



POSITION PAPER

La politica sociale dell'Unione europea in risposta alla crisi pandemica da COVID-19

Rosita Silvestre e Silvia Ventrelli
Università degli Studi di Roma Tor Vergata

REACT Position Paper 2023/03
19 Giugno 2023

La serie di position papers REACT è realizzata nell'ambito del progetto PRIN 2020 **REACT - Re-shaping the EU integration Agenda after the COVID Turmoil**.

L'obiettivo generale del progetto è quello di valutare l'impatto delle misure adottate in reazione alla crisi scatenata dalla pandemia Covid-19 sulla governance, sull'ordinamento dell'Unione europea e, in ultima analisi, sul processo di integrazione europea.

Al progetto partecipano l'Università degli Studi di Firenze, l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", l'Università del Salento, l'Università degli Studi di Trieste e l'Università degli Studi di Macerata.

The REACT position paper series is developed within the PRIN 2020 project **REACT - Re-shaping the EU integration Agenda after the COVID Turmoil**.

The project assesses the substantive impact of the measures adopted as a reaction to the Covid-19 crisis on the governance and the law of the European Union, and ultimately on the process of European integration.

REACT is a cooperation between the University of Florence, the University of Rome Tor Vergata, the University of Salento, the University of Trieste and the University of Macerata.

Per maggiori informazioni: <https://www.react.unifi.it/>

Contatti: react@dsg.unifi.it

La politica sociale dell'Unione europea in risposta alla crisi pandemica da COVID-19¹

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. L'art. 9 TFUE: la clausola sociale orizzontale– 3.Gli atti giuridici vincolanti adottati in materia di politica sociale e occupazionale durante il periodo pandemico e post-pandemico 3.1 *Segue*: il ruolo della *soft regulation* – 4. La risposta istituzionale alla crisi – 5. Conclusioni

1. Introduzione.

Il presente position paper si inserisce nell'ambito del progetto PRIN “*Reshaping the EU integration agenda after the COVID Turmoil REACT 2020*”, rivolto a valutare l'impatto prodotto dalle misure adottate dalle istituzioni dell'Unione europea in reazione alla crisi pandemica sull'ordinamento dell'Unione europea, sulla sua governance e, in definitiva, sul processo di integrazione europea. L'analisi svolta di seguito prende le mosse da studi empirici condotti dall'unità di ricerca dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, il cui compito è stato quello di investigare le “competenze deboli” dell'Unione europea e la risposta istituzionale alla crisi. Oggetto del presente contributo sono i risultati dell'intervento istituzionale nel campo delle politiche sociali e, in specie, nei settori dell'occupazione e del *welfare*, come evinto dagli atti di *hard* e *soft law* che le istituzioni hanno adottato e che sono stati segnalati nella tabella allegata al presente contributo². Preliminarmente, occorre osservare che, in base al principio di attribuzione (art. 5 par.1 e 2 TUE), nel settore *de qua* l'Unione gode di una competenza residuale, nella misura in cui è chiamata ad agire nel rispetto dei limiti posti dal diritto primario, mentre, per converso, le competenze che i Trattati non le riconoscono permangono nella sfera di intervento statale. In effetti, occupazione e relazioni sindacali sono le materie in cui sono più tangibili i limiti delle attribuzioni dell'Unione europea, che, in tali ambiti, detiene poteri concorrenti con quelli degli Stati membri, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel Trattato³. Come è noto, l'esercizio di competenze concorrenti, ai sensi dell'articolo 4, par. 2, TFUE, comporta che Unione europea e Stati membri possano adottare atti legislativi, ferma restando la potenziale progressiva espansione delle prerogative del legislatore europeo, a discapito

¹Position paper redatto da Rosita Silvestre (introduzione e conclusioni) e Silvia Ventrelli (parr. 2, 3, 3.1 e 4), entrambe dottorande di ricerca in Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

² Tra i testi istituzionali di riferimento per l'analisi condotta sono stati: Commissione europea: “*Commission publishes proposals for a joint employment report*” in Employment, social affairs & inclusion, 18-11-2020 (link di collegamento: [Commission publishes proposal for a Joint Employment Report 2021 - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission \(europa.eu\)](#); [Employment and social affairs | Unione Europea \(europa.eu\)](#); [Occupazione e politica sociale - EUR-Lex \(europa.eu\)](#); [Funding - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission \(europa.eu\)](#)); Commissione europea: “*Coronavirus response*” (link di collegamento: [Coronavirus response | European Commission \(europa.eu\)](#)).

