sino también por el Parlamento Europeo y, si así sale, por la voluntad de los ciudadanos europeos declarada en la Conferencia sobre el futuro de Europa.

## PAOLO BIANCHI

La premessa dalla quale parto è che la gestione dell'emergenza sanitaria è stata un'occasione persa per una maggiore integrazione europea. Hanno prevalso le visioni particolari dei singoli stati, le politiche di conservazione; in definitiva ha vinto la linea sovranista, che ha ottenuto di limitare la portata del dibattito e di conseguenza degli interventi dell'Unione.

La cautela della posizione tedesca e francese ha risentito – secondo me – sia di fattori interni che esterni. Tra i fattori interni i prevalenti erano la debolezza di Macron in termini di consenso e la circostanza che l'epoca Merkel fosse ormai giunta all'epilogo. In entrambi gli stati (come in quasi tutti gli altri), inoltre, ogni apertura a un ampliamento dei compiti dell'Unione avrebbe favorito il discorso politico dei partiti sovranisti, preparando la strada a contraccolpi elettorali decisivi.

La campagna elettorale tedesca è stata centrata sui problemi interni, così come le trattative per la formazione del governo. Un segnale importante, ma negativo, è l'assegnazione del ministero delle finanze al liberale Christian Lindner, che già nel 2018 premeva sul governo per l'avvio di una procedura di infrazione contro l'Italia; che ha condotto la sua campagna all'insegna del ritorno all'austerità e al pieno rispetto del

patto di stabilità; che nel governo contrasterà ogni tentativo dei verdi e dei socialdemocratici di apertura sui limiti (interni) alla spesa espansiva.

Non c'è da aspettarsi nessuna spinta per il cambiamento degli assetti attuali, semmai c'è da temere l'appoggio tedesco alla *Allianz der Verantwortung* che, promossa a giugno dall'Austria, oggi raccoglie otto stati membri sotto la bandiera del ritorno alle regole finanziarie ordinarie.

Sia la Germania che la Francia hanno governi fragili, dai quali non giungeranno proposte di innovazione dell'architettura europea: alle prese con problemi interni di non facile soluzione, non hanno alcun interesse a mettere in gioco la loro posizione privilegiata per un progresso dell'integrazione futuro e incerto.

#### VINCENZO CASAMASSIMA

Considerata l'estrema rilevanza che rivestono, in ordine agli sviluppi del processo di integrazione europea, le vicende politiche interne dei Paesi membri (e soprattutto dei più rilevanti), i risultati delle recenti elezioni tedesche e quelli delle prossime elezioni francesi sono certamente in grado di esercitare un'influenza non trascurabile sul consolidarsi o meno della tendenza, affacciata durante la crisi pandemica, a valorizzare una solidarietà connotata dal riferimento pregnante ad una "comunanza di destino", ridimensionando, almeno in parte, lo spazio di operatività della logica della "solidarietà condizionata".

Se guardiamo, innanzitutto, alla Germania, non si può che partire dalla considerazione che è stato proprio, nel 2020, il mutamento dell'orientamento tenuto dal Governo tedesco, stimolato dalla forza dei fatti e dalla pressione politica esercitata da parte di altri Stati membri (e, in particolare, da parte francese), rispetto a quello tenuto in occasione della crisi economico-finanziaria del decennio precedente, ad aprire la strada verso la "svolta" di cui il NGEU si configura come componente essenziale. Si è assistito infatti all'abbandono dell'«atteggiamento spesso supponente di una Germania "maestra di scuola"» [M. FERRERA, *L'Unione europea tra crisi, Brexit e pandemia*, in *il Mulino*, 2/2021, 18] in favore di una strategia politica che ha impegnato Angela Merkel sulla difficile via per «uscire dalla "trappola retorica" anti-solidarista costruita negli anni, soprattutto da Schäuble e dall'intelligenza ordoliberal» [M. FERRERA, *L'Unione europea tra crisi, Brexit e pandemia*, cit., 21].

Il fatto che in occasione delle elezioni politiche del settembre 2021 Angela Merkel non si sia presentata, per la prima volta dopo sedici anni, come leader del suo partito (e "candidata" al cancellierato) contribuisce a rendere difficile valutare quanto sulla sconfitta dei cristiano-democratici abbia potuto incidere il cambiamento di approccio nei confronti della questione della solidarietà europea (si pensi al discorso al Bundestag del 23 aprile 2020, in cui la Cancelliera aveva affermato tra l'altro, come riportato nel saggio di M. Ferrera da ultimo richiamato, che «l'Europa non è Europa se non sta a fianco di ciascun Paese, iniziando da quelli più indebitati. Ciò che fa bene all'Europa è sempre molto importante per la Germania»). In ogni caso, l'esito della tornata elettorale,

che ha premiato soprattutto la SPD, i Verdi e, meno significativamente, i Liberali, può essere letto (anche) come una sostanziale approvazione politica degli orientamenti in materia di politica europea assunti dal Governo Merkel nell’ultimo scorcio della sua durata in carica. Anzi, lo spostamento degli equilibri in favore di forze “progressiste” potrebbe far sperare che dal nuovo Esecutivo venga una spinta ancora maggiore a favore di un’Europa più integrata e (più) sociale.

Dal testo dell’accordo di coalizione stipulato fra i tre partiti della maggioranza di governo in via di formazione (non conoscendo il tedesco, mi sono affidato alla lettura di commenti reperibili sugli organi di stampa) si trae l’impressione di un orientamento certamente definibile come “europeista”. È opportuno peraltro distinguere tra la decisa apertura verso sviluppi significativi sul fronte della riforma dei processi decisionali e dei rapporti tra le istituzioni delle UE (nonché della politica estera e di difesa comune) ed una maggiore cautela sul fronte delle possibili innovazioni specificamente incidenti sulla dimensione economica e sociale dell’Unione.

Sul primo versante, si reperiscono infatti nel testo dell’accordo, in primo luogo, aperture verso la prospettiva di una riforma dei trattati che, prendendo le mosse dai lavori della Conferenza sul futuro dell’Europa, possa orientarsi anche in senso federale, attraverso l’istituzione di una “convenzione costituzionale”. Significativo è inoltre il riferimento alla necessità di rafforzare il Parlamento europeo, conferendo al medesimo il potere di iniziativa legislativa (attualmente riservato alla Commissione), e di elaborare una legge elettorale comune europea, incardinata sul ricorso a liste elettorali transnazionali. Non meno rilevante è la proposta di abbandonare il principio della decisione all’unanimità in materia di politica estera e di difesa comune. Sul versante che qui più specificamente interessa, cioè quello attinente alla posizione del futuro Governo tedesco in ordine alla dimensione sociale (ed economica) europea, per un verso, si esprime una forte attenzione nei confronti dei temi della lotta alle disegualianze (socio-economiche e di genere) e alla povertà, nonché dei diritti dei lavoratori (compreso quello a partecipare ai processi decisionali aziendali); per un altro, si ripone però fiducia, in concreto, essenzialmente nel completamento del mercato interno e nell’attuazione di uno strumento di *soft law*, quale il Pilastro europeo dei diritti sociali [su cui si veda S. GIUBBONI, *L’insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Politica del diritto*, 4/2018, 557 ss.].

A proposito del NGEU, di cui si valorizzano le finalità verso cui dovrà essere indirizzato l’utilizzo delle risorse, si sottolinea che si tratta di uno strumento «temporaneo e quantitativamente limitato» e che va attuato nel rispetto delle condizioni previste, senza che sia prefigurata una possibile stabilizzazione del “modello NGEU”, se del caso mediante la revisione del modello di *governance* economica delineato dai trattati. Con riguardo al Patto di stabilità e crescita, si evidenzia come abbia rivelato la sua natura di regola flessibile e come, reso più semplice e trasparente, possa porsi alla base di un rafforzamento dell’Unione economica e monetaria, anche in questo caso senza che siano prospettate revisioni sostanziali del succitato Patto.

Se, alla luce di quanto sopra si è scritto, dall’esito delle recenti elezioni svoltesi in Germania paiono emergere segnali di un’apertura tedesca nei confronti di un

approfondimento del processo di integrazione europea, che risultano peraltro meno accentuati proprio in ordine alla dimensione sociale ed economica, più difficile risulta esprimere valutazioni in ordine alle prossime elezioni francesi (previste per l'aprile 2022). Il loro esito non può essere sottovalutato, se si tiene conto dell'importanza del Paese del quale si parla (appunto la Francia), anche in considerazione del rilievo che ha sempre rivestito e riveste l'asse franco-tedesco nell'ambito delle dinamiche politiche europee. Considerato il panorama delle forze politiche e dei candidati che si confronteranno con il Presidente in carica Macron, emerge che la partita politico-elettorale delle presidenziali (in attesa delle successive elezioni parlamentari), alla luce dello stato di grande debolezza in cui versa la sinistra francese (a cominciare dai socialisti), si giocherà presumibilmente sul terreno della contrapposizione tra forze centriste (*La République En Marche* di Macron), di centro-destra neo-gollista (*Les Républicains*, che hanno designato come candidata Valérie Pécresse) e di estrema destra (il *Rassemblement National* di Marine Le Pen e *Reconquête* di Eric Zemmour).

Una riconferma di Macron non comporterebbe, dal punto di vista che qui interessa, variazioni significative rispetto al presente scenario europeo: ne risulterebbe confermato – si può immaginare – l'orientamento sinora tenuto dal Governo francese, favorevole ad un avanzamento del processo di integrazione europea e che, oltre ad essere stato tra i promotori del NGEU, si è pronunciato (tra l'altro in occasione del Consiglio europeo del 25 marzo 2021) a favore di un incremento dei fondi stanziati, onde avvicinarsi alla cifra molto più consistente stanziata, per la ripresa dell'economia, dal Governo statunitense.

Il Presidente Macron ha ribadito e articolato le proprie posizioni in occasione di una conferenza stampa del 9 dicembre 2021, dedicata a delineare le linee guida della presidenza francese del Consiglio dell'UE (primo semestre del 2022). Ha parlato, senza comunque prospettare innovazioni radicali dello *status quo*, della necessità di «*imaginer un nouveau modèle européen qui est un modèle de production, mais également de solidarité et de régulation*» e, più concretamente, tra l'altro, di rivedere le regole di bilancio, in modo da renderle più adeguate a facilitare gli investimenti necessari ai fini delle varie “transizioni” (climatica, digitale, sanitaria ecc.) che contraddistinguono i prossimi anni (si afferma a proposito di tali transizioni che «*nous ne les mènerons pas à l'échelle de notre continent, si nous en revenons à un cadre budgétaire qui a été créé au début des années 90*») e della necessità, con riguardo alla dimensione sociale, soprattutto di migliorare la condizione dei lavoratori (si fa riferimento all'adozione della direttiva sui salari minimi da definire ad un livello dignitoso).

Mentre si può presumere che l'elezione della candidata neo-gollista comporterebbe un riposizionamento relativamente limitato dell'indirizzo politico francese in materia europea, potendosi comunque immaginare una certa maggiore ritrosia ad avanzamenti nel senso di un'Europa (più) sociale (in ragione delle possibili ricadute, tra l'altro, sul piano dell'incremento della pressione fiscale), prospettive molto differenti potrebbero aprirsi in caso di vittoria di un candidato di estrema destra, per quanto l'esito delle presidenziali potrebbe essere poi “bilanciato” da un non conforme esito delle elezioni parlamentari.

In conclusione, è quasi superfluo ricordare che le vicende politico-elettorali di Stati pur molto rilevanti, come Germania e Francia, potranno esercitare sulla direzione del processo di incremento, quantitativo e qualitativo, della dimensione sociale europea un’incidenza comunque limitata e condizionata dalle dinamiche politiche che si avranno modo di svilupparsi nei diversi contesti nazionali e all’interno dell’articolato e complesso sistema politico-istituzionale dell’Unione europea.

#### ANDREA GUAZZAROTTI

Qui si tocca il vero problema dell’Unione europea, quello per cui l’esito delle elezioni tedesche (e, in misura minore, francesi) appare ormai più determinante per il destino dell’UE che non l’esito delle elezioni per il Parlamento europeo. In assenza di uno spazio politico europeo e di media europei in grado di influenzare le opinioni pubbliche nazionali, occorre sperare che i media nazionali – specie quelli tedeschi – abbandonino il facile ricorso alla contrapposizione retorica tra debitori e creditori.

Non manca in alcuni noti economisti tedeschi la consapevolezza della profonda erroneità di una governance economica basata sull’austerità e sul neo-mercantilismo tedesco imposto al resto dell’Eurozona [P. BOFINGER, *The ECB's policy under the presidency of Mario Draghi: a curse or a blessing for Europe?*, in *European Journal of Economics and Econ. Pol.*, 2020, 171-182; H. FLASSBECK, C. LAPAVITSAS, *The Systemic Crisis of the Euro. True Causes and Effective Therapies*, Berlino, 2013]. L’impressione è, tuttavia, che si tratti di una minoranza “illuminata” che fatica ad assurgere al ruolo di “consigliere del principe”. L’attuale membro tedesco del Comitato esecutivo della BCE, Isabel Schnabel, pronunciò, nel marzo 2020, la faticosa frase secondo cui alla BCE non spetta “chiudere gli spread”, slogan poi maldestramente rilanciato dalla Presidente della BCE, Christine Lagarde, con esiti nefasti sul mercato dei debiti pubblici degli Stati “debitori” [F. FUBINI, *Il discorso di Lagarde e quelle parole suggerite da una collega tedesca*, in *Corriere.it*, 13 marzo 2020]. Eppure, la stessa Schnabel ha esternato la propria consapevolezza su quanto la Germania ha lucrato, in termini di risparmi di spesa per interessi sul debito pubblico, dalla fuga dei capitali dai titoli di stato italiani (e di altri Paesi del Sud Europa) in favore dei titoli tedeschi [ben 400 miliardi di euro dal 2017 al 2020: S. CESARATTO, *Quei sussidi italiani alla Germania*, in *Micromega*, 3 dicembre 2021]. Vero è che la decisione della stessa BCE di lanciare il programma di *Quantitative easing* anti-pandemia (il *Pandemic emergency purchase programme* – PEPP) è stata presa all’unanimità del Consiglio direttivo, dunque con il voto favorevole tanto del Governatore della Bundesbank che della stessa Schnabel, abbandonando così l’ostilità verso le politiche monetarie espansive dei tempi della Presidenza Draghi.

Ci si potrebbe chiedere se le élite tecnocratiche tedesche abbiano mutato paradigma o se non sia piuttosto una modifica di prospettiva congiunturale, dettata principalmente dall’esigenza di compensare con domanda intra-europea la caduta della domanda internazionale verso i beni di esportazione tedeschi [A. SAPIR, *Una*

*rivoluzione pragmatica*, in S. DISEGNI (cur.), *L'Europa al bivio dopo lo shock*, Le Monografie di Reset DOC, Milano, 2020, 39 ss.]. Si può anche auspicare che si moltiplichino le pubblicazioni scientifiche tedesche in cui si dà conto del fatto che l'Italia persegue costantemente avanzi primari dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso e che, dunque, la narrazione della tendenza a "vivere al di sopra delle proprie possibilità" sia falsa e tendenziosa [L. BACCARO, B. BREMER, E. NEIMANN, *German voters and Eurobonds*, *Max Planck Institute for the Study of Societies*, 9 aprile 2020]. Ma il cuore del problema resta quello dell'inversione di rotta di una tendenza atavica della Germania al raggiungimento di surplus commerciali, basati sulla deflazione salariale e sull'avversione per politiche espansive della spesa pubblica che accrescano il potere d'acquisto dei salariati. Non è di buon auspicio, in tal senso, il dato che lo stesso neo-Cancelliere Scholz abbia perseguito, nella sua precedente carriera di ministro dell'economia, proprio l'aumento dell'avanzo primario del bilancio pubblico tedesco, ossia politiche intimamente anti-keynesiane [S. WHIMSTER, *What is a Hamilton moment?*, 10 giugno 2020, <https://fedtrust.co.uk/what-is-a-hamilton-moment/>]. Si può, invero, sperare che la vaga promessa contenuta nel "contratto di coalizione" per una modifica del Patto di stabilità in senso meno rigorista possa segnare un primo mutamento culturale delle élite politiche tedesche [T. MASTROBUONI, *La Germania è pronta a riformare il Patto di stabilità: lo stop anti-rigore nel contratto di coalizione del governo "semaforo"*, 2 dicembre 2021, <https://www.repubblica.it/>]. Ma che proprio al capo dei Liberali tedeschi Lindner venga affidato il ministero delle finanze sembra rendere alquanto aleatorio tale vago impegno a riformare le regole del Patto di stabilità.

A rendere più cogenti i vaghi impegni del nuovo governo tedesco per una riforma delle regole fiscali europee potrebbe contribuire il c.d. Trattato del Quirinale tra Italia e Francia, se è vero che quest'ultima ha deciso di controbilanciare la storica alleanza franco-tedesca nella guida dell'Eurozona ricorrendo all'asse con Roma, anche al fine di scongiurare una riattivazione del Patto di stabilità in termini "austeriani" [D. Fabbri, *Perché ci serve il trattato del Quirinale*, 20 novembre 2021, [https://www.lastampa.it](https://www.lastampa.it/)]. Ma certo, si tratta di logiche intergovernative e diplomatiche ben lontane dalla costruzione di quello spazio politico europeo necessario per stabilizzare l'inedita politica di bilancio del NGEU.

Sotto altra prospettiva, occorre considerare che negli anni del perseguimento del pareggio di bilancio e degli eccezionali surplus commerciali tedeschi, la Germania ha segnato un aumento impressionante dell'indice di disuguaglianza, in modo da rendere assai difficile parlare di solidarietà europea a quella parte di elettorato che più ha subito la crescita delle diseguaglianze [cfr. lo studio del DIW di Berlino "*MillionärInnen unter dem Mikroskop: Datenlücke bei sehr hohen Vermögen geschlossen – Konzentration höher als bisher ausgewiesen*", citato da W. Münchau, *Germany is one of the most unequal countries in Europe* (27 luglio 2020), in *Eurointelligence*]. Ma allora, più che nelle vaghe promesse del nuovo governo tedesco sulla riforma del Patto di stabilità, qualche speranza di mutamento della politica tedesca la si può riporre nell'impegno a portare il salario minimo a 12 euro e a introdurre il reddito di cittadinanza, assieme con la realizzazione di politiche per la casa [T. MASTROBUONI, *Germania, accordo per il*

governo del socialdemocratico Scholz con ambientalisti e liberali: “Cannabis sarà legalizzata”, 24 novembre 2021, <https://www.repubblica.it/>.

## SIMONE MARINAI

Le elezioni politiche tedesche dello scorso 26 settembre hanno segnato la fine del cancellierato di Angela Merkel, che è stata alla guida delle diverse coalizioni che si sono succedute al governo della Germania negli ultimi 16 anni. È ben noto il ruolo che la Cancelliera ha svolto negli equilibri politici europei, così come le posizioni di rigore dalla stessa da sempre sostenute in funzione della salvaguardia delle economie degli Stati membri della zona euro. Proprio per questo, è senz'altro legittimo chiedersi se la predetta impostazione “rigorista” continuerà ad essere sostenuta anche dal nuovo governo che, lo scorso 8 dicembre, è nato a seguito dell'accordo concluso tra i socialdemocratici della SPD, i verdi ed i liberali della FDP e che ha dato vita alla c.d. *Ampelkoalition* (“coalizione semaforo”).

