

Maria Dolores Ferrara

Il futuro dell'Europa sociale e le dimensioni del social mainstreaming

Il futuro dell'Europa sociale e le dimensioni del *social mainstreaming*

di Maria Dolores Ferrara

Sommario: Dal Pilastro europeo dei diritti sociali alla Conferenza sul futuro dell'Europa: passato, presente e futuro del *social mainstreaming*. - 2. Il *social mainstreaming* e il Pilastro europeo dei diritti sociali. - 3. Il *social mainstreaming* nel semestre europeo e le potenzialità del *social scoreboard*. - 4. Effettività della clausola sociale orizzontale e sue (mancate) applicazioni: osservazioni conclusive.

1. *Dal Pilastro europeo dei diritti sociali alla Conferenza sul futuro dell'Europa: passato, presente e futuro del social mainstreaming*

Lo scopo del presente studio è quello di indagare le attuali dimensioni del *social mainstreaming*, inteso come armonico e coerente insieme di politiche socio-economiche e della concorrenza, di politiche industriali attive e di coesione socio-territoriale, più volte invocato nei documenti ufficiali, ma spesso oscuro sul piano operativo (sul punto, si veda Ferrara 2013, p. 310). A tal fine, saranno indagate le emergenti traiettorie di questo approccio con particolare riferimento all'utilizzo della clausola sociale orizzontale dell'art. 9 TFUE (d'ora in avanti, CSO) ai sensi della quale, nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e delle sue 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 (Vielle 2012, p. 105)¹. All'apparente ridimensionamento della stagione della costituzionalizzazione dei diritti, infatti, sembrerebbe fare da *pendant* il potenziamento delle politiche sociali attraverso il ricorso a questo metodo, rafforzamento che si individua soprattutto nell'ambito di tre dimensioni: in primo luogo, la

¹ Si intende così aggiornare le riflessioni compiute in altro saggio a cui si rinvia per la consultazione dei principali riferimenti bibliografici in tema di *social mainstreaming* e CSO (Ferrara 2013, p. 295).

rilevanza del Pilastro europeo dei diritti sociali (d'ora in avanti, PEDS) come strumento di attuazione della CSO; in secondo luogo, il profilo procedurale collegato alla valorizzazione della prospettiva sociale nel semestre europeo grazie anche all'adozione del *social scoreboard*; infine, la giustiziabilità della CSO e il suo utilizzo da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Questa indagine è sollecitata anche dalla particolare vivacità del dibattito politico di questi mesi sul futuro dell'Europa.

Come è noto, Ursula von der Leyen, nelle linee guida politiche del 2019, aveva dichiarato l'intenzione di organizzare una Conferenza sul futuro dell'Europa che ha preso effettivamente avvio nel marzo 2021. Terminati i lavori, le relative proposte sono state trasfuse in una relazione finale presentata ai Presidenti delle istituzioni europee il 9 maggio 2022 a Strasburgo (Sgueo 2022; Severino 2022). All'esito dei lavori, occorre chiedersi se la Conferenza sia solo un esercizio burocratico o rappresenti invece una tappa cruciale nel processo di edificazione dell'Unione Europea del futuro grazie alla predisposizione di un'agenda ambiziosa, agenda che si inserisce nell'ambito del denso programma varato in attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali: la stagione per l'elaborazione di un nuovo modello sociale europeo sembra promettente. Se è vero che l'evoluzione del diritto europeo è stata caratterizzata da iniziative e *summit* divenuti storici (Ratti 2018, p. 7), l'attuale contesto appare pregno di segnali positivi che fanno sperare in una rilevante occasione di promozione e implementazione delle politiche sociali sia sul piano quantitativo sia sul piano qualitativo (Kilpatrick 2022). La dimensione quantitativa è facilmente verificabile se si esamina il programma delle azioni realizzate o programmate². Sul piano qualitativo, inoltre, la fase regolativa (non solo programmatica e politica delineata in libri bianchi, libri verdi, agende e strategie varie) è confortante: dal 2017 ad oggi sono collegate al Pilastro diverse iniziative normative (Corti, Sartori 2019) e tra queste spiccano il Regolamento (UE) 2021/1057 del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+), il Regolamento (UE) 2021/241

² Il Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali (Commissione Europea COM (2021) 102 final) definisce una serie di misure dell'UE che la Commissione si è impegnata ad adottare durante l'attuale mandato (entro la fine del 2024), sulla base delle numerose azioni già intraprese dopo la proclamazione del Pilastro europeo dei diritti sociali a Göteborg, in Svezia, nel 2017. Si veda il catalogo e il *timesheet* delle iniziative in https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_it.

del 12 febbraio 2021 che sancisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, il Regolamento (UE) 2019/1149 del 20 giugno 2019 che stabilisce l'Autorità europea del lavoro, la Direttiva (UE) 2022/2041 del 19 ottobre 2022 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, la Direttiva (UE) 2019/1152 del 20 giugno 2019 concernente condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea, la Direttiva (UE) 2019/1158 del 20 giugno 2019 sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, la Direttiva (UE) 2019/983 del 5 giugno 2019 che modifica la direttiva 2004/37/CE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro.