³ FERRERA M., *Le politiche sociali*, Ed. Il Mulino III edizione, 2019; BILANCIA P.: *La dimensione europea dei diritti sociali*, Federalismi, 2018.

di quelli nazionali, ma nel rispetto del principio di attribuzione⁴. Così, l'urgenza della crisi ha determinato le istituzioni europee ad espandere le rispettive competenze, finanziando un'ampia gamma di progetti e programmi nei settori più diversi e ad assistere gli Stati nell'efficace coordinamento delle politiche economiche nazionali⁵. Lo scopo di protezione dei diritti ed interessi sociali in una tale situazione emergenziale si è realizzato attraverso il bilanciamento di questi ultimi verso un mercato interno più condizionato dal punto di vista costituzionale e sociale e, in virtù di ciò, il legislatore dell'Unione ha iniziato a sfruttare il potenziale delle basi giuridiche nei settori del mercato interno e della politica sociale, al fine di adottare una più solida legislazione sociale. Orbene, nella cornice legale disegnata dall'articolo 3 TUE, ai sensi del quale l'Unione europea deve mirare a garantire la piena occupazione e il progresso sociale, le istituzioni dell'Unione hanno puntato a nuovi obiettivi orientandoli nella direzione dell'integrazione degli interessi sociali⁶. Ciò ha comportato lo spostamento sul piano sovranazionale di ampi poteri, che, secondo quanto stabilito dai Trattati nascono come esercizio di mero coordinamento e sostegno dell'azione degli Stati membri (articolo 145 TFUE). Invero, già negli ultimi anni gli orientamenti delle istituzioni dell'Unione in materia di occupazione sono mutati conformemente ai principi del Pilastro europeo dei diritti sociali⁷ e all'art. 9 TFUE, o clausola sociale orizzontale, che impone all'UE di tener conto degli aspetti sociali nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche⁸. Pertanto, in conseguenza della crisi di COVID-19, il rafforzamento ed ampliamento della dimensione sociale del mercato unico europeo è avvenuto in maniera trasversale, includendo l'impatto socioeconomico di fenomeni come la disuguaglianza sociale, il crescente fenomeno migratorio, lo sviluppo dirompente dell'innovazione tecnologica e della digitalizzazione, nonché dello sviluppo sostenibile⁹. In definitiva, dalla prospettazione di un tale scenario è parso che benché i principi, che sovrintendono la materia e che sono espressamente sanciti nei Trattati, agli articoli 3 del TUE e articoli 9, 10, 19, 45-48 e 145-161 del TFUE, sembrano delimitare in concreto le azioni che potenzialmente le istituzioni europee possono mettere in campo, i confini tra competenza concorrente e competenza di sostegno, coordinamento e completamento non sono stati ancora ben delineati. In altri termini, nelle "materie sociali" le strategie poste in essere sono prevalentemente "complementari", mentre gli Stati mantengono la responsabilità della tutela dei diritti sociali attraverso il rispettivo sistema organizzativo.

⁴ Sulle competenze dell'Unione europea v. DANIELE L. (con la collaborazione di) AMADEO S. - BIAGIONI G. - SCHEPISI C. - SPITALERI F., *Diritto dell'Unione europea - Ordinamento - Tutela giurisdizionale - Competenze*, Milano, 2022, pp. 455 ss.

⁵ FANA M., TOLAN S., TORREJÓN S., URZI BRANCATI C., FERNÁNDEZ MACÍAS, E, *The COVID confinement measures and EU labour markets*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo, 2020; WEBR T., HURLEY J., BISELLO M., CABRITA J., DEMETRIADES S., PATRINI V., RISO S., VARGAS LLAVE O. *COVID-19: Policy responses across Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2020.