Pur essendo difficile fare previsioni, soprattutto tenuto conto della novità (e, quindi, in una certa misura, anche dell'imprevedibilità) della nuova coalizione, non credo che sia da aspettarsi una netta discontinuità rispetto all'impostazione che la Germania ha tradizionalmente seguito in materia di politica economica europea. Non bisogna dimenticare, infatti, che il nuovo primo ministro, Olaf Scholz, è stato il Ministro delle finanze uscente, nonché vice Cancelliere, nell'ambito della *Grosse Koalition* che ha guidato il Paese tedesco nell'ultimo quadriennio. A ciò si aggiunga, poi, che la posizione assunta dal governo tedesco durante la pandemia non può essere semplicisticamente etichettata come “rigorista”. Non va dimenticato, infatti, che è stata proprio la Germania, insieme alla Francia, mediante l'iniziativa congiunta del 18 maggio 2020 [<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/05/18/initiative-franco-allemande-pour-la-relande-europeenne-face-a-la-crise-du-coronavirus>], ad aver dato la spinta necessaria alla creazione del *Recovery Fund* (poi ribattezzato *Next Generation EU*), dimostrando quindi di non volersi appiattare sulla rigida impostazione seguita dai Paesi “frugali”.

Ruolo chiave verrà svolto dal nuovo Ministro delle finanze, carica assegnata a Christian Lindner, leader dei liberali della FDP, partito che tradizionalmente si distingue per perseguire una politica fiscale di riduzione delle tasse e per la volontà di mantenere il *deficit* basso mediante politiche rigorose. In linea di principio, quindi, l'approccio del nuovo Ministro delle finanze dovrebbe essere improntato all'*austerità*, anche se potrà in parte essere bilanciato dalle posizioni degli alleati verdi e socialisti che, senz'altro, sono maggiormente aperti al concetto di debito comune.

All'interno del contratto di coalizione, sottoscritto lo scorso 7 dicembre, viene fatto espresso riferimento all'esigenza di rafforzare l'Unione economica e monetaria. In particolare, viene affermato che il Patto di stabilità e crescita ha dato prova di flessibilità, lasciando intendere, quindi, che si tratta di uno strumento sostanzialmente da confermare. Alcune aperture vengono comunque fatte rispetto alla possibilità di

procedere alla riforma dello stesso, ma essenzialmente al fine di rendere i meccanismi in questo previsti più semplici e trasparenti, in modo quindi da poterne rafforzare l’attuazione e non certo per sovvertirne la logica. Nel contratto di governo si specifica, poi, che il *Next Generation EU* deve rimanere uno strumento circoscritto nel tempo e nel suo ammontare. Tale strumento viene concepito, quindi, come del tutto eccezionale e giustificato solo nel contesto delle misure straordinarie adottate per far fronte al periodo pandemico.

Non è da escludere, peraltro, che l’esperienza del *Next Generation EU* possa servire per migliorare le procedure che caratterizzano il quadro di sorveglianza di bilancio collegato al Patto di stabilità e crescita. Il coordinamento delle politiche economiche svolto nell’ambito del c.d. Semestre europeo, anche secondo quanto recentemente affermato dalla Commissione europea, dovrebbe rimanere anche in futuro il quadro di riferimento per procedere alla sorveglianza integrata delle politiche economiche ed occupazionali degli Stati membri [v. Comunicazione della Commissione, *L’economia dell’UE dopo la COVID-19: implicazioni per la governance economica*, COM (2021) 662 del 19 ottobre 2021, p. 14]. Potrebbe però essere tratto spunto dal *Next Generation EU* per riprenderne il meccanismo che ha permesso, prima, di fissare obiettivi comuni a livello di Unione europea (obiettivi che, nell’occasione, sono stati identificati nella transizione verde e digitale, nonché nell’inclusione e coesione sociale), poi, di elaborare piani nazionali per dare attuazione a tali obiettivi, in modo da avviare un dialogo politico tra la Commissione europea e ciascuno Stato membro, all’esito del quale la Commissione è chiamata ad elaborare una proposta destinata a sfociare in una decisione di esecuzione del Consiglio, che definisce le riforme e gli investimenti concordati. L’attuazione di tali riforme, poi, viene monitorata da parte della Commissione in funzione della realizzazione di traguardi specifici che devono essere approvati dal Consiglio. Con questo meccanismo si consente di valorizzare le differenze socioeconomiche e le preferenze di ciascuno Stato e, al contempo, di rafforzare la fiducia reciproca tra Stati membri e istituzioni dell’Unione europea nella conduzione delle politiche portate avanti a livello statale.

Per quanto riguarda la posizione della Francia, la stessa dovrà essere letta tenendo conto di due avvenimenti politici fondamentali che si verificheranno nei primi mesi del 2022: da una parte, la presidenza di turno del Consiglio dell’Unione europea, che verrà ricoperta dallo Stato francese nel primo semestre del 2022 e, dall’altra, le elezioni presidenziali che si terranno nell’aprile 2022 per individuare il nuovo inquilino dell’Eliseo. La presidenza di turno del Consiglio dell’UE spingerà la Francia a giocare un ruolo da protagonista nei *dossier* più caldi e, tra questi, senz’altro può essere annoverata anche la riforma della *governance* economica. Difficile però credere che la Francia spinga per l’abolizione del Patto di stabilità e crescita, a maggior ragione nel caso di rielezione alla Presidenza della Repubblica di Emmanuel Macron che, seppur è vero che in passato ha definito “*débat d’un autre siècle*” la regola che stabilisce la soglia del 3% nel rapporto tra deficit e Pil [<https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-french>], potrebbe piuttosto farsi promotore di un miglioramento degli strumenti attuali,

senza peraltro radicali inversioni di rotta rispetto ai meccanismi di coordinamento delle politiche economiche esistenti.

### EDMONDO MOSTACCI

Sicuramente il prossimo futuro darà indicazioni più precise sul punto di caduta della parabola di *Next generation EU*, se si sarà trattato di una breve parentesi o, al contrario, del primo passo di un più ampio riorientamento del paradigma fondamentale, seguito dall'Europa in materia economica e sociale.

Da questa prospettiva, le elezioni tedesche e francesi – oltre alle prossime elezioni italiane – avranno un ruolo significativo. Sul punto, vale la pena svolgere due veloci considerazioni.

Per un verso, l'uscita di scena di Merkel ed, eventualmente, di Macron rischiano di essere più il freno a una possibile trasformazione dell'Europa che non uno stimolo. Infatti, l'esperienza maturata in questi anni aveva sicuramente immunizzato la Cancelliera tedesca rispetto a posizioni rigidamente ideologiche ed ortodosse. Un nuovo cancelliere, al pari di un nuovo presidente della Repubblica francese, può invece difettare di quella attitudine pragmatica e depurata da sterili idiosincrasie

Per altro verso, quanto alle elezioni tedesche dello scorso settembre, se il programma socialdemocratico di Olaf Scholz potrebbe forse essere di buon auspicio per un rafforzamento della dimensione sociale dell'Europa unita, le inquietanti posizioni ripetutamente espresse dal suo ministro finanze – il *leader* del secondo *junior partner* della coalizione di governo, Christian W. Lindner – appaiono il peggior viatico dal punto di vista di un diverso approccio europeo ai temi economici e sociali. Non a caso, quanto al tema della politica finanziaria, il contratto della nuova coalizione di governo non si discosta in nulla dall'approccio rigorista, caro ai governi dell'area germanica. D'altra parte, non bisogna dimenticare che la radice della strategia imperniata sulla deflazione salariale in Europa – la quale è imparentata non solo in via di principio con il regime dell'austerità imposto ai Paesi GIPSI all'indomani della cd. crisi del debito – fu il pacchetto di riforme adottato in Germania sotto l'ultimo governo socialdemocratico, noto come Hartz IV [sul quale v. A. SOMMA, *La dittatura dello spread*, Roma, 2014].

Più complesso il discorso relativo alle elezioni francesi. Infatti, un'eventuale uscita di scena di Macron potrebbe avvenire ad opera di mani diverse e, dal punto di vista dello sviluppo del processo di integrazione, una Presidenza Zemmour o Le Pen promette conseguenze assai diverse, rispetto a un quinquennato Pécresse o Hidalgo.

### CLAUDIO PANZERA

Naturalmente è difficile fare previsioni in questa fase, con il governo Scholz appena insediatosi e ancora atteso alla prova dei primi vertici europei del dopo-Merkel. Sebbene la pandemia abbia mostrato che anche le posizioni più intransigenti possono

ammorbidirsi, è bene essere cauti sull’ipotetica discontinuità della politica europea del nuovo governo tedesco. Nell’accordo programmatico *Osare per un maggiore progresso - Alleanza per la libertà, la giustizia e la sostenibilità (Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit)*, sottoscritto dai *leaders* della coalizione “semaforo” quale base per la formazione dell’esecutivo, si dichiara ad esempio di guardare con favore ad uno sviluppo in senso federale dell’UE e all’avvio di un nuovo processo di revisione dei trattati; si propone la creazione di liste transnazionali per le elezioni europee; si mira ad un’estensione della procedura di voto a maggioranza qualificata nel Consiglio e persino ad un rafforzamento del ruolo della Corte di giustizia (un implicito avviso per il *BVerfGE?*); si giunge, infine, ad auspicare che gli interessi nazionali vengano in futuro presi in considerazione e valutati *alla luce* di quelli europei. Tuttavia, dopo queste accelerazioni, la brusca frenata: «la Coalizione si dichiara favorevole ad una conservazione del Patto di stabilità e crescita in forme flessibili». Come ribadito da vari esponenti del (vecchio e) nuovo governo, l’UEM va bene così com’è, contiene già in sé tutta la flessibilità necessaria per far fronte alle situazioni di crisi e non necessita dunque di alcuna riforma (il ministero delle finanze non a caso è detenuto da un difensore di questo approccio, il liberale Lindner). Sembra, dunque, che proprio su uno dei temi più sensibili di eventuali negoziati per un’ipotetica revisione dei trattati, la Germania intenda ancora porsi alla guida del gruppo dei Paesi restii ad allentare/rivedere i parametri del rigore e dell’austerità delle politiche nazionali di bilancio, messi invece in discussione dalle dichiarazioni dei governi italiano e francese, che non considerano più tale argomento un “tabù”.

Sarà dunque interessante seguire gli sviluppi delle alleanze bilaterali che l’Italia sta tessendo attorno al consolidato asse franco-tedesco, prima con il Trattato del Quirinale recentemente concluso con la Francia e, poi, con le trattative avviate per giungere ad un’analoga collaborazione – in forme ancora da definire – con la Germania. Il “trilogo” che si profila all’orizzonte potrebbe schiudere scenari inediti nelle relazioni con gli altri Paesi UE anche *oltre* l’ambito economico-finanziario (smorzando la contrapposizione tra il blocco dell’austerità e quello della solidarietà), per esempio su altri due fronti cruciali per il futuro del processo di integrazione: la questione migratoria, da un lato, e il rispetto dello Stato di diritto (insieme all’uso/abuso della clausola di identità costituzionale), dall’altro.

#### FIAMMETTA SALMONI

Mi riallaccio a ciò che stavo esponendo poc’anzi. Questa tendenza ad abbracciare una dimensione sociale da parte dell’UE io non la vedo se non di facciata. Nei documenti della Commissione e nei Regolamenti che disciplinano il *NGEU* si fa sì riferimento alla solidarietà sociale, ma il tutto deve essere attuato nell’ottica della spinta verso la convergenza e la coesione all’interno dell’Unione per ristabilire “un mercato interno ben funzionante” per ovviare alle “carenze strutturali delle economie degli Stati membri”, rafforzarne la resilienza, aumentarne la produttività e condurre “a una loro

maggiore competitività” essenziali, quindi, “per riportare tali economie sul giusto corso” e solo a quel punto “ridurre le disuguaglianze e le divergenze nell’Unione” (ad es. Reg. 2021/241, cons. 6). A questo dato di fatto si aggiunge il problema della momentanea sospensione del Patto di stabilità e crescita, che però, come detto, rientrerà in vigore nel 2023. Questo evento produrrà risultati catastrofici su tutti gli Stati membri a meno che non si riscrivano seriamente le regole del Patto. A questo stanno lavorando molte Istituzioni sovranazionali e internazionali (mi riferisco al MES ad esempio), ma anche la gran parte della dottrina economica. Le proposte sin qui avanzate tuttavia a me sembrano di difficile realizzazione o, comunque, poco incisive. A ciò aggiungiamo anche la posizione che hanno assunto otto Stati membri (Paesi Bassi, Austria, Danimarca, Lettonia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Finlandia e Svezia) nel *Position paper* dal titolo *Common views on the future of the Stability and Growth Pact*, sottoscritto il 9 settembre 2021 nel corso dell’Eurogruppo informale a Kranj in Slovenia. In esso, infatti, si legge che «finanze pubbliche sane sono un pilastro centrale dell’appartenenza all’UE e un fondamento dell’Unione economica e monetaria. Pertanto, la sostenibilità fiscale combinata con le riforme che sostengono la crescita economica deve continuare a formare la base di un quadro comune di politica economica e fiscale dell’UE (...) di conseguenza, la riduzione del rapporto debito/PIL deve rimanere un obiettivo comune». Infatti, «il Trattato sul funzionamento dell’UE obbliga tutti gli Stati membri a evitare e correggere i *deficit* eccessivi», quindi, proseguono, «siamo aperti a un dibattito sul miglioramento della governance economica e fiscale, incluso il Patto di stabilità e crescita», ma solo per quanto riguarda «le semplificazioni e gli adattamenti che favoriscono un’applicazione delle regole coerente, trasparente e migliore». Una posizione di parziale chiusura, insomma, rafforzata probabilmente dall’opinione della Germania che nel documento esplorativo -del 15 ottobre 2021- sulla cui base si formerà il nuovo governo tedesco della c.d. coalizione semaforo (SPD, FDP e Verdi) ha sancito che «il patto di stabilità e crescita ha dimostrato la sua flessibilità» pertanto «sulla sua base vogliamo garantire la crescita, mantenere la sostenibilità del debito e gli investimenti rispettosi del clima». Affermazione confermata dal *Koalitionsvertrag 2021-2025* dello scorso 24 novembre. Mi sembra, dunque, che ad oggi l’attitudine di questi Stati vada nella direzione di una riforma *soft* del Patto, ossia nessuna modifica dei Trattati, ma possibili revisioni della normativa secondaria e quindi dei valori numerici in essa contenuti, in particolare quelli relativi all’avvicinamento all’obiettivo di medio termine. Anche per ciò che riguarda la Francia, a mio avviso, l’orientamento non sarà molto diverso. È vero che questo Paese in questo momento si trova in una situazione di difficoltà, sancita dalla stessa Commissione europea nella sua *Relazione 2021 sul meccanismo di allerta* del 19 novembre scorso, dove è scritto che, ai sensi della procedura per gli squilibri macroeconomici, anche la Francia (insieme ad altri otto Stati membri tra cui la stessa Germania) presenta degli “squilibri” che dovranno essere sistemati. L’interesse francese, quindi, potrebbe coincidere con il nostro, che ovviamente è quello di cambiare anche le percentuali prescritte nel Patto, specie quella debito/Pil. Ma oltre alle difficoltà giuridiche che dette modifiche comporterebbero, perché si tratterebbe di votare

all'unanimità la revisione del Protocollo allegato al TFUE, dubito che la Francia decida di indebolire l'asse franco-tedesco in favore di un ben più fragile asse franco-italiano. Il recentissimo *Trattato del Quirinale* da questo punto di vista non mi sembra possa essere significativo di una volontà in tal senso da parte dei cugini d'oltralpe considerando anche che il suo articolato prevede vantaggi molto maggiori per loro che per noi.

#### ALESSANDRO SOMMA

Come si sa il nuovo esecutivo tedesco è finalmente in carica, con un Contratto di colazione dal quale si possono trarre alcune prime indicazioni circa il suo atteggiamento nei confronti dell'Europa. Lì si legge fra l'altro che il Patto di stabilità e crescita "ha dimostrato di essere uno strumento flessibile" e che "a partire da esso vogliamo garantire la crescita e mantenere la sostenibilità del debito": di qui la conclusione che "lo sviluppo delle regole di politica fiscale dovrebbero orientarsi al raggiungimento di questi obiettivi".

Con queste premesse non stupisce dunque se delle determinazioni della "colazione semaforo" il tema della stabilità dei prezzi continua a essere ritenuto "fondamentale per il benessere dell'Europa" e se si preannuncia che "le preoccupazioni per una crescita dell'inflazione" verranno tenute in "seria considerazione". Neppure colpisce se si precisa che "la Banca centrale europea, obbligata soprattutto a promuovere la stabilità dei prezzi, può assolvere al meglio il proprio mandato se la politica di bilancio nell'Unione e nei Paesi membri adempie alle proprie responsabilità". Se però così stanno le cose, allora davvero non ci sono margini per una riforma del Patto di stabilità e crescita che conduca a politiche fiscali e di bilancio non ossessionate unicamente dal controllo dell'inflazione (in linea con la storia tedesca), ma aperte a considerare la piena occupazione come una finalità da perseguire.

Tutto questo avrà quanto prima ripercussioni negative sull'operato della Banca centrale europea, che con il *Quantitative easing* ha realizzato l'unico intervento efficace per contrastare la speculazione sui titoli del debito dei Paesi in difficoltà. Quell'operato viene formalmente giustificato come espediente idoneo a favorire il raggiungimento di un tasso di inflazione inferiore ma prossimo al 2% in quanto strumento per ottenere la stabilità dei prezzi, nell'ambito di programmi che la Corte costituzionale tedesca non ha però mancato di stigmatizzare per altri aspetti centrali [Bundesverfassungsgericht, 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15], quando oltretutto il tasso non aveva ancora raggiunto vette ben oltre quel livello.

Insomma, le elezioni tedesche hanno alimentato la tendenza a fare della pandemia l'occasione per rinsaldare la costruzione europea nella sua essenza di dispositivo neoliberale. Magari offrendo all'Italia di continuare a beneficiare dell'acquisto dei suoi titoli del debito da parte della Bce, tuttavia sotto forma di *Outright Monetary Transactions*, ovvero con l'intervento del Meccanismo europeo di stabilità e dunque sotto rigida condizionalità.

Certo, le svolte ecologica e digitale non sono concepibili senza un robusto sostegno pubblico, e questo viene esplicitato anche nel Contratto di coalizione: dove si preannuncia anzi un periodo di investimenti pubblici “per il futuro”. Questo non muta però l’orientamento tedesco sul terreno europeo, dal momento che i tedeschi hanno mostrato in altre occasioni di non disdegnare l’idea di uno “Stato sociale in un solo Paese”: di un keynesismo in casa a cui corrisponde l’austerità in Europa. Magari pensando di bilanciare la situazione creando posti di lavoro in Germania per i cittadini degli altri Paesi membri fortunati, ovvero beneficiandoli in quanto *Gastarbeiter* (come proposto in un editoriale del settimanale Der Spiegel ai tempi della crisi del debito sovrano).

Se così stanno le cose, quanto potrà emergere dalle elezioni francesi non avrà modo di incidere più di tanto. Se anche Oltralpe si accarezza l’ipotesi di riforme incisive del Patto di stabilità e crescita, questa non troverà spazio o comunque non avrà modo di integrare l’agenda di un asse, come quello franco tedesco, che costituisce il vero salvagente per i problemi francesi.

### **III Domanda**

**Che peso potrà avere in questo percorso la “Conferenza sul futuro dell’Europa”?**

**ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ**

Sin duda alguna, el peso de la Conferencia sobre el futuro de Europa en la “nueva” gobernanza económica va a depender de la capacidad que tenga para movilizar a la ciudadanía europea. Las instituciones europeas y, en particular la Comisión, están comprometidas con los resultados de la Conferencia. Recordemos que la Sra. von der Leyer en el discurso de apertura del Parlamento Europeo de junio de 2019 decía de ésta que *debía ser la oportunidad para participar en un debate más estructurado, con el objetivo de mejorar el funcionamiento de la Unión no solo en términos de dinámica institucional, sino también en lo que respecta a las políticas*. Además, las tres instituciones que impulsan la Conferencia -Comisión, Consejo y Parlamento Europeo- terminan su declaración constitutiva diciendo que *examinarán con prontitud la forma de dar un seguimiento eficaz a dicho informe* -el que recoja los resultados finales de la Conferencia-, *cada una dentro de su ámbito de competencia y de conformidad con los Tratados*.