Pur essendo un cantiere ancora aperto (Balandi 2022, p. 488), la vocazione iniziale del Pilastro sta acquisendo concretezza. La responsabilità di delineare le traiettorie future è in capo all'Unione, agli Stati membri e ai rappresentanti della società civile, con l'obiettivo di integrare quanto già esiste, ossia l'*acquis* euro-unitario, e di renderlo effettivo o ampliarlo se necessario (Triggiani 2021, p. 251). La pandemia e i conseguenti rimedi solidaristici attivati hanno contribuito non solo a dare visibilità al Pilastro ma anche ad accelerarne la realizzazione e ad ampliarne le potenzialità applicative in termini di contenuto qualitativo dei provvedimenti, facilitando, in alcuni casi, il superamento delle contraddizioni originate dall'incompetenza dell'Unione su materie quali la retribuzione. La direttiva sul salario minimo legale, ad esempio, ha come base giuridica l'art. 153, par. 2, lett. b), TFUE, in combinato disposto con l'articolo 153, par. 1, lett. b), TFUE, base giuridica individuata dalla Commissione nell'ambito del capitolo sulla politica sociale e, in particolare, dell'art 153, par. 1, lett. b) TFUE, disposizione che permette all'Unione di sostenere e completare l'azione degli Stati membri in materia di condizioni di lavoro attraverso la procedura legislativa ordinaria dove Parlamento e Consiglio deliberano a maggioranza. Non si tratta soltanto di un'opzione vantaggiosa dal punto di vista del procedimento da seguire e necessaria per sfuggire alle regole del Trattato in tema di incompetenza dell'Unione (art. 153, par. 5, TFUE). Questa scelta è coerente con il principio di sussidiarietà solidale tra Stati membri e Unione europea su cui si fonda il Pilastro europeo, la cui proclamazione nel novembre 2017 ha rappresentato l'iniziativa sociale faro della Commissione europea guidata da Jean-Claude Juncker (2014-2019) e il documento più completo prodotto nell'ambito della politica sociale negli ultimi due decenni.

A seguito dei lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa, conclusasi il 9 maggio 2022, il Parlamento europeo ha adottato due risoluzioni

nel maggio 2022 e nel giugno 2022³ che contengono molteplici iniziative, tra cui, in relazione alla CSO, oggetto di questo studio, la garanzia della piena attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, da un lato, e, dall'altro, l'incorporazione della nozione di progresso sociale nell'articolo 9 TFUE. All'elenco di finalità già indicate, quindi, potrebbe aggiungersi l'obiettivo del progresso sociale, obiettivo che, sempre secondo le proposte del Parlamento, dovrà essere chiarito e sviluppato in un apposito Protocollo sul progresso sociale da allegare ai Trattati.

Questa soluzione se, da un lato, potrebbe avere l'effetto di elevare a rango di diritto primario gli strumenti necessari a realizzare il progresso sociale indicato nella clausola sociale orizzontale, risolvendo una delle maggiori criticità dell'art. 9, ossia la mancata definizione di dispositivi di attuazione, dall'altro lato, sul piano della vincolatività, è subordinata alle modalità effettive di funzionamento del Protocollo in relazione all'obbligo di adesione da parte degli Stati membri.

La strada di una modifica ai Trattati pare, tuttavia, in salita.

La Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, infatti, si è dichiarata favorevole, specificando però che il Trattato cambia «se necessario»⁴. Posizione ripresa e rafforzata anche nella successiva Comunicazione della Commissione europea del 17 giugno 2022⁵ e nella valutazione redatta del Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea sulla relazione finale della Conferenza sul futuro dell'Europa⁶. Per la Commissione e il Consiglio, quindi, la possibilità di rifondare i Trattati non è considerata la scelta preferibile al momento poiché solo un numero limitato di misure richiede una modifica per ricevere piena attuazione⁷.

Sussiste il rischio che la Commissione Europea e il Consiglio rispondano alla Conferenza sul Futuro dell'Europa evidenziando iniziative già in preparazione o in discussione, senza dare seguito alle proposte più ambiziose. Questo scenario è particolarmente frustrante se si considera

³ European Parliament resolution of 4 May 2022 on the follow-up to the conclusions of the Conference on the Future of Europe (2022/2648(RSP)); European Parliament resolution of 9 June 2022 on the call for a Convention for the revision of the Treaties (2022/2705(RSP)).

⁴ Si veda il discorso della Presidente Ursula von der Leyen a chiusura della Conferenza sul futuro dell'Unione Europea del 9 maggio 2022.

⁵ Commissione europea COM (2022) 404 final del 17 giugno 2022.

⁶ Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea 10033/22 del 10 giugno 2022.

⁷ Da ultimo, si veda la comunicazione della Commissione europea COM (2022) 583 final del 9 novembre 2022, in cui si prefigurano tendenzialmente solo modifiche del diritto secondario.

che in assenza di rilevanti interventi sui Trattati le riforme sconteranno inevitabilmente i condizionamenti derivanti dall'impronta ideologica di Maastricht, lasciando inevasa l'esigenza di operare all'interno di un assetto istituzionale liberato dall'ipoteca di un'unica dottrina economica (Dani 2022, p. 282).

Anche all'esito dei lavori della Conferenza pare non essere stata presa in considerazione la necessità di chiarire le modalità applicative dell'art. 9 TFUE⁸, a prescindere dall'introduzione della nozione di progresso sociale, clausola che continua ad essere una disposizione fondamentale invocata ma il cui potenziale non è ancora compiutamente esplorato, pur costituendo uno svolgimento, e non un'alterazione, delle premesse sulle quali la costruzione europea era stata pensata e proposta (Bilancia 2018, p. 245).

