



Rivista N°: 1/2021  
DATA PUBBLICAZIONE: 23/01/2021

AUTORE: Giammaria Gotti\*

## L'IMPLEMENTAZIONE *PARTECIPATA* DEL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI: "NUOVO INIZIO" E VECCHI PROBLEMI

*Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il cammino verso Göteborg. – 3. Il Pilastro europeo dei diritti sociali: una guida per un nuovo "processo di convergenza". - 3.1 Le proposte di attuazione del Parlamento europeo e della Commissione tra monitoraggio e azione. – 4. Il "nuovo inizio" per il dialogo sociale. - 4.1 Il "ruolo cruciale" delle parti sociali nell'elaborazione e nell'implementazione del Pilastro – 5. Il dialogo civile. – 6. Il "dialogo politico". – 7. L'incidenza del Pilastro sugli sviluppi della forma di governo dell'Unione. - 7.1 L'implementazione del Pilastro tra governance e government... - 7.2 ...e tra partecipazione e rappresentanza politica. - 7.3 Il deficit politico della governance dell'Unione in materia sociale. – 8. L'attuazione sussidiaria del Pilastro. – 9. Brevi rilievi conclusivi, in prospettiva.*

### 1. Introduzione

Le riflessioni che seguono muovono dalle proposte di recente avanzate a livello europeo per l'implementazione del cd. Pilastro europeo dei diritti sociali, solennemente proclamato a Göteborg nel novembre del 2017.

La Commissione europea, con l'obiettivo di avviare un nuovo processo di "convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro nell'Unione", ha predisposto un articolato piano di monitoraggio dell'attuazione del Pilastro<sup>1</sup>, e si appresta ora ad elaborare un piano d'azione in vista della traduzione concreta dei principi in esso contenuti<sup>2</sup>. A tal fine, ha ritenu-

---

\* Dottorando di ricerca in Diritto Costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

<sup>1</sup> Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, *Monitorare l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali*, 13 marzo 2018, COM(2018) 130 final.

<sup>2</sup> Commissione Europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste*, 14 gennaio 2020,

to indispensabile la più ampia collaborazione tra le istituzioni dell'Unione, gli Stati membri e le "parti interessate".

Un ruolo speciale è stato così riservato alle *parti sociali*, in linea con l'importanza che i Trattati assegnano al *dialogo sociale*<sup>3</sup>, di cui la Commissione si è impegnata di recente a promuovere un "nuovo inizio".

Premessa una breve ricostruzione del contesto storico-politico in cui si inserisce la proclamazione del Pilastro (§2) – indispensabile al fine di meglio apprezzare la natura giuridica e la peculiare funzione da quest'ultimo assunta (§3) – si tenterà di comprendere quale significato assuma quel "nuovo inizio" proclamato dalla Commissione, esaminando in che misura e in quale forma le parti sociali sono state coinvolte nella fase di elaborazione dei contenuti del Pilastro e in quella avviata di implementazione dei suoi principi (§4).

L'analisi della posizione riservata dalla Commissione anche agli altri dialoghi, quello con la società civile e i cittadini (cd. dialogo civile: §5), e quello per così dire "politico", con il Parlamento europeo e con i partiti politici (§6), permetterà di estendere la riflessione all'esame di alcune criticità dell'attuale assetto di *governance* dell'Europa sociale, valutando l'incidenza del Pilastro e della sua attuazione sugli sviluppi della forma di governo in ambito euro-unitario (§7).

Innanzitutto, il modo con cui si è scelto di dare attuazione al Pilastro conferma che l'Unione, in materia sociale, predilige l'adozione di flessibili meccanismi di *governance*, piuttosto che di rigidi modelli di *government* (§7.1). Inoltre, l'accento posto dalla Commissione sulla partecipazione delle parti sociali e della società civile costituisce attuazione di un principio "costituzionale" dell'Unione, quello di democrazia partecipativa (art. 11 TUE). La forte enfasi posta su quest'ultimo cela tuttavia una tensione irrisolta con la rappresentanza politica (§7.2). L'ampia partecipazione promossa non pare quindi essere in grado - da sola - di superare i "vecchi problemi" connessi al carattere scarsamente democratico della *governance* dell'Unione in materia sociale, tra i quali spiccano, tra gli altri, un debole controllo politico nei confronti della Commissione e un ruolo marginale assegnato ai partiti politici (§7.3).

L'attuazione *partecipata* del Pilastro assume poi un significato importante in termini di sussidiarietà, nella sua accezione verticale ma anche *orizzontale*. Il principio di sussidiarietà, che affonda le sue radici nel bisogno di allargare la legittimazione democratica dei poteri pubblici, non manca, a livello dell'Unione, di sollevare delicati interrogativi circa la sua effettiva capacità di contribuire al superamento del *deficit* democratico dell'Unione (§8).

In conclusione, si osserverà come i problemi descritti paiono suscettibili di evolversi alla luce di alcuni imminenti appuntamenti cui l'Unione è chiamata a partecipare da protagonista (§9).

---

COM(2020) 14 final.

<sup>3</sup> Cfr. art. 11, par. 2 TUE, e artt. 151-155 TFUE.

## 2. Il cammino verso Göteborg

Agli albori dell'integrazione comunitaria, il Trattato di Roma del 1957 affidava alla Comunità economica europea il compito di promuovere un "miglioramento sempre più rapido del tenore di vita" degli europei, da realizzarsi *mediante* l'instaurazione di un mercato comune<sup>4</sup>. Nelle intenzioni degli Stati firmatari sarebbe stato il "buon funzionamento" del mercato, assicurato dall'azione comunitaria, a creare le condizioni (di benessere economico, innanzitutto) tali da permettere agli Stati membri, all'interno dei propri ordinamenti nazionali, di rafforzare le politiche sociali<sup>5</sup>.

Queste ultime, a fronte di una finalizzazione essenzialmente economica dell'iniziale progetto di integrazione europea, venivano lasciate come in secondo piano, così che si parlò di una iniziale "frigidità sociale"<sup>6</sup> della Comunità, e di una originaria "minorità comunitaria"<sup>7</sup> dei diritti sociali. Allo stesso tempo si è però anche sottolineato l'indissolubile intreccio tra dimensione economica e dimensione sociale nello spirito fondatore dell'integrazione comunitaria<sup>8</sup>, sino ad affermare che l'Unione "è sempre stata fondamentalmente un progetto sociale"<sup>9</sup>.

Dal 1957 ad oggi molto è cambiato, anche solo nel tenore testuale – decisamente più ambizioso – dei Trattati<sup>10</sup>. Un problema pare però immutato, anzi forse acuito, specie dopo i recenti momenti di crisi: quello della ricerca di un punto di equilibrio tra le esigenze del *mercato* e la tutela dei diritti sociali.

Dal punto di vista della configurazione "costituzionale" dei Trattati, che prevedono il ricorso al metodo comunitario e al cd. "metodo sociale"<sup>11</sup> per l'adozione di politiche sociali (Titolo X del TFUE), potrebbe pure dirsi raggiunto una sorta di ponderato bilanciamento tra i due elementi<sup>12</sup>. Al contrario, se si guarda alla ritrosia della Corte di Giustizia dell'Unione eu-

---

<sup>4</sup> Cfr. gli articoli 2 e 117.2 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea.

<sup>5</sup> Secondo il noto motto "*Smith abroad, Keynes at home*". Per una completa ricostruzione dello sviluppo della politica sociale europea a partire dal Trattato di Roma, si v. C. BARNARD, *EU 'Social' Policy: From Employment Law To Labour Market Reform*, in P. CRAIG – G. DE BÚRQA (a cura di), *The Evolution of EU Law* (Second Edition), Oxford University Press, Oxford, 2011, 641 ss., che spiega come "the view was that the economic integration would in time ensure the optimum allocation of resources throughout the Union, the optimum rate of economic growth, and thus an optimum social system".

<sup>6</sup> G.F. MANCINI, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento della Comunità europea*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Atti del convegno di Parma del 30-31 ottobre 1985, Padova, Cedam, 1988, 26 ss.

<sup>7</sup> M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 3, 2000, 378.

<sup>8</sup> R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della Politica*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018, 246-247.

<sup>9</sup> Si v. la *Dichiarazione del Presidente Juncker sulla proclamazione del pilastro europeo dei diritti sociali* del 17 novembre 2017 ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/STATEMENT\\_17\\_4706](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/STATEMENT_17_4706)).

<sup>10</sup> Cfr. oggi art. 3, par. 3, TUE e art. 151 TFUE.

<sup>11</sup> Tale metodo consente alle parti sociali europee, vale a dire rappresentanti delle imprese e dei lavoratori a livello dell'UE, di concludere un accordo tra loro in materia sociale, e prevede che quest'ultimo possa venire poi recepito dal Consiglio su proposta della Commissione (art. 155 TFUE).

<sup>12</sup> S. GARBEN, *The Constitutional (Im)balance between "the Market" and "the Social" in the European Union*, in *European Constitutional Law Review*, 13, 1, 2017, 28, secondo la quale "the close cooperation with and between the representatives of management and labour in the context of EU social law-making under both methods can be expected to foster balanced results".

ropea nella tutela dei diritti sociali<sup>13</sup>, specie dopo le note pronunce *Viking*, *Laval* e *Rütter*<sup>14</sup>, e ai meccanismi di *governance* delle politiche economiche, soprattutto nell'ambito del cd. Semestre europeo, la valutazione cambia radicalmente, osservandosi un chiaro sbilanciamento tutto a favore del *mercato*<sup>15</sup>.

Uno dei più incoraggianti segnali di ri-equilibrio verso il *sociale* è da individuarsi senza dubbio nella solenne proclamazione, il 17 novembre 2017 a Göteborg, del *Pilastro europeo dei diritti sociali*.

Pare allora utile ripercorrere in breve il cammino che ha portato alla proclamazione di tale ambizioso documento, spiegando in particolare il contesto entro il quale quest'ultimo è stato pensato ed elaborato.

Con il Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000, l'Unione europea pose a se stessa l'obiettivo strategico di divenire entro il 2010 un'economia più competitiva e dinamica in grado di realizzare una "crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro" e una "maggiore coesione sociale"<sup>16</sup>.

Tale obiettivo sarebbe stato raggiunto con una strategia (la cd. *Strategia di Lisbona*) volta, tra l'altro, a modernizzare il "modello sociale europeo"<sup>17</sup> investendo sulle persone e costruendo uno "stato sociale attivo". Il mezzo di attuazione privilegiato di tale strategia avrebbe dovuto essere il cd. *Metodo Aperto di Coordinamento*, strumento chiave mediante il quale orientare, sostenere e coordinare le politiche degli Stati membri in settori sensibili<sup>18</sup> (come la politica sociale) attraverso lo scambio di *best practices*, analisi comparative, relazioni periodiche e sorveglianza multilaterale. Una sorta di "compromesso costituzionale"<sup>19</sup>

---

<sup>13</sup> Sul punto, si v. in particolare A. CIANCIO, *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018, 24-26.

<sup>14</sup> Rispettivamente, C-438/05, C-341/05, C-346/06. Cfr. V. ANGIOLINI, *Laval, Viking, Rüffert e lo spettro di Le Chapelier*, in A. ANDREONI - B. VENEZIANI (a cura di), *Libertà economiche e diritti sociali nell'Unione europea. Dopo le sentenze Laval, Viking, Rüffert e Lussemburgo*, Ediesse, Roma, 2009, 65, che le paragona alla legge "Le Chapelier" della Francia rivoluzionaria con cui si cancellò l'interposizione dei corpi intermedi tra individuo e Stato.

<sup>15</sup> S. GARBEN, *The Constitutional (Im)balance*, cit., 48, secondo cui "compared to the Social Title, the legal framework of economic policy coordination seems to lack the appropriate constitutional safeguards to ensure balance and through inclusion, accountability and legitimacy".

<sup>16</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona*, 23-24 marzo 2000, par. 5.

<sup>17</sup> Sul "modello sociale europeo", si v., su tutti, C. PINELLI, *Modello sociale europeo e costituzionalismo sociale europeo*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2, 2008. Per una ricostruzione complessiva della politica sociale europea degli ultimi anni, e in particolare un'analisi del suo impatto sull'ordinamento italiano, si v. E. ROSSI - V. CASAMASSIMA (a cura di), *La politica sociale europea tra armonizzazione normativa e nuova governance: l'impatto sull'ordinamento italiano*, Pisa University Press, Pisa, 2013.

<sup>18</sup> Cfr. C. DE LA PORTE, *Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas*, in *European Law Journal*, 8, 1, 2002; v. anche M. HARTLAPP, *European Union Social Policy – facing deepening economic integration and demand for a more social Europe with continuity and cautiousness*, in S. BLUM - J. KUHLMANN - K. SCHUBERT (a cura di), *Routledge Handbook of European Welfare Systems*, Routledge, Londra, 2020, che osserva che "the OMC seemed to be the only way out of the decision-making trap which was created by member state resistance to give away social sovereignty". Si v. anche le riflessioni di G. MARTINICO, *L'impatto del Metodo Aperto di Coordinamento sulla "forma di Unione"*, in *Diritto pubblico*, 2, 2009.

<sup>19</sup> Cfr. J. ZEITLIN, *Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?*, in G. DE BÚRCA (a cura di), *EU Law and the Welfare State: in Search of Solidarity*, Oxford University Press, Oxford, 2005, 213-242.

per raggiungere obiettivi sociali comuni nell'UE, ma con un processo flessibile e decentralizzato al fine di gestire (ma allo stesso tempo preservare) la *diversità*<sup>20</sup> dei sistemi e delle politiche sociali degli Stati membri.

Nel tempo, diversi fattori, di natura sia *lato sensu* costituzionale che politica, hanno contribuito a frenare le ambizioni di Lisbona<sup>21</sup>. Innanzitutto, l'allargamento dell'Unione ha aumentato la diversità dei modelli economico-sociali tra gli Stati membri<sup>22</sup>. In particolare, i paesi dell'Europa centro-orientale che hanno fatto ingresso nel 2004 e nel 2007 hanno tendenzialmente spinto per il mantenimento di un marcato modello liberale, rendendo più difficile l'adozione di legislazione sociale a livello dell'Unione<sup>23</sup>.

La crisi finanziaria del 2011 ha reso poi ancor più difficile, sia a livello nazionale che a livello europeo, il mantenimento di standard sociali elevati<sup>24</sup>. Le politiche di risanamento di bilancio imposte dall'Unione, come spiegato dallo stesso Parlamento europeo nel 2016, hanno prodotto "gravi disagi sociali", cosicché "la Unione europea stessa ha iniziato a essere percepita da molti cittadini quale fautrice di divergenza, disuguaglianze e ingiustizia sociale" e "responsabile del deterioramento dei sistemi previdenziali e percepito come una minaccia per il benessere della popolazione"<sup>25</sup>.

Se la precarietà delle condizioni sociali ed economiche determinata dalla crisi ha reso l'integrazione sociale a livello dell'UE più difficile, è al contempo aumentata la pressione per una maggiore attenzione dell'Unione verso il sociale<sup>26</sup>. Esigenza colta dal Presidente della Commissione Juncker, che nel 2015 affermava: "l'ambizione dell'Europa dovrebbe essere quella di ottenere una *tripla A sociale*"<sup>27</sup>.

Pare quindi corretto considerare il Pilastro come una risposta dell'Unione all'indebolimento dei diritti sociali conseguito alle politiche promosse durante la crisi<sup>28</sup>, inquadrando nell'ambito del più generale sforzo politico della Commissione di costruire un'Unione economica e monetaria "più profonda e più equa"<sup>29</sup>.

---

<sup>20</sup> F. W. SCHARPF, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, in *Journal of Common Market Studies*, 40, 4, 2002, 652, secondo cui la scelta di utilizzare il Metodo Aperto di Coordinamento è spiegata dal fatto che "the present diversity of national social-protection systems and the political salience of these differences make it practically impossible for them to agree on common European solutions".

<sup>21</sup> Tanto che di recente si è parlato di un "displacement" dell'Europa sociale: si v. la Special Section della *European Constitutional Law Review*, 14, 2018 intitolata "*The displacement of Social Europe*". In particolare, si v. C. KILPATRICK, *The displacement of Social Europe: a productive lens of inquiry*, 62-74.

<sup>22</sup> Per una ricostruzione socio-economica sul punto, si v. F. W. SCHARPF, *The Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot Be a "Social Market Economy"*, in *Socio-Economic Review*, 8, 2, 2010.