Pero dicho lo anterior, no debemos de olvidar ante qué tipo de instrumento político estamos. Recordemos que la cobertura jurídica de la Conferencia es el art. 11 del TUE cuando dice que “*las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión*”. Es decir, que estaríamos ante un instrumento de “democracia participativa” que, como señalara el

profesor Pizzorusso, tienen como objetivo activar instrumentos políticos que refuercen la participación de los ciudadanos ya sea de forma individual o bien agrupado en organizaciones de defensa de intereses sociales. Por lo tanto, la Conferencia se alza como un instrumento complementario del órgano europeo parlamentario -Parlamento Europeo- y, además, sin perder de vista que en Europa para la toma de decisiones política tan bien cuenta la posición del Consejo y el Consejo Europeo.

Dicho lo anterior, que sin duda rebaja las expectativas que sobre la Conferencia se puedan haber puesto, lo cierto que la gestión de la crisis del Covid-19 ha sido notablemente distinta a la de otras crisis: como ya decíamos en la respuesta a la pregunta anterior, en la crisis de 2008 la solución vino de la mano del intergubernamentalismo, en 2020 las medidas se han tomado de acuerdo al método comunitario. Es decir, una de las novedades de esta crisis es que ha reforzado notablemente a las instituciones europeas que son las que gestionan los ingentes recursos con los que se pretende salir de la crisis y reformar nuestro modelo económico. En este contexto, la Conferencia puede llegar a ser un fuerte apoyo de esas instituciones -principalmente la Comisión- para que el debate sobre el futuro de la gobernanza económica que se ha inaugurado con la Comunicación de 19 de octubre de 2021 transcurra por los derroteros de los intereses comunitarios.

#### **PAOLO BIANCHI**

Si tratta di uno strumento che combina l'intento di promuovere la partecipazione popolare alla riforma delle istituzioni, con un'evidente funzione propagandistica.

Qualche parola merita la delimitazione delle aree di interesse e degli obiettivi. Non è chiaro, a parte l'abuso di una terminologia tanto in voga quanto vacua e irritante, cosa significhi voler «costruire un'Europa più resiliente». La Dichiarazione comune che apre i lavori è un campionario di questioni di estrema importanza e di ardua, se non impossibile, soluzione, nel quale possiamo trovare di tutto: il futuro delle istituzioni europee insieme a problemi di definizione e di tutela dei diritti; la transizione ecologica del sistema produttivo accanto alle migrazioni. Si prospetta – e i risultati confermano – un dibattito sostanzialmente aperto a tutto lo scibile umano, dal quale potranno ricavarsi proposte orientate nelle direzioni più varie, oltre che potenzialmente contraddittorie tra loro.

Questo genere di iniziative, in sé positive, dipende di solito, non tanto dalle disposizioni che ne regolano il funzionamento e stabiliscono gli effetti delle risoluzioni che ne scaturiscono, quanto dallo spirito che le accompagna. In altri termini: che cosa si aspettano le istituzioni europee e gli stati membri dalla consultazione? Che uso intendono fare delle proposte che emergeranno?

Le risposte a queste domande sono collocate al di là dell'orizzonte degli eventi, perché l'art. 23 del regolamento interno della Conferenza recita: «Il risultato finale della Conferenza sarà presentato in una relazione destinata alla presidenza congiunta. Le tre istituzioni esamineranno rapidamente come dare un seguito efficace a tale relazione,

ciascuna nell'ambito delle proprie competenze e conformemente ai trattati».

Quindi, nel maggio 2022, dopo un anno di dibattiti, gli organi dell'Unione riprenderanno il controllo e ripartirà in altra sede il dibattito appena concluso, per produrre atti che, se dovessero tradursi in modifiche dei trattati, si concentrerebbero nel Consiglio e nelle relazioni intergovernative informali. Sarà solo a quel punto, se mai ci arriveremo, che potremo valutare il peso della consultazione.

Per adesso possiamo rilevare che il *forum* non è stato oggetto di vasta pubblicizzazione, tanto è vero che dall'ultima rilevazione risulta che la metà dei partecipanti siano giovani laureati, in un quadro generale che mostra pochi contributi (è in testa la Germania con poco più di 4.000, l'Italia, quarta, ne ha prodotti 1.227), ove rapportati a mezzo miliardo di cittadini. Gli argomenti più trattati sono quelli relativi al processo di democratizzazione dell'Unione e già questo dovrebbe suonare come un chiaro segnale. I temi controversi, naturalmente, restano tali anche nel dibattito: se ad es. andiamo a vedere quello sull'immigrazione, ritroviamo l'ampio spettro di posizioni riflesso dall'opinione pubblica.

Le questioni poste torneranno inevitabilmente indietro, segnalando il problema di fondo intorno al quale si avvolge da decenni l'Unione: compito della politica in primo luogo, delle istituzioni – statali ed europee – in secondo luogo, non è proporre sedi di discussione e redigere ponderosi documenti di sintesi. La ricognizione dei bisogni è semmai la premessa dell'attività politica a ogni livello. Ad essa dovrebbe seguire la funzione più importante della politica, la sintesi e l'elaborazione di indirizzi, sui quali i cittadini convergeranno (o meno).

Riassumendo, se la Conferenza è stata *presa sul serio*, da un lato segnala ancora una volta la siderale distanza tra le istituzioni e i cittadini, dall'altro impiegheremo un anno per tornare al punto di partenza, ottenendo un nuovo elenco di problemi da ordinare, al fine di formulare proposte e orientare l'azione europea verso la loro soluzione.

L'alternativa purtroppo è ancor meno soddisfacente, perché una consultazione non presa sul serio potrebbe servire solo a trascorrere un altro anno inutilmente (ma non c'è più tempo), oppure a legittimare in modo plebiscitario scelte già fatte *altrove*. Gli effetti in termini di *deficit* democratico dell'Unione sarebbero probabilmente irreversibili.

#### VINCENZO CASAMASSIMA

L'idea della convocazione di «una Conferenza per l'Europa al fine di proporre tutti i cambiamenti necessari al nostro progetto politico, senza tabù, neanche quello della revisione dei trattati», avanzata dal Presidente francese Macron in una lettera aperta ai cittadini europei del 4 marzo 2019, intitolata «Per un Rinascimento europeo», è stata fatta propria dalle istituzioni dell'Unione, ponendosi alla base del lancio della «Conferenza sul futuro dell'Europa». Un lancio che, dopo un rinvio causato dall'emergenza pandemica, è avvenuto con una Dichiarazione comune del 10 marzo 2021 dei Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione

europea. Si tratta, volendo usare le parole dell'appena citata Dichiarazione di «un processo “dal basso verso l'alto”, incentrato sui cittadini, che consente agli europei di esprimere la loro opinione su ciò che si aspettano dall'Unione europea» e che «conferirà ai cittadini un ruolo più incisivo nella definizione delle future politiche e ambizioni dell'Unione, di cui migliorerà la resilienza».

L'articolazione della Conferenza si presenta come «un compromesso tra concezioni di democrazia in competizione – da un lato quella della democrazia partecipativa dal basso verso l'alto, e dall'altro lato quello di una democrazia rappresentativa, guidata dalle élites» [F. FABBRINI, *La Conferenza sul Futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, Centro Studi sul Federalismo, Research Paper, giugno 2021, 12]. Essa infatti, per un verso, contempla il ricorso a strumenti, quali la piattaforma digitale multilingue e i panel di cittadini, in cui trova più chiara espressione l'istanza partecipativa (attraverso la raccolta di idee formulabili da singoli cittadini o organizzazioni e la formulazione di proposte rivolte alle istituzioni delle Unioni); per un altro, prevede la presenza di organi come il Comitato esecutivo, costituito da una rappresentanza paritaria del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, nei quali trovano espressione, in vario modo, istanze riferibili al versante rappresentativo-istituzionale del funzionamento di un sistema democratico; infine, contempla la presenza di una Sessione plenaria, la cui composizione è espressiva di una combinazione di una pluralità di istanze, essendo costituita, tra l'altro, da rappresentanti di diverse istituzioni dell'Unione, insieme a rappresentanti dei parlamenti nazionali, di autonomie locali, di parti sociali, della società civile e di panel di cittadini (per un totale di 449 membri).

Al fine di rispondere alla domanda rivolta ai partecipanti al Forum, tenute presenti le sopra accennate caratteristiche strutturali della Conferenza, è opportuno concentrare l'attenzione soprattutto su due aspetti essenziali, tra loro per molti versi correlati: i temi che saranno oggetto dell'attività della Conferenza e la sua «missione costituzionale» (come la definisce F. Fabbrini), cui si correla il possibile “seguito” della Conferenza stessa.

In riferimento al primo versante, la Dichiarazione comune afferma che oggetto di discussione saranno «la costruzione di un continente sano, la lotta contro i cambiamenti climatici e le sfide ambientali, un'economia al servizio delle persone, l'equità sociale, l'uguaglianza e la solidarietà intergenerazionale, la trasformazione digitale dell'Europa, i diritti e valori europei, tra cui lo Stato di diritto, le sfide migratorie, la sicurezza, il ruolo dell'UE nel mondo, le fondamenta democratiche dell'Unione e come rafforzare i processi democratici che governano l'Unione europea», insieme a «questioni trasversali connesse alla capacità dell'UE di realizzare le priorità politiche, tra cui legiferare meglio, l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, l'attuazione e applicazione dell'acquis e la trasparenza». Si precisa inoltre che non si tratta di un elenco chiuso, ma che «i cittadini restano liberi di sollevare ulteriori questioni che li riguardano». Se consideriamo quanto qui maggiormente interessa, cioè il ruolo che la Conferenza potrebbe svolgere in ordine al rafforzamento della dimensione sociale dell'Unione, si fanno notare, tra gli altri, in modo particolare i riferimenti a

«un'economia al servizio delle persone» e all'«equità sociale» (oltre che quello, più generico, ai «diritti e valori europei»), a cui si possono aggiungere quelli ai temi ambientali e all'uguaglianza e solidarietà intergenerazionali. Si tratta senz'altro di riferimenti apprezzabili. Come è stato fatto, però, notare, «l'identificazione di questi argomenti di dibattito, ad ogni modo, non è accompagnata [...] dall'individuazione di precisi ambiti di intervento, così come definiti dalle norme del diritto europeo primario o secondario», configurandosi così la partecipazione soprattutto come «un esercizio dialogico e argomentativo, il quale non pretende di intervenire, immediatamente o mediatamente, su puntuali ambiti normativi» [G. ROMEO, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e la comunità politica dell'Unione che (ancora) non c'è*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2021, 702].

L'elevato tasso di generalità concernente la definizione degli ambiti è in buona parte il riflesso dell'ambiguità della Dichiarazione comune in ordine al mandato della Conferenza [così F. FABBRINI, *op. cit.*, 9 e, analogamente, F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: uno strumento innovativo di partecipazione democratica per rafforzare la legittimità dell'Unione?*, in *POST di AISDUE*, III, 2021, Focus "Conferenza sul futuro dell'Europa", 2, 29 luglio 2021, 26]. Il risultato finale della Conferenza consisterà infatti – e così si volge lo sguardo al secondo dei due versanti più sopra indicati, cioè al possibile "seguito" – in una relazione, contenente la formulazione di «raccomandazioni», affermandosi nella Dichiarazione che «le tre istituzioni esamineranno rapidamente come dare un seguito efficace a tale relazione, ciascuna nell'ambito delle proprie competenze e conformemente ai trattati». Nonostante sia da parte del Parlamento europeo, sia da parte di alcuni Stati membri si fosse spinto verso la previsione di un esplicito riferimento alla revisione dei trattati come possibile seguito dei lavori della Conferenza, nel testo della Dichiarazione è stato accolto un approccio più cauto, evitandosi espressi richiami ad un seguito, pur solamente prospettato, di rilievo "costituzionale", a differenza di quanto fatto, per esempio, nella Dichiarazione di Laeken del 2001, alla base del processo che aveva poi condotto all'adozione (non seguita dall'entrata in vigore) del "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa".

Non si può naturalmente escludere (anzi, si deve senz'altro auspicare) che, qualora i temi "sociali" dovessero occupare ampio spazio nell'ambito delle proposte formulate dalla Conferenza, ciò possa rafforzare la spinta favorevole ad un'espansione e a un arricchimento della dimensione sociale dell'Unione, sulla scia di quanto, pur non senza limiti, è stato in vario modo fatto nel corso degli ultimi due anni. Si tratterebbe del tipo di contributo che ci si può più ragionevolmente aspettare dall'attività della Conferenza. Peraltro, sebbene tale possibilità non sia espressamente richiamata nella Dichiarazione comune, modifiche ai trattati, anche orientate nella direzione appena indicata, potrebbero, cionondimeno, emergere, in maniera più o meno netta, come oggetto di raccomandazioni formulate dalla Conferenza. A ciò dovrebbe certamente riconoscersi, nel caso, un significato politico non trascurabile, in vista del consolidamento di orientamenti già ben presenti nel dibattito politico-istituzionale che si svolge (anche) all'interno delle istituzioni dell'Unione, ferma restando naturalmente la difficoltà, (anche) per proposte di revisione dei trattati scaturite dai lavori della

Conferenza, di superare lo scoglio della necessaria ratifica unanime da parte di tutti gli Stati dell’Unione.

Come via di uscita da un *impasse* in grado di rendere impossibili cambiamenti rilevanti rispetto allo *status quo*, è stato prospettato [da F. FABBRINI, *op. cit.*, 19-20] il ricorso alla stipula, da parte di un certo numero di Stati membri, di un trattato internazionale, del quale la Conferenza potrebbe assumersi di fatto funzioni redigenti, sul modello di quanto, come è noto, avvenuto già in altre occasioni. Il riferimento è a casi come quello del c.d. *Fiscal Compact*, formulazione che è stata presa a modello per indicare la prospettiva della stipula di un *Political Compact* chiamato a fornire consistenza giuridica, se pure con riferimento soltanto agli Stati firmatari, ai risultati dei lavori della Conferenza.

Se pare non risultare agevolmente perseguibile per questa strada l’obiettivo di introdurre «riforme strutturali dell’assetto costituzionale dell’UE» [come invece ritenuto possibile da F. FABBRINI, *op. cit.*, 19], in ragione dei vincoli desumibili dall’operatività del principio del primato del diritto dell’Unione, a cominciare naturalmente dalle norme dei trattati [come notato da B. DE WITTE, *Overcoming the Single Country Veto in EU Reform?*, in *European Papers*, vol. 5, 2/2020, 985, il quale ricorda che «*it has always been clear that a group of EU States cannot resort to the conclusion of a separate inter se treaty in order to escape from their obligations under EU law*»], non si può escludere, almeno in via teorica, la stipula di trattati internazionali che, traendo ispirazione dai risultati dei lavori della Conferenza, concernano specifici settori, tra cui proprio quello della politica sociale [B. DE WITTE, *op. cit.*, 987, rileva che, non sembrando in materia praticabile la via della “cooperazione rafforzata” interna al campo del diritto euro-unitario, in quanto interventi incisivi rischierebbero facilmente di esorbitare dall’ambito delle competenze dell’Unione, «*the conclusion of a separate international agreement by “socially minded” States would be the only available option*»].

#### ANDREA GUAZZAROTTI

Temo che la Conferenza sul futuro dell’Europa costituisca più un esercizio di marketing, che di autentica democrazia partecipativa. Si tratta di una procedura di consultazione “multilivello” che ricorda un poco l’“azione parallela” di cui parla Musil ne “L’uomo senza qualità”: più un’autocelebrazione dell’UE e delle sue virtù partecipative, che un effettivo coinvolgimento dell’opinione pubblica europea nelle scelte decisionali di lungo periodo delle istituzioni europee.

I lavori della Conferenza, e in particolare quelli dell’Assemblea plenaria della Conferenza, sono coordinati dal Comitato esecutivo, un organo presieduto da un membro di lungo corso del PE (Guy Verhofstadt), da una Sottosegretaria di Stato del Governo portoghese indicata dal Consiglio dell’UE (Ana Paula Zacarias) e dalla vicepresidente croata della Commissione (Duvravka Šuica) e il Comitato esecutivo stesso è composto da un mix di rappresentanti del PE, del Consiglio e della

Commissione, con l’aggiunta dei presidenti della COSAC e dei rappresentanti delle parti sociali, in qualità di osservatori. Al Comitato esecutivo, che ha redatto il regolamento dell’Assemblea plenaria della Conferenza, spetta l’approvazione per consenso delle decisioni sui lavori della Conferenza e della pubblicazione delle conclusioni di quest’ultima. Non è dato capire sulla base di quale investitura popolare tale Comitato esecutivo eserciti prerogative teoricamente così importanti, se non nell’ottica di un esercizio di potere più fittizio che reale. I 108 rappresentanti dei cittadini, con una quota riservata ai giovani sotto i 25 anni, presenti nell’Assemblea plenaria difficilmente potranno considerarsi effettivamente rappresentativi della cittadinanza europea: da chi e come sono stati selezionati?

In assenza di autentici partiti europei che possano fungere da cinghia di trasmissione tra cittadini politicamente attivi e istituzioni europee, queste ultime hanno deciso di fare ricorso alla tecnologia, istituendo una piattaforma digitale multilingue in cui vengono organizzati panel europei di cittadini. Un’ulteriore iniezione di partecipazione “ottriatà” la si ottiene dai quattro panel di cittadini europei, sorteggiati in modo da rispettare sia la ripartizione per stati dei seggi del PE, sia la rappresentanza di genere, nonché quella giovanile (un terzo di giovani sotto i 25 anni).

A conferma di quanto poco “dal basso” sia la procedura di consultazione sta il dato per cui il coordinamento degli interventi relativi alla partecipazione italiana alla Conferenza viene effettuato da un Comitato scientifico di nomina governativa [<https://www.politicheeuropee.gov.it/it/conferenza-sul-futuro-delleuropa/comitato-scientifico/>].

Parallelamente alla Conferenza sul futuro dell’Europa, la Commissione ha lanciato una consultazione sul dibattito pubblico sulla riforma della governance economica europea. Sebbene meno elefantiaca della Conferenza, tale consultazione sembra riprodurre, in piccolo, gli stessi connotati di “partecipazione ottriatà”. Essa si avvale di un format online, ove le domande cui rispondere sono predefinite e valgono a pre-orientare il dibattito sulle regole fiscali da riformare, escludendo in partenza visioni alternative all’attuale architettura di Maastricht [C. CLERICETTI, *Come cambiare le regole europee*, in *Micromega*, 3 dicembre 2021]. In apparenza, la partecipazione a tale dibattito è aperta a tutti [<https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Public-debate-on-the-review-of-the-EU-economic-governance>]: i flag disponibili nel comporre il proprio messaggio comprendono “cittadini europei” e “non europei”, “istituzioni universitarie e di ricerca” e “think tank”, nonché “sindacati e organizzazioni datoriali”, “NGO” e “associazioni di consumatori e ambientaliste”. Ma nel menu a tendina compaiono anche, con qualche senso dell’ironia, “Ministro delle finanze”, “Banca centrale”, “Parlamento nazionale”...