2. *Il social mainstreaming e il Pilastro europeo dei diritti sociali*

Nello scenario, così incoraggiante, sopra descritto continua ad essere indispensabile la discussione su come rendere vincolante l'approccio di *social mainstreaming* sia nell'ambito dei meccanismi di *governance* economica ordinari e straordinari sia sul piano della relativa giustiziabilità.

Da questa angolazione appare utile indagare la relazione tra il Pilastro europeo dei diritti sociali e la CSO.

La natura dell'elenco di venti principi e diritti sociali contenuti nel Pilastro, suddivisi in tre capitoli che coprono tutti i principali settori della politica sociale e dell'occupazione (pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione sociale e inclusione), costituisce ancora un enigma. In assenza di meccanismi di attuazione diretta, il Pilastro europeo dei diritti sociali è stato inteso come un'agenda o un processo (Garben 2018) o come un *framework* politico (Sabato, Corti 2018). Fin dalla sua approvazione non si è mancato di metterne in luce la natura di *soft law* (De Witte 2018, p. 732; Rasnaca 2017, p. 14) e di dichiarazione solenne (Giubboni 2017, p. 954; Bonciu 2018, p. 60) al fine di rafforzare l'*acquis* sociale dell'Unione (Gargiulo 2019, p. 245), la cui debolezza sul piano della vincolatività è stata ritenuta anche un possibile fattore di indebolimento della Carta europea dei diritti fondamentali (Cozzi 2018, p. 516). Allo stesso tempo, sono state

⁸ La sopravvalutazione del tema della costituzionalizzazione dei diritti sociali ha portato a sottovalutare altri aspetti dell'Europa sociale, tra cui il tema della clausola sociale orizzontale di cui all'art. 9 TFUE (così Lo Faro 2018, p. 763).

individuate peculiari caratteristiche del Pilastro che, a distanza di qualche anno dalla sua proclamazione, rappresentano punti di forza: esso coniuga diversi registri, quello dei principi, quello dei diritti-doveri e delle libertà, e soprattutto quello delle politiche pubbliche (Ales 2017, p. 493), promuovendo la produzione normativa in campo sociale (Garben 2018, p. 222; Benedì Lahuerta, Zbyszwsk, 2018, p. 163), circostanza che, a sua volta, può rafforzare la costituzionalizzazione dei diritti sociali presenti nelle Carte, seppure indirettamente e sul piano della loro interpretazione (De Witte 2020, p. 191; Deinert 2022, p. 24). Rispetto alle tiepide previsioni iniziali l'effetto espansivo del Pilastro, ad avviso di chi scrive, si esercita soprattutto sul piano della possibile socializzazione delle politiche economiche e monetarie (Kilpatrick 2018, p. 753) sia attraverso la valorizzazione del principio di solidarietà tra Stati membri e istituzioni europee sia grazie ai sistemi di monitoraggio. Non può negarsi che questa funzione è stata ritenuta, in maniera del tutto condivisibile, difficilmente attuabile nello spirito di Maastricht e dei relativi meccanismi di sorveglianza economica (Giubboni 2018, p. 569). Tuttavia, entrambe le declinazioni della socializzazione delle politiche economiche e monetarie sopra individuate paiono, anche a Trattati invariati, obiettivi degni di considerazione non solo nel contesto del processo di costruzione dell'Unione Sociale Europea (Vandrerbroucke 2017, p. 3 ss.), ma anche in relazione all'*iter* di consolidamento degli Spazi Sociali Nazionali (Ferrera 2018, p. 571).

In questa ottica, infatti, il Pilastro non rappresenta soltanto un testo unico, non vincolante, dei diritti, dei valori e dei principi dell'Europa sociale sparsi nel diritto primario, derivato e nelle fonti *soft*, ma assolve ad una funzione normativa volta a rafforzare, da un lato, l'*acquis* euro-unitario e, dall'altro, gli spazi sociali nazionali al cospetto della *governance* economica europea soprattutto in considerazione della sua configurazione come strumento di attuazione della CSO.

È risaputo che la storia della clausola sociale orizzontale è il racconto della consacrazione con il Trattato di Lisbona del 2007 del metodo di "legislazione intelligente" delineato nei Consigli di Europei di Göteborg (giugno 2001) e Laeken (dicembre 2001) (Bercusson 2009, p. 101), adottato dalla Commissione nel 2002 e consistente nella valutazione dell'impatto (*Impact Assessment* – *IA*) che le politiche e le azioni intraprese hanno sul piano economico, sociale e ambientale (Ferrara 2013, p. 300). L'*IA* nel corso di questi anni ha subito una crescente visibilità, anche se continua ad essere una tecnica di condizionalità molto blanda in quanto questo metodo non comporta conclusioni o raccomandazioni vincolanti e sussistono ancora tante possibilità di deroga all'uso. Basti pensare

che, tra il 2015 e il 2018, solo l'8,5 % delle proposte annunciate nei programmi di lavoro della Commissione è stato sostenuto da una valutazione d'impatto⁹, nonostante sarebbe stato auspicabile un suo maggiore utilizzo, come ammette la stessa Commissione nella Comunicazione del 15 maggio 2019, *Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno*¹⁰.

Il *social test*, in realtà, non rappresenta solo una tappa, un momento del processo decisionale delle istituzioni europee, ma costituisce, in una prospettiva più audace, uno strumento di realizzazione degli obiettivi sociali che può affiancarsi ai metodi *hard* e *soft* già esistenti attraverso la valorizzazione della clausola sociale orizzontale sancita dall'art. 9 TFUE.