<sup>23</sup> Sul punto si v. P. COPELAND, *EU enlargement, the clash of capitalisms and the European social model*, in *Comparative European Politics*, 10, 4, 2012, 476.

<sup>24</sup> Sui rapporti tra diritti sociali e crisi economico-finanziaria, tra i molti, si v. G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2014; D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in *Gruppi di Pisa.it*, 2012.

<sup>25</sup> Si v. Commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo, *Relazione su un pilastro europeo dei diritti sociali*, 20 dicembre 2016, (2016/2095(INI)), p. 27.

<sup>26</sup> Si v. sul punto S. GARBEN, *The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?*, in *European Constitutional Law Review*, 14, 2018, 212-215.

<sup>27</sup> Commissione Europea, *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*, 2015.

<sup>28</sup> C. KILPATRIK, *The displacement of social Europe*, cit., 66.

<sup>29</sup> Orientamenti politici per la prossima Commissione europea, *Un nuovo inizio per l'Europa: il mio pro-*

### 3. Il Pilastro europeo dei diritti sociali: una guida per un nuovo “processo di convergenza”

In occasione del discorso sullo *Stato dell'Unione* del settembre 2015, il Presidente Juncker annunciava la creazione di un Pilastro europeo dei diritti sociali<sup>30</sup>, di cui la Commissione presentava una prima bozza nel marzo 2016, avviando un'ampia consultazione pubblica che coinvolgeva cittadini, parti sociali, società civile, Stati membri e istituzioni dell'UE<sup>31</sup>.

A seguito delle consultazioni e dei dialoghi promossi con le diverse parti interessate<sup>32</sup>, la Commissione adottava il 26 aprile 2017 un corposo insieme di provvedimenti, tra cui una *Proposta di proclamazione inter-istituzionale* del Pilastro, una *Comunicazione* alle altre istituzioni, una *Raccomandazione*, una serie di iniziative, anche legislative, collegate al Pilastro e altri documenti di accompagnamento<sup>33</sup>.

In occasione del *Vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita* di Göteborg del 17 novembre 2017, di fronte ai leader dei 27 Stati membri, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione proclamavano congiuntamente il “Pilastro europeo dei diritti sociali”.

Il Pilastro non è dunque un unico documento, ma deve più correttamente intendersi come un'agenda o un *processo*<sup>34</sup>, che comprende proposte sia legislative che di *soft-law*: usando il linguaggio del Pilastro (Preambolo, n. 12), si tratta di una *guida* “per realizzare risultati sociali e occupazionali efficaci”, o, come dichiarato di recente dalla Commissione, una *guida* “per un nuovo processo di convergenza”<sup>35</sup> verso migliori condizioni di vita e di lavoro nell'Unione.

E' stata la Commissione, sin dalla presentazione della prima bozza di Pilastro, a chiarirne efficacemente gli obiettivi: un punto di riferimento per favorire un processo di convergenza sociale verso l'alto; uno strumento per completare, rafforzare e rivedere il cd. *social acquis* dell'Unione; uno strumento volto a contrastare la crisi di legittimità dell'Unione europea<sup>36</sup>.

---

*gramma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico*, 15 luglio 2014.

<sup>30</sup> Si v. J. Juncker, *Stato dell'Unione 2015*, 9 settembre 2015: “I will want to develop a European pillar of social rights, which takes account of the changing realities of Europe's societies and the world of work. And which can serve as a compass for the renewed convergence within the euro area”.

<sup>31</sup> Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Avvio di una consultazione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, 8 marzo 2016, COM(2016) 127 final.

<sup>32</sup> Su cui si tornerà *amplius* nei parr. 4 e 5.

<sup>33</sup> L'interno “pacchetto” di misure è consultabile al seguente link: [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_en#documents](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en#documents)

<sup>34</sup> S. GARBEN, *The European Pillar*, cit., 216.

<sup>35</sup> Sulla funzione di guida collegata alla “dimensione ideativa e motivazionale” del Pilastro, si v. M. FERRERA, *Si può costruire una Unione sociale europea?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2018, 576.

<sup>36</sup> Si v. P. VESAN - F. CORTI, *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e la strategia sociale di Juncker: un'agenda per la ricerca*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2018, 127.

Il pacchetto di misure varato dalla Commissione comprende principalmente atti di *soft law* (tra cui una raccomandazione ex art. 292 TFUE e una proposta di accordo inter-istituzionale<sup>37</sup>), accompagnati però anche da proposte di cd. *hard law* (una proposta di Direttiva e due documenti di avvio di consultazione delle parti sociali ai sensi dell'art. 154 TFUE, che può portare alla conclusione di accordi da recepire, su proposta della Commissione, con una decisione del Consiglio<sup>38</sup>).

In particolare, l'accordo inter-istituzionale proclamato a Göteborg elenca venti principi e diritti in materia sociale<sup>39</sup>, che, come chiarito dalla Commissione, sono già presenti nell'*acquis* dell'Unione (in particolare nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>40</sup>), ma che, essendo stati "fissati in momenti diversi, in modi diversi e in forme diverse", sono riuniti in unico documento al fine di "renderli più visibili, più comprensibili e più espliciti per i cittadini e per gli attori a tutti i livelli"<sup>41</sup>.

Il Pilastro è stato diversamente accolto in dottrina: taluni ne hanno sottolineato le potenzialità<sup>42</sup>, altri invece ne hanno messo in luce i punti di debolezza, considerandolo mero "esercizio tecnocratico di prefigurazione di scenari in perfetto stile manageriale, come tale totalmente privo di un'autentica visione politica"<sup>43</sup>.

---

<sup>37</sup> Si v. J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali dopo il "social summit" di Göteborg: rafforzamento o impoverimento?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018, 55 che chiarisce come l'accordo inter-istituzionale, "atto atipico", "non rappresenta solo un patto politico, ma produce in virtù dei principi di leale collaborazione e di certezza giuridica anche un auto-vincolo delle stesse istituzioni nell'interpretazione del diritto dell'UE, potendo dare inizio a un procedimento di formazione di consuetudini interpretative condivisibili dagli stati membri".

<sup>38</sup> In particolare: una proposta di Direttiva relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza (COM(2017) 253 final); due documenti di consultazione delle parti sociali ex articolo 154 su un eventuale intervento dell'UE per affrontare le sfide dell'accesso alla protezione sociale per le persone in tutte le forme di occupazione (COM(2017) 2610 final) e su una possibile revisione della direttiva «written statement» (COM(2017) 2611 final).

<sup>39</sup> "Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro" (capo I); "Condizioni di lavoro eque" (capo II); "Protezione sociale e inclusione" (capo III).

<sup>40</sup> Non mancano tuttavia nel Pilastro "nuovi" diritti non contemplati dalla Carta dei diritti UE: ad esempio, il diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso (Principio n. 6), il diritto a un reddito minimo garantito per chiunque non disponga di risorse sufficienti (Principio n. 14) il diritto a servizi di assistenza a lungo termine di qualità e a prezzi accessibili, in particolare per persone in stato di bisogno e vulnerabili (Principi nn. 18 e 19).

<sup>41</sup> Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*, 26 aprile 2017, COM(2017) 250 final, 6.

<sup>42</sup> Si v., tra i molti, A. CIANCIO, *Alle origini*, cit., 20 ss; J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali*, cit., 55, secondo il quale "il pilastro non è semplice ricognizione dell'*acquis*, ma (...) ha l'ambizione di versare olio sul fuoco di alcuni procedimenti già avviati". Per una posizione "intermedia", si v. S. GARBEN, *The European Pillar*, cit., 212, secondo cui "the Pillar has the potential to significantly improve the overall balance between social and economic values (...). However, (...) the Pillar is not capable of addressing the fundamental, constitutional asymmetry that underlies European integration's 'social problem'"; A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018, 38, secondo cui "in sé considerato non acquista significato concreto, se non seguito da quei necessari interventi, anche di tipo normativo, in grado davvero di mutare l'equilibrio tra le istanze del mercato della concorrenza e quelle di un comune livello di tutela dei diritti sociali"; di recente, M. DELLA MORTE, *Tendenze e prospettive dei diritti sociali in Europa: dalla Carta di Nizza al Pilastro di Göteborg*, in *Consulta Online*, Liber amicorum per Paquale Costanzo, 7 luglio 2020, 14-17.

<sup>43</sup> Così S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Politica del diritto*, 4, 2018, 569. Si v. anche criticamente, tra i molti, Id., *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2017, 953; A. COZZI, *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2018, 517, secondo la quale "ritorna il tempo della

In ogni caso, appare indubitabile che si tratti di un'iniziativa che segna l'avvio di un nuovo *processo* di convergenza sociale, che non potrà essere assicurato dalla sola Unione, ma che implica la più ampia collaborazione con tutte le "parti interessate".

### **3.1. Le proposte di attuazione del Parlamento europeo e della Commissione tra monitoraggio e azione**

Dato il suo contenuto ancora in gran parte da concretizzare, le istituzioni dell'Unione hanno da subito sottolineato l'esigenza di una pronta implementazione del Pilastro<sup>44</sup>, proponendo metodi e delineando percorsi da seguire a tal fine.

Il Parlamento, con una Risoluzione del 19 gennaio 2017<sup>45</sup>, invitava la Commissione a non relegare il Pilastro all'infelice destino di una "dichiarazione di principi e di buone intenzioni", ma a rafforzare i diritti sociali "con strumenti concreti e specifici" e a presentare una "chiara tabella di marcia delle misure concrete per una piena attuazione pratica" del Pilastro, prevedendo adeguati "meccanismi (anche politici)" allo scopo.

Pochi mesi dopo la proclamazione solenne del Pilastro, nel marzo 2018 la Commissione presentava un piano di *monitoraggio* della sua attuazione<sup>46</sup>, da svolgersi su due livelli, quello dell'Unione e quello nazionale.

A livello dell'Unione, l'attuazione del Pilastro dovrebbe consistere essenzialmente nell'aggiornamento e nel completamento della normativa esistente in materia sociale e nell'introduzione di nuove iniziative legislative, insieme all'integrazione delle "priorità sociali" in tutti i settori di competenza dell'Unione<sup>47</sup>.

Quanto al livello degli Stati membri – principali responsabili per l'attuazione – il Pilastro assume invece un ruolo di *guida* verso risultati efficienti nel settore sociale, nel rispetto delle diversità delle situazioni nazionali e senza imporre soluzioni valide per tutti<sup>48</sup>.

Strumento importante per il monitoraggio dei principali progressi compiuti dagli Stati membri nei settori oggetto del Pilastro è costituito dal *Semestre europeo per il coordinamento delle politiche*<sup>49</sup>, in particolare tramite la definizione di priorità sociali – ora poste "su un piano di parità" con gli obiettivi economici al centro del ciclo annuale di *governance* economica<sup>50</sup> – e l'individuazione di azioni concrete all'interno dei *programmi nazionali di riforma pre-*

---

'visibilità' in luogo della prescrivibilità dei diritti".

<sup>44</sup> Sull'esigenza di una pronta implementazione del Pilastro, di recente, M. DELLA MORTE, *Tendenze e prospettive*, cit., 18, il quale osserva che "proseguire nell'attuazione dei diritti e dei principi indicati dal Pilastro sembra, oggi, operazione veramente indefettibile (pur con i limiti dello strumento che si sono sinteticamente evidenziati)", e che "l'attuazione del Pilastro si pone come elemento imprescindibile per sostenere i soggetti che più hanno sofferto lo shock economico causato dal Covid- 19".

<sup>45</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017 su un pilastro europeo dei diritti sociali, (2016/2095(INI)).

<sup>46</sup> COM(2018) 130 final, cit..

<sup>47</sup> *Ivi*, 3-9.

<sup>48</sup> *Ivi*, 9-11.

<sup>49</sup> Sul punto si v. l'analisi di N. MACCABIANI, *Il duplice "stress test" del Pilastro europeo dei diritti sociali nell'UEM in via di completamento: nuove iniziative, vecchie questioni*, in *Federalismi.it*, n. 24/2018.

<sup>50</sup> Sulla "socializzazione" del Semestre europeo, si v. J. ZEITLIN - B. VANHERCKE, *Economic Governance in*

disposti dagli Stati membri, poi valutati dalla Commissione nell'ambito delle *raccomandazioni specifiche per paese*<sup>51</sup>.

Dopo le elezioni europee, la nuova Commissione ha presentato nel gennaio 2020 una tabella di marcia per l'elaborazione di un *piano d'azione* per "concretizzare" i diritti e i principi del Pilastro da presentare agli inizi del 2021<sup>52</sup>.

A tal fine, la Commissione ha avviato un'ampia discussione con tutti gli Stati membri e le Regioni, con le istituzioni dell'Unione, le parti sociali e la società civile, tutti invitati a presentare entro novembre 2020 le loro osservazioni sulle azioni necessarie e ad assumere impegni concreti per attuare il pilastro<sup>53</sup>. L'obiettivo è quello di "elaborare congiuntamente un piano d'azione che rispecchi tutti i contributi ricevuti, da sottoporre ad approvazione al *più alto livello politico*".

A una prima disamina, le proposte di implementazione presentate dalla Commissione non sembrano distanziarsi di molto dagli usuali meccanismi di *governance* (in particolare, dal metodo aperto di coordinamento) che hanno connotato l'azione dell'Unione in materia sociale negli ultimi due decenni<sup>54</sup>, nonostante alcuni propositi della Commissione che ora si analizzeranno sembrano suggerire una diversa conclusione.

#### 4. Il "nuovo inizio" per il dialogo sociale

Nella Comunicazione del 2018 sull'attuazione del Pilastro, la Commissione dichiarava di impegnarsi a collaborare strettamente con le parti sociali a tutti i livelli, nell'ottica di promuovere "un *nuovo inizio per il dialogo sociale*"<sup>55</sup>.

Tale impegno riflette un'ambizione dello stesso Pilastro, ove si valorizza il "ruolo centrale" del dialogo sociale ai fini del rafforzamento dei diritti sociali e il "ruolo cruciale" delle parti sociali nello sviluppo e nella realizzazione del Pilastro (Preambolo, n. 20)<sup>56</sup>.

---

*Europe 2020: Socialising the European Semester against the Odds?*, in D. NATALI - B. VANHERCKE (a cura di), *Social Policy in the European Union: State of Play 2015*, ETUI, Bruxelles, 2015.

<sup>51</sup> Si v. M. DAWSON, *New governance and the displacement of Social Europe: the case of the European Semester*, in *European Constitutional Law Review*, 4, 2018; F. COSTAMAGNA, *National social spaces as adjustment variables in the EMU: A critical legal appraisal*, in *European Law Journal*, 24, 2018, 179-180, che osserva che per il momento "it is doubtful whether this evolution actually marks the end of the prioritisation of economic objectives over social ones within the Semester".

<sup>52</sup> COM(2020) 14 final, cit.

<sup>53</sup> Le osservazioni e gli impegni potranno essere presentati tramite la pagina web <https://ec.europa.eu/social/yoursay-socialeurope>.

<sup>54</sup> Si v., per es., COM(2018) 130, cit., 12, ove la Commissione si dichiara pronta a "fornire assistenza tecnica, promuovere l'analisi comparativa e lo scambio di buone pratiche", elementi che richiamano gli strumenti cardine del Metodo aperto di coordinamento. Si v. anche S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza*, cit., 563.

<sup>55</sup> COM(2018) 130, cit., 3.

<sup>56</sup> Dialogo sociale che riceve poi consacrazione in un autonomo principio del Pilastro (n. 8). La Commissione è stata così invitata dalle altre istituzioni a sostenere il potenziamento delle capacità istituzionali del dialogo sociale [Parlamento europeo, (2016/2095(INI)), cit.] e ad elaborare meccanismi in grado di favorire la partecipazione di tutti gli attori sociali rappresentativi (si v. il parere del Comitato economico e sociale europeo su «Il pilastro europeo dei diritti sociali — valutazione dell'attuazione iniziale e raccomandazioni per il futuro», 25 settembre 2019, 2020/C 14/01, spec. punti 1.6 e 2.6.3).

Per comprendere in cosa consista quel “nuovo inizio” per il dialogo sociale, è opportuno richiamarne brevemente la genesi e l’evoluzione storica, analizzando poi come concretamente le parti sociali sono state coinvolte nella costruzione e nell’avviata implementazione del Pilastro.