⁶ LAMBOGLIA A., CRII: lo stato dell'arte della riprogrammazione dei fondi europei, FASI, 2020, PILCKET K., WILKINSON R., *Greater equality: our guide through Covid-19 to sustainable wellbeing*, Social europe, 2020; RUSSEL. L., CHUXUAN S., *The Effect of Mandatory Child Care Center Closures on Women's Labor Market Outcomes During the COVID-19 Pandemic*, Centre for economic policy Research Issue 62, 18 Dec.2020

⁷ Raccomandazione UE della Commissione europea del 26 aprile 2017, 2017/761, <https://eur-lex.europa.eu/>

⁸ BALDUZZI R., *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*", Federalismi, 2018; PIASNA A., GALGOCZI B., RAINONE S., ZWYSEN W.: *Labour market and social developments: from shock to crisis*", European Trade Union Institute, 2020; PICCHI M., *La delegittimazione dell'Unione europea: ripensare al processo di integrazione attraverso la realizzazione di un modello sociale europeo*, Nomos, 2014.

⁹ AMADASUN S., *Social work and COVID-19 pandemic: An action call*, in International Social Work, Sage Journal, 2020.

2. L'art. 9 TFUE: la clausola sociale orizzontale

Fatte queste premesse, si può senz'altro constatare il ruolo chiave che ha assunto l'art. 9 TFUE nell'attuazione degli strumenti in risposta alla crisi pandemica. La "clausola sociale" orizzontale di cui all'art. 9 TFUE è stata inserita nel Trattato di Lisbona e stabilisce che *"Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana"*.

Questo principio si ricollega con altre norme ad effetti orizzontali del Trattato (articoli 8, 10, 11 e 12 del TFUE): parità tra uomini e donne, tutela dell'ambiente e protezione dei consumatori introdotte dal Trattato di Amsterdam e lotta alla discriminazione, inserita nel Trattato di Lisbona.

In specie, l'art. 9 TFUE contiene la clausola orizzontale di integrazione sociale, che costituisce uno strumento giuridico volto a rafforzare la dimensione sociale delle politiche dell'Unione, imponendo all'UE di tener conto degli aspetti sociali nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche. L'applicazione estesa della clausola sociale orizzontale mira a promuovere i valori e gli obiettivi sociali fondamentali dell'Unione, esplicitati anche negli artt. 2 e 3 TUE¹⁰.

Pertanto, si tratta di una norma che consente *"di valutare la pertinenza di tutte le misure politiche in funzione delle loro conseguenze sociali"*¹¹ e si pone in linea con l'obiettivo di coesione economica, sociale e territoriale dell'UE in vista del superamento dello squilibrio esistente tra lo sviluppo dell'integrazione economica nel mercato unico e il potenziamento della dimensione sociale dell'UE: attuare questo nuovo strumento potrebbe *"contribuire a ridurre il senso di insoddisfazione che perdura da tempo e a superare lo scetticismo sempre più profondo esistente in alcuni Stati membri per quanto concerne il valore aggiunto offerto dall'Unione europea, in particolare in termini di progresso economico, occupazionale e sociale, in un quadro in cui gli Stati membri devono assumersi maggiori responsabilità proprie"*¹².

Sulla base dell'art. 9 del TFUE le istituzioni dell'UE si assumono seriamente la responsabilità di realizzare un mercato interno più inclusivo dal punto di vista sociale.

Nondimeno, benché la clausola sociale non sia quasi mai menzionata esplicitamente dalla Corte o dal legislatore dell'UE, dalla ricerca effettuata è emerso che le misure adottate in risposta alla pandemia ne rivelano una potenzialità non indifferente, nell'ottica della realizzazione di un mercato interno più inclusivo dal punto di vista sociale. Infatti, nel contesto della crisi, al fine di adottare un

¹⁰Parere 2012/C 24/06 del Comitato economico e sociale europeo, del 28 gennaio 2012, sul tema Rafforzare la coesione e il coordinamento della politica sociale dell'UE attraverso la nuova clausola sociale orizzontale di cui all'articolo 9 del TFUE.