Un cambio di passo è parso possibile dopo l'adozione del Pilastro europeo dei diritti sociali, contribuendo a svelare il potenziale della clausola sociale orizzontale nel prevedere la pari dignità e la reciproca integrazione tra il sociale e l'economico (Aranguiz 2018, p. 341 ss).

Nella bozza del Pilastro non vi era alcun cenno all'art. 9, disposizione considerata evidentemente non precettiva per le istituzioni comunitarie. Senonché un esplicito riferimento si ritrova ora nel preambolo alla Raccomandazione del 2017, là dove si richiamano gli artt. 3, 9, 151 e 152 TFUE, quali basi giuridiche dello stesso intervento della Commissione.

Una significativa area di operatività è riscontrabile, quindi, nell'ambito del PEDS non solo perché la CSO viene indicata come sua base giuridica, ma soprattutto perché, in alcuni pareri¹¹, il Pilastro viene indicato come strumento di realizzazione della CSO. Questo rilievo potrebbe avere un importante impatto. Se, infatti, è attuazione della clausola sociale, allora il Pilastro, considerato una dichiarazione solenne dalla natura non vincolante, assumerebbe anch'esso natura normativa poiché è attuazione dell'art. 9 TFUE, articolo contenuto nel Titolo II del Trattato sul funzionamento dell'UE all'interno delle disposizioni di applicazione generale. Questa strada è arata ancora debolmente anche se le considerazioni svolte sulla dimensione qualitativa e quantitativa delle azioni in campo sociale collegate al Pilastro inducono a ritenere che sussiste un'attuazione, non solo politica, della clausola sociale orizzontale. Il Pilastro resta un atto inter-istituzionale (riconducibile a Parlamento europeo, Consiglio e Commissione) da far rientrare quanto meno nell'alveo degli

⁹ Per ulteriori dettagli cfr. Eu Commission, *Commission Staff Working Document. Taking Stock of the Commission's Better Regulation Agenda*, 15 aprile 2019, SWD(2019)156, sezione 4.

¹⁰ Comunicazione della Commissione europea COM (178) final. del 15 maggio 2019, *Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno*.

¹¹ Cfr. Parere Comitato delle Regioni 2018/C 054/10 del 10 ottobre 2017; Parere CESE 2017/C 125/02 del 25 gennaio 2017.

atti di *soft law*. Ma vi è di più. La sua portata normativa si esplica proprio nel fatto che questa proclamazione rappresenta una ricognizione e specificazione – che gode, peraltro, del comune accordo delle tre istituzioni principali dell’architettura istituzionale europea – di quella che è la portata ermeneutica da attribuire ad una specifica disposizione dei Trattati, questa sì effettivamente vincolante, seppure ampia e per certi tratti generica, come l’art. 9 TFUE.

3. *Il social mainstreaming nel semestre europeo e le potenzialità del social scoreboard*

Il possibile irrobustimento del modello sociale europeo grazie alle potenzialità applicative del *social mainstreaming* e della CSO si evince anche in relazione al profilo procedurale in una duplice prospettiva: la progressiva integrazione degli obiettivi di politica sociale negli indirizzi di politica economica e l’ampliamento del meccanismo di monitoraggio in campo sociale, ossia il *social scoreboard*, dispositivo scaturito dall’iniziativa del PEDS da integrare nel semestre europeo a fini di sorveglianza e *benchmarking*. Questo, in verità, è lo spazio in cui è stata inizialmente confinata la clausola sociale orizzontale, considerata appunto una norma vincolante sul piano meramente procedurale (per una ricostruzione delle diverse opinioni sul contenuto coercitivo della CSO si rinvia ancora a Ferrara 2013, p. 305 ss.), in quanto strumento dell’*impact assessment* rilevante ai fini della tecnica legislativa e non in relazione ai contenuti o all’interpretazione del diritto europeo primario e derivato. Tuttavia, dal 2004 ad oggi, nell’ambito delle procedure classificate espressamente di IA nella banca dati *Eur-lex* il richiamo all’articolo 9 TFUE non è frequente. Una diversa (e oggi più usuale) modalità di impiego si riferisce ai rinvii formali all’art. 9 TFUE contenuti nei preamboli e nei *consideranda* dei documenti, rinvii che, pur senza ulteriori specificazioni¹², evocano il suo importante valore sul piano dei principi da rispettare.

¹² Si vedano, ad esempio, *considerando* n. 1, Direttiva (Ue) 2022/2041 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022, relativa a salari minimi adeguati nell’Unione europea; *considerando* n. 3, Direttiva (Ue) 2018/957 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 giugno 2018, recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell’ambito di una prestazione di servizi; *considerando* n. 4, Direttiva (Ue) 2019/2121 del Parlamento Europeo e del consiglio del 27 novembre 2019 che modifica la Direttiva (Ue) 2017/1132 per quanto riguarda le trasformazioni, le fusioni e le scissioni transfrontaliere; *considerando* n. 2, Raccomandazione (Ue) 2021/1004 del Consiglio del 14 giugno 2021 che istituisce una garanzia europea per l’infanzia; *considerando* n. 2, Raccomandazione del Consiglio dell’8 novembre 2019 sull’accesso alla protezione sociale per i

Cautamente ottimistico è il bilancio che può trarsi dall'utilizzo del *social mainstreaming* nell'ambito del semestre europeo grazie al *social scoreboard*, sebbene la capacità, di questi meccanismi e del Pilastro, di indirizzare efficacemente i cambiamenti delle politiche a livello di UE e di Stati membri sarà valutabile solo nei prossimi anni (Hacker 2019; Hendrickx 2018, p. 3; Carella, Graziano 2022, p. 375).