La creazione di un canale privilegiato di confronto tra l’Unione e le parti sociali nasce<sup>57</sup> dalla convinzione che un dialogo sociale istituzionalizzato avrebbe permesso di superare più agilmente le situazioni di stallo che caratterizzavano il processo decisionale dell’Unione in materia sociale, garantendo al contempo maggiore *effettività*, soprattutto dal punto di vista della successiva implementazione a livello nazionale, alle politiche così elaborate<sup>58</sup>.

Con l’*Accordo sulla politica sociale* del 1991, riprodotto nell’omonimo Protocollo allegato al TCE dal trattato di Maastricht, venne previsto un obbligo per la Commissione, prima di presentare proposte in materia sociale, di *consultare* le parti sociali europee e il diritto di queste di *negoziare* un accordo per sostituire una proposta della Commissione<sup>59</sup>.

Il dialogo sociale<sup>60</sup> venne poi definitivamente “costituzionalizzato” con il Trattato di Lisbona<sup>61</sup>: l’art. 152 del TFUE afferma infatti che l’Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, facilitando il dialogo *tra* di esse, nel rispetto della loro autonomia, e individua quale sede di promozione di tale dialogo il *Vertice sociale trilaterale per la crescita e l’occupazione*<sup>62</sup>.

Tale modello è stato nel tempo posto sempre più sotto pressione dal progressivo declino di visibilità delle organizzazioni europee che rappresentano il lavoro e le imprese e dalla

---

<sup>57</sup> Le origini del dialogo sociale europeo risalgono ai cd. *incontri di Val Duchesse*, iniziati nel novembre 1985 e promossi dall’allora Presidente della Commissione Jacques Delors come uno tra gli strumenti in grado di conferire una più ampia “dimensione sociale” al mercato unico. Tali incontri si svolgevano tra i rappresentanti delle confederazioni europee dell’industria e dei datori di lavoro (UNICE), del Centro europeo dell’impresa pubblica (CEEP) e della Confederazione europea dei sindacati (CES). Si trattava essenzialmente di uno scambio di *opinioni* tra le parti sociali promosso dalla Commissione europea per la ricerca di posizioni comuni su argomenti di interesse comunitario. Per una completa ricostruzione dell’evoluzione del dialogo sociale europeo, si v. G. FALKNER, *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*, Routledge, Londra, 1998; C. WELTZ, *The European Social Dialogue under articles 138 and 139 of the EC Treaty. Actors, processes, outcomes*, Wolters Kluwer, Milano, 2008.

<sup>58</sup> Si v. sul punto S. SMISMANS, *The European Social Dialogue in the Shadow of Hierarchy*, in *Journal of Public Policy*, 28, 2008, 169-170, che ricorda come “the first three European collective agreements – on parental leave, part-time work and fixed-term contracts – were able to regulate issues that had been blocked for years in the Council under the normal legislative procedure”; G. FALKNER, *EU Social Policy*, cit., 72.

<sup>59</sup> Il contenuto del Protocollo venne poi definitivamente inglobato nel TCE con il Trattato di Amsterdam (v. artt. 138 e 139 TCE).

<sup>60</sup> A partire dal vertice europeo di Laeken nel 2001, ove le parti sociali spinsero per una maggiore *autonomia* del dialogo sociale europeo, si svilupparono due forme principali di dialogo sociale: il “dialogo sociale tripartito”, tra le parti sociali europee e le istituzioni dell’Unione, istituzionalizzato, a partire dal 2003, nel Vertice sociale trilaterale per la crescita e l’occupazione, e il “dialogo sociale bipartito”, intercategoriale e settoriale, tra sindacati europei e le organizzazioni dei datori di lavoro. Per un esame dell’autonomia nel dialogo sociale europeo, si v. M. PERRUZZI, *L’autonomia nel dialogo sociale europeo*, in *Lavoro e diritto*, 4, 2010, 667-696.

<sup>61</sup> Prima di Lisbona, il dialogo sociale “a livello comunitario” trovava sì spazio nei Trattati, ma in misura notevolmente ridotta rispetto alla formulazione odierna: v. art. 138 TCE, oggi art. 154 TFUE.

<sup>62</sup> Viene infine confermato l’obbligo per la Commissione di *consultare* le parti sociali prima di presentare proposte nel settore della politica sociale e anche successivamente sul contenuto della proposta presentata (art. 154 TFUE, ex art. 138 TCE) e la possibilità per le parti sociali europee di *negoziare* accordi che possono portare all’approvazione di direttive tramite procedura legislativa speciale (art. 155 TFUE, ex art. 139 TCE).

parallela decrescita degli iscritti a livello nazionale, accompagnati dal fatto che i governi nazionali, in alcuni paesi, e specie nei recenti periodi di crisi economica, hanno ostacolato il dialogo con le parti sociali e agito per la cd. “disintermediazione”<sup>63</sup>.

è con tali importanti sfide sullo sfondo che nel giugno 2016 l’Unione e le parti sociali europee<sup>64</sup> sono giunte alla firma di una Dichiarazione quadripartita su *Un nuovo inizio per il dialogo sociale*<sup>65</sup> impegnandosi a coinvolgere maggiormente queste ultime nel processo di elaborazione politica e legislativa dell’UE e nell’ambito del Semestre europeo<sup>66</sup>.

L’espressione “nuovo inizio” utilizzata nella Comunicazione del 2018 sembra dunque da intendersi sia come un richiamo alla Dichiarazione Quadripartita del 2016 - della quale si ripropongono, nel diverso ma affine contesto dell’attuazione del Pilastro, i contenuti essenziali - sia come auspicio di rilancio del ruolo delle parti sociali a tutti i livelli dopo la crisi finanziaria del 2011.

#### **4.1. Il “ruolo cruciale” delle parti sociali nell’elaborazione e nell’implementazione del Pilastro**

Si tratta ora di esaminare in che misura e in quale forma le parti sociali sono state coinvolte nei processi di elaborazione e implementazione del Pilastro avviati dalla Commissione, analisi che permetterà di meglio apprezzare il significato da attribuire al “nuovo inizio” per il dialogo sociale.

---

<sup>63</sup> Cfr., sul punto, S. SCIARRA, *How Social Will Social Europe Be in the 2020s*, in *German Law Journal*, 21, 2020, 86; F. GUARRIELLO, *Il Pilastro europeo e la riscoperta del ruolo delle parti sociali*, in G. BRONZINI (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Edizioni Fondazione Basso, Roma, 2018, 60. Si v. sul punto anche W. BROWN, *Le parti sociali a livello comunitario* e T. BOERI, *Sindacati in Europa: quando presenza e influenza non coincidono*, entrambi in *Diritto delle relazioni industriali*, 3, 2001. Per una ricostruzione complessiva del coinvolgimento delle parti sociali nei processi decisionali degli Stati Membri, si v. EUROFOUND, *The involvement of social partners in national policymaking*, Publications Office of the European Union, 2019.

<sup>64</sup> La Confederazione Europea dei Sindacati (CES – ETUC in inglese), che rappresenta i lavoratori; la Confederazione europea delle imprese (BusinessEurope), che rappresenta i datori di lavoro. Il CEEP (European Centre of Employers and Enterprises providing Public services), che associa a livello europeo le organizzazioni associative dei datori di lavoro a partecipazione pubblica e le imprese che svolgono attività di interesse economico generale; l’Associazione europea dell’artigianato, delle piccole e medie imprese (UEAPME), che rappresenta le associazioni di piccole e medie imprese europee.

<sup>65</sup> [https://www.etuc.org/sites/default/files/press-release/files/statement\\_on\\_a\\_new\\_start\\_for\\_social\\_dialogue.pdf](https://www.etuc.org/sites/default/files/press-release/files/statement_on_a_new_start_for_social_dialogue.pdf)

<sup>66</sup> Così oggi per esempio le parti sociali iniziano ad essere coinvolte anche nell’ambito del processo del Semestre europeo. Specialmente, nella preparazione dei Programmi nazionali di riforma, come confermato dalla decisione 2018/1215 del Consiglio del 16 luglio 2018 sugli *orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell’occupazione*, ove all’orientamento n. 7 si legge che “gli Stati membri dovrebbero garantire il coinvolgimento tempestivo e significativo delle parti sociali nell’elaborazione e nell’attuazione delle riforme e delle politiche occupazionali, sociali e, ove pertinente, economiche”, e delle Raccomandazioni specifiche per paese. Si v., su quest’ultimo punto, M. DAWSON, *New governance*, cit., 199; S. SABATO - B. VANHERCKE - S. SPASOVA, *Listened, but not Heard? Social Partners’ Multilevel Involvement in the European Semester*, OSE Paper Series, 35, 2017, 38, che mettono però in guardia dal rischio che il maggiore coinvolgimento delle parti sociali nel Semestre europeo finisca per accrescere le opportunità per le parti sociali “to be listened to”, lasciando allo stesso tempo immodificata la loro capacità “to be heard”; F. COSTAMAGNA, *National social spaces*, cit., 179-180. Si v. anche EUROFOUND, *Exploring the connections between EU- and national-level social dialogue*, Publications Office of the European Union, 2018 e EUROFOUND, *The involvement of social partners*, cit.

Quanto alla *elaborazione* del Pilastro, con la Comunicazione del marzo 2016<sup>67</sup> la Commissione proponeva un primo schema preliminare di Pilastro e avviava per il periodo da marzo a dicembre 2016 un'ampia *consultazione pubblica* per raccogliere le osservazioni delle parti interessate su tale proposta, invitando le parti sociali dell'UE a svolgere un ruolo attivo nella formulazione del Pilastro<sup>68</sup>.

Queste ultime sono state così poste nella condizione di poter giocare un "ruolo speciale" nella elaborazione del Pilastro<sup>69</sup>.

Quanto all'*attuazione* del Pilastro, possono farsi ad oggi almeno tre esempi concreti di dialogo tra la Commissione e le parti sociali.

Nell'aprile 2017, quale iniziativa collegata all'istituzione del Pilastro, la Commissione avviava la prima fase di consultazione con le parti sociali ai sensi dell'articolo 154 del TFUE su una possibile azione per affrontare le sfide dell'accesso alla protezione sociale per le persone in tutte le forme di occupazione<sup>70</sup>, in attuazione del Principio n. 12 del Pilastro (*Protezione sociale*).

A causa della mancata disponibilità dell'associazione rappresentativa dei datori di lavoro di negoziare un accordo ai sensi dell'art. 155 TFUE, specialmente per motivi legati al rispetto del principio di sussidiarietà<sup>71</sup>, è stata la sola Commissione a portare avanti il proce-

---

<sup>67</sup> COM(2016) 127 final, cit.

<sup>68</sup> La partecipazione delle parti sociali nell'elaborazione del Pilastro non deve tuttavia ritenersi limitata ad una mera "consultazione" da parte della Commissione dei sindacati e delle associazioni imprenditoriali. Sarebbe anzi un errore – cui peraltro si potrebbe essere indotti dal linguaggio utilizzato dalla stessa Comunicazione della Commissione – confondere la "consultazione pubblica" con il dialogo sociale, solo quest'ultimo sede "costituzionale" di partecipazione delle parti sociali per l'elaborazione delle politiche europee in materia sociale. La Commissione nelle proprie Comunicazioni [si v. per es. *Partenariato per il cambiamento in un'Europa allargata. Rafforzare il contributo del dialogo sociale europeo*, 12 agosto 2004, COM(2004) 557 final] riconduce alla nozione di dialogo sociale sia "le discussioni fra i partner sociali europei, le loro azioni condivise e la possibile negoziazione tra gli stessi" sia "le discussioni fra i partner sociali e le istituzioni dell'Unione europea". I sindacati europei invece tengono alla distinzione, più volte ribadita (si v. per es. la già richiamata Dichiarazione di Laeken del 2001) tra "consultazione delle parti sociali" e "dialogo sociale", quest'ultimo posto a definire solo "l'attività bipartita delle parti sociali, sia essa indotta o meno dalle consultazioni ufficiali della Commissione ai sensi degli artt. 137 e 138 del Trattato". Sul punto, cfr. M. PERRUZZI, *L'autonomia*, cit., 669-670. Le consultazioni pubbliche possono quindi essere solo complementari al - ma non coincidere con - il dialogo sociale. Ed è proprio questa la differenza più netta tra il dialogo sociale e il "più blando" dialogo civile, sul quale ci si soffermerà nel par. 5.

<sup>69</sup> La Commissione ha organizzato due audizioni (il 6 giugno e il 14 ottobre 2016) con le delegazioni delle parti sociali europee maggiormente rappresentative (CES, BusinessEurope, CEEP e UEAPME). I leader delle parti sociali dell'UE hanno poi avuto due scambi a livello politico sul Pilastro l'11 aprile e il 9 dicembre 2016. Dall'avvio della consultazione, il Pilastro è stato anche affrontato in tutte le riunioni del *Vertice sociale tripartito* e di molti comitati di dialogo sociale settoriale. Cfr. anche Cfr. il report predisposto dalla Commissione sui risultati della consultazione pubblica, che può essere consultato al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1494929508490&uri=CELEX:52017SC0206>.

<sup>70</sup> COM(2017) 2610 final, cit.

<sup>71</sup> La prima fase del processo di consultazione si è svolta tra il 26 aprile 2017 e il 23 giugno 2017., al termine della quale le parti sociali hanno deciso di non negoziare un accordo ai sensi dell'art. 155 TFUE, specie per l'opposizione della rappresentanza dei datori di lavoro (BusinessEurope), secondo la quale la questione avrebbe dovuto essere affrontata a livello degli Stati membri, mentre l'UE avrebbe dovuto limitarsi a promuovere la protezione sociale attraverso strumenti di "soft-governance" (OMC o nell'ambito del Semestre europeo). Si v. la posizione di BusinessEurope del 23 giugno 2017, disponibile al seguente link: [https://www.besbusiness.eu/sites/buseur/files/media/position\\_papers/social/2017-06-23\\_access\\_to\\_social\\_protection\\_-\\_reply\\_to\\_consultation.pdf](https://www.besbusiness.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/social/2017-06-23_access_to_social_protection_-_reply_to_consultation.pdf), da confrontare con la posizione espressa dalla CES, favorevole invece alla negoziazione ex art. 155 TFUE (v. <https://www.etuc.org/en/document/etuc-position->

dimento<sup>72</sup>, conclusosi con l'approvazione della Raccomandazione del Consiglio dell'8 novembre 2019 *sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi*<sup>73</sup>.

È interessante notare che la Commissione, trovando il favore della rappresentanza dei lavoratori, aveva menzionato tra gli strumenti più appropriati per promuovere la protezione sociale negli Stati membri anche quello vincolante di una *direttiva*<sup>74</sup>, nonostante poi la pressione esercitata dai datori di lavoro sul Consiglio abbia determinato il “declassamento” della proposta a *raccomandazione* ex art. 292 TFUE.

Un secondo esempio di implementazione “partecipata” del Pilastro si è avuto con la proposta di revisione della Direttiva 91/533/CEE relativa all'obbligo del datore di lavoro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro, una delle specifiche iniziative annunciate dalla Commissione nell'aprile 2017, in attuazione dei Principi n. 5 (*Occupazione flessibile e sicura*) e n. 7 (*Informazioni sulla condizione di lavoro e sulla protezione in caso di licenziamento*) del Pilastro.

Dopo le due fasi di consultazione avviate dalla Commissione<sup>75</sup>, dato il rifiuto delle parti sociali di negoziare un accordo<sup>76</sup>, l'iniziativa è passata alla Commissione<sup>77</sup>, che ha proposto di ampliare l'ambito di applicazione *ratione personae* della Direttiva, “introducendo una definizione della nozione di ‘lavoratore’ basata sulla giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia (...) riducendo la possibilità che gli Stati membri escludano i lavoratori in rapporti di lavoro di breve durata o occasionali”<sup>78</sup>. Affermazione che trova riscontro solo parziale nella versione finale della Direttiva<sup>79</sup> - approvata il 20 giugno 2019<sup>80</sup> -, la quale si limita a fissare

---

first-stage-consultation-eu-social-partners-possible-action-addressing). Nella seconda fase della consultazione, iniziata il 20 novembre 2017 e conclusasi il 15 gennaio 2018, la CES si è mostrata disponibile ad avviare le negoziazioni, sostenendo inoltre che una direttiva sarebbe stato lo strumento più appropriato. Tuttavia, l'immutata indisponibilità di BusinessEurope ha impedito il proseguimento dei negoziati, interrompendo così il dialogo.