Più che amorevoli sollecitazioni di partecipazione “dal basso” dalla Commissione (e dalle altre istituzioni europee), sarebbe opportuno pretendere che Bruxelles risponda del motivo per cui un dato cruciale come il calcolo del “deficit strutturale” sia avvenuto con modalità tanto tendenziose quanto quelle dell’*out gap* basato sulla nozione antikeynesiana di “disoccupazione strutturale” [O. CHESSA, *Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016,

409 ss.], e del perché non si sia mai dato seguito alle richieste politiche di revisione di tale dato avvenute nel passato (nel Consiglio europeo di Amsterdam del 23 aprile 2016 e con le lettere alla Commissione dei Ministri economici di Italia, Spagna, Portogallo e Francia del 4 maggio 2017).

Perché, se anche dalla Conferenza sul futuro dell’Europa emergessero parole chiave come “più Europa sociale”, o simili, senza un bilancio federale, i diritti sociali e dei lavoratori continueranno a dipendere dalle politiche fiscali dei Singoli Stati membri. Se il controllo su queste ultime continuerà a essere svolto con logiche neoliberali, poggiati su dottrine economiche antikeynesiane mai empiricamente provate, a poco servirà l’ennesima dichiarazione di principio delle Istituzioni europee sull’importanza dei diritti sociali nel mercato.

### CRISTINA LUZZI

La “Conferenza sul futuro dell’Europa”, inaugurata a maggio 2021 dai Presidenti del Consiglio, della Commissione e del Parlamento europeo, intende promuovere l’iniziativa e la partecipazione dei cittadini europei nell’attività di definizione delle strategie dell’Unione stessa in alcuni ambiti quali la garanzia dello Stato diritto, il cambiamento climatico e la transizione digitale, le migrazioni, nonché, non da ultime, la tutela della salute, la giustizia sociale e l’occupazione.

Attraverso una procedura partecipativa modulata su più e diverse fasi che includono l’iniziativa di cittadini, accademici e organizzazioni della società civile; la sintesi delle opinioni espresse da questi ultimi e la loro preliminare discussione nei cosiddetti *Panels* e infine nelle sessioni plenarie; si dovrebbe giungere entro la primavera del 2022 a una serie di raccomandazioni e orientamenti -negli ambiti poc’anzi individuati- direttamente riconducibili alla volontà della società civile europea.

Ora, prescindendo dagli interrogativi che, in generale, sollevano i meccanismi di democrazia partecipativa i quali condurrebbero da subito a interrogarsi sull’identità della cosiddetta “società civile”; limitandosi, in questa sede, a chiedersi se tali forme di partecipazione possano avere un peso nella costruzione di un futuro più sociale dell’Europa, a Conferenza sul futuro dell’ Europa ancora in corso, può essere utile osservare come -e se- in altri casi, la partecipazione della società civile ai processi decisionali dell’Unione abbia effettivamente giocato un ruolo nella definizione delle politiche poi promosse dalle istituzioni dell’Unione tra gli Stati membri.

Si sceglie, dunque, di prendere in considerazione, a titolo esemplificativo, il *soft law making process* avviato con la pubblicazione del Libro verde «*Modernizzare il diritto del lavoro per affrontare le sfide del XXI secolo*» e conclusosi con l’approvazione degli Orientamenti per l’occupazione del 2007 con i quali, per la prima volta, il Consiglio ha esortato gli Stati membri a flessibilizzare, secondo i principi della flessicurezza, i rapporti di lavoro. Rimasta a lungo tra le strategie più pervasive proposte dal Consiglio per superare la segmentazione del mercato del lavoro, e scomparsa solo da qualche anno dagli Orientamenti per l’occupazione, la *flexicurity* era in realtà stata

fortemente avversata durante la fase di consultazione da parte dei governi degli Stati membri (tra i quali anche quello italiano), delle parti sociali, dei magistrati e, nel complesso, degli esperti e degli interessati, spontaneamente intervenuti in seguito alla pubblicazione del Libro Verde. In generale, tali soggetti dubitavano della neutralizzazione dell’asimmetria della relazione lavorativa insita nella stessa flessicurezza, nonché della compatibilità di tale strategia con i dettami della Carta sociale europea e, soprattutto, della Carta di Nizza, spesso trascurata -non solo in materia occupazionale- nelle procedure intergovernative dalle quali scaturiscono gli atti di *soft law* [cfr. sul punto R. CALVANO, *Il diritto dovere all’istruzione*, in F. MARONE (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale? Atti del Seminario del 19 ottobre 2018 all’Università Suor Orsola Benincasa di Napoli*, Napoli, 2019, 125 ss.]; di tale dissenso, tuttavia, nella formulazione finale degli Orientamenti per l’occupazione del 2007 e in quelli successivi non si rinviene traccia.

Pur essendo consapevoli che tale vicenda non possa essere assunta a regola generale -tantopiù che gli orientamenti frutto della Convenzione sul futuro dell’Europa dovrebbero svolgere un ruolo distinto di mero impulso dell’azione legislativa dell’Unione per quanto non assimilabili né alla petizione né all’iniziativa legislativa- si sceglie di menzionarla perché particolarmente indicativa di un dato. Del fatto cioè che i meccanismi di democrazia deliberativa, pur muovendo da un intento pregevole quale l’incremento della partecipazione dei cittadini alle scelte politiche dell’Unione, possono talvolta rivelarsi insufficienti, se non addirittura controproducenti in un’ottica di costruzione del consenso intorno alle scelte politiche dell’Unione, laddove non prevedano la reale considerazione che richiede l’espressione di ogni posizione, anche di quella più minoritaria o dissonante.

Ciò non deve condurre alla svalutazione automatica del rendimento democratico della “Conferenza sul futuro dell’Europa” e dei suoi risultati, di cui sarà invece necessario apprezzare gli sviluppi anche tenendo in conto il timore manifestato dagli stessi partecipanti che i lavori della Conferenza non abbiano poi alcun seguito [cfr. sul punto la Relazione sulle attività marzo-giugno 2021 consultabile alla pagina [futureu.europa.eu](http://futureu.europa.eu)]; ma semmai a evitare la mistificazione dello strumento già avvenuta in dottrina [in tal senso, A. VON BOGDANDY, *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell’Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2021, 699 ss.], apparendo più prudente ad oggi riconoscere alla “Conferenza sul futuro dell’Europa” una funzione prima che “trasformativa” innanzitutto conoscitiva, per quanto certamente non esaustiva, delle istanze anche sociali di parte (perlomeno) della cittadinanza europea [cfr. G. ROMEO, *La Conferenza sul futuro dell’Europa e la comunità politica dell’Unione che (ancora) non c’è*, in *Id.*, 701 ss.].

## SIMONE MARINAI

La Conferenza sul futuro dell’Europa, inaugurata il 9 maggio 2021, si pone come nuovo modello per discutere gli sviluppi del processo di integrazione europea.

All'interno della Dichiarazione congiunta adottata in tale data dai Presidenti di Commissione, Parlamento europeo e Consiglio dell'UE, sono stati indicati, tra i temi che potranno essere oggetto delle discussioni portate avanti nell'ambito della Conferenza, anche l'equità sociale, l'uguaglianza e la solidarietà intergenerazionale, i diritti ed i valori europei, le fondamenta democratiche dell'Unione europea.

Tra i *panel* di cittadini dell'Unione europea che sono stati convocati a partire dal settembre scorso, uno in particolare riguarda, tra l'altro, anche la giustizia sociale e l'occupazione (la denominazione completa del *panel* è “Un'economia più forte, giustizia sociale e occupazione / Istruzione, cultura, gioventù e sport / Trasformazione digitale”). Il *panel* in questione, dopo essersi riunito in una prima sessione tra il 17 ed il 19 settembre ed in una seconda sessione tra il 5 ed il 7 novembre, è chiamato, al termine dei suoi lavori, a formulare raccomandazioni che verranno presentate e discusse nella Conferenza plenaria. I temi che fin qui sono stati dibattuti in seno al *panel* sono vari. Con riferimento al Piano di azione dell'UE in materia di diritti sociali, è stata ad esempio discussa l'opportunità di attribuire al Piano medesimo carattere giuridicamente vincolante per gli Stati membri, di favorire una maggiore informazione tra i cittadini in materia, di compiere ulteriori passi in avanti in funzione della realizzazione di una piena eguaglianza di genere, anche quanto alla parità di retribuzione, di garantire pari opportunità a prescindere dal sesso e dall'orientamento sessuale, dalla religione, dalla disabilità [v. Conference on the Future of Europe, *European Citizens' Panel 1: “Stronger economy, social justice and jobs / Education, culture, youth and sport / Digital transformation”*, Report: Panel 1, session 2, 5-7 November 2021, p. 8].

Entro la primavera del 2022 la Conferenza è chiamata a concludere i propri lavori elaborando una relazione contenente raccomandazioni in vista delle future azioni dell'UE. Spetterà poi alle istituzioni dell'Unione decidere se e come darvi seguito, ciascuna nell'ambito delle rispettive competenze e conformemente ai Trattati istitutivi.

Si tratta, senz'altro, di un innovativo esperimento di democrazia partecipativa che non può che essere accolto con favore. Ancora tutti da decifrare sono, però, gli esiti concreti che è lecito attendersi dai lavori attualmente in corso. Quello che è certo è che la Conferenza non potrà condurre direttamente ad una revisione dei Trattati e, di conseguenza, non potrà comportare un ampliamento delle competenze dell'Unione in materia di politica sociale. Ciò non toglie, però, che riforme in tal senso possano essere comunque auspicate dalla Conferenza, per poi essere sottoposte alle procedure di revisione dei Trattati disciplinate dall'art. 48 TUE.

## EDMONDO MOSTACCI

La conferenza sul futuro dell'Europa è un'iniziativa lodevole, ma alquanto deficitaria, che riflette appieno quei “difetti di origine” a cui si è accennato in occasione della prima questione.

Scendendo in maggiore dettaglio, in primo luogo appare deficitaria nel suo raggio di azione. Il cammino del costituzionalismo, dalla rivoluzione inglese in avanti,

dimostra che la struttura istituzionale conta e che un *bill of rights* senza *frame of government* rischia di essere una vana elencazione di dichiarazioni di principio [v. ad es. G.G. FLORIDIA, *La costituzione dei moderni. Profili tecnici di storia costituzionale*, Torino, 1991]. Ciò a dire che, in assenza di una revisione significativa della struttura competitiva dell’UE, e in particolare dell’UEM – con tutto ciò che comporta in termini di riscrittura di porzioni significative del diritto primario europeo –, la definizione di politiche sociali più incisive, fundamentalmente demandate quanto all’attuazione agli Stati membri posta la dimensione asfittica del bilancio unionale, appare condannata al fallimento. Al più, potranno efficacemente perseguirsi quelle politiche che riescono ad un tempo a perseguire obiettivi sociali e a migliorare il funzionamento del mercato interno; ma si tratta di un novero di azioni assai limitato.

In altri termini, senza un ripensamento della struttura complessiva, le diverse proposte – pur interessanti e positive, avanzate in seno alla conferenza – non riusciranno a tradursi in politiche sociali efficaci, in grado di mutare significativamente lo *status quo*.

Il secondo elemento critico concerne il tipo di partecipazione che questo genere di iniziative produce, eccessivamente limitato ad élite modernizzanti tendenzialmente favorevoli al progetto europeo per come esso si è sviluppato sino a questo momento. Al contrario, i gruppi sociali che sono stati maggiormente sfavoriti dalle dinamiche innescate dal processo di integrazione – con le sue caratteristiche effettive – tendono a rimanere ai margini o, addirittura, a ignorare la conferenza di cui si discute.

Ciò ha due conseguenze di grande importanza. La prima riguarda il mancato apporto: una riflessione sul futuro dell’Europa, per essere un utile strumento di miglioramento dello *status quo* – dovrebbe giovare proprio dell’opinione di chi, per sensibilità e per posizionamento sociale, appare oggi più critico rispetto al processo di integrazione. La seconda concerne invece la funzione legittimante: è infatti chiaro che l’attitudine legittimante di questo genere di iniziative è tanto maggiore quanto più è vario e diversificato l’universo dei partecipanti.

Quanto sopra non vuole certo negare qualsivoglia utilità alla Conferenza sul futuro dell’Europa: già da un veloce sguardo delle proposte avanzate in tale sede [alcuni documenti di sintesi sono disponibili all’*url*: [futureu.europa.eu/pages/reporting](http://futureu.europa.eu/pages/reporting)] emerge una sensibilità (anche) verso tematiche di carattere sociale decisamente maggiore rispetto al passato. Al contempo, iniziative consimili contribuiscono a rafforzare la consapevolezza circa la necessità di dare più pieno sviluppo a quegli elementi che già connotano il sistema europeo e che possono avere un impatto positivo dal punto di vista delle politiche sociali. Ciò nonostante, la complessiva struttura istituzionale europea, con quel duplice movimento di cui si è detto sopra, limita in modo significativo la possibilità di disegnare e di perseguire concretamente politiche volte a promuovere l’emancipazione e il pieno sviluppo della persona, le quali implicano processi definitivi di carattere *bottom-up* e, soprattutto, la possibilità di funzionalizzare il sistema economico alle finalità dello sviluppo sociale.

**CLAUDIO PANZERA**

I temi su cui la Conferenza è chiamata a discutere coincidono in parte con quelli oggetto del *Next Generation EU*, ma la finalità dell’iniziativa promossa il 5 marzo scorso con la Dichiarazione comune dei presidenti di Parlamento, Consiglio e Commissione UE trascende l’ambito del programma di ripresa e resilienza.

La Conferenza sul futuro dell’Europa rappresenta, infatti, un esperimento democratico-partecipativo “allargato” relativamente inedito, anche considerando l’esperienza della Convenzione chiamata vent’anni fa a preparare la riforma istituzionale dell’Unione (esitata poi nel Trattato-Costituzione del 2004). Rispetto a quel precedente, il processo avviato presenta altri obiettivi e strumenti a disposizione: non mira, almeno direttamente, a una riforma dei Trattati né vi è associato un mandato giuridicamente vincolante per le istituzioni proponenti ad agire di conseguenza, benché queste si siano assunte l’impegno di «ascoltare gli europei» e «dare seguito», nei limiti delle rispettive competenze, «alle raccomandazioni formulate dalla conferenza».

Scopo della Conferenza è aprire «un nuovo spazio di discussione con i cittadini per affrontare le sfide e le priorità dell’Europa», sperimentando forme di coinvolgimento diretto diverse da quelle disciplinate dal diritto primario (iniziativa “legislativa” dei cittadini e diritto di petizione), mediante l’utilizzo di strumenti poco formalizzati quali: una piattaforma digitale multilingue ad accesso generalizzato, dove presentare e discutere idee e proposte; *panels* di cittadini organizzati a vari livelli (europeo, transnazionale, nazionale e regionale), chiamati a discutere e sintetizzare le varie proposte in raccomandazioni per la Conferenza; incontri e iniziative spontaneamente promosse dal basso (individui, associazioni, enti); sessioni plenarie semestrali della Conferenza (formata da rappresentanti delle istituzioni europee, dei parlamenti nazionali, dei *panels* europei di cittadini, del Comitato delle regioni, del Comitato economico e sociale, delle parti sociali e della società civile) ove i temi proposti e le raccomandazioni formulate vengono discusse «senza un esito prestabilito» o limiti materiali di intervento.

Benché manchino, come si diceva, chiare indicazioni sul modo in cui la sintesi elaborata dalla Conferenza al termine del proprio mandato (primavera del 2022) verrà tradotta in iniziative concrete (la Dichiarazione congiunta afferma solo che «Le tre istituzioni esamineranno rapidamente come dare un seguito efficace a tale relazione, ciascuna nell’ambito delle proprie competenze e conformemente ai trattati»), vi sono tuttavia alcune ragioni per valutare positivamente quanto si è inteso sperimentare.

La prima è di natura simbolica. Promuovendo un dibattito pubblico, trasparente e diffuso – facilitato dalla piattaforma interattiva e dalla libera organizzazione di eventi/incontri in presenza, filtrato dai *panels* di cittadini e infine portato a sintesi nella relazione finale della Conferenza – si sperimenta a livello *europeo* un dialogo orizzontale e diretto fra cittadini *europei* sui temi che, secondo loro, dovrebbero occupare l’agenda politica *europea*. Naturalmente, ciò non basta per affermare l’esistenza di un’opinione pubblica europea e men che meno di un primitivo *demos* europeo; ma iniziative del genere potrebbero contribuire nel tempo a consolidare,

mediante processi comunicativi di natura democratica, l'*idem sentire* necessario a forgiare quegli elementi, oltre che servire nell'immediato ad “avvicinare” l'Unione ai suoi cittadini.

La seconda ragione riguarda i contenuti del dibattito. La scelta è stata quella di offrire una griglia di tematiche ampie e trasversali che riflettesse anzitutto gli interessi principali dell'agenda strategica del Consiglio europeo, degli orientamenti 2019-2024 della Commissione e soprattutto dell'attuale fase pandemica legata alle risorse del *Next Generation EU* (salute e ambiente, cambiamento climatico, economia al servizio delle persone, uguaglianza, equità sociale e solidarietà intergenerazionale, digitalizzazione). Per tale aspetto, il dibattito potrebbe favorire l'emersione di proposte “comuni” per la futura normativa europea anche al di là delle inevitabili differenze tra i Piani nazionali presentati dai Governi interessati al *Recovery*. Fanno poi parte dell'agenda questioni risalenti del funzionamento dell'Unione (migliore legislazione, rafforzamento processi democratici, attuazione dell'*acquis*, applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità) e ambiti generali attinenti alla sua azione esterna (diritti e valori europei, sfide migratorie, sicurezza, geopolitica internazionale). L'ambito delle discussioni e proposte dovrebbe mantenersi nei limiti dei settori in cui l'Unione esercita una competenza «o» (si noti la disgiunzione) la sua azione «sarebbe stata vantaggiosa per i cittadini europei». Dunque, sembra di capire, vi sarebbe spazio per proposte *de iure condendo*. Infine, i partecipanti restano liberi di sollevare qualunque altra questione che li riguardi e sia di loro interesse.

Non mi preoccuperei, in questa fase, dei dati sulla partecipazione effettiva, che sarebbe sotto le aspettative (al momento in cui si scrive è stata superata la soglia delle 40.000 registrazioni sulla piattaforma, mentre gli eventi in presenza/virtuali organizzati sono stati finora più di 4.600 con oltre 337.000 partecipanti). La presentazione di proposte chiare e concretamente perseguibili da parte della Conferenza e l'impegno con cui le istituzioni proponenti prenderanno sul serio quanto raccomandato dai cittadini, traducendoli in processi normativi e/o di riforma istituzionale, saranno prova dell'utilità dell'esperimento intrapreso e potranno offrire valide ragioni per una più ampia partecipazione in future occasioni.