¹¹ Cfr. Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Verso un atto per il mercato unico. Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva, COM (2010) 608 definitivo, del 27 ottobre 2010, che contiene 50 proposte avanzate dall'allora Commissione Barroso per una strategia di rilancio del Mercato unico europeo.

¹² Così si esprime il Comitato economico e sociale europeo nel parere del 26 ottobre 2011 reso sul tema «Rafforzare la coesione e il coordinamento dell'UE in campo sociale grazie alla nuova clausola sociale orizzontale di cui all'articolo 9 del TFUE». La riflessione del CESE è ancora oggi attuale, in tempi di "sovranoismo" imperante quando le spinte disgregatrici che provengono da alcuni paesi dell'UE, Italia compresa, si fanno di giorno in giorno più forti.

maggior numero di misure, l'istituzione dell'UE hanno utilizzato le basi giuridiche nei settori del mercato interno e della politica sociale, ispirandosi al Pilastro europeo dei diritti sociali e dunque all'art. 9 del TFUE, per rafforzare la legislazione sociale¹³.

Tuttavia, sebbene il "sociale" sembri essere sempre più saldamente inserito nell'attuale quadro normativo del Trattato e nel diritto del mercato interno dell'UE, si teme che il linguaggio dell'integrazione sociale prometta più di quanto possa essere realizzato dall'UE, considerando tra l'altro le limitate competenze legislative dell'UE in materia di politica sociale. Benché la risposta dell'Unione alla crisi pandemica abbia in parte dimostrato che alcuni di questi timori possono essere superati, non possono essere sottaciute debolezze giuridiche più strutturali, tra cui la mancanza di competenze.

3. Gli atti giuridici vincolanti adottati in materia di politica sociale e occupazionale durante il periodo pandemico e post-pandemico

Da quanto precede è evidente, dunque, che, per quanto attiene alla politica sociale e occupazionale, la crisi pandemica ha posto nuove questioni e nuovi dubbi, e questo specialmente per quanto attiene al ruolo della *soft regulation*.

Preliminarmente è opportuno, tuttavia, esaminare brevemente la funzione degli atti c.d. vincolanti (o di *hard law*).

Dai dati della ricerca effettuata è emerso che gli atti di *hard law* nel settore della politica sociale hanno per lo più riguardato la materia di investimenti in risposta alla diffusione del COVID-19: ovverosia si tratta di fondi erogati per la realizzazione di progetti nel campo dell'occupazione, degli affari sociali e dell'inclusione sociale.

In particolare, nel periodo preso in esame (intercorrente all'incirca dall'inizio del 2020 al mese di febbraio 2023, data dello svolgimento della ricerca), gli atti vincolanti ritenuti tra i più rilevanti nei settori di nostro interesse sono stati i seguenti: *Fondo sociale europeo PLUS*¹⁴, *Fondo EASI*¹⁵, sovvenzioni per l'innovazione sociale, *Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione*¹⁶, *Next generation EU*¹⁷, *SURE*¹⁸. L'UE ha inoltre adottato misure per garantire maggiore flessibilità nell'uso dei fondi strutturali grazie alla cosiddetta *Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus Plus (CRII+)*¹⁹.

¹³ DE VRIES S., DE JAGER R., *Between Hope and Fear: The Creation of a More Inclusive EU Single Market Through Art. 9 TFEU*, (2022) *European Papers- A Journal on Law and Integration*, volume 7, issue 3, pp. 1405 - 1429

¹⁴ Regolamento UE 2021/1057 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+), <https://eur-lex.europa.eu/>

¹⁵ Regolamento UE dell'11 dicembre 2013, 1296/2013, relativo a un programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale ("EaSI"), <https://eur-lex.europa.eu>

¹⁶ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 22 ottobre 2019 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 1309/2013 sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (2014-2020) (COM(2019)0397 — C9-0109/2019 — 2019/0180(COD), <https://eur-lex.europa.eu/>

¹⁷ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, Consiglio, Consiglio europeo, Comitato economico e sociale, Comitato delle regioni, del 27 maggio 2020, COM(2020) 456 final, <https://eur-lex.europa.eu/>