<sup>72</sup> Commissione europea, Documento di consultazione, *Seconda fase di consultazione delle parti sociali ai sensi dell'articolo 154 del TFUE su una possibile azione per affrontare le sfide dell'accesso alla protezione sociale per le persone in tutte le forme di occupazione nel quadro del pilastro europeo dei diritti sociali*, COM(2017) 7773 final, 20 novembre 2017.

<sup>73</sup> (2019/C 387/01).

<sup>74</sup> COM(2017) 7773 final, cit., 11-12.

<sup>75</sup> Commissione europea, *Documento analitico che accompagna il Documento di consultazione Seconda fase di consultazione sulla possibile revisione della direttiva 91/533/CEE nell'ambito del pilastro europeo dei diritti sociali*, 21 settembre 2017, COM(2017) 6121 final. Il 26 aprile 2017 e il 21 settembre 2017 la Commissione ha avviato le due fasi di consultazione delle parti sociali europee sulla possibile direzione e sul contenuto dell'azione dell'Unione, come previsto dall'articolo 154, paragrafo 2, TFUE. La consultazione della prima fase si è svolta dal 24 aprile 2017 al 23 giugno 2017 e la seconda fase dal 21 settembre 2017 al 3 novembre 2017.

<sup>76</sup> Uno dei maggiori punti di frizione tra le rappresentanze dei lavoratori e quelle dei datori di lavoro è stata l'inclusione nella Direttiva di una definizione di “lavoratore”, in linea con la più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia. Un elemento particolarmente osteggiato dai datori di lavoro, secondo i quali quest'ultima disposizione avrebbe violato il principio di sussidiarietà, a fronte di una posizione nettamente più aperta delle rappresentanze dei lavoratori, che avrebbero voluto anche includere i lavoratori autonomi nel campo di applicazione della Direttiva. Cfr. la posizione della CES sulla seconda fase di consultazione circa la revisione della Direttiva 91/533/CEE, Comunicato stampa, 7 novembre 2017: <https://www.etuc.org/en/pressrelease/etuc-calls-written-statement-directive-be-overhauled>.

<sup>77</sup> Si v. Commissione europea, *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea*, COM(2017) 797 final.

<sup>78</sup> *Ivi*, 3.

<sup>79</sup> Sul punto, si v. S. BORELLI – G. ORLANDINI, *Appunti sulla nuova legislazione sociale europea. La direttiva sul distacco transnazionale e la direttiva sulla trasparenza*, in *Questione Giustizia*, 4, 2019.

l'ambito di applicazione a "tutti i lavoratori nell'Unione che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia"<sup>81</sup>. Una formulazione che lascia ampio margine di apprezzamento agli Stati membri, in linea con il principio di sussidiarietà e di conforto alle preoccupate posizioni espresse da alcune parti sociali nel procedimento di consultazione<sup>82</sup>.

Più di recente, allo scopo di "garantire che ogni lavoratore nell'Unione abbia un salario minimo equo" che gli consenta "di vivere dignitosamente ovunque lavori" - obiettivo generale al centro dell'agenda politica della nuova Commissione von der Leyen<sup>83</sup> -, la Commissione ha avviato la consultazione con le parti sociali su una possibile azione per rispondere alle sfide in materia di "retribuzioni minime adeguate"<sup>84</sup>, in attuazione del Principio n. 6 del Pilastro (*Retribuzioni*). Un'iniziativa che, come riporta la stessa Commissione<sup>85</sup>, ha incontrato le resistenze delle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro, contrarie ad un possibile carattere vincolante della proposta. Ad ogni modo, il 28 ottobre di quest'anno, la Commissione ha presentato una proposta di Direttiva ex art. 153, par. 1, lett. b) e par. 2, lett. b), TFUE<sup>86</sup>.

I tre esempi di dialogo sopra richiamati dimostrano come la riuscita dell'implementazione *partecipata* dipenda in gran parte dalla propensione delle stesse parti sociali<sup>87</sup> - fino ad oggi, come visto, perlopiù assente - ad avviare negoziati ex art. 155 TFUE. Anzi, talora è lo stesso coinvolgimento delle parti sociali nei processi decisionali a tradursi in un freno alle iniziative legislative della Commissione, soprattutto per opera delle resistenze opposte dalle rappresentanze dei datori di lavoro.

Un "nuovo inizio" sembra quindi maggiormente apprezzabile guardando all'attività della Commissione nell'implementazione del Pilastro, di cui si nota sia un rinnovato attivismo in ambito sociale, anche in materie – come quella appena citata della retribuzione minima –

---

<sup>80</sup> Direttiva 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea.

<sup>81</sup> Art. 1, par. 2, della Direttiva.

<sup>82</sup> BusinessEurope, *Direttiva Dichiarazione Scritta: sì alla modernizzazione, no a nuovi oneri per le imprese*, Comunicato stampa, 21 dicembre 2017: <https://www.bussinesseurope.eu/publications/written-statement-directive-yes-modernisation-no-new-burdens-companies>.

<sup>83</sup> Si v. U. von der Leyen, *A Union that strives for more. My agenda for Europe*, Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024.

<sup>84</sup> Si v. Commissione europea, Documento di consultazione, *Seconda fase di consultazione con le parti sociali ai sensi dell'art. 154 TFUE su una possibile azione per rispondere alle sfide in materia di retribuzioni minime adeguate*, COM(2020) 3570 final, 3 giugno 2020. Per la prima fase di consultazione, si v. COM(2020) 83 final, 14 gennaio 2020.

<sup>85</sup> COM(2020) 3570 final, cit., 5.

<sup>86</sup> Si v. Commissione europea, *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union*, COM(2020) 682 final, 28 ottobre 2020. Da notare che, rispetto alla originaria proposta, che parlava di "fair minimum wages", si parla ora di "adequate minimum wages".

<sup>87</sup> Come già osservava S. SMISMANS, *The European Social Dialogue*, cit., 161 ss. Si v. anche S. SCIARRA, *How Social*, cit., 86, che osserva che "the long-sighted imagination displayed by Jacques Delors in his 1985-1995 Presidency of the Commission made them co-protagonists in the law-making process, but they are not exercising this prerogative as much as they should".

di non immediata riconducibilità alla sfera di competenza dell'Unione<sup>88</sup>, sia un'accresciuta disponibilità a *definire standard minimi* di tutela con *direttive* ex art. 153, par. 2, lett. *b* TFUE<sup>89</sup>, e non solo a *coordinare* l'azione degli Stati membri con strumenti di *soft law* ex artt. 153, par. 2, lett. *a*, o 156 TFUE.

In definitiva, il “nuovo inizio” proclamato dalla Commissione potrebbe intendersi anche come impegno della stessa a fare maggiore uso, in alternativa ai meccanismi *soft* del Metodo aperto di coordinamento, delle procedure di *hard law* previste dal TFUE, che impongono la partecipazione delle parti sociali nell'elaborazione di iniziative in materia sociale<sup>90</sup> e assegnano al Parlamento europeo una posizione di primo piano assieme al Consiglio<sup>91</sup>.

## 5. Il dialogo civile

Nelle procedure di elaborazione e implementazione del Pilastro ha trovato spazio anche il cd. dialogo civile<sup>92</sup>, con la società civile e i cittadini.

Nell'ambito della già ricordata consultazione pubblica avviata nel marzo 2016, la Commissione si è impegnata in *discussioni* con le “ONG”, “i prestatori di servizi sociali”, “esperti del mondo accademico” e, più in generale, con “il pubblico”.

Nel Report finale sugli esiti della consultazione elaborato dalla Commissione<sup>93</sup>, si evidenzia che le “parti interessate” (*stakeholders*) hanno restituito circa 200 *position papers* e 16.560 risposte al questionario predisposto dalla Commissione, tra cui circa 1000 provenienti da organizzazioni della società civile (400) e da singoli cittadini (555)<sup>94</sup>.

Tale apertura verso contributi esterni, che può prendere la forma di consultazioni pubbliche, conferenze organizzate ad *hoc*, discussioni *on-line*<sup>95</sup>, è destinata a giocare una parte importante anche nell'ambito della sua attuazione.

---

<sup>88</sup> Cfr. art. 153, par. 5, TFUE.

<sup>89</sup> Secondo la Corte di Giustizia, la formulazione della lett. b) dell'art. 153, par. 2, TFUE (“prescrizioni minime applicabili progressivamente”) non significa che l'intervento dell'Unione debba limitarsi al minimo comune denominatore, ovvero al più basso livello di tutela fissato dai diversi Stati membri, bensì a definire uno “standard minimo di protezione” (cfr. CGUE, sentenza del 12 novembre 1996, C-84/94, Regno Unito c. Consiglio, punto 56).

<sup>90</sup> Cfr. art. 154 TFUE.

<sup>91</sup> Cfr., invece, l'art. 156 TFUE, che stabilisce che il Parlamento europeo deve essere solo “pienamente informato”.

<sup>92</sup> Per un'analisi di tale concetto e del ruolo della società civile nella *governance* dell'Unione europea, si v. G. FRANKBERG, *National, Supranational, and Global: Ambivalence in the Practice of Civil Society*, in *European Journal of Legal Studies*, 3, 2008; S. SMISMANS, *European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests*, in *European Law Journal*, 4, 2003; K.A. ARMSTRONG, *Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance*, in *European Law Journal*, 1, 2002; O. DE SCHUTTER, *Europe in Search of its Civil Society*, in *European Law Journal*, 2, 2002.

<sup>93</sup> SWD(2017) 206 final.

<sup>94</sup> Le risposte ricevute possono essere consultate al seguente link: <https://ec.europa.eu/eusurvey/publication/68ec55ca-c915-4ce4-c923-fe9e2591d416?language=it>

<sup>95</sup> Sulla consultazione dei soggetti interessati da parte della Commissione, si v. *ex multis* D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in *Diritto pubblico*, 2, 2009, 599-604.

La Commissione, nella Comunicazione del 2018, ha affermato che “le organizzazioni della società civile a tutti i livelli”<sup>96</sup>, al pari delle parti sociali, sono chiamate a svolgere un “ruolo cruciale” nella realizzazione dei Principi del Pilastro. Nella Comunicazione del 2020, in vista della messa a punto del già ricordato *Piano d'azione*, la Commissione ha avviato un'ampia discussione anche con “la società civile”, “che esprime opinioni fondamentali sulle questioni che più stanno a cuore ai nostri cittadini”.

In linea con gli obiettivi a più riprese riproposti a partire dal Libro bianco sulla *governance* del 2001, ove si sottolineava la necessità di “rafforzare la cultura della consultazione e del dialogo” con la società civile<sup>97</sup>, sino alla Strategia Europa 2020<sup>98</sup> e all'Agenda *Legiferare Meglio* del 2015 con l'impegno “consultare di più e ascoltare meglio”<sup>99</sup>, l'interazione con le parti interessate e i cittadini viene oggi valorizzata “*throughout the policy cycle*”<sup>100</sup>.

La lettura congiunta di tali documenti strategici e delle recenti Comunicazioni sull'attuazione del Pilastro suggerisce quindi che la Commissione considera il dialogo civile elemento importante non solo nelle consultazioni collegate all'iniziativa legislativa, ma anche nell'individuazione delle migliori modalità di attuazione delle politiche dell'Unione a tutti i livelli, ferma la sua distinzione con il dialogo sociale.

Quest'ultimo, infatti, trova nei Trattati un *autonomo* fondamento (artt. 152-155 TFUE), a differenza di quel che avviene per il dialogo civile<sup>101</sup>. Tale scelta si spiega in ragione della diversa natura dei due dialoghi: l'interesse (*stake*) cambia nettamente a seconda che i suoi “portatori” (*holders*) siano le organizzazioni della società civile oppure le parti sociali. Queste ultime, infatti, consultate tramite la sede istituzionale del *Vertice sociale trilaterale*, sono spesso direttamente responsabili dell'attuazione della politica alla cui elaborazione sono chiamate a contribuire, per esempio attraverso lo strumento della contrattazione collettiva. Elemento non sempre presente nel dialogo civile, ove, di regola, l'incentivo delle organizzazioni della società civile a impegnarsi nel dialogo è “altruistic” e non “self-interested”, con

---

<sup>96</sup> Per “società civile” la Commissione europea, a partire dal noto Libro Bianco sulla governance europea, intende le organizzazioni non governative (ONG), le associazioni professionali, le organizzazioni di carità, le organizzazioni di base (CBOs), le organizzazioni che cointeressano i cittadini nella vita locale e comunale, con un particolare contributo delle chiese e delle comunità religiose. La Commissione ricomprende nella definizione anche le organizzazioni sindacali e le associazioni padronali (le “parti sociali”), anche se ne riconosce un “ruolo particolare”, tale da meritare un'autonoma considerazione. Cfr. Commissione europea, *La governance europea. Un libro bianco*, 25 luglio 2011, COM(2011) 428 final, 15.

<sup>97</sup> Si v. Commissione europea, *La governance europea*, cit., 15. Si v. anche il Parere del Comitato economico e sociale in merito a *Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea*, 17 novembre 1999, (1999/C 329/10), secondo cui “il modello di partecipazione della società civile presenta inoltre la possibilità di rafforzare la fiducia nel sistema democratico, creando in tal modo un clima più positivo per le riforme e per l'innovazione”.

<sup>98</sup> La strategia istituisce un nuovo “partenariato” tra le istituzioni dell'UE, i governi nazionali e regionali e le “parti interessate”. Cfr. Commissione europea, Comunicazione, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 3 marzo 2010, COM(2010) 2020 final, 33.

<sup>99</sup> Si v. COM(2015) 215 final, cit.

<sup>100</sup> Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Completare il programma “Legiferare meglio”: soluzioni migliori per conseguire risultati migliori*, 24 ottobre 2017, COM(2017) 651 final, 6.

<sup>101</sup> Da considerare quale attuazione del principio di democrazia partecipativa di cui all'art. 11 TUE, che, al par. 2, afferma che “le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile”.

l'eccezione solo di quei soggetti privati che provvedono materialmente all'erogazione di servizi ai cittadini (come alcuni enti del Terzo Settore)<sup>102</sup>.

Nel contesto del Pilastro, la valorizzazione del dialogo civile sembra quindi doversi leggere come diretta ad arricchire le descritte occasioni di ampia partecipazione con la voce degli *attori della società civile*, che “possono investirsi di un ruolo sorprendentemente attivo e ricco di sviluppi”<sup>103</sup>.

## 6. Il “dialogo politico”

Il nuovo inizio invocato dalla Commissione pare in realtà riproporre alcune criticità già riscontrate in passato, legate alla scarsa valorizzazione del dialogo per così dire “politico”<sup>104</sup>, con il Parlamento europeo e i partiti politici.

Il Parlamento europeo, con la già citata Risoluzione del gennaio 2017<sup>105</sup>, invitava la Commissione a presentare proposte su un Pilastro che fosse “solido”, da attuare mediante strumenti concreti, anche legislativi, e “meccanismi politici”. Un invito che pare rimasto inascoltato: nella Comunicazione della Commissione del 2018 non si fa alcun cenno al ruolo dell'organo rappresentativo europeo, mentre la Comunicazione del 2020 si limita ad includerlo tra i soggetti (insieme a parlamenti nazionali, Consiglio, governi nazionali, parti sociali e società civile) con cui avviare un'ampia discussione<sup>106</sup>.

Inoltre, del tutto assente nelle Comunicazioni è il richiamo ai partiti politici, europei o nazionali. Un coinvolgimento indiretto, tramite i gruppi parlamentari, è assicurato dalla partecipazione dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo. Tuttavia, una tale assenza fa sì

---

<sup>102</sup> Così K.A. ARMSTRONG, *Rediscovering Civil Society*, cit., 121-126; Si v. anche D. OBRADOVIC, *The Distinction between the Social and the Civil Dialogue in the European Union*, in *Current Politics and Economics of Europe*, 9, 1, 2005;

<sup>103</sup> Così J. HABERMAS, *Fatti e norme*, Laterza, Bari, 2013, spec. 427, che considera la società civile dotata di “una maggiore sensibilità nel percepire e individuare nuove situazioni problematiche”, e in grado di “capovolgere, nella sfera pubblica e nel sistema politico, la direzione convenzionale delle circolazioni comunicative, e di modificare così la modalità con cui l'intero sistema dà soluzione ai problemi”.