#### **FIAMMETTA SALMONI**

Penso che la Conferenza sul futuro dell'Europa sia una sorta di grande manifestazione digitale utile però soltanto a offrire una parvenza di democraticità alle Istituzioni sovranazionali in particolare, come sappiamo, al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea. Di fatto però non nutro alcuna aspettativa dalle consultazioni che sono state avviate. Nella Conferenza ciò che peserà non sarà certamente l'opinione dei singoli cittadini che avranno espresso la loro sulle piattaforme dedicate, ma le *lobbies* economico-finanziarie e non solo che, come sappiamo, in UE sono fortissime. Tutta questa enfasi sulla trasformazione *green* e sul digitale sarebbe più credibile se le dichiarazioni sovranazionali non fossero principalmente mirate a

sviluppare tecnologie duali, utili quindi sia ad un uso militare che civile. Penso al nucleare o alla *cybersecurity* ad esempio. Se teniamo conto che in UE si sta procedendo anche ad un rafforzamento della difesa comune non è peregrino pensare che la lotta per il cambiamento climatico e quella per la digitalizzazione estrema siano condotte anche per avere accesso a tecnologie che potranno essere usate pure in ambito militare. Ma anche le esternalità scritte e non sul mercato del lavoro, che queste tecnologie dovrebbero rendere più qualificato. Se noi pensiamo che la piena occupazione debba essere raggiunta soltanto o soprattutto mediante la iper-qualificazione dei lavoratori stiamo costruendo un futuro sbagliato dove la piena occupazione non sarà mai raggiunta. In Paesi come il nostro, ad esempio, dove il tasso di alfabetizzazione della popolazione è ancora basso, come possiamo pensare di impiegare le persone che non potranno mai qualificarsi con le nuove tecnologie? Per non parlare dei costi che gli Stati membri dovranno affrontare per adeguarsi a tali cambiamenti. Costi a debito, ovviamente, che saranno scandagliate nei minimi dettagli dalle regole sulla *governance* economica europea. Oggi l'Unione ha aperto le consultazioni pubbliche mediante la Conferenza su tutti questi argomenti, ma perché mai la Conferenza dovrebbe sortire risultati degni di nota? Pensiamo solo al fatto, ad esempio, che un singolo contributo non può superare i 1.500 caratteri oppure che non possono essere caricati file in formato pdf dove vengano presentate soluzioni e idee articolate e approfondite. Solo questo basterebbe per farci comprendere che si tratta di un evento mediatico da cui però verranno tratte le conclusioni portate avanti dai gruppi di pressione più forti come è sempre accaduto. Altro discorso sarebbe se davvero in Europa si decidesse di votare per un'Assemblea costituente incaricata di redigere una vera Costituzione europea. Su questo punto, tuttavia (a prescindere dai problemi giuridici irrisolti per cui continuerebbe a mancare un *demos* europeo) personalmente ho perso le speranze. L'Unione, purtroppo, è e sarà sempre un insieme di Stati nazionali che non rinunceranno mai alla loro sovranità per consentire la nascita di un'Europa federale. Gli interessi in gioco sono troppo forti e nessuno vuole rinunciarvi.

#### ALESSANDRO SOMMA

Come è noto l'Europa soffre di un imponente deficit democratico, particolarmente insidioso nella materia di cui ci siamo finora occupati: sebbene le politiche fiscali e di bilancio spettino agli Stati, la cessione di sovranità in materia monetaria produce notevoli effetti su di esse, con ciò attribuendo a un organo tecnocratico il potere di assumere decisioni un tempo affidate ai parlamenti nazionali. In questa situazione si pensa di attivare una sorta di dialogo aperto su questioni cruciali attribuendo ai più disparati interlocutori la medesima legittimazione a prendervi parte, riconoscendo loro la medesima capacità di orientare le decisioni. Questo rileva però dal mero punto di vista formale, come si intuisce facilmente: dal punto di vista sostanziale assistiamo invero a una sorta di parodia della partecipazione democratica, incapace di produrre esiti ulteriori rispetto a quelli tipici di una operazione di mera facciata.

A un dialogo di questo tipo abbiamo appena fatto riferimento dicendo della riforma del Patto di stabilità e crescita. La consultazione pubblica sulla *governance* economica europea attualmente in corso prevede infatti la partecipazione di una folta schiera di figure a cui si chiede di esplicitare la loro qualifica: semplici “cittadini europei”, o “sindacato”, o “associazione di consumatori”, o ancora “Banca centrale”. È peraltro evidente che gli orientamenti espressi da queste figure non avranno le medesime possibilità di influenzare l’azione delle istituzioni europee, che dipenderanno evidentemente da circostanze in nulla e per nulla riconducibili alla grammatica della partecipazione democratica.

È in parte simile, sebbene molto più complessa e articolata, la consultazione avviata con la Conferenza sul futuro dell’Europa, chiamata a discutere di questioni epocali: “Il mondo sta cambiando rapidamente. Come dovrebbe evolversi l’Unione europea per affrontare le nuove sfide? Cosa può rafforzarne la democrazia e prepararla ai prossimi decenni? E l’economia? L’ambiente? La nostra salute?”. Il tutto con modalità tali da far emergere il protagonismo dei “cittadini europei” e della “società civile che rappresenta i vostri interessi sul campo a livello locale, regionale, nazionale ed europeo”: “Si darà alla popolazione la possibilità di discutere, riflettere e scambiare idee nei panel di cittadini”. E l’esito di tutto ciò sarà determinante per lo sviluppo della costruzione europea: “Dopo la consegna delle relazioni conclusive dei lavori, nella primavera del 2022, il Parlamento baserà su quanto riportato l’opera di indirizzo dell’Ue verso priorità focalizzate sui cittadini europei che consentano all’Unione di rispondere alle loro esigenze”.

Si potrebbe bollare il tutto come una trovata propagandistica non particolarmente efficace, dal momento che evoca scenari a dir poco irrealistici. E tuttavia ci troviamo di fronte alla declinazione del principio democratico che in ambito europeo va per la maggiore: quella per cui esso rileva in quanto meccanismo deliberativo, nel quale si assicura l’accesso al processo decisionale, non tuttavia la effettiva possibilità di incidere sull’esito di quel processo. Quest’ultima viene promossa dalla democrazia intesa come meccanismo partecipativo, per il quale occorre che i pubblici poteri rimuovano gli ostacoli alla parità: un programma coltivato dal costituzionalismo del dopoguerra, il cui affossamento si annovera tuttavia tra i principali obiettivi del neoliberalismo.

Se pertanto si riconosce l’Unione europea in quanto dispositivo neoliberale, difficilmente si può ritenere che iniziative come la conferenza sul futuro dell’Europa possano produrre i cambiamenti da molti auspicati.

#### ***IV Domanda***

**Guardando invece al cosiddetto “dialogo tra Corti” in materia di diritti sociali, si è avuto prova di come la giurisprudenza della Corte di giustizia (pur con le dovute eccezioni, si pensi a titolo esemplificativo nel panorama nazionale al caso Mascolo) non abbia costituito un argine per le misure di *austerity* sottoposte al suo giudizio e**

**spesso revocate in dubbio solo dal Comitato europeo dei diritti sociali. In un contesto europeo più attento alla dimensione sociale, ritiene che la Corte di Lussemburgo possa assumere un ruolo diverso? Potrà crescere, inoltre, (almeno in termini di persuasività) l’impatto delle decisioni del CEDS?**

**ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ**

Quizás lo primero que hay que recordar, en cuanto a derechos sociales y el TJUE, es una obviedad: dichos derechos no son algo extraño a los Tratados de la Unión Europea. Los derechos relacionados con la igualdad y la solidaridad están regulados en los Capítulos III y IV de la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* que tiene el mismo valor jurídico que el Tratado de Lisboa (art. 6 TUE). Una obviedad más que hay que recordar, es que el incidente procesal de la cuestión prejudicial ha fortalecido a los jueces nacionales -también los constitucionales- para la participación en la interpretación del Derecho Europeo y, en particular, respecto de los derechos económicos y sociales. Luego, este “diálogo de tribunales”, en donde también tenemos que tener en cuenta el TEDH y la interpretación del *Convenio Europeo de Derechos Humanos* (CEDH), ha de servir para una mayor tutela de los derechos sociales. El paso para transitar del reconocimiento de los derechos sociales como una forma de entender correptamente las libertades económicas a reconocer que dichos derechos pueden ser alegados para limitar esas libertades ya ha sido dado por parte de la jurisprudencia del TJUE en más de una ocasión. La cuestión ahora es si se va a mantener o no (v.gr. Asunto *Lavan un Parneri* C-341/05, de 23 de mayo y Asunto *Comisión c Alemania* C-271/08, de 15 de julio)

Por ello, el problema que nos vamos a encontrar con la jurisprudencia del TJUE tiene más que ver con las competencias de la Unión y de los Estados. La crisis financiera de 2008 dió lugar a una *reforma severa* del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), además de la aprobación unos años antes de la Directiva de Servicios 123/2006/CE, que ha fortalecido notablemente las políticas neoliberales hasta el punto de avalar la restricción de prestaciones sociales básicas. Recordemos que la Comisión llegó a decir que para que los servicios sociales no se ajusten a las reglas de la competencia debían demostrar que el sistema de asistencia social requiere de un régimen singular. Es más, el propio TJUE en su sentencia de 11 de julio de 2013 (Asunto C-57/12) interpreta que los servicios excluidos del ámbito de la Directiva de Servicios son únicamente los enumerados en el considerando 27 (servicios sociales en el ámbito de la vivienda, atención a niños, apoyo a las familias, personas necesitadas y beneficiencia). Por lo tanto, la cuestión ahora va a ser si esas *reformas severas* que han favorecido la restricción de prestaciones sociales se corrigen para que la competencia de coordinación de la política económica de la Unión sea más sensible a los derechos sociales de igualdad y solidaridad. El marco “constitucional europeo” de los derechos fundamentales sociales está puesto, las vías jurisdiccionales para su implementación están abiertas, lo que nos falta es corregir el modelo económico de la Unión para que tenga en el sistema la importancia que requiere el valor de justicia social establecido en

los principios fundacionales. Recordemos que el art. 3.3 del TUE hablas de "una economía social de mercado altamente competitiva" y de la creación de un mercado interior tendente, entre otros objetivos, a la "consecución del pleno empleo y el progreso social" (...) combatir la exclusión social y la discriminación", así como fomentar la justicia y la protección social.

## PAOLO BIANCHI

La tendenza, ampiamente diffusa, a esaltare l'apporto della giurisprudenza all'evoluzione degli ordinamenti, deve sempre tenere conto del contesto giuridico e sociale nel quale essa si sviluppa. Le decisioni giudiziarie partono necessariamente da un quadro normativo definito, rispetto al quale possono reinterpretare un principio, estendere in via analogica la portata di una regola, possono includere una categoria discriminata o valutare la ragionevolezza di una soluzione legislativa. Non possiamo però chiedere alla giurisprudenza l'innovazione sociale e normativa. Il giudice riconduce il sistema alla razionalità rispetto ai valori condivisi, colmando eventuali lacune in un disegno che ad altri (genericamente, alla politica) compete di tracciare. Può evocare un sistema, per così dire, più elevato rispetto all'ordinamento nel quale opera, com'è il caso dei richiami alla natura delle cose o ai principi fondamentali, ma si tratta di un attivismo giurisprudenziale storicamente sviluppatosi in funzione della garanzia dei diritti di prima generazione. Ben diverso è il caso dei diritti sociali, creazione eminentemente legata alla volontà politica del costituente o del legislatore dell'ultimo secolo.

Questa lunga premessa ha lo scopo di ricordare che la giurisdizione della Corte di giustizia, così come l'attività sostanzialmente giurisdizionale del Comitato, si svolgono in contesti nei quali la garanzia dei diritti sociali è affidata a norme da un lato sfuggenti (laddove rinviano direttamente alle legislazioni nazionali o si limitano a promuovere la convergenza su *standard* peraltro vaghi), dall'altro fragili, perché le prescrizioni non sono assistite da un apparato sanzionatorio degno di tal nome. Ciò non è dovuto al caso, ma è frutto di scelte ben precise (delle quali in questa sede non è possibile dar conto), che hanno condotto le parti contraenti della Convenzione europea a escludere i diritti sociali e convogliarli, ben più tardi, nella Carta, con il chiaro intento di distinguere la portata di questi da quella riconosciuta ai diritti di prima generazione.

Analogamente, la genesi dei trattati comunitari risente di una concezione mercantilistica dell'integrazione europea; lo stesso dibattito sfociato nella Carta di Nizza fu influenzato profondamente dalle posizioni degli stati membri che concepiscono il *welfare* come frutto di *policies* anziché come sistema di garanzie dei diritti. Anche nel contesto eurounitario, come in quello più vasto della Convenzione, non è recepita in alcun modo una sistematica dei diritti sociali.

Se questo è il quadro di riferimento, non deve stupire né la giurisprudenza restrittiva della Corte di giustizia, né la marginalità delle pronunce del Comitato.

Non c'è un'Europa sociale oggi, né ci sarà in futuro. A riprova di questo, basti vedere la vicenda del Pilastro europeo dei diritti sociali, lanciato nel vertice di Göteborg dell'ormai lontano 2017. Da allora si sono avuti due risultati tangibili: è nata l'ennesima *authority*, ELA, priva di poteri sanzionatori e destinata a raccogliere dati e promuovere la convergenza normativa tra gli stati membri. Il principale risultato, dalla sua istituzione nel 2019, è stato il trasloco della sede a Bratislava.

In questi giorni, inoltre, è stata raggiunta (dopo un anno di trattative) una posizione comune del Consiglio e del Parlamento sulla direttiva in tema di salario minimo, che prevede un lungo, laborioso e assolutamente non obbligatorio processo di convergenza intorno a istituti rivoluzionari quali la contrattazione collettiva. Due stati hanno già espresso la loro contrarietà. Attendiamo fiduciosi.

### VINCENZO CASAMASSIMA

Se finora ci si è concentrati prevalentemente sul versante delle dinamiche politico-istituzionali e degli interventi, operati o prospettabili, in vista di un rafforzamento della dimensione sociale dell'Unione europea, questa domanda chiede invece di affrontare, con sguardo rivolto al diritto vigente, la questione del ruolo che, in ordine alla garanzia dei diritti sociali, potrebbero svolgere, in un contesto più attento alla suddetta dimensione, gli organi giurisdizionali, tra cui, *in primis*, la Corte di giustizia dell'Unione europea (anche in dialogo con gli organi giurisdizionali, comuni e costituzionali, degli Stati membri). Prima di provare a dire qualcosa sulle prospettive future e al fine di poterlo fare nella maniera più adeguata allo scopo, è opportuno ricordare la rilevanza di due principali aree, per così dire, della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo relativa ai diritti sociali formatasi nel corso dell'ultimo quindicennio, che è quello contraddistinto dal manifestarsi degli effetti della crisi economico-finanziaria esplosa alla fine del primo decennio del XXI secolo e, allo stesso tempo, di quelli del conferimento alla CDFUE, che non manca di riferimenti a diritti sociali, dello «stesso valore giuridico dei trattati» (art. 6, comma 1, TUE).

Su un primo versante, è opportuno richiamare innanzitutto quello che è stato definito [da G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in *Rivista AIC*, 4/2016, 4] «il poker di sentenze “antisociali” del biennio 2007-2008» (il riferimento è alle sentenze *Viking*, *Laval*, *Rüffert* e *Commissione contro Granducato del Lussemburgo*): tra diritti sociali dotati in alcuni ordinamenti statali di radicamento costituzionale, quali quelli di sciopero e di negoziazione e azione collettiva, e libertà economiche, quali quelle di stabilimento e di prestazione dei servizi, i primi e le seconde “fondamentali” nell'ordinamento sovranazionale, il risultato del bilanciamento si è risolto sempre in quei casi in una prevalenza di queste ultime. È stato condivisibilmente affermato, a proposito del processo di appropriazione da parte del diritto dell'Unione, attraverso l'opera della Corte di giustizia, di canoni e motivi ispiratori delle costituzioni nazionali (quali quelli sottesi alle statuizioni sui diritti sociali), che «l'ordinamenti sovranazionale si appropria di tali canoni e motivi ispiratori,

ma sembra perfettamente in grado di “digerirli” senza mutare profondamente la propria identità, anzi funzionalizzandoli alla propria originaria ragion d’essere» [B. BRANCATI, *Tra diritti sociali e crisi economica. Un equilibrio difficile per le corti costituzionali*, Pisa, 2018, 65].

Se tale risultava la situazione prima dell’entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, del Trattato di Lisbona, le cose non paiono sostanzialmente cambiate dopo il conferimento alla Carta di Nizza di valore giuridicamente vincolante, non essendo mutata la posizione di reciproca parità ordinamentale tra i succitati diritti e le libertà economiche. Queste ultime, anzi, hanno continuato a far valere (ancor più nel tempo di una crisi economica affrontata sotto il segno dell’*austerità*), nell’ambito delle dinamiche di un bilanciamento giudiziario che tende ad essere «libero» [così G. AZZARITI, *op. cit.*, 214], la loro maggiore vicinanza al nucleo assiologico dell’ordinamento sovranazionale.

Per altro verso, si è determinato, anche in questo caso quale esito di orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia, un restringimento dell’ambito soggettivo della garanzia di diritti sociali che gli Stati membri sono chiamati dal diritto euro-unitario ad assicurare a cittadini di altri Stati dell’Unione (e, ed entro certi limiti, anche a cittadini di Stati terzi) come portato dell’applicazione del principio di non discriminazione, in raccordo con le norme sulla tutela della libertà di circolazione e di soggiorno prevista dai trattati. Rispetto all’approdo molto avanzato del riconoscimento del diritto di accesso a diverse prestazioni sociali a cittadini e persone economicamente non attivi e non finanziariamente autosufficienti, un robusto filone giurisprudenziale [si vedano, tra le altre, le sentenze *Brey* del 19 settembre 2013, *Dano* del 19 dicembre 2014, *Alimanovic* del 15 settembre 2015, *Garcia-Nieto* del 25 febbraio 2016 e *Commissione c. Regno Unito* del 14 giugno 2016] si è orientato in senso inverso, così da far affermare in dottrina che «il principio di solidarietà, che nella fase ascendente della cittadinanza europea era stato usato come “spada” per aprire una nuova dimensione dei diritti sociali oltre i confini statuali, nel nuovo corso della giurisprudenza della Corte di giustizia ha visto rapidamente capovolgere la propria funzione, e funge ora da “scudo” protettivo, brandito dagli Stati membri a difesa della chiusura dei sistemi nazionali di welfare dai (presunti) rischi di destabilizzazione finanziaria che deriverebbero dalla libertà di circolazione (specialmente) dei soggetti economicamente inattivi» [S. GIUBBONI, *La solidarietà come «scudo». Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2018, 592-593].

In riferimento a queste tendenze, manifestatesi sul versante, per così dire, più “tradizionale” della giurisprudenza della Corte di giustizia, si può certo sperare, e forse anche prevedere, che una maggiore attenzione, quale quella che in questa fase si registra, delle istituzioni politiche europee per la dimensione sociale, possa esercitare in qualche modo un’influenza positiva sulla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo in tema di diritti sociali. D’altronde, per quanto con riguardo a situazioni giuridiche riferibili a soggetti diversi da cittadini economicamente “inattivi”, non mancano, nel periodo in esame, decisioni di tale Corte che hanno statuito la contrarietà al diritto euro-unitario di normative nazionali lesive di diritti sociali [si pensi, volendo citare casi riguardanti l’Italia, alla sentenza *Mascolo* del 26 novembre 2014, richiamata nel quesito,

in tema di precariato scolastico, o, per citarne una molto recente, la sentenza *O.D. e altri c. INPS* del 2 settembre 2021, in tema di accesso di cittadini stranieri agli assegni di natalità e maternità, originata, quest’ultima, dal rinvio operato dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 182/2020].

Resta in ogni caso fermo il dato di fatto dell’evidente fragilità, rispetto a interventi statali restrittivi, delle protezioni assicurate dal diritto euro-unitario a diritti concernenti l’accesso a prestazioni sociali correlate all’esercizio di una classica libertà euro-unitaria quale è quella di circolazione e soggiorno nell’ambito del territorio dell’Unione. Non si può peraltro escludere che le conseguenze di ciò possano, almeno entro certi limiti, essere compensate, per quanto riguarda l’Italia, dall’accesso da parte dei giudici comuni alla Corte costituzionale anche in ordine a questioni per cui venga in rilievo la compatibilità sia con la CDFUE sia con la Costituzione, attraverso la valorizzazione del contenuto del noto *obiter dictum* reperibile nella sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale, che ha trovato conferma, per quanto con qualche innovazione, nella successiva giurisprudenza costituzionale.