¹⁸ Regolamento UE del 19 maggio 2020, 2020/672, <https://eur-lex.europa.eu/>

¹⁹ Regolamento UE del 23 maggio 2020, 2020/558, <https://eur-lex.europa.eu/>

Invero, preso atto delle disparità sociali e territoriali, che con la crisi pandemica sono aumentate esponenzialmente, la politica di coesione europea²⁰ ha assunto un ruolo ancora più decisivo e la sua attuazione su scala regionale – considerata la più adatta a conseguire effetti significativi in tema di riduzione dei divari – è passata principalmente attraverso l’attivazione degli strumenti finanziari sopra citati.

Ciascuno dei fondi stanziati risulta: (i) dedicato ad un particolare ambito tematico; (ii) dotato di un regolamento di funzionamento ed attuazione autonomo; (iii) dotato di risorse finanziarie autonome; (iv) finalizzato ad obiettivi specifici.

In materia di occupazione, ad esempio, SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* o Fondo anti-disoccupazione) è stato sicuramente uno tra gli strumenti finanziari più importanti, il quale, infatti, durante il periodo della pandemia da coronavirus, ha stanziato un fondo europeo da 100 miliardi di euro con cui la Commissione ha previsto che nel 2020 fossero erogati prestiti a condizioni favorevoli agli Stati membri costretti a mobilitare risorse, per preservare l'occupazione a rischio a causa della crisi provocata dalla pandemia da COVID-19²¹.

Si pensi poi al Fondo sociale europeo Plus (FSE+), uno dei pilastri della ripresa socioeconomica dell'UE. Preso atto dell’aumento delle ripercussioni provocate dalla crisi pandemica sui progressi compiuti nella partecipazione al mercato del lavoro, oltre che sui sistemi scolastici e sanitari, l'FSE+ si configura come uno dei principali strumenti dell'UE a sostegno degli Stati membri per affrontare la crisi al livello sociale²².

Inoltre, dalla ricerca summenzionata si è constatato che gli atti vincolanti descritti assumono prevalentemente la forma di regolamenti, strumenti di legislazione ritenuti i più idonei a dettare le regole finanziarie che stabiliscono in particolare le modalità relative alla formazione e all'esecuzione delle quote destinate al settore. Sul piano delle procedure, dunque, la base giuridica maggiormente utilizzata per l’adozione di tali atti è l’articolo 177 TFUE, in combinato disposto con l’articolo 178 TFUE.

²⁰ Tra gli obiettivi prioritari dell'Unione europea vi è quello di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale, ai sensi dell’articolo 3 del Trattato sull’Unione europea (TUE), ossia mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle sue varie regioni, secondo quanto stabilito dagli articoli da 174 a 178 (ed in particolare dall'articolo 174) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come da ultimo modificato con il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato ufficialmente in vigore il 1° dicembre 2009, noto anche come Trattato di riforma che modifica il trattato sull'Unione Europea (Maastricht, 1992) e il Trattato che istituisce la Comunità europea (Roma, 1957).

²¹ "Il contributo di ciascuno Stato membro all'importo complessivo della garanzia - si legge sul sito della Commissione - corrisponde alla sua quota relativa nel reddito nazionale lordo (Rnl) totale dell'Unione europea, sulla base del bilancio dell'Ue 2020". Con l'ultimo esborso (29 marzo 2022), l'Ue ha erogato 91,8 miliardi di euro di prestiti. Tutti i 19 Stati membri dell'Ue che hanno chiesto di beneficiare del regime hanno ricevuto parte o tutto l'importo richiesto.

²² Detto strumento riunisce quattro fondi di finanziamento che erano separati nel periodo di programmazione 2014-2020: Il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e il programma europeo per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI).

Tale sostegno nell'ambito dell'FSE+ è gestito principalmente dagli Stati membri, mentre la Commissione svolge un ruolo di supervisione. Il finanziamento avviene pertanto attraverso: (i) la componente gestione concorrente, attuata dagli Stati membri in partenariato con la Commissione (tali risorse hanno una dotazione di circa 98,5 miliardi di euro per il periodo di programmazione 2021-2027) e (ii) la componente Occupazione e innovazione sociale (EaSI), attuata dalla Commissione con un bilancio di quasi 762 milioni di euro per il periodo 2021-2027.