<sup>104</sup> Si precisa che, nel presente scritto, con il termine “dialogo politico” non si vuole fare riferimento al *political dialogue*, ossia alla cd. procedura “Barroso”, che, a partire dal 2006, ha regolato la trasmissione delle proposte legislative e dei documenti di consultazione della Commissione ai parlamenti nazionali. Su quest'ultimo, si v., per esempio, M. GOLDONI, *The instrumental value of horizontal parliamentary cooperation: subsidiarity review and the political dialogue*, in N. LUPO – C. FASONE (a cura di), *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, Oxford, 2016, pp. 167 e ss. Con tale espressione si vuole invece fare riferimento alla “dimensione politica” del confronto istituzionale, tra la Commissione e il Parlamento europeo e i partiti/gruppi politici, in contrapposizione al dialogo “sociale” e “civile”.

<sup>105</sup> Per una ricostruzione del dibattito all'interno del Parlamento europeo, si v. P. VESAN – F. CORTI, *New Tensions over Social Europe? The European Pillar of Social Rights and the Debate within the European Parliament*, in *Journal of Common Market Studies*, 57, 5, 2019.

<sup>106</sup> Tale limitato coinvolgimento sembra essere dettato dal fatto che molte delle materie toccate dal Pilastro rientrano tra quelle in cui l'azione della Commissione può o deve limitarsi ad un mero coordinamento delle politiche nazionali (art. 156 TFUE), nell'ambito del quale il Parlamento europeo viene solo “pienamente informato”. Laddove la Commissione ritenesse opportuno muoversi attraverso procedure di *hard law*, allora il ruolo del Parlamento (ex art. 153, par. 2, TFUE) riacquisterebbe certamente spazio.

che non emerga – almeno in via ufficiale<sup>107</sup> – la posizione delle diverse famiglie politiche europee, che non vengono direttamente coinvolte nelle procedure di implementazione sopra esaminate.

Senza voler anticipare quanto si dirà più ampiamente nei paragrafi che seguono, basti osservare qui che con il Pilastro sembrano riproporsi i noti problemi di legittimitazione democratica dell'attuale processo decisionale in materia sociale, che rimangono dominati dall'esecutivo ed escludono un'autentica partecipazione parlamentare<sup>108</sup>.

L'apertura alla società civile e ai processi di *mutual learning* tipici del Metodo Aperto di Coordinamento, proposti come punto di svolta all'inizio degli anni 2000, ha contribuito alla *de-politicizzazione* delle deliberazioni all'interno delle istituzioni dell'UE, privando queste ultime del loro potere politico<sup>109</sup>. La natura altamente sensibile e politica delle questioni affrontate<sup>110</sup> richiederebbe, però, un approccio politico e democratico più solido<sup>111</sup>.

## 7. L'incidenza del Pilastro sugli sviluppi della forma di governo dell'Unione

L'analisi fin qui svolta offre lo spunto per alcune riflessioni di carattere più generale, relative all'incidenza che il Pilastro e la sua implementazione, così come immaginata dalla Commissione, possono avere sugli sviluppi della forma di governo in ambito euro-unitario<sup>112</sup>.

L'utilizzo di tale classica categoria del diritto costituzionale, nata per studiare esperienze statali, e tradizionalmente intesa come "il modo con cui le varie funzioni dello Stato

---

<sup>107</sup> Se non attraverso una ricostruzione del dibattito tra i gruppi parlamentari nel Parlamento europeo. Sul punto, si v. P. VESAN – F. CORTI, *New Tensions*, cit., *passim*.

<sup>108</sup> In questo senso, si v. S. GARBEN, *The European Pillar*, cit., 228-230, ove si parla di una necessità di "re-empower the legislator vis-a-vis both the executive and the judiciary". Cfr. anche S. SCIARRA, *How social*, cit., 88, che sottolinea l'esigenza di "re-politicize deliberations whenever essential needs of European citizens are at stake".

<sup>109</sup> S. SCIARRA, *Solidarity and conflict. European Social law in Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, 139-143.

<sup>110</sup> La materia sociale è certamente la più "politica" tra le diverse *policies*, come nota T. LOWI, *Four systems of policy, politics and choice*, in *Public Administration Review*, 32, 1972, 289-310.

<sup>111</sup> Si v. A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici*, cit., 42, che nota come "i diritti sociali potranno acquisire una reale dimensione europea solo nel quadro di un'elaborazione pienamente politica a livello europeo nelle forme e attraverso gli strumenti di una reale democrazia rappresentativa, che operi in particolare tramite un sistema di partiti e organizzazioni sindacali, radicati in tale contesto"; R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali*, cit., 251-252, secondo il quale "è possibile che l'Europa del diritto, che agisce nelle maglie e nei limiti dei Trattati vigenti, debba essere aiutata, in questa fase ancor più che nel passato, dall'Europa della politica, che di quelle maglie e limiti teoricamente dispone". A. CIANCIO, *Alle origini*, cit., 26 secondo la quale si dovrebbe "per il futuro porre al centro dei processi di rafforzamento dell'Unione l'attività politica e, a cascata, la legislazione (ossia gli atti normativi imperativi di cd. hard law), che della prima rappresenta l'estrinsecazione tipica e più significativa".

<sup>112</sup> Per la possibilità di utilizzare la nozione in questione con riferimento ad una entità non statale si v. ovviamente M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali II, Milano, Giuffrè, 2010, 538 ss. Sull'utilizzo di tale categoria con specifico riferimento all'Unione europea, si v. R. IBRIDO, *Oltre le "forme di governo"*. *Appunti in tema di "assetto di organizzazione costituzionale" dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 1, 2015; R. IBRIDO – N. LUPO, "Forma di governo" e "indirizzo politico": la loro discussa applicabilità all'Unione europea, in ID. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione Europea e Stati membri*, Bologna, 2018.

sono distribuite e organizzate fra i diversi organi costituzionali<sup>113</sup>, per esaminare gli assetti istituzionali dell'Unione europea, richiede senza dubbio qualche adattamento<sup>114</sup>. È nota però la "intresecata contraddizione della formula dell'Unione europea", che, da un lato, non può ricondursi al paradigma della statualità ma, dall'altro, utilizza largamente modelli ed istituti derivanti da tale paradigma<sup>115</sup>.

La forma di governo dell'Unione è stata classificata nei modi più diversi<sup>116</sup>, e, per quanto qui più interessa, definita come "poco razionalizzata"<sup>117</sup>, prescrittivamente collaborativa, diretta al coinvolgimento partecipativo procedimentalizzato<sup>118</sup>, caratterizzata dalla partecipazione di diversi attori nei processi decisionali, alla costante ricerca dell'*equilibrio istituzionale*<sup>119</sup>.

In particolare, si ritiene che il Pilastro e la sua attuazione gettino luce su almeno tre importanti caratteri dell'attuale funzionamento della forma di governo dell'Unione. Innanzitutto, il modo con cui si è deciso di dare attuazione al Pilastro conferma che l'Unione, in materia sociale, predilige l'adozione di flessibili meccanismi di *governance*, piuttosto che di rigidi modelli di *government*. Inoltre, l'accento posto dalla Commissione nelle comunicazioni sopra richiamate sulla *partecipazione* delle parti sociali e della società civile costituisce specifica attuazione di un pilastro storico della *governance* dell'Unione, e cioè quello di democrazia partecipativa. La forte enfasi posta su quest'ultimo principio cela tuttavia una tensione irrisolta con la rappresentanza politica. Infine, il debole controllo politico sugli atti - formalmente di *soft law*, ma sostanzialmente di indirizzo politico - della Commissione, accompagnato al ruo-

---

<sup>113</sup> C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973, 3.

<sup>114</sup> Cfr., per es., A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, ovvero sia circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *Federalismi.it*, 11/2016, 12.

<sup>115</sup> P. RIDOLA, *Federalismo europeo e modelli federali. Spunti di riflessione sul Trattato di Lisbona. L'Unione europea verso una res publica federalista?*, in *Id.*, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, 431.

<sup>116</sup> Per esempio, hanno parlato di forma di governo parlamentare o "quasi-parlamentare" A. MANZELLA, *L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, 1999, 923 ss., spec. 949 e M. FRAU, *La forma di governo dell'Unione nel trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, in L. SPADACINI - M. FRAU, *Governare l'Unione europea. Dinamiche e prospettive istituzionali*, Soveria Mannelli, 2006, 75 ss.; di forma di governo semipresidenziale, di recente, J.H. REESTMAN - L. BESSELINK, *Editorial. Spitzenkandidaten and the European Union's system of government*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, 609 ss., spec. 611; di forma di governo direttoriale T.E. FROSINI, *La dimensione europea della forma di stato e di governo*, in *Federalismi.it*, 5, 2012.

<sup>117</sup> Sul carattere non razionalizzato della forma di governo dell'Unione, si v. G. DE BÚRQA, *The institutional development of the EU: A Constitutional Analysis*, in P. CRAIG - G. DE BÚRQA (a cura di), *The evolution of the EU Law*, First Edition, 55 ss. Per la nozione di razionalizzazione, si v. ovviamente B. MIRKINE-GUETZEVICH, *L'échec du parlementarisme rationalisé*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 4, 1954, 97 ss.

<sup>118</sup> Così F. PALERMO, *La forma di stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, Cedam, 2005, spec. 120, che rinviene nell'elemento collaborativo l'essenza della forma di governo comunitaria: "si ha una forma di governo che deve essere cooperativa e procedimentalizzata come origine e conseguenza di una forma di Stato che impone la *cooperazione* come forma di governo".

<sup>119</sup> Su tale concetto, si v. P. CRAIG, *Institutions, power, and institutional balance*, in P. CRAIG - G. DE BÚRQA (a cura di), *The Evolution*, cit., 41-84, spec. 41, secondo il quale la formula *equilibrio istituzionale* esprime l'idea che "the form of political ordering should encapsulate a balance between different interests, which represented different sections within civil society".

lo marginale riservato ai partiti politici, restituiscono l'idea di una *governance* affetta da un grave problema di legittimazione democratica, al cui cuore sta un chiaro *deficit* politico.

Ci si chiederà, quindi, se l'ampia partecipazione promossa dalla Commissione ai fini dell'attuazione del Pilastro sia in grado - da sola - di superare i "vecchi problemi" connessi al carattere scarsamente democratico<sup>120</sup> della *governance* dell'Unione in materia sociale.

### **7.1. L'implementazione del Pilastro tra *governance* e *government*...**

Nell'analisi sopra proposta, descrivendo l'approccio dell'Unione alle politiche sociali, si è fatto spesso riferimento alla *governance*. Un concetto che richiama un metodo volto ad affrontare un'ampia gamma di problemi attraverso il coinvolgimento di una pluralità di attori, che giungono a decisioni reciprocamente soddisfacenti negoziando tra loro e cooperando nella loro implementazione<sup>121</sup>. Un meccanismo flessibile in cui assume scarso rilievo la formale organizzazione delle istituzioni e delle competenze (*government*)<sup>122</sup>.

L'idea di *governance* sembra quella che meglio si presta a descrivere gli attuali meccanismi di *policy making* in materia sociale. Il Titolo X del TFUE sulla Politica Sociale, infatti, lascia poco spazio per il ricorso a procedure legislative che coinvolgono il Parlamento europeo (solo in certe materie è possibile definire *standard minimi* di tutela con *directive* ex art. 153, par. 2, lett. b TFUE), e predilige il *coordinamento* dell'azione degli Stati membri con strumenti di *soft law* ex art. 153, par. 2, lett. a, o 156 TFUE.

In tali articoli si è dunque "costituzionalizzato" il disegno di *governance* in materia sociale delineato dalla già ricordata *Strategia di Lisbona* del 2000: attraverso il "metodo aperto di coordinamento"<sup>123</sup>, sono lo scambio di *best practices*, le analisi comparative, le relazioni periodiche e la sorveglianza multilaterale gli strumenti chiave mediante i quali orientare, sostenere e coordinare le politiche degli Stati membri in materia sociale.

---

<sup>120</sup> Nella consapevolezza, peraltro, che il carattere democratico dell'Unione è "prerequisito essenziale ai fini dell'esistenza di una forma di governo europea". Così R. IBRIDO – N. LUPO, "Forma di governo" e "indirizzo politico", cit., 14.

<sup>121</sup> Per un'analisi particolarmente illuminante sulle origini del termine, cfr. P. SCHMITTER, *What is there to legitimise in the European Union... and how might this be accomplished?*, Institut für Höhere Studien (IHS), Reihe Politikwissenschaft, Heft 75, Vienna, 2001, <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/LegitimizeEU.pdf> e ID., *Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance*, in C. GOBIN - B. RIHOUX (a cura di), *La démocratie dans tous ses états*, Bruxelles, 2000, 51 e ss.

<sup>122</sup> Si v., per es., R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in G. ARENA – F. CORTESE (a cura di) *Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa*, Padova, Cedam, 2011, 3 – 15, secondo il quale simili meccanismi decisionali non sarebbero più convenientemente rappresentabili con la tradizionale categoria del diritto costituzionale della "forme di governo". Ma si v. anche quanto ha sostenuto P. CARROZZA, *Sistema delle fonti e forma di governo europea*, in P. BIANCHI - E. CATELANI – E. ROSSI (a cura di), *Le "nuove" fonti comunitarie*, Cedam, 2005, 258, secondo il quale la democrazia "deve necessariamente legittimarsi tramite procedure relazionali di ricerca del consenso, la cd. *governance*", e quindi "appare inutile contrapporre *governance* e *government*: qualsiasi processo di *government* per essere efficace ha oggi bisogno di un processo di *governance*".

<sup>123</sup> Criticamente su tale metodo, si v. V. HATZOPOULOS, *Why the Open Method of Coordination is Bad for You: A Letter to the EU*, in *European Law Journal*, 2007, 309 ss.

Tale strategia, come anche il di poco successivo Libro Bianco della Commissione sulla *governance*<sup>124</sup>, sono ispirati dalla nota narrativa della *post-national governance*<sup>125</sup>, secondo cui i tradizionali approcci “parlamentari” alla democrazia sviluppati con riguardo agli Stati nazionali rappresentano tentativi inappropriati di offrire un legittimo ancoraggio alle attività di entità non propriamente statali come l’UE. Da qui si intende l’investimento fatto dall’Unione dei primi anni 2000 su forme alternative di partecipazione e rappresentanza, e il ruolo di primo piano assegnato ad associazioni rappresentative come le ONG, i sindacati e le imprese<sup>126</sup>.

Del tutto conseguente l’alleggerimento, se non annullamento, della responsabilità politica: si è creata una “anti-politic machine”<sup>127</sup>, che, aprendo i processi decisionali alla partecipazione di una pluralità di attori diversi, fa sì che l’effettiva responsabilità di ciascun agente sfumi, e riconduce la politica a schemi deliberativi che la privano della sua caratteristica natura conflittuale<sup>128</sup>.

Si è presentato come grande novità la proposta di “socializzare” il Semestre europeo<sup>129</sup>, inserendo il monitoraggio dell’attuazione del Pilastro nell’ambito della *governance* economica (v. *supra*, §3.1). Il ricorso al Semestre europeo consentirebbe sì di evitare i “gravosi requisiti di unanimità” previsti dalle procedure legislative speciali, lasciando però al margine il dibattito parlamentare<sup>130</sup>.

A ben riflettere è stata proprio la *governance* economica dell’Unione ad essere stata negli ultimi anni la più criticata per la scarsa democraticità dei suoi processi decisionali: la si è definita più simile “ad una gestione mediante autorità indipendenti che non ad un processo politico di decisione su basi democratiche”<sup>131</sup>, è stata denunciata la *spoliticizzazione tecnocratica* delle sue decisioni, il “managerialismo autoritario” dei suoi attori, la marginalizzazione dei controlli di natura parlamentare e l’eccedenza di potere tecno-finanziario<sup>132</sup>. Un quadro

---

<sup>124</sup> Commissione europea, *La governance europea*, cit.

<sup>125</sup> Cfr., per es., J. SHAW, *Postnational Constitutionalism in the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 6, 4, 1999, 580-581.

<sup>126</sup> C. PINELLI, *The provisions on democratic principles in the E.U. Treaties. The decision-making process*, in M. CARTABIA – N. LUPO – A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the E.U. National parliaments, regional and civil society in the decision-making process*, Bologna, il Mulino, 2013, 31 ss; ID., *The discourses on post-national governance and the democratic deficit absent an EU government*, in *European Constitutional Law Review*, 9, 2013, 182.