Con il *social scoreboard* l'Unione Europea intende offrire un nuovo metodo di monitoraggio delle azioni in campo sociale attraverso la misurabilità di specifici indicatori: esso mira a valutare i risultati degli Stati membri in campo occupazionale e sociale nelle varie prospettive del PEDS al fine di verificare i progressi nella sua attuazione (Faioli 2019, p. 4). In risposta alle istanze del Pilastro, la Commissione ha istituito il *social scoreboard* in sostituzione del quadro di valutazione degli indicatori occupazionali e sociali del 2013. Il nuovo quadro di valutazione della situazione sociale è stato utilizzato per la prima volta in occasione della Relazione comune sull'occupazione del 2018 e nello stesso anno i relativi indicatori sono stati impiegati per la redazione delle relazioni dei singoli Paesi. Sebbene gli indicatori impiegati non coprano tutte le aree del Pilastro, essi gettano luce sulla situazione reale, consentendo confronti nel tempo e tra Paesi diversi. Un ulteriore successivo uso lo si rinviene nella Comunicazione del 13 marzo 2018, relativa al monitoraggio dell'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali (COM (2018) 130 final), in cui la Commissione ha chiarito che il semestre europeo fornisce uno strumento adeguato a verificare anche i progressi nei settori del PEDS. Il *social mainstreaming* può giovare, quindi, anche del nuovo sistema di *social scoreboard*, considerato un'applicazione procedurale dell'art. 9 TFUE (Faioli 2019, p. 5).

Il consolidamento delle politiche sociali nel semestre europeo, in realtà, è scaturito anche da una riorganizzazione interna amministrativa, grazie ad una strategia di forte accentramento amministrativo in capo alla Presidenza della Commissione e al potenziamento della relativa capacità amministrativa attuata dal Presidente Juncker. Già all'inizio del suo mandato, in una nota interna del Segretariato rivolta ai team nazionali della Commissione si specificava che la Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali e Inclusione avrebbe sovrinteso a tutte le questioni relative all'occupazione e alle politiche sociali, potendo esprimere l'ultima parola nel caso fossero sorte criticità in tema di occupazione nell'ambito dei

lavoratori subordinati e autonomi; *considerando* n. 2, Regolamento (Ue) 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 che istituisce l'Autorità Europea del Lavoro.

Country Reports. Tale scelta è stata rafforzata nel 2015 dalla decisione di Juncker di trasferire l'unità Politiche del mercato del lavoro, formazione e competenze dalla Direzione Generale per gli Affari Economici e Finanziari (DG ECFIN) alla Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali e Inclusione (DG EMPL) (Vanhercke 2020; Vesan, Corti, Sabato 2021, p. 277).

Accanto a queste misure si è aggiunto il crescente utilizzo delle finalità sociali negli indirizzi di politica economica rivolti agli Stati membri nell'ambito del semestre europeo. In aggiunta alle indicazioni già contenute negli atti istitutivi (Ferrara 2013, p. 296), la successiva evoluzione è stata nel senso di un'intensificazione di questo approccio anche grazie alla valorizzazione dell'art. 9 TFUE, ai sensi del quale le misure adottate nel semestre europeo sono soggette a una valutazione d'impatto sociale i cui risultati dovrebbero essere resi pubblici e discussi a livello nazionale e dell'UE. Ad esempio, già nel Regolamento (Ue) n. 472/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro, oltre a richiamare, nel *considerando* n. 2, la clausola sociale orizzontale, è espressamente sancito il coinvolgimento delle parti sociali e della società civile nella preparazione dei programmi di aggiustamento macroeconomico da parte di uno Stato membro al fine di contribuire alla creazione di un consenso in merito ai relativi contenuti (art. 8). Nell'ambito del semestre europeo, nelle singole raccomandazioni rivolte agli Stati membri, specie dal 2017, è documentabile una graduale attenzione anche alle riforme in ambito sociale; questo *trend* è particolarmente discernibile in relazione alle raccomandazioni sui salari il cui contenuto iniziale era indirizzato al loro rigoroso contenimento per poi evolversi progressivamente verso indicazioni di politiche di stimolo della crescita salariale e della domanda aggregata (Cova 2022, p. 648 ss.). In altre analisi, tuttavia, si è evidenziato che, nonostante la trama sociale di molte raccomandazioni, si è osservata una certa mercificazione degli obiettivi. Queste raccomandazioni, infatti, promuovono una società funzionale a mercati flessibili e competitivi, e compatibile con i requisiti di disciplina fiscale e sostenibilità, non affrontando molte questioni legate ai conflitti sociali, all'integrazione e alle questioni di equità (Casagrande, Dallago 2022, p. 509).

Più in generale, preso atto che i diritti sociali fondamentali e le libertà economiche non sono stati considerati aventi la stessa forza giuridica nel diritto dell'Unione (Robin-Olivier 2018, p. 105), la strada del bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche è parsa in salita; di contro, l'integrazione tra politiche (sociali ed economiche) è la scelta su cui si concentra l'attenzione, anche grazie ai meccanismi varati per

fronteggiare la pandemia (Bekker 2022, p. 4). La leva finanziaria rappresenta, infatti, uno strumento importante per declinare in tal modo l'integrazione sociale: l'uso dei fondi dell'UE allo scopo di influenzare le *performance* in campo sociale dei Paesi (come accade nel caso del Fondo sociale europeo) ha avuto il suo apice di impiego durante e dopo la pandemia di Covid-19, quando gli strumenti finanziari hanno iniziato a svolgere un ruolo preminente grazie al *Recovery and Resilience Fund* e allo strumento europeo di sostegno temporaneo per mitigare i rischi di disoccupazione in caso di emergenza (SURE).