È emersa, infine, la tendenza dell'Unione di orientare l'obiettivo dell'azione per ogni campo in proporzione alle quote dei fondi principali istituiti a scopo di occupazione, affari sociali e inclusione.

3.1. Segue: il ruolo della soft regulation

In verità, come già anticipato, dai dati raccolti è emerso che buona parte delle misure, programmate per i settori di politica sociale ed occupazionale, sono state introdotte tramite atti di *soft law*, atti non vincolanti che si limitano a fornire agli Stati membri degli "indirizzi" a cui questi ultimi non sono necessariamente obbligati a conformarsi, ciò a causa della competenza residuale dell'Unione in questi settori.

In specie, nell'ambito della politica sociale ed occupazionale in risposta alla crisi pandemica si delinea un utilizzo crescente di comunicazioni e raccomandazioni. Infatti, l'Unione europea, in virtù dell'articolo 19 TFUE, può prendere provvedimenti per combattere la discriminazione, sia offrendo protezione giuridica alle potenziali vittime, sia adottando misure di incentivazione. Inoltre, conformemente all'articolo 153 TFUE, l'inclusione sociale va conseguita unicamente mediante la cooperazione non legislativa, ovvero il metodo aperto di coordinamento.

Gli atti di *soft law* in questione prendono le mosse per lo più dal Pilastro europeo dei diritti sociali adottato dal Parlamento Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione nel 2017. In virtù dei principi in esso sanciti, l'Unione Europea ha inteso dare priorità alla tutela dei lavoratori e ai diritti sociali vantati da questi ultimi, per garantire il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale.

In seguito alla crisi pandemica, che ha visto aggravarsi notevolmente le condizioni di povertà e disuguaglianza dei cittadini, nel marzo 2021 la Commissione ha presentato il "Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali". Di conseguenza, gli atti adottati in questa sede mirano a raggiungere gli obiettivi fissati nel piano anzidetto.

A mero titolo esemplificativo, si consideri la nuova strategia per la parità di genere 2020-2025 presentata dalla Commissione nel marzo 2020, o ancora la proposta di direttiva sulla trasparenza delle retribuzioni e sui meccanismi esecutivi per rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro e ancora la strategia dell'UE sulla disabilità per il periodo 2021-2030. Nel novembre 2020 la Commissione ha presentato la prima strategia dell'UE per l'uguaglianza di lesbiche, gay, bisessuali, trans, non binarie, intersessuali e queer (LGBTIQ), nonché un piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027, che comprende proposte in quattro settori, ovvero l'istruzione, l'occupazione, l'alloggio e la salute, con l'obiettivo di promuovere l'integrazione e l'inclusione sociale dei migranti e delle persone provenienti da un contesto migratorio²³.

Si tratta a ben vedere di una materia estremamente ampia, che ha come linee guida la promozione e lo sviluppo dei diritti sociali e del cittadino. Ciò che emerge dalla lettura del grafico riassuntivo, dunque, è una configurazione del settore delle politiche sociali per l'Unione vasta e poco organicamente strutturata.

²³ Cfr. tabella in allegato per un quadro completo delle misure adottate.

Ciò rilevato, quel che va evidenziato in questa sede è che, pur avendo la crisi pandemica necessitato di una rimodulazione dei piani europei in materia di politiche sociali ed occupazionali, in vista del rafforzamento della coesione sociale, le competenze degli Stati membri in questi settori restano indiscusse. Difatti, sino ad ora, l'elaborazione di molte discipline è avvenuta secondo linee di mero coordinamento e sostegno da parte delle istituzioni europee nei confronti degli Stati membri.