<sup>127</sup> C. SHORE, *European Governance or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government*, in *European Law Journal*, 17, 3, 2011, 303.

<sup>128</sup> Cfr. C. CLOSA, *El Libro Blanco sobre la Gobernanza*, in *Revista de Estudios Políticos*, 119, 2003, 502.

<sup>129</sup> Z. RASNAČA, *Bridging the gaps or falling short? The European Pillar of Social Rights and what it can bring to EU-level policymaking*, ETUI Working Paper 2017.05, Brussels, 26.

<sup>130</sup> K. LÖRCHER – I. SCHÖMANN, *The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals*, ETUI Report 139, Brussels, 2016, 27.

<sup>131</sup> P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell’Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, 337.

<sup>132</sup> S. GIUBBONI, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quaderni fiorentini*, 46, 2017, 572. Si v. anche, sui mutamenti costituzionali dettati dalla crisi sull’Unione europea, A. J. MENÉNDEZ, *Editorial: A European Union in Constitutional Mutation?*, in *European Law Journal*, 20, 2, 2014, 127-141.

tutt'altro che roseo entro cui inserire il monitoraggio dell'implementazione dei principi del Pilastro.

Il modello di “*governance without government*”<sup>133</sup>, in cui le procedure di attuazione del Pilastro sembrano destinate inevitabilmente ad inserirsi, sembra lasciare al margine gli organi politici e rappresentativi, assegnando invece un ruolo centrale alla Commissione. Si tratta ora di esaminare, allora, quale significato assumono, in tale quadro, i tanto valorizzati elementi di partecipazione delle parti sociali e della società civile.

## **7.2. ... e tra partecipazione e rappresentanza politica.**

L'ampia apertura verso le parti interessate nell'elaborazione del Pilastro e la stretta collaborazione tra Commissione, parti sociali e società civile nella sua implementazione costituiscono specifica attuazione del principio di *democrazia partecipativa*<sup>134</sup>, pilastro storico della *governance* europea e principio “costituzionale” dell'UE (art. 11 TUE)<sup>135</sup>.

Il coinvolgimento degli interessati nei processi decisionali, nelle intenzioni della Commissione, è volto a donare maggiore *legittimità* alle politiche dell'Unione<sup>136</sup>. Legittimità che, dato il forte accento posto sulla partecipazione, sembra riferirsi non solo ai *risultati* delle politiche (*output legitimacy*), ma anche alla *procedura* della loro formazione<sup>137</sup> (*input*, o come è stato di recente suggerito, “*throughput*”<sup>138</sup> *legitimacy*).

Sono almeno tre le ragioni che aiutano a spiegare l'insistenza posta dalla Commissione sugli elementi di democrazia partecipativa, e il così marcato rilievo assunto dalla partecipazione delle parti interessate nella *governance* dell'Unione.

Innanzitutto, l'elevato grado di complessità della base sociale dell'Unione - che ha spinto qualcuno a dire che nell'Unione europea non ci sia un *demos*, ma piuttosto una pluralità di *demoi*<sup>139</sup> - escluderebbe che sia sufficiente a livello dell'Unione una democratizzazione

---

<sup>133</sup> J.H.H. WEILER, *Europe in crisis – On 'political messianism', 'legitimacy' and the 'rule of law'*, in *Singapore Journal of Legal Studies*, 2012, 252.

<sup>134</sup> L. SPADACINI – M. FRAU, *Governare l'Unione europea. Dinamiche e prospettive istituzionali*, Rubbettino Editore, 2006, 112, ritengono che gli artt. I-47 Tr. Cost. e 11 TUE si limitino a conservare, sotto l'etichetta di democrazia partecipativa, le tecniche di concertazione già proprie della passata *governance* europea.

<sup>135</sup> Sul tema, in generale, si v. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in Id. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, 5-45; E. DE MARCO, *Elementi di democrazia partecipativa*, in P. BILANCIA – M. D'AMICO, *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009; M. MORELLI, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2011.

<sup>136</sup> Cfr. ad es. M. HARTLAPP, *European Union Social Policy*, cit., 12; S. SMISMANS, *The European Social Dialogue*, cit., 494; N. BERNARD, *Legitimising EU Law: Is the Social Dialogue the Way Forward?*, in J. SHAW (a cura di), *Social Law and Policy in an Evolving European Union*, Hart Publishing, Oxford, 2000. Criticamente su tale prospettiva, C. BARNARD, *The Social Partners and the Governance Agenda*, in *European Law Journal*, 8, 1, 2002, 90-95; G. MAJONE, *Europe's "Democratic Deficit". The Question of Standards*, in *European Law Journal*, 4, 5, 1998, 13.

<sup>137</sup> Per tale nota distinzione si v. F. W. SCHARPF, *Governare l'Europa: legittimazione democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 1999, 17-18.

<sup>138</sup> Di recente, sul tema, si v. V. A. SCHIMDT, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'*, in *Political Studies*, 61, 2018.

<sup>139</sup> Cfr., per es., J. H. H. WEILER, *European Neo-constitutionalism: In Search of Foundations for the European Constitutional Orders*, in *Political Studies*, 1996, 517 ss.

imperniata solo sulla centralità del Parlamento europeo. La presenza di molteplici *demos* costringerebbe a ridimensionare il principio di maggioranza, relativizzando il nesso tra principio democratico e principio maggioritario, preferendo strumenti di *dialogo* piuttosto che meccanismi improntati a rapporti di gerarchia<sup>140</sup>.

L'organo rappresentativo dell'Unione è dunque sì "luogo di un confronto aperto e pluralistico di concezioni politiche e di visioni del mondo differenti", ma l'affermarsi della sua piena legittimazione politica risulta ostacolata dalle resistenze opposte da un *demos* frammentato (o, appunto, da *multiple demos*), più capace di esprimere istanze dirette e oppositive che di pervenire alla formulazione di indirizzi politici unitari attraverso i canali della democrazia rappresentativa<sup>141</sup>.

La seconda ragione che spiega l'enfasi posta sulla partecipazione è una diretta conseguenza della prima. La nuova dimensione partecipativa della democrazia europea viene vista come fattore volto a *compensare* il deficit di democrazia delle dinamiche istituzionali<sup>142</sup>. Elementi di democrazia partecipativa vengono inseriti nel processo decisionale *ad integrazione* dell'insufficiente livello di rappresentatività democratica dell'Unione, e la partecipazione dei cittadini è considerata "risorsa di legittimazione democratica" diretta a ridurre il suo *deficit* democratico<sup>143</sup>. Tuttavia, un simile uso degli strumenti partecipativi, invece che "alimentare i contropoteri espressi dalla società europea", rischia di ridurre questi ultimi a "mero supporto vivificatore degli istituti della democrazia rappresentativa"<sup>144</sup>.

La terza ragione, infine, è dettata dall'impronta funzionalista<sup>145</sup> insita nel processo di integrazione europea. La dottrina funzionalista avrebbe infatti prevalso su quella federalista<sup>146</sup>, volta, quest'ultima, a fondare l'integrazione europea su istituzioni politiche legittimate

---

<sup>140</sup> K. NICOLAÏDIS, *Our European Democracy: Is this Constitution a Third Way for Europe?*, in K. NICOLAÏDIS - S. WEATHERILL (a. cura di), *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, Oxford University Press, 2003, 146, ove spiega che "a *demos*-cracy should not be based on a vertical understanding of governance: Instead, our *demos*-cracy ought to be premised on the horizontal sharing and transfer of sovereignty. It involves a dialogue rather than a hierarchy" e che "the lack of a European *demos* means that European citizens will not and should not accept to be bound by a majority of Europeans". Si v. anche le posizioni "estreme" di R. BELLAMY, *A European Republic of Sovereign States: Sovereignty, republicanism and the European Union*, in *European Journal of Political Theory*, 16, 2017, 188 ss., secondo cui si dovrebbero eliminare tutti gli elementi maggioritari nel sistema istituzionale dell'Unione perché in contraddizione con lo spirito della *demos*-cracy. Per un'analisi dei diversi modelli di *demos*-cracy, si v., di recente, R. SCHÜTZE, *Models of democracy: some preliminary thoughts*, in *EUI Working Papers*, 2020/08.

<sup>141</sup> Cfr. P. RIDOLA, *Federalismo europeo e modelli federali. Spunti di riflessione sul Trattato di Lisbona. L'Unione europea verso una res publica federalista?*, in *Id.*, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, 444.

<sup>142</sup> P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Id.*, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 331.

<sup>143</sup> Sul punto, si v. F. SIPALA, *La vie démocratique de l'Union*, in G. AMATO, H. BRIBOSIA, B. DE WITTE (a cura di), *Genèse et destinée de la Constitution européenne. Commentaire du Traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, Bruylant, Bruxelles, 2007, 367 ss.; V. CUESTA LOPEZ, *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, *Imm European Public Law*, 16, 1, 2010, 138.

<sup>144</sup> P. RIDOLA, *Federalismo europeo*, cit., 444.

<sup>145</sup> Ovviamente, padre del neo-funzionalismo è E. B. HAAS, *The Uniting of Europe: political, social and economical forces, 1950-1957*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1958, *passim*.

<sup>146</sup> Per la cui impostazione teorica si v., almeno, A. SPINELLI, *Il modello costituzionale americano e i tentativi di unità europea*, in *Id.*, *Il progetto europeo*, Bologna, 151 ss.

democraticamente. Il funzionalismo avrebbe così favorito un'integrazione - quanto meno inizialmente - solo *negativa*, attraverso un processo *a-politico* strumentale essenzialmente allo sviluppo di un mercato unico e fondato sulla delega di funzioni statali ad autorità *tecnocratiche*. Al fine di rendere più democratici i processi decisionali governati da tali autorità, si è dunque proposto di renderli più trasparenti e di aprirli alla *partecipazione* di soggetti specializzati nella singola materia trattata e alle parti direttamente interessate<sup>147</sup>. Da qui la concettualizzazione neo-corporatista<sup>148</sup> fra istituzioni comunitarie ed organizzazione degli interessi, la prevalenza del confronto degli interessi su procedure di democrazia politica, e il rischio di una "democrazia corporata"<sup>149</sup>.

La *partecipazione* dei soggetti interessati nel procedimento di formazione degli atti dei poteri pubblici<sup>150</sup> è indubbiamente "azione che concorre a qualificare la forma di governo"<sup>151</sup>. Allo stesso tempo, però, rischia anche di "destabilizzarla"<sup>152</sup>, soprattutto in quei casi in cui il sistema dei partiti è debole e il consenso per le istituzioni rappresentative è flebile.

Che si possa dunque creare una tensione<sup>153</sup> tra partecipazione e rappresentanza politica è tutt'altro che improbabile. E la descritta esaltazione della partecipazione delle parti

---

<sup>147</sup> Proposte avanzate non solo per porre rimedio al carattere scarsamente democratico della *governance* dell'Unione, ma anche come rimedio all'assenza di democrazia nella cd. *global governance*, nella quale si rinverrebbero le stesse – se non più gravi – problematiche. Sul punto, si v. D. HELD, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Oxford, Polity Press, 1995, 324 ss.; G. KATROUGALOS, *Global administrative law and democracy*, Jean Monnet. Working Paper Series, 14, 2014, 25; M. SHAPIRO, "Deliberative", "Independent" Technocracy v. Democratic Politics: Will the Globe Echo the UE?, in *Law&Contemporary Problems*, 2005, 241 ss.; S. CASSESE, *Administrative Law Without the State? The Challenge of Global Regulation*, in *NYU Journal of International Law and Politics*, 37, 2005; A. VON BOGDANDY, *The European Lesson for International Democracy. The Significance of Articles 9 to 12 EU Treaty for International Organizations*, in *The European Journal of International Law*, 23, 2, 2012, spec. 332-333. Sui limiti di tali approcci, si v. W. E. SCHEUERMANN, *Democratic Experimentalism or Capitalist Synchronisation? Critical Reflections on Directly-Deliberative Polyarchy*, in *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 17, 1, 2004.

<sup>148</sup> Sul punto, si v. l'indispensabile analisi di P. SCHMITTER, *Democratic Theory and Neo-corporatist Practice*, EU Working Paper, n. 83/74.

<sup>149</sup> P. RIDOLA, *Il principio democratico fra Stati nazionali e Unione europea*, in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 317.

<sup>150</sup> Classicamente intesa come la manifestazione di opinioni che le autorità possono tenere in considerazione ai fini della formazione delle loro decisioni. Così, per esempio, A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in *Studi in onore di Antonio Amorth*, vol. II, *Scritti di diritto costituzionale e altri*, Giuffrè, Milano, 1982, 518.

<sup>151</sup> Così P. MARSOCCI, *Effettività e sincerità della partecipazione popolare. Spunti sui cambiamenti dell'assetto costituzionale italiano*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2015, 94.

<sup>152</sup> Così M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, *Enc. dir.*, Annali III, Giuffrè, Milano, 2010, 563, che, va detto, preferisce definire la *partecipazione* in maniera più ristretta rispetto a come ricordato nel testo, e cioè come "compartecipazione ai processi decisionali pubblici ovvero con l'assunzione di responsabilità decisionali pubbliche", piuttosto che come "generica partecipazione alla vita delle istituzioni e come apertura alla consultazione della società civile". Così Id., *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, relazione al convegno organizzato dall'ISSIRFA, I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria, Roma, 4 luglio 2005, disponibile al seguente link <http://www.issirfa.cnr.it/massimo-luciani-gli-istituti-di-partecipazione-popolare-negli-statuti-regionali-settembre-2006.html>.

<sup>153</sup> Cfr. P. MARSOCCI, *Effettività e sincerità della partecipazione popolare*, cit., 96-98, che parla di rischio di "attrito", se non un "contrasto" tra partecipazione e rappresentanza politica, soprattutto laddove si intenda la prima in modo estensivo, e cioè, riprendendo la definizione di G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 2005, 328, come "tutte quelle numerose forme e modi attraverso cui i cittadini, singolarmente o a gruppi, direttamente o indirettamente, prendono parte a processi decisionali dei pubblici poteri": "la partecipazione *tout court* alle decisioni pubbliche (sia al momento della loro deliberazione, sia al momento della loro realizzazione),

interessate, bypassando la mediazione offerta dagli organi rappresentativi e dai partiti, rischia di giocare a tutto sfavore della rappresentanza politica.

### 7.3 Il deficit politico della governance dell'Unione in materia sociale

Ci si deve chiedere allora se gli strumenti di democrazia partecipativa sopra citati siano in grado - da soli, vale a dire non accompagnati da un solido "dialogo politico" - di superare i "vecchi problemi" connessi al carattere scarsamente democratico della *governance* dell'Unione in materia sociale.

L'ampia partecipazione promossa dalla Commissione nelle comunicazioni sopra analizzate sembra accogliere una "versione volgare"<sup>154</sup> della nozione habermasiana di "democrazia deliberativa"<sup>155</sup>, considerando il coinvolgimento delle parti interessate nei processi deliberativi, mediato da una Commissione politicamente disinteressata e imparziale<sup>156</sup>, in grado di assicurare risultati non solo qualitativamente meritevoli, ma anche politicamente legittimi.

Come a dire che, nell'assenza o insufficienza della politica, si possa "sperimentare la democrazia"<sup>157</sup> promuovendo canali idonei al *monitoraggio* di problemi concreti e volti alla soluzione di questioni specifiche attraverso la partecipazione dei soli diretti interessati (cd. *mutual learning e problem solving*). In altre parole, si identificano precisi "beni (obiettivo)", senza però misurarsi su una qualche nozione di "bene (comune)", qualcosa che solo un confronto politico è capace di restituire<sup>158</sup>.

Tale impostazione appare criticabile per almeno due motivi. Innanzitutto, perché presuppone un carattere ideologicamente neutrale e politicamente imparziale della Commissione, carattere che però non le è più proprio da ormai molto tempo. Inoltre, perché esclude del tutto il ruolo della politica, nello specifico, dei partiti politici.

Si esamineranno quindi i due problemi partitamente, nella consapevolezza che essi incidono profondamente sul funzionamento della forma di governo dell'Unione<sup>159</sup>.

---

anche se necessariamente intercetta le azioni dei soggetti istituzionali legittimati ad assumerle, tuttavia crea un nesso, una comunicazione diretta, attraverso forme ulteriori e differenziate da quelle di cui si avvale il circuito formale della rappresentanza politica".