Il quadro di coordinamento annuale delle politiche economiche, di bilancio e occupazionali in tutta l'Unione Europea, noto come semestre europeo, è stato temporaneamente adattato per far fronte alle conseguenze negative provocate dalla pandemia a livello sanitario e socioeconomico. Agli strumenti procedurali di condizionalità sociale esistenti pre-pandemia va aggiunta la panoplia di rimedi collegati al varo del *Next Generation EU* e al *Recovery and Resilience Facility* che hanno riscritto sia le regole di condizionalità economiche relative all'uso dei fondi europei (tra i tanti, Conzutti 2022) sia quelle di condizionalità sociale. Il salto di qualità è parso sin da subito evidente poiché la Commissione europea è stata autorizzata a contrarre, per conto dell'Unione, obbligazioni sui mercati di capitali fino a 750 miliardi di euro dal 2020 al 2026, utilizzati per erogare agli Stati sussidi fino a 390 miliardi e prestiti fino a 360 miliardi (Cozzi 2021, p. 579).

Ad avviso di chi scrive, un segno di discontinuità è rintracciabile anche nel sistema di condizionalità ad efficacia trasversale per effetto della quale la dimensione sociale permea le diverse missioni dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza e subordina la realizzazione dei *target* e delle *milestone* anche al conseguimento di un livello minimo di obiettivi sociali esplicitamente esigibili nei bandi nazionali (a titolo esemplificativo, parità di trattamento e promozione del lavoro femminile e dell'occupazione giovanile, inclusione dei soggetti vulnerabili).

Nonostante la visibilità della dimensione sociale nel semestre europeo e negli strumenti finanziari grazie al *restyling* dei sistemi di monitoraggio e valutazione, non mancano aspetti problematici.

Nel corso degli anni sono stati utilizzati svariati *scoreboard* per la redazione delle raccomandazioni specifiche nei confronti dei Paesi membri: dalle procedure annuali di squilibrio macroeconomico (*Macroeconomic Imbalance Procedure* – MIP) introdotte nel 2011, al quadro di valutazione UE della giustizia del 2013, al *social scoreboard* del 2017 e che accompagna il Pilastro europeo dei diritti sociali con lo scopo di monitorare la *performance* sociale degli Stati membri.

Gli indicatori del *social scoreboard* sono tuttavia sensibili al contesto nazionale, sicché in ciascun Paese l'effetto potrebbe essere diverso in ragione delle differenti situazioni socio-economiche, non sussistendo un *target* omogeneo di obiettivi sociali e variando, questi ultimi, in ragione delle condizioni degli Stati membri.

Inoltre, se, da un lato, l'evoluzione dei quadri di valutazione sembra testimoniare il riorientamento del semestre europeo verso una maggiore considerazione degli obiettivi sociali, dall'altro, gli ampi dibattiti sulla sua legittimità democratica e sulla preminenza degli obiettivi economici a discapito di quelli sociali hanno disvelato la necessità di rendere trasparente e coerente il sistema delle raccomandazioni specifiche per Stato. È stato sottolineato che «la classificazione degli Stati membri con squilibri manca di trasparenza: l'analisi approfondita della Commissione nonostante sia un buon standard è diventata meno visibile e c'è una mancanza di consapevolezza da parte del pubblico sulla procedura e le sue implicazioni»¹³. Sebbene gli indicatori economici e sociali e le banche dati utilizzate all'interno del MIP sono pubblici, continua a non essere chiaro come esse influenzino le successive decisioni da rivolgere agli Stati membri. Allo stesso modo, è stato anche rilevato che la convivenza di diversi quadri di valutazione ha generato una sovrapposizione di indici (Galgóczi, Hofmann, Jepsen, Müller, Myant, Piasna, Theodoropoulou, 2017); a titolo esemplificativo, nel *social scoreboard* manca una chiara definizione delle relazioni tra i diversi indicatori con il rischio di sottovalutare l'impatto trasversale delle indicazioni assunte in base ad un solo indicatore (Robin-Olivier 2018, p. 111).

Misurare soltanto con numeri e statistiche gli esiti delle politiche sociali potrebbe, in definitiva, rivelarsi una strada complessa e ridursi a un buon esempio di ciò che Alain Supiot chiama la «*gouvernance par les nombres*» (Supiot 2015).

Nella costruzione di una rinnovata identità sociale dell'Unione europea non bisogna rinunciare, infatti, al progetto di integrazione sociale rinforzato democraticamente con la previsione di adeguati trasferimenti economici e responsabilità solidali degli Stati membri (Habermas 2014, p. 94). Occorre un legame politico e materiale affinché si possa stabilire la connessione fra interesse e bisogno meritevole di protezione e dovere di garantire una prestazione alla base dell'effettiva attuazione dei diritti sociali (Goldoni 2022, p. 154). I potenziali rischi potrebbero essere schi-

¹³ European Court of Auditors, Audit of the Macroeconomic Imbalance Procedure (MIP), Special report, n. 3, 2018, p. 85.

vati sia sul piano procedurale, agendo sul funzionamento del *social scoreboard*, sia sul piano sostanziale, ossia tornando ai Trattati e in particolare alla clausola sociale orizzontale dell'art. 9 TFUE e alla sua natura e portata vincolante.