4. La risposta istituzionale alla crisi

Sotto il profilo delle istituzioni intervenienti, è stato evidenziato che l'emanazione degli atti suddetti è avvenuta attraverso un'equa ripartizione tra Consiglio dell'Unione, Parlamento europeo e Commissione europea. Tutti gli organi coinvolti nelle procedure legislative hanno avuto un ruolo attivo nella promozione e nell'attivazione di strumenti di protezione e diffusione dei diritti sociali.

In particolare, il Parlamento europeo si è rivelato essere il protagonista di numerose iniziative volte ad accentuare il ruolo dell'occupazione e di certe considerazioni di ordine sociale nella progettazione delle strategie di crescita. Talora, si è fatto promotore di un intenso dialogo sociale con gli Stati membri, in vista del monitoraggio dell'impatto sociale e occupazionale delle riforme da attuare nel quadro del programma Europa 2020.²⁴ È evidente, dunque, un'attenzione sempre maggiore da parte delle istituzioni dell'Unione sul tema delle politiche sociali, con particolare riguardo alla lotta alla povertà, discriminazione ed esclusione sociale; attenzione che non sembra essere esclusivamente collegata all'emergenza pandemica da COVID-19, ma che ha avuto degli sviluppi ulteriori oltre il quadro emergenziale, includendo fenomeni sociali di ampio respiro. In virtù di quanto detto, è indubbio l'impegno propositivo delle istituzioni comunitarie a recepire quanto previsto dalla clausola sociale orizzontale (art. 9 TFUE) e a trasferirlo in azioni mirate in tema di occupazione e welfare.

Nondimeno, la crisi economica, dovuta alla diffusione del COVID-19, ha sollevato nuovi interrogativi sull'adeguatezza della risposta istituzionale europea alla conseguente crisi sociale.

In particolare, la Commissione ha orientato l'azione europea all'attivazione di incisivi meccanismi di gestione e risoluzione della crisi, in più, offrendo assistenza economico-finanziaria agli Stati in modo da rendere più efficaci le politiche nazionali. Tuttavia, non si può affermare che le contromisure poste in essere dalle istituzioni europee possano essere finalizzate ad un riaccentramento dell'*establishment* comunitario in materia, dal momento che le azioni più rappresentative sintetizzano un grande sforzo di coordinamento e di uniformità.

5. Conclusioni

Dall'elaborazione del grafico riassuntivo degli atti vincolanti adottati dalle istituzioni europee si è potuto desumere che le politiche sociali configurino un settore di azione per l'Unione estremamente variegato e disomogeneo. Trattasi di una materia multidimensionale, che ha come linee guida la promozione e lo sviluppo dei diritti sociali e del cittadino. Ciò premesso, quel che va evidenziato è che la crisi pandemica ha rideterminato i piani europei per la coesione sociale, approfondendo gli

²⁴ Si veda il quadro generale delineato in Note tematiche sull'Unione europea del Parlamento europeo, <https://www.europarl.europa.eu/>