<sup>154</sup> Così J. H. H. WEILER, *The Commission as Euro-Sceptic: a task oriented Commission for a project-based union. A Comment on the first version of the White Paper*, in C. JOERGES, Y. MÉNY, J. H. H. WEILER (a cura di), *Mountain or Molehill?: A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet Working Paper No. 6/01, www.eui.eu, 211, con riferimento al Libro bianco della Commissione sulla *governance* europea del 2001.

<sup>155</sup> Per tale nozione, si v. J. HABERMAS, *Fatti e norme*, cit., spec. 322-368.

<sup>156</sup> Sulla neutralità ideologica della Comunità europea pre Trattato di Maastricht (1992) e della Commissione, si v. su tutti J. H. H. WEILER, *The transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, 100, 8, 1991, spec. 2476, che osserva che "the Community political culture which developed in the 1960's and 1970's led both the principal political actors and the political classes in Europe to an habituation of all political forces to thinking of European integration as ideologically neutral in, or ideologically transcendent over, the normal debates on the left-right spectrum".

<sup>157</sup> Si v., *ex multis*, C. F. SABEL - J. ZEITLIN, *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*, Oxford University Press, Oxford, 2010. Si v. anche J. COHEN - C. F. SABEL, *Directly-Deliberative Polyarchy*, in *European Law Journal*, 3, 1997.

<sup>158</sup> Cfr. G. PALOMBELLA, *E' possibile una legalità globale? Il rule of law e la governance del mondo*, il Mulino, Bologna, 2012, 258.

<sup>159</sup> Per l'incidenza dell'assetto politico-partitico sul funzionamento della forma di governo, si v., ovviamente, L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1970, XIX, *passim*.

L'impostazione sopra descritta ha come presupposto una Commissione neutrale e politicamente distante dagli interessi coinvolti nel procedimento decisionale<sup>160</sup>. Un presupposto svanito ormai da tempo: l'affermazione della Corte costituzionale italiana, secondo la quale si assiste ad "indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea"<sup>161</sup>, restituisce bene l'idea che oggi il ruolo della Commissione, anche se non perfettamente equiparabile a quello di un Governo nazionale, ha assunto spiccati caratteri politici incompatibili con una sua presunta natura imparziale: si pensi solo al compito della Commissione di promuovere l'*interesse generale* dell'Unione (art. 17, par. 1, TUE); al potere di "*agenda setting*", di stabilire cioè quali sono le politiche da intraprendere; alla quasi esclusiva iniziativa legislativa (art. 17, par. 2, TUE); alla competenza del Parlamento europeo di eleggere il Presidente della Commissione e di approvare una mozione di censura alla stessa (art. 17, par. 8, TUE); a quella sorta di "convenzione costituzionale"<sup>162</sup> secondo cui i partiti politici europei, prima delle elezioni del Parlamento europeo, indicano un nominativo quale candidato Presidente della Commissione (cd. *Spitzenkandidat*).

Nonostante l'incostabile natura politica, la Commissione continua a servirsi di procedimenti pensati ormai 20 anni fa e che ne presupponevano – almeno in via teorica – la neutralità. I suoi atti, come per esempio le sopra analizzate *comunicazioni*, - anche se for-

---

<sup>160</sup> Oltre alle riflessioni di WEILER sopra citate, si v. almeno G. FERRARA, *Commissione europea e indirizzo politico*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 3-4, 2005, 1070, secondo cui l'Unione europea sarebbe "inidonea" a produrre politica. Le norme poste dai Trattati identificherebbero esattamente tutti i fini (politici) che l'Unione deve perseguire tramite le proprie istituzioni, incaricate di attuarli. Di conseguenza "nell'ordinamento dell'Unione, proprio perché la determinazione del fine è stata operata in via definitiva (...) cementificandola normativamente, gli atti di indirizzo possono avervi solo in ragione e per la fase di attuazione dei fini dell'Unione". Si v. anche R. BALDUZZI, *Commissione europea e sistema dei partiti: responsabilità collegiale e presidenzialismo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, 1083, che parla di una connotazione della politicità dell'Unione, in particolare della Commissione, che non è legata alla contrapposizione maggioranza/opposizione, e che si potrebbe definire "politicità di tipo comunitario", ossia "non neutrale, ma neanche riconducibile ai cleavages nazionali, sia perché essi erano e rimangono diversi, e nella misura in cui sono comuni, il luogo europeo è quello dove cercare una posizione bi-partisan". Di grande interesse le riflessioni di D. GRIMM, *The democratic costs of constitutionalism: the European case*, in *European Law Journal*, 21, 4, 2015, 460-473, secondo cui l'assenza della politica nell'Unione deriverebbe da un problema di "over-constitutionalisation" dettato dalla sovrabbondanza di norme (e scelte politiche) contenute nei Trattati: "constitutionalization means de-politicization. What has been regulated on the constitutional level is no longer open for political decision-making. Thus, in the EU political decisions of high salience are not only withdrawn from the democratically legitimized institutions, but also immunized against political correction". L'A. individua la soluzione allora proprio in una "ripolitizzazione" del processo decisionale dell'Unione: "In the area that is determined by constitutional law, elections do not matter and parliaments have no say. This source of the democratic deficit can only be repaired by a politicisation of decision-making processes in the EU. Decision-making power must be shifted from the executive and adjudicative branches to the political organs, the Council and the European Parliament. The only way to achieve this goal is to scale back the treaties to their truly constitutional elements and downgrade all other treaty provisions of a non-constitutional nature to the status of secondary law".

<sup>161</sup> Così la sentenza n. 239 del 2018 (*Considerato in diritto*, n. 6.5). Su tale pronuncia, si v. G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Consulta Online*, 2019, n. 1, 20 ss.; G. DELLEDONNE, *'A Goal that applies to the European Parliament no differently from how it applies to National Parliaments': The Italian Constitutional Court vindicates the 4% Threshold for European Elections*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, n. 2, 376-389.

<sup>162</sup> Convenzione che, tuttavia, dopo le elezioni europee del 2019, risulta in crisi, dato che come Presidente della Commissione si è scelto un soggetto che non figurava tra i candidati proposti dai partiti politici europei. Cfr., tra i tanti, E. C. RAFFIOTTA, *Gli Spitzenkandidaten e il necessario rafforzamento politico dell'UE*, in *Federalismi.it*, n. 11/2019.

malmente atti di *soft law*<sup>163</sup> - sono veri e propri atti di *indirizzo politico*<sup>164</sup>, che dettano le linee di sviluppo della futura politica euro-unitaria nella materia, e che come tali richiederebbero di essere discussi, valutati e controllati in una sede propriamente politica.

Da qui l'inadeguatezza di processi decisionali che escludono, specie nella definizione dell'indirizzo politico<sup>165</sup>, un coinvolgimento dei partiti, che, a differenza di tutti gli altri soggetti coinvolti nei "dialoghi" sopra esaminati, sono gli unici in grado di offrire – in quanto "parte totale" – una visione *generale* dei bisogni della vita associata<sup>166</sup>.

Una versione *deliberativa* della democrazia – quale quella che sembra aver accolto la Commissione – non costringe ad escludere i partiti politici: sono alcuni tra i più illustri deliberativisti a precisare che, nei propri modelli, il ruolo dei partiti riveste una importanza centrale<sup>167</sup>.

L'utilizzo di simili "esperimenti democratici", senza permettere che emerga un punto di vista generalista - la somma degli interessi privati non dà, infatti, necessariamente per risultato l'interesse pubblico<sup>168</sup> -, crea "un diffuso senso di alienazione politica", determinato dal "gap che si aprirebbe fra l'attenzione competente dei destinatari diretti della regolazione" e "l'assenza di canali istituzionali in cui far confluire la supervisione dell'opinione pubblica"<sup>169</sup>.

---

<sup>163</sup> Sul ruolo *hard* del *soft law* nell'ordinamento dell'Unione, cfr. M. LUCIANI, *Gli atti comunitari e i loro effetti sull'integrazione europea*, in AA. VV., *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionale*, Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2005, Cedam, Padova, 2007, secondo quale il *soft law* sarebbe "tutt'altro che *soft*, perché capace di improvvise rigidità vincolanti se, oltretutto a discrezione di soggetti non democraticamente controllabili (giudici, organi tecnici, esecutivi in sede di negoziato con altri esecutivi), lo si erge a paradigma di decisioni o di comportamenti".

<sup>164</sup> In questo senso F. BILANCIA, *Sul concetto di legge politica: una prospettiva d'analisi*, in F. MODUGNO, *Trasformazioni della funzione legislativa*, I, Milano, 1999, 195 ss, spec. 227 e 235, secondo il quale la Commissione, attraverso le Comunicazioni, definisce "le linee di sviluppo della futura politica comunitaria nella materia, in una con la integrazione-attuazione delle disposizioni normative primarie" e considera le Comunicazioni "fonti integrative delle norme primarie, affermatesi per forza propria, meglio, per l'autorità politica dell'istituzione di cui esse sono emanazione". Sul concetto di indirizzo politico e sulla sua applicabilità all'Unione europea, si v., di recente, A. MANZELLA, *Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, in R. IBRIDO - N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo*, cit., 461-466. Si v. anche R. IBRIDO - N. LUPO, "Forma di governo" e "indirizzo politico", cit., 34-53.

<sup>165</sup> Sul ruolo dei partiti nella definizione dell'indirizzo politico, si v. i classici C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931, rist. inalterata con pref. di E. CHELI, Milano, 2000; V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in Studi urbinati, 1939, n. 1-4, 53 s., ora in ID., *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli 2015, 3 ss. e, per una ricostruzione complessiva della letteratura sul tema, P. RIDOLA, *Partiti politici*, in Enc. dir., vol. XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, spec. 99-109.

<sup>166</sup> Per tale classica definizione, si v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, IX ed., Padova, 1976, 860-861.

<sup>167</sup> Si v., per esempio, J. COHEN, *Deliberation and democratic legitimacy*, in J. BOHMAN – W. REHG (a cura di), *Deliberative democracy. Essays on reason and politics*, The MIT Press, Cambridge, 1997, 67-92, spec. 85-86 ove si afferma chiaramente che "political parties supported by public funds play an important role in making a deliberative democracy possible (...) because parties are required to address a comprehensive range of political issues, they provide arenas in which debate is not restricted in the ways that it is in local, sectional, or issue-specific organizations. They can provide the more open-ended arenas needed to form and articulate the conceptions of the common good that provide the focus of political debate in a deliberative democracy". Si v. poi J. HABERMAS, *Fatti e norme*, cit., 203, 364-5 e 440, ove i partiti svolgono un ruolo importante per la codificazione in forma giuridica delle preoccupazioni e delle esigenze proveniente dalla sfera della società civile.

<sup>168</sup> G. DE MINICO, *Regole, comando e consenso*, Torino, Giappichelli, 2004, 226.

<sup>169</sup> Così E. SCODITTI, *La costituzione senza popolo. Unione europea e nazioni*, Dedalo, Bari, 2001, 142-143.

I Trattati, come noto, hanno dedicato una particolare attenzione al tema dei partiti politici europei, anche al fine di rispondere alla pressione delle organizzazioni degli interessi sui processi decisionali ed alla “torsione del principio democratico alle dinamiche, più selettive che realmente partecipative, della democrazia corporata”<sup>170</sup>. Ma, nonostante il riconoscimento “costituzionale” dei partiti politici, la partecipazione degli interessi economici e della società civile nel processo decisionale sembrano sfidare ancora oggi in maniera assai penetrante la dimensione politico-partitica.

Il quadro che viene restituito è quello di una *governance* che, perlomeno con riferimento alla materia sociale, pare affetta da un un fondamentale problema di *legittimitazione*<sup>171</sup> democratica, al cui cuore sta un chiaro *deficit* politico<sup>172</sup>.

## 8. L'attuazione *sussidiaria* del Pilastro

I problemi connessi alla forma di governo dell'Unione si riflettono inevitabilmente anche sulla sua forma di Stato<sup>173</sup>, o, se si preferisce, sulla forma di Unione<sup>174</sup>.

---

<sup>170</sup> P. RIDOLA, *Brevi note sui rapporti fra principio democratico e principio parlamentare nell'Unione europea: il difficile cammino della “democrazia federalistica”*, in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 344.

<sup>171</sup> Sulla nozione di legittimitazione, usata con riferimento a problemi di diritto costituzionale, preziose sono le riflessioni di F. LANCHESTER, *Legittimità e legittimazione: la prospettiva del costituzionalista*, in *Il Politico*, 4, 1998, 547-565. Si v. anche M. LUCIANI, *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, in G. BONACCHI (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, il Mulino, 2001, 71, ove, dopo aver chiarito che la “legittimità” attiene alla “sfera del consenso”, spiega che il consenso cui si riferisce “è quello che possiede *chances* di essere manifestato sulla base di presupposti *politici* e in forme esse pure *politiche*. Non considero, pertanto, il consenso implicito che può assistere le istituzioni efficienti che non hanno interesse alla legittimazione democratica e contano soltanto sulla legittimazione che può essere loro garantita dalla tecnica (e cioè dal buon funzionamento). In effetti, proprio a livello comunitario il fenomeno della legittimazione (non politica ma) tecnica si è delineato con grande nettezza (...)”.

<sup>172</sup> Così R. DEHOUSSE, *Constitutional Reform in the European Community. Are there Alternatives to the Majority Avenue?*, in J. HAYWARD (a cura di), *The Crisis of Representation in Europe*, London, Frank Cass, 1995, 123.

<sup>173</sup> Si v. C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 3, secondo il quale il problema delle “forme di governo” non può essere considerato in maniera del tutto staccata da quello delle “forme di Stato”, termine con cui si intende “il modo in cui lo Stato risulta strutturato nella sua totalità” e “come si atteggiavano i rapporti tra gli elementi costitutivi del medesimo”.

<sup>174</sup> Si v., innanzitutto, F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, 2005, che ha rinvenuto nell'Unione europea una “forma di stato prescrittivamente collaborativa” (*ivi*, 120-122, 234, 242-244). L. MEZZETTI, *Principi costituzionali e forma di Unione*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2006, spec. 76 ss., ove si parla “forma di Unione”. Nell'assenza di un preciso equivalente della nozione in discorso nella dottrina straniera, opportuno pare il riferimento alla nozione di costituzionalismo multilivello, per il quale si v. I. PERNICE, *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution making-revisited?*, in *Common market law review*, 1999, 703 ss., spec. 707, secondo il quale “the European Union is a divided power system, in which each level of government – regional (or Länder), national (State) and supranational (European) – reflects one of two or more possible political identities of the citizens concerned. And each of these identities corresponds to a different level of society”. Per una critica a tali impostazioni si v. P. CARROZZA, *Sistema delle fonti e forma di governo europea*, cit., 262 che parla di “modello cooperativo di processo decisionale (normativo, fiscale, politico ecc.), fondato su decisioni per accordi, secondo logiche orizzontali, piuttosto che secondo logiche verticali, di gerarchia”. L'ordinamento comunitario, quindi, costituisce un “processo fede-

Quale corpo politico *composito* (*compound body politic*), l'*apparato governante* dell'Unione si relaziona con una *comunità governata* che ha carattere *bi-dimensionale*, nel senso che essa è costituita, da un lato, dai cittadini dell'Unione, e, dall'altro, dagli Stati membri<sup>175</sup>.

Ad occupare un ruolo centrale nella ricostruzione dello sviluppo delle forme di stato e dei rapporti fra società e stato vi è sicuramente il principio di *sussidiarietà*, che affonda "le radici nel bisogno di allargare la dimensione comunitaria e la legittimazione democratica dei poteri pubblici"<sup>176</sup>.

Quanto al rapporto con gli Stati membri, l'impostazione seguita dall'Unione nell'attuazione del Pilastro conferma il rilievo assegnato in ambito euro-unitario al principio di *sussidiarietà*, nella sua dimensione *verticale*<sup>177</sup> (art. 5 TUE): ne è un esempio il fatto di ricordare che "la maggior parte delle competenze e degli strumenti necessari per realizzare il pilastro europeo dei diritti sociali è nelle mani delle autorità locali, regionali e nazionali" e che "la responsabilità per l'attuazione del pilastro spetta - in larga misura - agli Stati membri"<sup>178</sup>.

Quanto al rapporto dell'apparato governante con l'altra dimensione della comunità governata, quella dei cittadini dell'Unione, l'accento posto dalla Commissione sul *ruolo cruciale* delle parti sociali e della società civile nell'attuazione del Pilastro assume un importante significato in termini di *sussidiarietà orizzontale*<sup>179</sup>, quale principio regolatore dei rapporti tra sfera pubblica e privata.