Il contenuto sostanziale della clausola sociale orizzontale continua a essere un nodo cruciale che si affianca alle dimensioni procedurali dell'*impact assessment*¹⁴ e del *social scoreboard*.

Questi profili e le relative modalità attuative seguitano, tuttavia, ad essere incerti così come il profilo della concreta giustiziabilità della CSO (su cui *infra* paragrafo 4).

La discussione, in definitiva, non concerne solo il fatto che gli obiettivi sociali devono essere tenuti in conto, ma anche in che misura e con che effetto vincolante essi si traducono in politiche coercitive per l'Unione e gli Stati membri e in diritti sociali giustiziabili da parte dei cittadini.

4. *Effettività della clausola sociale orizzontale e sue (mancate) applicazioni: osservazioni conclusive*

Rinviando ad altri studi la disamina sulla natura e sull'efficacia della CSO (Ferrara 2013, p. 309; Gottardi 2010, p. 526; Bronzini 2008, p. 109; Giubboni 2012, p. 99; Piris 2010, p. 310; Guarriello 2011, p. 740; Lecomte 2011, p. 10; Alaimo, Caruso 2010, p. 11; Barnard 2012, p. 28), di seguito saranno svolte alcune considerazioni conclusive.

Ferma restando la natura normativa della CSO, perché è una norma inserita nelle disposizioni di applicazione generale del Trattato, è indubbio che la sua vincolatività dipende anche dall'ulteriore e cruciale questione della relativa giustiziabilità. L'art. 9 TFUE introduce, infatti, un parametro di legittimità degli atti e dei comportamenti delle istituzioni dell'Ue che dovranno tenere in conto gli aspetti sociali con riferimento alle dimensioni enunciate: ciò avrà rilievo in primo luogo in sede di motivazione degli atti ai sensi dell'art. 296, co. 2, TFUE.

Allo stesso tempo da essa scaturisce un controllo di legittimità degli atti dell'Unione da parte della Corte di Giustizia. Pur se tale controllo

¹⁴ Ad esempio, in relazione alla direttiva sul salario minimo legale 2022/2041 del 19 ottobre 2022, la valutazione di impatto è stata fatta stimando gli effetti economici degli incrementi dei costi del lavoro per le imprese e per i consumatori, trascurando la valutazione dell'impatto sociale delle politiche economiche, fiscali e di bilancio delle istituzioni e degli Stati sulla capacità regolativa del salario minimo legale: questo tipo di *IA* sarebbe stato, invece, coerente con la *ratio* della CSO.

non si può spingere a una valutazione di merito e per quanto le istituzioni europee mantengano un elevato margine di discrezionalità nell'applicazione dell'art. 9 TFUE, non può escludersi che un atto palesemente pregiudizievole per l'occupazione o per la protezione sociale sia annullabile ai sensi dell'art. 263 TFUE perché posto in violazione dei Trattati.

Ma quale è stato l'uso della CSO da parte della Corte di Giustizia?

Inizialmente, il suo utilizzo è stato circoscritto al mero richiamo generico¹⁵. Negli anni, la Corte è ricorsa all'art. 9 TFUE anche per affermare la necessità di un'interpretazione adattativa della legislazione europea agli obiettivi sociali contenuti nella disposizione.

Nei casi *AGET Iraklis*¹⁶ del 2016, ad oggetto la legge greca che sottopone all'autorizzazione del Ministero del lavoro il piano di licenziamenti collettivi, e *Repubblica di Polonia*¹⁷ del 2020 in tema di distacco di lavoratori, si sostiene che il legislatore dell'Unione deve vigilare sulla tutela degli interessi generali riconosciuti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e prendere in considerazione gli obiettivi trasversali dell'Unione sanciti dall'articolo 9 di tale trattato (Borelli 2022)¹⁸, non chiarendo tuttavia la natura di tali obiettivi e anzi definendo gli obiettivi della CSO come finalità trasversali. Va detto che il richiamo all'art. 9 TFUE nella sentenza *Aget Iraklis* e il supposto rafforzamento degli obiettivi sociali si è accompagnato al riconoscimento della libertà d'impresa come diritto fondamentale, tanto da far dire che il rinvio alla clausola sociale orizzontale è ancora troppo debole (Orlandini 2018, p. 69).

Il riferimento alle finalità sociali della CSO è stato funzionale anche a bilanciare i differenti fini sociali eventualmente in concorrenza reciproca: nelle cause *AB*¹⁹ del 2021 e *PJ* del 2022²⁰ si registra, ad esempio, il bi-

¹⁵ A quanto consta il riferimento all'art. 9 del TFUE si è rinvenuto inizialmente nelle conclusioni degli Avvocati Generali di tre procedimenti: C-515/08 del 5 maggio 2010, *Santos Palhota et altri*; C-282/10 dell'8 settembre 2011, *Maribel Dominguez*; C-577/10 del 19 luglio 2012, *Commissione Européenne c. Royaume de Belgique*.

¹⁶ Cgue 21 dicembre 2016, causa C-201/15, *AGET Iraklis*, punto 78.

¹⁷ Cgue 8 dicembre 2020, causa C-626/18, *Repubblica di Polonia*, punti 46 e 51.