Sul secondo dei due versanti giurisprudenziali più sopra evocati, cioè nell’area di quel “diritto europeo della crisi” incentrato sul principio di condizionalità e sviluppatosi attraverso la predisposizione di strumenti (è il caso, soprattutto, del MES), la fragilità degli strumenti di tutela sovranazionale dei diritti sociali rischia di trasformarsi in sostanziale mancanza di tutela, frapponendo il succitato diritto della crisi rilevanti ostacoli all’operatività delle norme euro-unitarie riferibili ai diritti in questione. Alla luce della giurisprudenza inaugurata dalla notissima sentenza *Pringle* del 2012 [si veda su questo filone giurisprudenziale M. IANNELLA, *La CGUE e la tutela dei diritti sociali nei Piani di Assistenza: limiti e prospettive*, in *Federalismi.it*, 3/2018, *passim*], pronunciata a seguito di rinvio pregiudiziale proposto dalla *Supreme Court* irlandese e sulla cui scia si sono poste decisioni adottate sia nell’ambito di giudizi attivati mediante rinvio pregiudiziale (art. 267 TFUE) da parte di giudici greci, portoghesi e ciprioti, sia all’interno di giudizi attivati mediante ricorsi per annullamento (art. 263 TFUE), è possibile affermare che la Corte di Lussemburgo si sia, per così dire, auto-collocata “in fuori gioco”.

In questo senso ha operato il richiamo dell’art. 51 della CDFUE, ai sensi del quale «le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell’Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, *come pure agli Stati membri esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione*» (corsivo mio), per affermare poi che «gli Stati membri non attuano il diritto dell’Unione, ai sensi dell’articolo 51, paragrafo 1, della Carta, allorché instaurano un meccanismo di stabilità come il MES per l’istituzione del quale [...] i Trattati UE e FUE non attribuiscono alcuna competenza specifica all’Unione». Riferendosi in questo modo all’art. 51 CDUE, con la sentenza *Pringle* la Corte di giustizia ha ottenuto il risultato di porre fuori dal cono normativo di diverse norme “sociali” della Carta gli atti normativi statali che, per adempiere quanto richiesto dai *Memorandum of understanding* (MoU) stipulati in ambito MES in vista dell’erogazione di assistenza finanziaria, hanno operato riduzioni, spesso pesantissime, del livello di garanzia di diritti sociali.

Ci si può naturalmente augurare che l’“aria nuova” che si respira in conseguenza dello scossone prodotto dalla crisi pandemica, e che ha prodotto l’adozione di scelte per alcuni versi innovative, possa esercitare un’influenza positiva per la tutela euro-unitaria dei diritti sociali anche su questo fronte. Da non esperto di diritto dell’Unione europea, non sono in grado di formulare valutazioni molto avvertite in ordine al grado di probabilità di un superamento dell’ostacolo posto da *Pringle* sulla via dell’applicazione della CDFUE in quest’ambito. Mi limito soltanto a rilevare che, anche come punti di appoggio di possibili mutamenti giurisprudenziali, in dottrina, per un verso, si è valorizzato il più stretto nesso tra MES e diritto dell’UE che deriverebbe da alcune previsioni del *Two Pack* (e, in particolare, del Regolamento 472/2013 in tema di rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio, mentre, per un altro, sono state evidenziate alcune aperture giurisprudenziali [reperibili, tra le altre, nella sentenza della Corte di giustizia *Ledra Advertising Ltd e altri contro Commissione europea e Banca centrale europea* del 20 settembre 2016] verso l’esperibilità dell’azione per responsabilità extracontrattuale dell’Unione (art. 340, comma 2, TFUE), in ragione del ruolo esercitato da istituzioni euro-unitarie in ambito MES e dell’obbligo delle stesse (in primis, la Commissione) di garantire la compatibilità con il diritto dell’Unione delle attività del MES e dei MoU [si veda M. IANNELLA, *La CGUE e la tutela dei diritti sociali nei Piani di Assistenza*, cit., rispettivamente, 9-10 e 14-16].

Evidentemente, se invece restassero fermi gli orientamenti del giudice di Lussemburgo di cui sopra si è detto, continuerebbero a mancare i presupposti per un “dialogo” tra corti statali e Corte di giustizia in riferimento all’area di incidenza dei trattati internazionali stipulabili ai sensi dell’art. 136, comma 3, TFUE, il quale stabilisce che «gli Stati membri la cui moneta è l’euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme» e che «la concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell’ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità». Non resterebbe a quel punto che seguire, come già talvolta avvenuto (si pensi al caso portoghese), la via interna la quale conduce alle corti costituzionali, nei casi in cui venissero in rilievo potenziali violazioni di norme fondative di diritti sociali.

Con riferimento infine al ruolo che potrebbe svolgere il Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS) e al possibile incremento della sua rilevanza, anche in questo caso la valutazione deve essere articolata. Come è noto, la Carta sociale europea, trattato vincolante Stati firmatari membri del Consiglio d’Europa, entro la cui cornice è stata adottata, non contempla, diversamente dalla carta “sorella” (la CEDU), un custode giurisdizionale, tale non essendo il CEDS. Non si è mancato, cionondimeno, di valorizzare il sistema di controllo sul rispetto della Carta sociale, definita dall’art. A della sua Parte III «una dichiarazione che determina gli obiettivi di cui perseguirà la realizzazione con ogni mezzo utile». Il succitato sistema è, come è noto, incardinato sulla procedura dei rapporti periodici (concernenti la situazione dei singoli Stati) e su quella dei reclami collettivi, proponibili da parti sociali (cioè organizzazioni di lavoratori di lavoratori e di datori di lavoro) nazionali e internazionali (ed, entro certi limiti, da organizzazioni non governative), a proposito di cui si è parlato di «effetto

sinergico delle due procedure» [G. GUIGLIA, *Il ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Rivista AIC*, 2/2016, 5] e di «interdipendenza» tra le stesse quale «vero punto di forza del sistema» [C. PANZERA, *Diritti ineffettivi? Gli strumenti di tutela della Carta sociale europea*, in *Rivista AIC*, 1/2017, 21].

In concreto, l’atteggiamento rivelato dal CEDS rispetto alla garanzia dei diritti sociali nel tempo della crisi economica (e dei prestiti corredati di condizionalità) è risultato, se pur mediante l’uso delle sue meno affilate armi, indubbiamente molto diverso da quello tenuto, nelle forme e per le ragioni che si è sopra accennato, dalla Corte di giustizia. Non ha mancato infatti il CEDS, per esempio nelle decisioni relative alla Grecia, di censurare interventi legislativi con effetti pesantemente restrittivi di misure di protezione sociale “imposti” dal rispetto delle clausole inserite nei programmi di assistenza finanziaria del MES. E ha chiarito (o meglio ribadito) in quei casi che il principio di non regressione quanto al livello di tutela dei diritti sociali ammette deroghe *in peius* solo garantendo la tutela del nucleo essenziale dei diritti e, comunque, mediante misure che si dimostri siano le meno pesanti possibili tra quelle prospettabili, nel rispetto dunque del principio di proporzionalità [G. GUIGLIA, *op. cit.*, 21]. Il controllo del CEDS sulla compatibilità con la Carta sociale europea (anche) del diritto statale adottato per dare seguito alle condizioni accettate nell’ambito dei piani di assistenza finanziaria è stato dunque esercitato in maniera penetrante e puntuale, avvalendosi delle potenzialità dell’interdipendenza tra procedura dei rapporti periodici e procedura dei reclami collettivi.

Se le decisioni del CEDS e le eventuali risoluzioni o raccomandazioni indirizzate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa agli Stati che non abbiano rimosso le violazioni della Carta accertate dal suddetto Comitato si distinguono chiaramente da decisioni di carattere giurisdizionale, quali quelle della Corte EDU, ciò non toglie nulla alla vincolatività delle determinazioni del CEDS, che producono un obbligo di conformazione in capo a tutte le autorità di uno Stato. Per quanto la specifica efficacia giuridica delle “sanzioni” comminate dal CEDS si apprezzi soltanto sul piano della responsabilità internazionale dello Stato, non trascurabili paiono, in relazione all’ordinamento italiano, le potenzialità “interne” della Carta sociale europea, alla luce della recente giurisprudenza costituzionale [sentenze nn. 120 e 194/2018] che, in forza del disposto dell’art. 117, comma 1, Cost., ha reso concreta la parametricità delle sue previsioni, in applicazione dello schema della norma interposta delineato, in rapporto all’art. 117, comma 1, Cost., nelle famose “sentenze gemelle” del 2007. Sebbene poi la Corte costituzionale, nella sentenza n. 120/2018, abbia evidenziato la mancanza dei presupposti per l’attribuzione alle decisioni del CEDS del carattere della vincolatività per i giudici comuni (mancando nella Carta sociale disposizioni analoghe agli artt. 32, par. 1, e 46 CEDU), l’autorevolezza riconosciuta alle succitate decisioni dallo stesso giudice delle leggi apre la via ad una forma di efficacia ermeneutica della Carta sociale (che si affianca a quella che si realizza, nei limiti in cui ciò è possibile, per il tramite della giurisprudenza della Corte di Strasburgo).

Al di là delle considerazioni da ultimo svolte, non si può escludere su un piano differente – per rispondere in maniera più diretta al quesito sottopostoci dalla Direzione

della Rivista – che l’eventuale consolidamento di una più salda e legittimata dimensione sociale europea possa contribuire ad incrementare il tasso di persuasività delle decisioni del CEDS nei confronti dei decisori politici nazionali. Questi ultimi, chiamati a dare corpo, in attuazione in primo luogo delle carte costituzionali, ad un efficace sistema di welfare, potrebbero infatti trovare, in un’Europa sociale dotata di più solidi pilastri (normativi e finanziari), maggiore alimento per politiche sociali progressive (o, quanto meno, non regressive) e, in riferimento all’Italia, anche per riempire di sostanza, con il richiamo alla Carta sociale europea (e alla “giurisprudenza” del CEDS), tra l’altro, il riferimento ai «livelli essenziali delle prestazioni» di cui all’art. 117, comma 2, lettera m), Cost. [così G. GUIGLIA, *op. cit.*, 19-20].

#### ANDREA GUAZZAROTTI

La Corte di giustizia è composta da giudici provenienti da ciascuno Stato membro, ivi compresi quelli – ormai numerosi – dei Paesi dell’Est Europa, il cui vantaggio competitivo primario nel mercato unico è la capacità di esportare manodopera a basso costo [A. SOMEK, *From Workers to Migrants, from Distributive Justice to Inclusion: Exploring the Changing Social Democratic Imagination*, in *European Law Journal*, 5/2012, 714 ss.]. I giudici dei Paesi fondatori, dal canto loro, pur provenendo da ordinamenti dotati di costituzioni e legislazioni sociali avanzate, si sono formati e affermati professionalmente nel periodo della grande narrazione della “crisi fiscale dello Stato” e della superiore efficienza del mercato, secondo cui la giustizia sociale si garantisce consentendo agli individui di partecipare al mercato.

Non v’è pertanto da stupirsi eccessivamente della “timidezza” – per usare un eufemismo – con cui la Corte di giustizia affronta le questioni di dumping sociale che la libera circolazione delle persone tra Paesi così diversi comporta. Come suggerito da una ricerca della confederazione dei sindacati tedeschi [S. WIXFORTH, L. HOCHSCHEIDT, *How the European Court of Justice could become the guardian of social rights*, 4 novembre 2019, in *Social Europe*], per aversi un’effettiva tutela dei diritti sociali da parte della Corte di giustizia è necessario preliminarmente introdurre un’armonizzazione delle legislazioni nazionali da parte del legislatore dell’UE. A quel punto la Corte potrà, forse, svolgere la sua tradizionale funzione “maggioritaria”, ossia costringere gli Stati membri inadempienti a rispettare i propri impegni precedentemente siglati, approvando direttive o regolamenti, o comunque a rispettare l’esito delle procedure “para-federali” con cui il diritto derivato europeo è stato approvato [M.P. MADURO, *We The Court. The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, Oxford, 1998].

Come dimostrato in uno studio comparatistico di un noto studioso statunitense, i diritti sociali possono radicarsi nel discorso delle Corti solo a partire dall’infittirsi della legislazione sociale degli Stati, non viceversa [M. Tushnet, *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, Princeton, 2008]. Simmetricamente, nei periodi in cui la legislazione sociale viene

smantellata sistematicamente, tanto da destra che da sinistra, il ruolo delle Corti difficilmente potrà andare oltre il mero rallentamento di tale moto e il lenimento delle ferite più evidenti. Guardando all’Italia, il ruolo giocato dalla Corte costituzionale nel periodo della “rivoluzione liberale” degli anni Novanta, con particolare riguardo alla riforma delle pensioni, non è stato fieramente “antimaggioritario”, bensì più modestamente ha assunto la funzione di fluidificare il passaggio da un regime a un altro, rendendo la fase di transito meno drastica e dolorosa per le fasce più deboli della popolazione. Qualcosa di simile è avvenuto più di recente, con la riforma neolibera della disciplina dei licenziamenti (prima con la “legge Fornero” poi con il “Jobs Act” di Renzi), su cui la Corte è intervenuta per mitigare le asperità più evidenti di tale riforma, non certo per revocarla in dubbio [cfr., se si vuole, A. GUAZZAROTTI, *Corte costituzionale e Sindacato dinanzi alla costruzione del soggetto (a)confittuale*, in *Rivista AIC*, 1/2018]. Per cui, alla fine della fiera, solo una *governance* economica europea (Commissione in testa) che smetta di incitare i governi nazionali alle riforme neoliberali del mercato del lavoro ha qualche possibilità di invertire la rotta intrapresa fin qui nel campo dei diritti sociali dei lavoratori.

Per ciò che riguarda il c.d. “dialogo tra le Corti” e il potenziale che il contributo del Comitato europeo dei diritti sociali può assumere in esso, occorre avere una certa dose di ottimismo per pensare che un organo come il CEDS possa fattivamente influire sulla conformazione del regime costituzionale di tutela dei lavoratori. Vero è che la Corte costituzionale, nel formulare i suoi rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia, pone sapientemente a confronto gli orientamenti di Lussemburgo con quelli di Strasburgo (cfr. le ordinanze n. 117 del 2019 e 217 del 2021), al fine di stimolare l’interpretazione del diritto UE (e, in particolare, della Carta dei diritti fondamentali) nel senso più garantista possibile. Ma è dubbio che la stessa strategia possa essere usata con successo invocando la “giurisprudenza” del CEDS: la Carta sociale europea non assume certo lo stesso rango della CEDU nel Pantheon delle fonti ispiratrici della CDFUE, sia perché non espressamente invocata dall’art. 53, sia perché non tutti gli Stati membri la hanno siglata. Vero è che, in un’Unione europea sempre più scopertamente a guida tedesca, un segnale di speranza può scorgersi nel passo compiuto dalla Germania nel 2021 con la ratifica e l’esecuzione della Carta sociale revisionata del 1996, sia pure con un nutrito numero di riserve e dichiarazioni interpretative [<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treaty=163>].

## CRISTINA LUZZI

L’atteggiamento assunto dalla Corte di giustizia durante la crisi economica, dinanzi alle misure di *austerità* e alle loro conseguenze in termini di garanzia dei diritti sociali, come ormai noto, è stato caratterizzato da un certo *self restraint*. Si è parlato, non a caso, di «freddezza» [così si esprime C. SALAZAR, *La crisi ha... “sparigliato le Carte”?* *Note sulla tutela multilivello dei diritti sociali nello “spazio giuridico*

européo", in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO, (a cura di), *La Carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele. Atti del Convegno di studi Reggio Calabria, 26 febbraio 2016, Napoli, 2016, 53 ss.*] dei giudici unionali con riferimento, ad esempio, alle posizioni assunte dalla Corte di giustizia rispetto alla vicenda portoghese e ai tagli alle pensioni posti in essere all'epoca della legge di bilancio lusitana del 2012 in attuazione del Programma di assistenza economica e finanziaria siglato da Troika e governo portoghese [ord. 7 marzo 2013, C-128/12, *Sindicato do Bancarios do Norte*]; o, ancora, a proposito delle pronunce di rigetto adottate dal Tribunale dell'UE in risposta alle questioni sollevate dalla confederazione greca dei sindacati dei pubblici impiegati avverso le misure -finalizzate alla riduzione del disavanzo- intimante alla Grecia dal Consiglio nell'attuazione del *Memorandum of understandings* [ord. 27 novembre 2012, T-541/10 e T-215/11, *Adey e altri*].

Tuttavia, pur non potendo certamente attribuirsi ai giudici di Lussemburgo un ruolo antagonista rispetto alle misure di *austerità* adottate durante la precedente crisi economica, ciò non conduce né a negare il ruolo di garanzia indiretta (soprattutto) dei diritti sociali svolto dai giudici lussemburghesi nel corso del tempo grazie al divieto di non discriminazione o alla tutela delle libertà fondamentali espressamente riconosciute dai Trattati [sul punto, diffusamente, cfr. C. SALAZAR, in *I diritti sociali nel "gioco delle tre Carte": qualche riflessione*, in L. D'ANDREA, G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, A. SAIITA (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Torino, 2016, 9 ss.; F. SALMONI, *Le politiche di austerità e i diritti sociali nel processo di integrazione europea*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2019, 153 ss.]; né a escludere automaticamente la possibilità di una giurisprudenza eurounitaria nuovamente attenta all'incremento o perlomeno al mantenimento delle tutele dei diritti sociali laddove il cambiamento avviato con il *Recovery Fund* si riveli il preludio di una serie di politiche non indirizzate al rispetto dei vincoli di bilancio.

D'altra parte, la stessa Corte di giustizia ha recentemente ribadito [sent. 3 giugno 2021, C-726/19, *Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario*] quanto affermato in occasione del "caso Mascolo"- ma non solo- [sent. 26 novembre 2014, C-22/13, *Mascolo*] e cioè che «*sebbene considerazioni di bilancio possano costituire il fondamento delle scelte di politica sociale di uno Stato membro e possano influenzare la natura ovvero la portata delle misure che esso intende adottare*», tuttavia, proprio i vincoli di bilancio, qualora non rappresentino l'obiettivo della politica in oggetto, non possono essere impiegati -come nel caso di specie- per giustificare la mancata previsione di misure deterrenti della reiterazione abusiva dei contratti di lavoro a tempo determinato nella pubblicazione amministrazione. Ne deriva, allora, che se sussistono dei limiti alla garanzia dei diritti sociali in seno alla giurisprudenza unionale questi possono essere individuati nella primazia accordata alle cd. considerazioni di bilancio, limitatamente però ai casi in cui queste ultime costituiscono il fine delle politiche di volta in volta considerate.

Ma ciò che, a ben vedere, nei fatti, rischia comunque di inficiare l'affermazione a livello eurounitario della fundamentalità dei diritti sociali (che non si intende

confondere con una loro presunta incomprimibilità) non è questa argomentazione, o perlomeno non solo, quanto il limite di cui all’articolo 51, primo comma, della Carta dei diritti dell’Unione europea che impedisce alla Corte di Giustizia, e ai Tribunali costituzionali, di apprezzare l’eventuale violazione della Carta di Nizza da parte delle fonti interne ogniqualvolta si ritenga che l’Unione non abbia esercitato in quella materia la propria competenza e dunque le situazioni non siano disciplinate direttamente dal diritto dell’Unione europea; [sent. 5 febbraio 2015, causa C-117/2014, *Poclava c. Toledano*; ord. 4 giugno 2020, C-32/20, *TJ c. Balga srl*; sent. 17 marzo 2021, C-652/19, *KO c. Consulmarketing SpA*] diritto nel quale, logicamente, gli atti di *soft law* come gli Orientamenti per l’occupazione del Consiglio non rientrano in quanto privi (in linea teorica) di forza vincolante, come ricordato espressamente dalla Corte costituzionale nell’ormai nota sentenza n. 194/2018 [Corte cost. 8 novembre 2018, n. 194].