Quest'ultima, originaria<sup>180</sup>, concezione della *sussidiarietà*, anche se non accolta in via esplicita dai Trattati<sup>181</sup>, con riferimento all'Unione sembra doversi intendere non tanto, nella

---

rativo", che implica processi decisionali fondati sull'accordo unanime dei partecipanti, ma accompagnato da processi decisionali fondati sul principio di maggioranza.

<sup>175</sup> Per tale impostazione, cfr. R. SCHÜTZE, *European Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, 77 ss., che parla, appunto, di un *federal demos* e di uno *state demos*.

<sup>176</sup> Così P. RIDOLA, *Sussidiarietà e democrazia*, in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 353.

<sup>177</sup> Sul principio di *sussidiarietà verticale* nell'ordinamento comunitario, si v., tra i tanti, P. RIDOLA, *Sussidiarietà "verticale", autonomie e principio federativo*, in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., spec. 403-408.

<sup>178</sup> COM(2018) 130 final, cit., 9. Inoltre, secondo il punto n. 17 del Preambolo del Pilastro, la realizzazione degli obiettivi del pilastro dovrebbe avvenire nel rispetto del principio di *sussidiarietà*.

<sup>179</sup> Rimane quindi ancora attuale quanto affermava il Consiglio nella Risoluzione sulla politica sociale europea del 1994, che definiva il dialogo sociale come "contributo concreto alla realizzazione del principio di *sussidiarietà nella politica sociale*" [si v. Risoluzione del Consiglio su *certi aspetti della politica sociale dell'Unione europea: un contributo alla convergenza sociale ed economica nell'Unione europea*, 6 dicembre 1994, OJ C368/6].

<sup>180</sup> Per un'analisi sull'origine del principio, si v. E. TOSATO, *Persona, società intermedie e Stato*, Milano, Giuffrè, 1989, spec. 83 ss.; G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 1, 2002.

<sup>181</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, cit., 382, che sostiene che nel caso del Trattato sull'Unione "la lettera delle sue previsioni potrebbe offrire più di un motivo per sospettare che il principio di *sussidiarietà* sia stato concepito anche nella sua accezione «orizzontale»". *Contra* A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e libertà economiche*, in F. MODUGNO (a cura di) *Trasformazioni della funzione legislativa*, cit., 299 sostiene che il principio di *sussidiarietà orizzontale* sia stato formalizzato già dal Trattato di Roma. M. MORELLI, *La democrazia partecipativa*, cit., 34 individua come esempi "in senso molto lato" del principio di *sussidiarietà orizzontale* nell'Unione europea (in senso *positivo*, e cioè nel senso che lo Stato e la stessa Unione europea possono fornire un sostegno economico, istituzionale e/o legislativo alle organizzazioni della società civile, favorendone l'autonoma iniziativa, ma non in senso *negativo*, cioè nel senso che lo Stato e l'Unione dovrebbero astenersi dall'intervenire nei settori di competenza degli organismi della società civile ed in cui questi ultimi riescano ad operare in maniera autosuffi-

sua accezione *negativa*, come astensione dall'intervento pubblico in settori di competenza della società civile, quanto, in una accezione *positiva*, come impegno ad avviare un "rapporto di collaborazione fra soggetti pubblici e privati che preveda anche momenti di partecipazione di questi ultimi al processo decisionale pubblico"<sup>182</sup>.

Lo sviluppo di un'Unione orientata nel senso del principio di sussidiarietà, specie nella sua accezione orizzontale, solleva peraltro delicati interrogativi circa la capacità di quest'ultimo di contribuire al superamento del *deficit* democratico dell'Unione. Infatti, tale principio sarebbe in grado sviluppare le sue potenzialità come "fattore di socializzazione e di democratizzazione" solo a condizione che esso non venga utilizzato "in una prospettiva esclusivamente funzionalistica ed efficientistica"<sup>183</sup>. In tal caso, esso rafforzerebbe le tendenze centralistiche e burocratiche, ed agirebbe come "fattore di depoliticizzazione" dei processi decisionali<sup>184</sup>. Il fatto che le decisioni siano prese "il più vicino possibile ai cittadini", infatti, non significa automaticamente più democrazia<sup>185</sup>.

E ineffetti l'Unione è stata definita come una forma di Stato in cui "la tipica divisione weberiana Stato-società risulta superata da modelli partecipativi e di confusione pubblico-privato, dove l'interesse pubblico rischia di disperdersi o frammentarsi, o peggio ancora, di essere sostituito da un interesse collettivo espressione di una sommatoria di interessi individuali e di contingenti mediazioni"<sup>186</sup>.

Ad essere frustrato potrebbe essere così lo stesso obiettivo di accrescere la legittimazione dell'Unione sotteso alle iniziative dell'Unione in settori che costituiscono il cuore dello "Stato sociale" e delle politiche pubbliche redistributive, di eliminare cioè quella che è stata definita da F. Scharpf come la "asimmetria" dell'Unione europea<sup>187</sup>, concentrata sull'attività regolativa e poco attenta alle politiche redistributive<sup>188</sup>.

Non è poi certamente possibile accostare la forma (di Stato) dell'Unione a quella di uno Stato sociale, innanzitutto perchè quest'ultimo presuppone differenti tipologie di intervento delle istituzioni pubbliche, per così dire direttamente "interventiste", e non solo sussidiarie, collaborative, partecipate e perchè è assente una capacità fiscale e una vera politica redistributiva a livello europeo<sup>189</sup>. Inoltre, a livello dell'Unione, vi è una "pericolosa"<sup>190</sup> scissione tra

---

ciente) nella consultazione delle associazioni rappresentative della società civile da parte della Commissione e nell'iniziativa legislativa dei cittadini di cui all'art. 11 TUE.

<sup>182</sup> Così, con riferimento alla formulazione del principio contenuta nell'art. 118, quarto comma, della Costituzione italiana, G. ARENA, *Introduzione alla sussidiarietà*, in M. FREY (a cura di), *Horizontal subsidiarity in the new Europe – Citizens and institutions collaborating for consumers' rights*, Pisa, Edizioni ETS, 2005, 29-30.

<sup>183</sup> In questi termini si è espresso P. RIDOLA, *Sussidiarietà e democrazia*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 374-375.

<sup>184</sup> *Ibidem*.

<sup>185</sup> M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, cit., 381, che rileva che "quanto più la sede della decisione si avvicina ai cittadini, tanto più aumenta la permeabilità agli interessi materiali locali e si restringono gli spazi per la specifica dimensione progettuale della politica. Il saldo in termini di libertà e democrazia è dunque incerto".

<sup>186</sup> Così A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Consulta online*, Liber amicorum per Pasquale Costanzo, 7 luglio 2020, spec. 11.

<sup>187</sup> F. W. SCHARPF, *Governare l'Europa*, cit., *passim*.

<sup>188</sup> Così P. CARROZZA, *Sistema delle fonti e forma di governo europea*, cit., 279.

<sup>189</sup> C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 63, secondo cui "lo strumento giuridico attraverso il quale lo

il titolare del potere regolativo e il titolare del potere di spesa, nel senso che le decisioni sulla modalità di protezione dei diritti sociali, nei campi in cui le istituzioni europee possono intervenire, non sono assunte dagli stessi soggetti che dispongono delle risorse necessarie per il loro soddisfacimento, e cioè gli Stati membri.

## 9. Brevi rilievi conclusivi, in prospettiva

Le procedure di implementazione del Pilastro sopra descritte, secondo le ottimistiche dichiarazioni della Commissione, hanno aperto nuovi orizzonti. In particolare, si è visto che il “nuovo inizio” potrebbe significare una rinnovata propensione della Commissione a fare ricorso alle procedure di *hard law* del Trattato e a quelle che coniugano metodo comunitario e cd. “metodo sociale”, quale accompagnamento o in alternativa a quelle *soft* del *metodo aperto di coordinamento*.

Si è però mostrato come in realtà l’attuazione del Pilastro muova lungo sentieri già battuti, incontrando ben noti vicoli ciechi. Sono la flessibilità dei meccanismi di *governance*, la tensione tra democrazia partecipativa e rappresentativa e la perdurante limitatezza dello spazio dedicato al confronto politico che costringono a concludere che il “nuovo inizio” proclamato dalla Commissione non pare oggi in grado – da solo – di superare i “vecchi problemi” legati alla scarsa legittimazione democratica della *governance* dell’Unione in materia sociale.

Rimangono ancora irrisolti i nodi del rapporto tra democrazia e le aperture dei Trattati ai nuovi obiettivi in campo economico-sociale<sup>191</sup>: la questione sociale, inscindibile da quella democratica<sup>192</sup>, rimane priva di una forte risposta politica a livello dell’Unione<sup>193</sup>.

La questione sociale e quella democratica sembrano tuttavia suscettibili di evolversi diversamente alla luce di alcuni imminenti appuntamenti cui l’Unione è chiamata a partecipare da protagonista.

L’esigenza di una pronta implementazione del Pilastro si è fatta oggi ancor più pressante di fronte alle sfide socio-economiche poste dall’attuale contesto emergenziale. Negli ultimi mesi, infatti, la Commissione ha evidenziato la necessità che la ripresa dalla crisi da

---

Stato sociale persegue i suoi fini è costituito essenzialmente dal sistema tributario di tassazioni volto a colpire in maniera rilevante la ricchezza prodotta, non solo in vista del sovvenzionamento delle attività dello Stato, ma anche in vista di una redistribuzione perequativa di una parte di tale ricchezza”.

<sup>190</sup> Così M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, cit., 383.

<sup>191</sup> P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell’Unione Europea*, cit., 331.

<sup>192</sup> Sul rapporto di reciproca dipendenza tra *deficit* democratico e *deficit* sociale dell’Unione, si. v. C. JOERGES – F. RÖDL, “*Social market economy*” as Europe’s social model?, in EUI Working Paper Law, 2004/8. Così si esprime anche F. SAIITO, “*Risocializzare l’Europa*”. *La dimensione sociale europea tra economia di mercato e integrazione sovranazionale*, in *Rivista di diritti comparati*, 3, 2017, 126-128.

<sup>193</sup> F. DE WITTE, *EU Law, Politics and the Social Question*, in *German Law Journal*, 2013, 591, secondo cui “political control is not rescinded to be later reappropriated; it is structurally transferred to a level of governance where the basic institutional preconditions for its exercise are lacking. Whether couched in the name of democracy, this renunciation to the idea of the political in answering the social question is deeply problematic”.

COVID-19 sia “equa e inclusiva”, assumendo “come punto di riferimento” proprio il Pilastro europeo dei diritti sociali, da attuare “in stretta collaborazione con le parti sociali, la società civile e le altre parti interessate”<sup>194</sup>. La pandemia, infatti, non solo ha “evidenziato la necessità di proseguire su questa strada”, ma ha chiaramente mostrato che è indispensabile “premere sull’acceleratore”<sup>195</sup>.

La crisi COVID-19 ha infatti spinto l’Unione ad una straordinaria mobilitazione di risorse, per esempio, con il nuovo programma SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), che, mediante l’erogazione di prestiti agevolati, si pone l’obiettivo di aiutare la popolazione europea<sup>196</sup>. Così come la recente proposta di Direttiva della Commissione sul salario minimo adeguato<sup>197</sup> è volta a garantire condizioni di vita e di lavoro adeguate, e a realizzare la “promessa” di una prosperità condivisa nell’Unione<sup>198</sup>.

Grandi aspettative sono state poi riposte nella *Conferenza sul Futuro dell’Europa*<sup>199</sup>, la cui inaugurazione, prevista inizialmente per il 9 maggio 2020, è stata rimandata a causa della pandemia, e dovrebbe partire nell’autunno 2020<sup>200</sup>. Essa rappresenta senza dubbio una preziosa occasione per aiutare l’Unione a prendere, quantomeno sulle tematiche corre-

---

<sup>194</sup> Si v. Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il momento dell’Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, 27 maggio 2020, COM(2020) 456 final, ove si legge anche che “l’UE deve dare priorità alla dimensione sociale, in particolare attuando il pilastro europeo dei diritti sociali”. Si v. anche Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all’Eurogruppo, *Risposta economica coordinata all’emergenza COVID-19*, 13 marzo 2020, COM(2020) 112 final, che rileva come “[s]olo con la solidarietà e con soluzioni coordinate a livello europeo saremo capaci di gestire efficacemente questa emergenza sanitaria. (...) Fondamentale importanza riveste la stretta cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti”.

<sup>195</sup> Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Sostegno all’occupazione giovanile: un ponte verso il lavoro per la prossima generazione*, 1° luglio 2020, COM(2020) 276 final, secondo cui “all’inizio del mandato la Commissione, guidata dal pilastro europeo dei diritti sociali, ha definito il suo programma per un’Europa sociale, incentrato sulle persone (...) la pandemia di COVID-19 ha evidenziato la necessità di proseguire su questa strada e premere sull’acceleratore”.

<sup>196</sup> F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla Pandemia Covid-19 (SURE): un avanti nella giusta direzione ma che da solo non basta*, in *SIDIBlog*, 5 aprile 2020, che però spiega che “l’obiettivo non è, quindi quello di creare un meccanismo sovranazionale in grado di offrire assistenza diretta a coloro che rischiano di perdere il lavoro, ma di creare una linea di finanziamento che rafforzi i meccanismi già esistenti a livello nazionale. I quali, dunque, continueranno a operare secondo le regole dettate dai legislatori nazionali, anche per quanto riguarda, ad esempio, la definizione della platea degli aventi diritto ad ottenere il sussidio”.

<sup>197</sup> V. *supra*, §4.1.

<sup>198</sup> Così COM(2020) 682, cit., 1.

<sup>199</sup> Si v. Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Shaping the Conference on the Future of Europe*, 22 gennaio 2020, COM(2020) 27 final, ove si sottolinea che “the time is ripe for a New Push for European Democracy”. Con tale comunicazione, la Commissione ha proposto di strutturare i dibattiti su due filoni paralleli: il primo incentrato sulle priorità dell’UE e sugli obiettivi che l’Unione dovrebbe perseguire e, il secondo, su tematiche più specificamente correlate al processo democratico e alle questioni istituzionali, in particolare il sistema dei candidati capilista e le liste transnazionali per l’elezione dei parlamentari europei. Si v. anche Risoluzione del Parlamento europeo, *Posizione del Parlamento europeo in merito alla conferenza sul futuro dell’Europa*, 15 gennaio 2020, 2019/2990(RSP).

<sup>200</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20200615IPR81226/la-conferenza-sul-futuro-dell-europa-dovrebbe-iniziare-nell-autunno-2020>.

late al processo democratico e alle questioni istituzionali, la “sua scelta politica fondamentale sul che cosa vuole essere”<sup>201</sup>, e a dare una nuova spinta alla sua dimensione politica.

Non rimane dunque che osservare attentamente tali futuri sviluppi, che potrebbero ben confermare i *vecchi problemi* sopra descritti, ma che possono far sperare per un – vero – *nuovo inizio*.

---

<sup>201</sup> Per riprendere le parole di G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, Volume III, UTET Giuridica, Milano-Torino, 2008, p. 635. Sulla *Conferenza sul future* dell'Europa, si v., di recente, A. LUCARELLI, *The conference on the future of Europe between form of state and form of government*, *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, 1, 2020, secondo il quale “the two major issues to be addressed remain the form of state and the form of government, with the awareness of dealing with complex issues, not fearing to go through them in a transparent, participatory and even conflictual way, and not only in a debate within the chancelleries of individual states”; E. LONGO, *Il volto umano dell'Unione europea: passato e future dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2020, spec. 658, che rileva che “l'attivazione di una nuova stagione per l'Ue richiederà un rinnovato spazio pubblico europeo che faccia da propulsore per una nuova spinta democratica. La mobilitazione dal basso e il confronto pubblico dovranno partire dalla costruzione di una vera sfera pubblica sovranazionale (...)”. Cfr. anche il documento presentato dall'Italia sulla Conferenza, intitolato *Using the Conference on the Future of Europe to shape a real European political discourse. Italian Non-Paper for the Conference on the Future of Europe (2020-2022)*, 14 febbraio 2020, disponibile al seguente link: [https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/03/paper\\_conf\\_futuro\\_europa\\_post\\_ciae\\_14\\_febbraio\\_-\\_clean.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/03/paper_conf_futuro_europa_post_ciae_14_febbraio_-_clean.pdf)