obiettivi posti dai Trattati e tenendo conto dell'operatività del principio di sussidiarietà, che da sempre mitiga l'attuazione delle finalità imposte con la clausola sociale orizzontale ex articolo 9 TFUE (cfr. disposizioni di applicazione generale in TFUE). A tal proposito, si è osservato che le strategie adottate hanno riguardato essenzialmente lo stanziamento di fondi da ripartire su scala regionale. (1) Dunque, ad una prima analisi è risultato che, benché sia ancora persistente il dominio degli Stati membri nelle politiche occupazionali e sociali, di notevole rilievo è stato lo sforzo di coordinamento e sostegno ai medesimi da parte delle istituzioni dell'Unione europea in questa fase. (2) Al contempo, tuttavia, si può affermare che, in linea di tendenza, l'obiettivo di ridimensionare l'impatto socioeconomico del COVID-19 e l'attivazione di meccanismi di gestione e risoluzione della crisi da parte dell'Europa non sono collegati alla dimensione meramente emergenziale degli interventi, i cui effetti possono essere riscontrati anche nel primo anno successivo alla crisi sanitaria (cfr. il proliferare di atti di soft law). (3) Nel quadro generale attuale, le azioni in materia di politica sociale sono riconducibili ad una condotta binaria da parte delle autorità europee. Ossia, da un lato, esse possono, ancora solo parzialmente, essere lette nell'ottica del rafforzamento delle competenze deboli dell'Unione nei "*social affairs*", dall'altro, con l'arricchimento dei programmi elaborati dopo la pandemia nel campo dell'occupazione l'Unione sembrerebbe propensa ad un'espansione profuturo, quindi oltre l'emergenza, della relativa disciplina. Si veda la lotta alla disoccupazione causata dalla connessa crisi economica e l'implementazione delle misure di sicurezza sul lavoro, che stanno impegnando, con particolare attenzione, gli organi dell'Unione nel dare impulso a processi legislativi ampliativi delle menzionate competenze. Tutto quanto premesso, si può affermare, in definitiva, che, alla luce dei dati ricavati dall'esame comparativo dei vari settori e del piano d'azione europeo, sebbene l'interesse al "sociale" nelle politiche interne dell'Unione sembri essere sempre più saldamente radicato nel quadro del diritto del mercato interno dell'UE, non può essere sottaciuto che l'ampiezza dello spazio di intervento riservato alle istituzioni dipenda strettamente da quanto possa essere realizzato dall'Unione, considerando in particolare le limitate competenze legislative ad essa riconosciute nel settore della politica sociale. A tal proposito, occorre sottolineare che la protezione sociale, attraverso l'adozione di politiche di correzione del mercato, rimane in gran parte di competenza dei singoli Stati membri. Dunque, anche quando le istituzioni hanno intuito che gli interventi avrebbero dovuto essere finalizzati a garantire una maggiore armonizzazione e omogeneità della disciplina delle politiche sociali nazionali, è indubbio che le misure, poi concretamente adottate, siano rimaste circoscritte a ciò che poteva essere fatto nei limiti delle debolezze legali e strutturali degli strumenti di azione europei²⁵. Infatti, si può affermare che la risposta istituzionale europea alle emergenze degli ultimi anni sia da intendersi come risposta sovranazionale generale, guidata da obiettivi di mero coordinamento ed uniformità, benché le istituzioni dell'Unione europea si siano proattivamente impegnate nel concretizzare le disposizioni di cui ai paragrafi due e tre dell'articolo 5 TFUE sul coordinamento delle politiche occupazionali e sociali degli Stati membri, completando per la prima volta i contenuti della politica sociale rappresentata dalla clausola sociale orizzontale (articolo 9 TFUE). In effetti, pur avendo la crisi pandemica ridefinito il ruolo delle istituzioni europee in tema di politiche sociali ed occupazionali, il dominio degli Stati membri in questi settori è ancora troppo persistente. Persistenza che ha, difatti, impedito, sino ad ora, che molte discipline si traducessero in norme vincolanti. Peraltro, a fronte dell'incertezza che emerge nel testo dei Trattati a proposito delle competenze dell'Unione europea

²⁵ BILBAO-UBILLOS J., *The Social Dimension of the European Union: A Means to lock out Social Competition?*, in Social Indicator Research, 2023, pp. 267–281

in materia di occupazione e di welfare, ossia se si tratti di una competenza concorrente o una competenza di sostegno nonché di coordinamento, il quadro strategico nel settore è apparso poco congruente. Probabilmente, il fatto che le misure che le istituzioni europee sono legittimate ad adottare siano circoscritte alla politica generale, demandando la normativa di dettaglio agli Stati membri, ha persuaso le istituzioni medesime a sfruttare l'emergenza e il lascia passare sui provvedimenti d'urgenza per essere più incisive sul tema delle politiche sociali, con particolare riguardo alla lotta alla povertà, alla discriminazione e all'esclusione sociale. Infatti, tale attenzione non sembra essere esclusivamente collegata all'emergenza pandemica da Covid-19; al contrario, ha talora riguardato fenomeni sociali totalmente disconnessi da quest'ultima (LGBTQ, parità di genere etc.)²⁶.

²⁶ Per un esempio in materia si vedano le prospettazioni di VIELLE P., *How the horizontal social clause can be made to work: the lessons of gender mainstreaming*, European Trade Union Institute, 2010.