Sebbene i giudici nazionali possano impiegare parametri diversi dalla Carta di Nizza per sottoporre al sindacato del giudice di Lussemburgo le normative nazionali, laddove ovviamente altre fonti conducano a ritenere che l’Unione abbia esercitato la propria competenza in quella materia, l’eventuale interpretazione fornita dalla Corte di giustizia dalla quale pure può scaturire un incremento di tutela per il diritto sociale coinvolto, non contribuisce tuttavia all’implementazione delle disposizioni della Carta DFUE che a quei diritti invece garantiscono un riconoscimento esplicito e il rango, talvolta, di diritto fondamentale.

Da un punto di vista, dunque, di costruzione e diffusione di un “patrimonio sociale europeo” non possono che essere guardate positivamente, allora, le aperture che si registrano a livello nazionale, ma non solo, nei confronti della Carta sociale europea. Impiegata per la prima volta dal Giudice delle leggi solo nel 2018 [Corte cost. 13 giugno 2018, n. 120] grazie al meccanismo della norma interposta, e ratificate in Spagna e in Germania nella versione riveduta solo nel 2021, la Carta sociale europea è tornata all’attenzione della dottrina soprattutto negli anni di poco successivi alla crisi economica in ragione, si sa, delle letture “controcorrenti” fornite dal Comitato europeo dei diritti sociali rispetto alle misure di austerità e alle riforme strutturali suggerite dalle istituzioni dell’Unione agli Stati membri [a titolo esemplificativo cfr. *GENOP-DEI e ADEY v. Greece*, C- 66/2011; *Finnish Society of Social Rights v. Finland*, C-106/2014; *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v. Italy*, C-158/2017]. Ora, prescindendo dal grado di persuasività o vincolatività che si riconosca alle decisioni del CEDS, il dato -ad avviso di chi scrive- più interessante è che l’impiego delle norme della Carta sociale da parte direttamente dei giudici comuni -come avvenuto soprattutto in Spagna poco prima della ratifica della CSE- [L. JIMENA QUESADA, *El papel del Comité europeo de Derechos sociales en el contexto de la crisis económica*, in P. MASALA (a cura di), *La Europa social: alcances, retrocesos y desafíos para la construcción de un espacio jurídico de solidaridad*, Madrid, 2018, 177 ss.] o tramite (prevalentemente, ma non esclusivamente) il Tribunale costituzionale, come nel caso italiano, sembra stia contribuendo a immettere nel cd. “dialogo tra Corti”, e in quello tra Corti e giudici comuni, un elemento utile in termini di affermazione dei diritti sociali nel contesto europeo, nonché di configurazione di un «assetto integrato di tutele» dei

diritti sociali, assetto determinato dal concorso sembrerebbe paritario, almeno per il Giudice delle leggi italiano, tra Carta DFUE e CSE [Corte cost. 1 aprile 2021, n. 59].

### SIMONE MARINAI

Per poter valutare il ruolo che la Corte di Giustizia è in grado di svolgere (anche in prospettiva futura) in funzione del rafforzamento della dimensione sociale dell'Unione europea, è necessario muovere dalla considerazione della natura e dei limiti delle competenze di cui l'Unione europea è dotata in materia.

Va sottolineato, innanzitutto, che la materia della politica sociale è riconducibile alle competenze concorrenti dell'UE, ma solo con riguardo agli aspetti definiti nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (v. art. 4, par. 2, lett. b, TFUE). Per gli altri aspetti, l'azione dell'UE è limitata unicamente ad iniziative volte ad assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri (v. art. 5, par. 3, TFUE).

È certo vero che gli obiettivi che il Trattato sul Funzionamento dell'UE fissa in materia di politica sociale sono particolarmente ampi. Secondo l'art. 151 TFUE, disposizione che apre il Titolo X dedicato alla politica sociale, l'Unione europea e i suoi Stati membri perseguono infatti la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, un livello occupazionale elevato e duraturo, la lotta contro l'emarginazione. Tali obiettivi vengono portati avanti nel rispetto dei diritti sociali fondamentali così come definiti nella Carta sociale europea del 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, che rappresentano uno standard minimo di tutela rispetto al quale non è ammessa una regressione.

Lo stesso art. 151 TFUE peraltro precisa, da una parte, che nel perseguimento dei predetti obiettivi l'Unione europea e gli Stati membri sono chiamati a tener conto della diversità delle prassi nazionali e della necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione, e dall'altra, che l'armonizzazione dei sistemi sociali deriverà sia dal funzionamento del mercato interno, sia dal ravvicinamento delle disposizioni esistenti in materia. Emerge, cioè, dallo stesso Trattato, l'esigenza di trovare una mediazione nella difficile convivenza tra le finalità sociali e quelle economiche dell'Unione [v. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020, 736].

In funzione degli obiettivi sopra richiamati, l'art. 153 TFUE prevede che l'Unione possa sostenere e completare l'azione degli Stati membri in una serie di settori che vengono elencati nella stessa disposizione (ad es., miglioramento dell'ambiente di lavoro e delle condizioni sociali, sicurezza sociale, integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro). La stessa disposizione, peraltro, pone anche limiti all'intervento dell'Unione in materia, prevedendo che lo stesso non può compromettere la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e non deve incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario di

quest’ultimo, né può impedire ad uno Stato membro di mantenere o stabilire misure maggiormente protettive. Inoltre, viene precisato che restano escluse dalle competenze dell’Unione le retribuzioni, il diritto di associazione, il diritto di sciopero, il diritto di serrata.

La Corte di Giustizia, nella propria attività interpretativa, deve evidentemente tener conto dei limiti che l’intervento dell’Unione europea in materia di politica sociale incontra in virtù delle basi giuridiche stabilite nel Trattato e delle modalità con cui lo stesso è stato fin qui concretizzato mediante atti di diritto derivato.

Da più parti è stato criticato l’atteggiamento tenuto dalla Corte di Lussemburgo nel c.d. *Laval Quartet*, quattro sentenze pronunciate tra il 2006 ed il 2008, che hanno avuto ad oggetto il fenomeno del *dumping* sociale derivante dai diversi *standard* di lavoro applicabili ai lavoratori distaccati da uno Stato membro ad un altro. È certo vero che, nell’occasione, i diritti sociali in considerazione vennero considerati subordinati rispetto alla libertà di prestazione dei servizi. Peraltro, nell’ambito di tali pronunce – che, è bene ricordare, vennero emesse prima dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che indubbiamente ha accentuato la vocazione sociale dell’Unione [come giustamente ricordato da D. DIVERIO, *Il ruolo degli Stati nella definizione del modello sociale europeo*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2015, 515 e spec. 518 ss.] – la Corte ha comunque affermato che l’integrazione europea non ha solo una finalità economica, ma anche una finalità sociale, tanto che i diritti derivanti dalle libertà di circolazione devono essere bilanciati con gli obiettivi perseguiti dalla politica sociale [v. sentenza del 18 dicembre 2007, causa C-341/05, *Laval*, punto 105]. Le restrizioni alle libertà funzionali alla realizzazione del mercato interno possono quindi essere giustificate da una ragione imperativa di interesse generale come la tutela dei lavoratori, a condizione che ciò avvenga al fine di realizzare un interesse legittimo e non vada al di là di quanto necessario per conseguire tale obiettivo [ivi, punto 103].

La Corte di Giustizia si è poi confrontata in più occasioni con misure che gli Stati membri hanno adottato negli ultimi anni nell’ambito delle politiche di *austerità*.

Con la crisi economica, ad es., è stato fatto un sempre maggior ricorso, all’interno degli Stati membri, ai contratti a termine. In questo contesto, l’interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia in relazione alla direttiva n. 1999/70 si è rivelata particolarmente attenta alle istanze dei lavoratori. La Corte di Lussemburgo ha infatti sottolineato che, sebbene le considerazioni di bilancio possano costituire il fondamento delle scelte di politica sociale di uno Stato membro e possano influenzare la natura ovvero la portata delle misure che esso intende adottare, esse non costituiscono tuttavia, di per sé, un obiettivo perseguito dalla politica sociale e, pertanto, non possono giustificare l’assenza di qualsiasi misura di prevenzione del ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato. Il principio, affermato nel noto caso *Mascolo* [sentenza del 26 novembre 2014, cause C-22/13 e a., punto 110], è stato successivamente ribadito più volte dalla Corte, tanto da poter ormai essere considerato, dalla stessa, espressione di una giurisprudenza consolidata [in tal senso v., di recente, sentenza del 3 giugno 2021, causa C-726/19, *Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario c. JN*, punto 91].

L’esigenza di bilanciamento tra diritti sociali e istanze economiche collegate alla necessità di misure di *austerità* adottate dagli Stati membri è venuta nuovamente in considerazione nei casi *Florescu* [sentenza del 13 giugno 2017, causa C-258/14], *ASJP* [sentenza del 28 febbraio 2018, causa C-64/16] e *Vindel* [sentenza del 7 febbraio 2019, causa C-49/18], dove la Corte ha peraltro mostrato una certa ritrosia a riconoscere il carattere preminente dei diritti sociali rispetto alle istanze economiche [in tal senso, con riferimento alle prime due pronunce, v. ad es., M. DE ZIO, *L’insostenibile leggerezza dei diritti sociali nell’Unione europea: alcune considerazioni alla luce delle sentenze Florescu e Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2020, 203 e spec. 205].

Nella sentenza *Florescu*, che aveva ad oggetto misure di razionalizzazione della spesa pubblica adottate dalla Romania incidenti sulla possibilità di cumulo delle pensioni percepite da magistrati con determinati redditi da lavoro svolto presso istituzioni pubbliche, la Corte ha in particolare giustificato l’ammissibilità di limitazioni rispetto ai diritti sociali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’UE richiamando l’art. 52, par. 1, di quest’ultima. In virtù di tale disposizione, deroghe ai diritti riconosciuti dalla Carta possono essere giustificate se previste dalla legge, se rispettino il contenuto essenziale dei diritti medesimi, se siano in linea con il principio di proporzionalità e siano necessarie e funzionali a finalità di interesse generale (punto 53).

Nelle sentenze *ASJP* e *Vindel* (riguardanti rispettivamente le riduzioni salariali sofferte da giudici portoghesi e spagnoli in conseguenza di misure di *austerità*), la Corte di Giustizia, pur senza far riferimento all’art. 52 della Carta, ha ritenuto che la riduzione del disavanzo eccessivo di bilancio costituisca un idoneo motivo di carattere imperativo e che le conseguenti misure adottate non sono tali da comportare per i magistrati interessati un pregiudizio al principio di indipendenza garantito dall’art. 19, par. 1, TUE e dall’art. 47 della Carta.

L’interpretazione della Carta dei diritti fondamentali dell’UE da parte della Corte di Giustizia può comunque giocare un ruolo particolarmente rilevante in funzione della tutela dei diritti sociali. In proposito, non si deve dimenticare che la Carta contiene l’enunciazione di diritti sociali all’interno del Capo IV dedicato alla “Solidarietà” (artt. 27-34). La Corte ha avuto modo di pronunciarsi su alcuni dei diritti in questione soffermandosi, in particolare, sulla loro idoneità a produrre effetti diretti orizzontali e, quindi, ad essere invocati in giudizio nell’ambito di controversie tra privati.

Vero è che la Corte di Giustizia non ha ritenuto che tutti i diritti sociali enunciati nella Carta siano produttivi di effetti diretti orizzontali. Con riferimento all’art. 27 della Carta, riguardante il diritto dei lavoratori all’informazione e alla consultazione nell’ambito dell’impresa, la Corte di Lussemburgo ha ad esempio affermato, nel caso *Association de médiation sociale* [sentenza del 14 gennaio 2014, causa C-176/12], che la disposizione in questione non può essere invocata in una controversia tra privati visto che la stessa, per produrre pienamente i suoi effetti, deve essere precisata mediante disposizioni di diritto dell’UE o di diritto nazionale (punto 45).

Al contrario, con riferimento all’art. 31, par. 2, della Carta, che sancisce il diritto alle ferie annuali retribuite, la Corte ha affermato nei casi *Bauer* e *Max-Planck-Gesellschaft* [sentenze entrambe pronunciate il 6 novembre 2018, la prima nelle cause riunite C-569/16 e C-570/16, e la seconda nella causa C-684/16] l’idoneità della norma in questione a produrre effetti diretti orizzontali e, quindi, ad essere invocata in una controversia tra privati al fine di ottenere dal giudice nazionale la disapplicazione della normativa interna che impedisce ai successori del lavoratore deceduto un’indennità finanziaria, a carico dell’ex datore di lavoro, per le ferie non godute dal *de cuius*. Per arrivare a tale conclusione, la Corte ha affermato (punti 80 ss. della sentenza *Bauer*) che il diritto alle ferie annuali retribuite costituisce un principio essenziale del diritto sociale dell’Unione che trae origine tanto dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (menzionata dall’art. 151 TFUE), quanto da strumenti internazionali vincolanti per gli Stati membri, tra i quali la Carta sociale europea (nelle sue diverse versioni) e la Convenzione n. 132 dell’OIL del 1970. Il diritto a un periodo di ferie annuali retribuite sancito dalla Carta, infatti, riveste, quanto alla sua stessa esistenza, carattere imperativo e incondizionato, perché non richiede alcuna concretizzazione ad opera di disposizioni di diritto dell’UE o nazionali, con la conseguenza che lo stesso è di per sé sufficiente a conferire ai lavoratori un diritto invocabile in quanto tale in una controversia contro il loro datore di lavoro (ivi, punto 85).

Da un confronto tra i casi *Bauer* e *Max-Planck-Gesellschaft*, da una parte, e *Association de médiation sociale*, dall’altra, è stato sottolineato che la Corte ha rifiutato di ritenere che tutte le disposizioni dedicate dalla Carta alla materia sociale nel Capo IV dedicato alla “Solidarietà”, sono idonee, in quanto tali, a produrre effetti diretti orizzontali [v., in tal senso, R. KRAUSE, *Horizontal Effect of the EU Charter of Fundamental Rights*, *Bauer and Willmeroth*, MPG, in *Common Market Law Review*, 2021, 1173 e spec. 1189]. Occorre infatti distinguere tra le disposizioni che contengono l’affermazione di diritti e quelle che contengono principi. Solo i primi, non richiedendo di essere concretizzati mediante atti di diritto dell’UE o nazionali, sono idonei a produrre effetti diretti orizzontali e possono quindi essere fatti valere anche nell’ambito di controversie tra privati.

Va inoltre sottolineato che la Corte ha sempre dimostrato un atteggiamento rigoroso nell’escludere l’applicazione delle disposizioni della Carta al di fuori dei limiti previsti dal suo art. 51. In particolare, secondo il par. 1 di tale disposizione, la Carta si applica alle istituzioni dell’Unione, così come pure agli Stati membri, esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione. La Corte ha infatti affermato [sentenza del 19 novembre 2019, cause riunite C-609/17 e C-610/17, *TSN*] che il solo fatto che misure nazionali ricadano in un settore nel quale l’UE è competente come, nella specie, quello relativo alla concessione di giorni di ferie annuali retribuite disciplinato dalla direttiva n. 2003/88, non può di per sé collocarle nella sfera di applicazione del diritto dell’Unione e, quindi, determinare l’applicabilità della Carta. La direttiva n. 2003/88 si limita a fissare prescrizioni minime di sicurezza e di salute in materia di organizzazione dell’orario di lavoro ma, ai sensi dell’art. 153, par. 4, TFUE, tali prescrizioni minime

non ostano a che uno Stato membro mantenga o stabilisca misure che prevedano una maggiore protezione. Quando quindi la normativa nazionale riguarda un settore in cui non sussistono obblighi imposti a livello di diritto dell'Unione (come avviene nel caso in cui lo Stato membro introduca norme maggiormente protettive rispetto a quanto imposto dal diritto dell'Unione), la normativa nazionale si pone al di fuori dell'ambito di applicazione della Carta e la situazione in questione non può essere valutata alla luce delle disposizioni di quest'ultima (ivi, punto 53).

A fronte dell'indubbia cautela che la Corte di Giustizia è costretta a prestare per non valicare i limiti che presentano le competenze in materia di politica sociale dell'Unione, il dialogo con le Corti costituzionali, da sempre più attente alla tutela dei diritti sociali, può senz'altro rappresentare uno stimolo positivo per la Corte di Lussemburgo. A mero titolo esemplificativo, si ricorda la recente sentenza della Corte di Giustizia che, a seguito di un rinvio pregiudiziale sollevato dalla Corte Costituzionale italiana avente ad oggetto l'interpretazione dell'art. 34 della Carta, ha affermato l'incompatibilità con il diritto dell'UE della normativa italiana che esclude i cittadini di Stati terzi dal beneficio di assegni di natalità e di maternità previsti dalla normativa medesima [nel caso specifico, la Corte, peraltro, non ha ritenuto necessario soffermarsi sull'interpretazione dell'art. 34 della Carta visto, verosimilmente, che gli strumenti di diritto derivato erano sufficientemente dettagliati e, inoltre, che si trattava di procedimenti in cui non si poneva l'esigenza di chiarire l'efficacia diretta orizzontale della Carta, come sottolineato da D. GALLO, *Assegni di natalità e maternità nella recente sentenza della Corte di Giustizia: riflessioni "a caldo"*, in *Eurojus*, 9 settembre 2021].

Oltre che dal dialogo con le Corti Costituzionali degli Stati membri, l'attenzione alla tutela sociale della Corte di Giustizia può senz'altro trarre effetti benefici dal continuo confronto con gli organismi di garanzia dei diritti umani attivi a livello internazionale.

Nello specifico, il Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS), negli ultimi anni, attraverso le sue procedure di monitoraggio, ha sottolineato che le misure di *austerità* hanno esacerbato le già gravi conseguenze della crisi economica. Ricordo, ad esempio, che il Comitato, già nell'Introduzione generale alle Conclusioni XIX-2 del 2009 sulle ripercussioni della crisi economica sui diritti sociali, ha affermato che tale crisi non può comportare una riduzione dei diritti riconosciuti dalla Carta sociale europea. Lo stesso Comitato, nell'ambito dei reclami collettivi presentati contro la Grecia di fronte ad esso, ha sottolineato che l'effettivo godimento dei diritti umani non può essere subordinato ai cambiamenti del contesto politico economico o fiscale. In particolare, nella decisione del 23 marzo 2017 [ricorso n. 111/2014, *Greek General Confederation of Labour c. Greece*], sulla base di tali presupposti, il Comitato è arrivato a ritenere integrata la violazione, da parte della Grecia, di varie disposizioni della Carta sociale europea del 1961 per il fatto che lo Stato in questione non garantiva una remunerazione equa ed aveva imposto una eccessiva e discriminatoria riduzione del salario per il lavoratori con meno di 25 anni.

Pur dovendo tener presente i limiti dei poteri riconosciuti al CEDS, è indubbio che la reciproca collaborazione e contaminazione della giurisprudenza della Corte di Giustizia e della prassi del Comitato medesimo può rappresentare un elemento di arricchimento e rafforzamento dei rispettivi regimi di tutela.

### EDMONDO MOSTACCI

Ancora una volta, l'elemento centrale della riflessione non può che essere la struttura fondamentale dell'UE e la logica attorno alla quale è costruito il processo di integrazione europeo.

Per comprendere il punto, può essere utile fare un passo indietro e svolgere un sintetico sondaggio nella giurisprudenza della corte di Lussemburgo, relativamente al tema della tutela dei diritti fondamentali.

È infatti noto come tale tematica si affacci nella giurisprudenza comunitaria alla fine degli anni Sessanta – in un caso non distante dai temi della legislazione sociale, concernente la liceità di buoni nominativi per l'acquisto di burro a prezzo ridotto – per poi svilupparsi più compiutamente nelle due decadi successive. Orbene, a mezzo secolo di distanza da quel primo cominciamento, appare interessante notare come per un lungo lasso temporale il riferimento ai diritti fondamentali sia in realtà poco più che un *hortatory statement* [nel senso di R. SACCO, *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law*, in *American Journal of Comparative Law*, 1991, 1 ss. e 343 ss.], privo di conseguenze ai fini della decisione finale [v. ad es. le spesso citate Corte giust., sent. 14.05.1974, 4/73, *Nold*, e sent. 15.06.1978, 149/77, *Defrenne*]. Viceversa, ben altra pervasività ha la necessità di scongiurare le segmentazioni del mercato comune dai rischi derivanti dall'opera regolatoria degli Stati, con l'affermazione piena e sostanziale della libertà di circolazione delle merci, nell'altrettanto celebre *Cassis de dijón* [sent. 20.02.1979, 120/78].

In altri termini, se è sicuramente vero che, a partire dagli anni settanta, la Corte di giustizia inizia a praticare, anche con una certa frequenza, il linguaggio dei diritti fondamentali, al contempo un esame disincantato della sua giurisprudenza mostra con sufficiente chiarezza che le posizioni giuridiche individuali più funzionali al processo di integrazione – e quindi maggiormente coerenti con la struttura fondamentale di quest'ultimo, che la corte contribuisce peraltro a plasmare – ricevono un'applicazione pretoria assai più penetrante di quelle che, presso altre sedi, si pongono al centro dell'assiologia costituzionale.

Considerazioni simili – ma una disamina completa, dati gli sviluppi recenti, porterebbe troppo lontano – possono essere svolte su un altro tema di particolare rilievo, quale il rispetto della *rule of law* e, in particolare, di quel suo tassello fondamentale che concerne l'amministrazione della giustizia ad opera di un giudice terzo e soggetto soltanto al diritto. Infatti, il lento scivolamento di alcuni stati membri verso moderne forme di autoritarismo ha a lungo incontrato una reazione timida delle istituzioni [in letteratura v. R.D. KELEMEN, *The European Union's authoritarian equilibrium*, in

*Journal of European Public Policy*, 2020, 481 – vedi anche il caso delle incertezze in ordine all’esecuzione del *Rule of Law Conditionality Regulation*, e le relative osservazioni di N. KIRST, *Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?*, in *European Papers*, 2021, n. 6, 101 ss.], finché non è stata posta a repentaglio l’autonomia della magistratura dal potere politico, la quale è funzionale alla garanzia della *primauté* del diritto europeo, cioè il perno su cui è edificata quella che non a caso vuole definirsi nei termini di una comunità di diritto.

Anche nel caso della *rule of law*, l’operato delle Istituzioni europee acquista un’efficacia e una nettezza particolari laddove si tratta di garantire la funzionalità complessiva del progetto di integrazione sovranazionale e quindi laddove esso si muova in una linea di coerenza con la struttura fondamentale di quest’ultimo.

I due sondaggi proposti portano a ribadire quella constatazione che a più riprese si è formulata nelle risposte precedenti. Le Corti si muovono in uno spazio giuridico-politico che esse contribuiscono a delineare, ma dal quale non possono certo astrarsi completamente. A sua volta, nell’area europea, questo spazio è forgiato dallo sviluppo di un progetto di integrazione sovranazionale che presenta caratteri storicamente determinati e che *orienta* quanto posto in essere dai principali attori in gioco (in primis, la Corte di giustizia, ma anche la commissione e gli Stati membri). Ciò spiega per quale motivo una decisione come quella resa in *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros* [sent. 26.06.2014, C-264/12] era difficilmente evitabile nel contesto degli anni appena successivi alla cd. crisi del debito, in quanto avrebbe fatto tremare dalle fondamenta il principio di stretta condizionalità; parimenti, con ogni probabilità la medesima Corte oggi deciderebbe lo stesso caso in modo diverso.

Queste considerazioni hanno un duplice precipitato. Da un lato, spiegano il possibile evolversi della giurisprudenza della Corte di giustizia e forniscono una chiave interpretativa sulla cui base immaginare questa stessa evoluzione laddove maturi una maggiore sensibilità europea in favore dei diritti sociali e delle politiche volte a promuovere l’emancipazione e lo sviluppo della persona. In tale contesto, appare naturale che si apra anche lo spazio necessario ad un maggior protagonismo del CEDS.

Al contempo, le considerazioni che precedono segnano ancora una volta il perimetro entro cui una tale evoluzione è destinata a compiersi: quello segnato dalla struttura fondamentale dell’Unione e dai caratteri essenziali di un processo di integrazione, che non ha smarrito affatto la sua trazione economicista.

#### CLAUDIO PANZERA

Anche a tale riguardo ovviamente è arduo fare previsioni affidabili a lungo termine. Il contesto emergenziale della crisi economico-finanziaria, nel quale sono maturate le politiche di *austerity*, ha in effetti spinto la Corte di giustizia ad assumere un basso profilo (di *self-restraint* o, secondo i punti di vista, di disimpegno), che le ha evitato di pronunciarsi nel merito di questioni “scomode” in quanto in grado di mettere

in discussione l’azione politica delle istituzioni europee [ordd. 27 novembre 2012, T-541/10 e T-215/11, *ADEDY*; ord. 7 marzo 2013, C-128/12, *Sindicato dos Bancários do Norte*]. Ugualmente è accaduto in altro contesto emergenziale, quello legato alla crisi migratoria del 2015-2016, in particolare con la questione dei visti umanitari [sent. GS 7 marzo 2017, C-638/16 PPU, X. e X.]. Sul piano formale, tale esito è giustificato con i limiti di intervento del giudice dell’Unione, perlopiù relativi all’ambito di applicazione del diritto di cui quest’ultimo è scrupoloso custode, in dipendenza dell’invocazione tra i parametri europei della Carta UE dei diritti.

Si tratta, peraltro, di atteggiamenti comuni alle Corti nazionali apicali, chiamate in forza di questa posizione a riservare speciale attenzione al contesto giuridico-istituzionale o anche politico-sociale in cui la loro decisione – trascendendo il caso che l’ha originata – è destinata ad incidere. Contesto che, per l’ordinamento UE, non riguarda solo l’azione intrapresa dalle istituzioni sovranazionali, ma altresì l’equilibrio nel riparto verticale di competenze tra Unione e Stati membri.

Di contro, nei medesimi anni è cresciuto il ruolo del CEDS, rivelatosi fra gli organi di controllo su scala europea quello più affidabile per la tutela dei diritti sociali, pur nella limitatezza degli strumenti a propria disposizione (è considerato un *quasi-judicial body*). Significative, fra le altre, la sua difesa del diritto ad un livello di vita dignitoso dei pensionati greci, messo a rischio dalla draconiana cura imposta negli anni dell’*austerità* [decisioni del 7 dicembre 2012 sul merito dei reclami nn. 76- 80/2012, *IKA-ETAM et al./Grecia*, anticipati dalla dec. del 23 maggio 2012 sul merito del reclamo n. 66/2011, *GENOP-DEI e ADEDY/Grecia*], nonché il diverso equilibrio tra libertà economiche e diritti sindacali propugnato nel seguito nazionale della nota sent. *Laval* della Corte di giustizia [dec. del 3 luglio 2013 sull’ammissibilità e sul merito del reclamo n. 85/2012, *LO-TCO/Svezia*]. Il protagonismo del CEDS, indubbiamente favorito dal *self-restraint* delle Corti di Lussemburgo e Strasburgo in materia, ha aumentato la visibilità della Carta sociale europea ed esteso il suo impiego in ambito nazionale, per il tramite ora di un’integrazione del parametro nel giudizio di costituzionalità [come in Italia, a partire dalle sentt. cost. 120 e 194/2018, benché in forma non pienamente vincolante], ora di una diretta applicazione del trattato nell’ambito del giudizio di convenzionalità (come in Francia e Spagna), ancorché resti in genere discussa l’efficacia giuridica da riconoscere in ambito domestico alle decisioni del Comitato.

La graduale emersione della CSE come termine di riferimento complementare e aggiuntivo della CEDU non può non riverberare i suoi effetti anche sul diritto dell’Unione, se non altro per il rischio – sempre meno improbabile e infrequente – che sia proprio l’attuazione nazionale di quest’ultimo a far insorgere una responsabilità dello Stato per violazione della Carta sociale. Infatti, per quanto il Comitato faccia costante rinvio nelle sue decisioni alle altre Carte europee e alle rispettive giurisprudenze, praticando un metodo interpretativo coerente con il principio di indivisibilità dei diritti fondamentali, tale organo ha comunque escluso che in favore del diritto dell’Unione operi alcuna presunzione di conformità alla Carta, come viceversa affermato dalla Corte di Strasburgo per la CEDU (dottrina *Bosphorus*).

Quali, dunque, le strade da percorrere per favorire una maggiore “sinergia” nella garanzia dei diritti sociali in ambito europeo? Ne indico soltanto tre, di diversa ampiezza e difficoltà, ponendole in ordine di probabilità decrescente.

La prima è quella di un avanzamento del livello di integrazione politica con conseguente adeguamento del quadro di competenze in favore dell’Unione. Le sfide poste dall’aumento delle disuguaglianze nel mondo, dall’emergenza climatica, dall’inarrestabile crescita dei flussi migratori, dalla gestione dei rischi sanitari globali – per citarne solo alcune – sembrano per certi versi richiedere un tale passo, che tuttavia appare al momento di ardua realizzazione pratica (non soltanto a causa della contropinta politica di populistici e sovranisti, ma per ragioni più profonde e strutturali attinenti alla complessa edificazione di una comunità politico-democratica su scala sovranazionale).

La seconda è rappresentata dalla introduzione nei Trattati di una clausola di adesione dell’Unione alla Carta sociale analoga a quella disposta in relazione alla CEDU. Ciò sarebbe senz’altro coerente con l’originaria concezione delle due Carte sorelle del Consiglio d’Europa come un *unicum* e con il rilievo formale loro tributato dal diritto primario dell’Unione; tuttavia, lo stallo determinatosi con riguardo alle procedure di adesione alla Convenzione rende ancor più remota l’eventualità prospettata.

La terza ipotesi prescinde da laboriose revisioni formali e si sostanzia in un maggior impegno ermeneutico della Corte di giustizia nel cogliere e valorizzare i reciproci rimandi tra la Carta di Nizza e la Carta sociale (che non casualmente è una delle fonti di ispirazione della prima), accettando finalmente di “dialogare” a distanza con il Comitato, nel tentativo di prevenire la divergenza fra vincoli esterni gravanti sugli Stati membri di cui s’è detto. Se quest’ultima, che appare una via già adesso percorribile, potrà essere imboccata sulla sola base dell’*input* offerto dal *Next Generation EU* (e del suo principale riferimento in materia: il Pilastro europeo dei diritti sociali) costituisce una scommessa sulla quale sembra prematuro sbilanciarsi.

#### FIAMMETTA SALMONI

Il problema è sempre lo stesso. Il contesto europeo è solo apparentemente più attento alla dimensione sociale, quindi non vedo per quale motivo dovrebbero cambiare le cose. Per essere onesti una cosa va detta. Perché inizialmente la Corte di giustizia tutelava i diritti sociali soltanto in via *mediata* e *indiretta*, in funzione della garanzia delle quattro libertà fondamentali sancite dai Trattati (la libertà di circolazione dei fattori produttivi e il diritto di stabilimento) tutte tese all’affermazione del mercato unico. Il giudice lussemburghese, insomma, non potendo far leva su solide e inequivocabili basi normative aveva riconosciuto e garantito alcuni diritti sociali in funzione, da una parte, degli innumerevoli divieti di discriminazione presenti nei Trattati dall’altra, della tutela delle suddette libertà economiche. Ciononostante, gli effetti che discendevano da queste pronunce erano pressoché i medesimi che si

sarebbero avuti nel caso in cui la Corte avesse tutelato *direttamente* il diritto sociale, con la conseguenza che esse non potevano che essere riguardate con un certo atteggiamento di favore, portando comunque al risultato di riconoscere e talvolta persino ampliare la garanzia del diritto sociale in questione. Insomma, incredibilmente, proprio attraverso questa tutela indiretta, alcuni dei diritti sociali che in precedenza, a livello sovranazionale, non erano neanche riconosciuti, avevano finalmente trovato una qualche garanzia. Poi è scoppiata la crisi dei debiti sovrani che, come ben sappiamo, ha travolto le economie di alcuni Stati membri. In quegli anni, che sono poi gli anni delle misure poste in essere per contrastare la crisi economico-finanziaria e quindi dell’*austerità*, la Corte di giustizia ha mostrato un attivismo senza precedenti, che, tuttavia, ha portato a pronunce spesso incoerenti e difficilmente ricostruibili attraverso un qualsivoglia *fil rouge*, rese, come sono state, dalla rincorsa dell’emergenza anche in ambito giurisdizionale. C’è tutta una giurisprudenza sovranazionale, infatti, nella quale la violazione e la compressione dei diritti sociali, altrimenti illegittima, è stata giustificata in virtù dell’emergenza economica, che, invece, non avrebbe dovuto per alcuna ragione consentire le deviazioni che si sono avute dalla versione sin troppo *soft* dello Stato di diritto da parte delle Istituzioni europee, Corte di giustizia inclusa. Ovviamente ci sono state delle eccezioni (ad es. le sentt. del 2018 sulle ferie annuali retribuite), ma in generale -negli anni della precedente crisi- nel bilanciamento tra le ragioni dell’economia e le ragioni del sociale, hanno prevalso, come quasi sempre accade a livello sovranazionale, quelle dell’economia. Oggi, in piena crisi pandemica, dubito fortemente che le cose possano andare in maniera diversa. L’ondata virale, insomma, è servita a riaffermare l’interdipendenza delle economie degli Stati UE e l’importanza di un mercato unico pienamente operativo. Bisognerà, quindi, garantire che esso riprenda a funzionare correttamente anche perché “tre delle quattro libertà di circolazione hanno risentito gravemente degli effetti della pandemia: la circolazione delle persone, dei beni e dei servizi (...) ma la ripresa comporterà il pieno ripristino di tutte e quattro le libertà”, inclusa quella dei capitali, elemento chiave nell’approfondimento dell’Unione economica e monetaria”, così come la politica di concorrenza dell’UE che dovrà adeguarsi “al mondo di oggi” [Comunicazione della Commissione, *Il momento dell’Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, Bruxelles, 27 maggio 2020, COM(2020) 456 *final*]. Siamo davvero di fronte ad un “contesto europeo più attento alla dimensione sociale”, come scritto nella domanda, che segna una svolta importante nel funzionamento delle politiche sovranazionali? A me sembra di no. Credo, anzi, che ci si trovi di fronte al classico approccio ordoliberalistico sovranazionale, per cui la solidarietà è realizzata attraverso il mercato, nel rispetto del principio della stabilità finanziaria e di quello della libera concorrenza, che sono e rimangono i principi fondanti dell’ordinamento dell’UE. Anche il Pilastro europeo dei diritti sociali è una bella dichiarazione di principio o poco più. Perché consta di due atti di *soft law* [la raccomandazione 2017/761 e la *Joint Declaration* sottoscritta dai tre Presidenti del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione] ed enuncia 20 principi formulati in maniera molto generale, non incidendo «sui diritti e principi già contenuti in disposizioni vincolanti del diritto

dell’Unione», ma «riunendo diritti e principi fissati in momenti diversi, in modi diversi e in forme diverse», in tal modo mirando «a renderli più visibili, più comprensibili e più espliciti per i cittadini e per gli attori a tutti i livelli» [Comunicazione della Commissione, 26 aprile 2017, COM(2017) 250]. Diritti e principi, dunque, che, proprio per l’essere previsti in atti di *soft law* non sono direttamente applicabili, né, men che meno, giuridicamente azionabili. Spetterà poi alle Istituzioni dell’Unione e, soprattutto (alla luce della ripartizione delle competenze prevista nei Trattati), agli Stati membri, dare seguito e concreta attuazione a tali principi. In questo contesto, purtroppo, non vedo come il Comitato europeo dei diritti sociali possa incidere significativamente sulla tutela dei diritti sociali. Svolgerà, come sempre, un ruolo di *moral suasion* subordinato, tuttavia, al ripristino della completa funzionalità del mercato unico. Meglio di niente? A Roma, dove vivo, direbbero “consoliamoci così”...

#### ALESSANDRO SOMMA

Se l’Unione europea costituisce un dispositivo neoliberale, questo dipende anche dal catalogo dei diritti fondamentali contemplato dalla sua architettura.

Quel catalogo comprende innanzi tutto i fondamenti dell’economia sociale di mercato (fortemente competitiva): concetto richiamato nei primi articoli del Trattato sull’Unione europea, che i più reputano alludere a una sorta di capitalismo dal volto umano, e che invece rinvia a uno schema ben preciso. Intendiamo lo schema sintetizzato dal legislatore tedesco nel momento in cui ha precisato che il concetto allude a un ordine economico fondato su “proprietà privata, libera concorrenza, libera formazione dei prezzi, e circolazione fundamentalmente libera di lavoro, capitali, beni e servizi” [Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik del 18 maggio 1990].

A ben vedere la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea non ha inciso su questo assetto, dal momento che non ha contemplato un sistema di diritti sociali e a monte non ha introdotto il principio di parità sostanziale: considera l’uguaglianza come mera parità davanti alla legge, semplicemente precisata da un ampio divieto di discriminazione che semplicemente la specifica. Il tutto mentre alcuni pallidi riferimenti ai diritti sociali sono accompagnati dalla precisazione per cui questi sono riconosciuti secondo le modalità stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali: una formula che sottrae al diritto fondamentale la funzione di criterio direttivo collocato in posizione apicale. E mentre una disposizione precisa che la Carta impone il “rispetto” dei “diritti” ma la sola “osservanza” dei “principi” in essa contenuti, e i lavori preparatori segnalano che i principi sono quelli relativi ai diritti sociali, diversi dagli altri diritti nella misura in cui per la loro implementazione può essere necessario un atto legislativo o esecutivo.

A queste condizioni non vi sono margini per alterare l’essenza della costruzione europea, ovvero per intaccare il suo costituire un dispositivo neoliberale concepito per alimentare quanto si è voluto dire con l’espressione “economia sociale di mercato”: che

il mercato è una istituzione sociale in quanto tale. Con il risultato che l'inclusione sociale deve essere fatta coincidere con l'inclusione nel mercato e che nel merito i pubblici poteri devono operare per assicurare il funzionamento del principio di concorrenza: per renderlo uno strumento di direzione del comportamento dei consociati.

\*\*\*

## **I PARTECIPANTI AL FORUM**

**Elviro Aranda Álvarez**, Catedrático de Derecho constitucional – Universidad «Carlos III» de Madrid

**Paolo Bianchi**, Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Camerino

**Vincenzo Casamassima**, Professore associato di Diritto costituzionale – Università degli Studi del Sannio di Benevento

**Andrea Guazzarotti**, Professore associato di Istituzioni di Diritto pubblico – Università degli Studi di Ferrara

**Cristina Luzzi**, Assegnista di ricerca di Diritto costituzionale – Università di Pisa

**Simone Marinai**, Professore associato di Diritto dell'Unione Europea – Università di Pisa

**Edmondo Mostacci**, Ricercatore a t.d. lett. B) di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Genova

**Claudio Panzera**, Professore associato di Diritto costituzionale – Università degli Studi «Mediterranea» di Reggio Calabria

**Fiammetta Salmoni**, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale – Università degli Studi «Guglielmo Marconi» Telematica

**Alessandro Somma**, Professore ordinario di Diritto privato comparato – «Sapienza» Università di Roma