¹⁸ La Corte di giustizia ha dato rilievo all'art. 9 TFUE nell'interpretare le finalità della direttiva (UE) 2018/957, in tema di distacco, affermando che il legislatore europeo deve «prendere in considerazione gli obiettivi trasversali dell'Unione sanciti dall'articolo 9 [...], tra i quali figurano le esigenze connesse alla promozione di un elevato livello di occupazione nonché la garanzia di un'adeguata protezione sociale». Cgue 9 dicembre 2020, causa C-620/18, punti 41 e 46; Cgue 8 dicembre 2020, causa C-626/18, punti 46 e 51.

¹⁹ Cgue 15 aprile 2021, causa C-511/19, *AB*, punto 39.

²⁰ Cgue 24 febbraio 2022, causa C-389/20, *PJ*.

lanciamento a sfavore dei divieti di discriminazione in funzione di protezione degli obiettivi di politica sociale di cui all'art. 9 TFUE²¹.

Ad avviso di chi scrive, tuttavia, la clausola sociale orizzontale dovrebbe configurarsi come strumento di salvaguardia degli obiettivi sociali al cospetto di altre politiche, tra cui quelle economiche, monetarie e di bilancio, e non come mezzo per giustificare eventuali sacrifici di altre finalità sociali. Essa impone non soltanto un'attività interpretativa volta al bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche, ma un'ermeneutica finalizzata all'integrazione della tutela sociale (nelle molteplici declinazioni della clausola) nell'ambito delle altre azioni e delle altre politiche dell'Unione e degli Stati membri.

Un'interpretazione apparentemente più coraggiosa dell'art. 9 TFUE la si rinviene, invece, altrove, ossia in relazione alle misure che limitano la possibilità di pubblicità per le bevande alcoliche e alle regolamentazioni nazionali che circoscrivono la vendita ai minori di tabacco²². La Corte di Giustizia qualifica questi vincoli come misure di tutela della salute pubblica, obiettivo che costituisce, ai sensi dell'articolo 9 TFUE, un interesse generale (e non solo trasversale come nelle altre sentenze sopra citate) idoneo a giustificare, ove necessario, anche una restrizione di una libertà fondamentale²³.

²¹ Le finalità attinenti, da un lato, alla salvaguardia dei livelli occupazionali e alla promozione delle assunzioni e, dall'altro, alla lotta contro il lavoro illegale e la frode sociale costituiscono obiettivi generali dell'Unione, come risulta dall'articolo 3, par. 3, TUE e dall'articolo 9 TFUE. Queste finalità sono state riconosciute dalla Corte come, rispettivamente, un obiettivo legittimo di politica sociale (v. Cgue 16 ottobre 2007, causa C-411/05, *Palacios de la Villa*, punti da 64 a 66; Cgue 2 aprile 2020, *Comune di Gesturi*, causa C-670/18, punti 36 e 37 e giurisprudenza ivi citata) e un motivo imperativo di interesse generale idoneo a legittimare una restrizione all'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato (v. Cgue 16 aprile 2013, causa C-202/11, *Las*, punto 28 e giurisprudenza ivi citata; Cgue 13 novembre 2018, causa C-33/17, *Čepelnik*, punto 44 e giurisprudenza ivi citata). Esse possono giustificare una disparità di trattamento che interessa un numero notevolmente maggiore di donne che di uomini nell'accesso a un regime legale di assicurazione contro la disoccupazione: quindi, una disposizione nazionale che persegue detti obiettivi è legittima anche se comporta una discriminazione indiretta (Cgue 14 dicembre 1995, causa C-444/93, *Megner e Scheffel*, punti 27, 28 e 32). Nel caso *AB*, ad esempio, l'obiettivo di un elevato livello di occupazione di cui all'art. 9 TFUE è stato utilizzato per ritenere compatibile con il divieto di discriminazione per età la legislazione greca che prevede una riserva di manodopera per effetto della quale alcune categorie di lavoratori del settore pubblico, in presenza di date condizioni pensionistiche, sono collocate in un regime di riserva di manodopera fino alla risoluzione del contratto di lavoro, riserva che comporta la riduzione della retribuzione, la perdita di eventuali avanzamenti di carriera, la riduzione o addirittura la soppressione dell'indennità di licenziamento.

²² Cgue 14 febbraio 2022, causa C-452-20, *PJ*, punto 49; Cgue 4 maggio 2016, causa C-547/14, *Philip Morris Brands e a.*, punto 157; Cgue 6 settembre 2012, causa C-544/10, *Deutsches Weintor eG*, punto 49.

²³ V. Cgue 22 novembre 2018, causa C-151/17, *Swedish Match*, punto 54.

Il futuro dell'Europa sociale dipende, in definitiva, da interventi in grado di rendere vincolanti le dimensioni indicate dall'art. 9 TFUE al fine di creare una solidarietà di fatto e un'effettiva traduzione degli obiettivi in diritti sociali.

Riferimenti bibliografici

- Alaimo A., Caruso B. (2010), *Dopo la politica i diritti: L'Europa "sociale" dopo il Trattato di Lisbona*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona". INT. – 82 (http://aei.pitt.edu/32361/1/alaimo-caruso_n82-2010int.pdf).
- Ales E. (2017), *Il modello sociale europeo dopo la crisi: una mutazione genetica?*, in *DLM*, 3, p. 485.
- Aranguiz A. (2018), *Social mainstreaming through the European pillar of social rights: Shielding 'the social' from 'the economic' in EU policymaking*, in *European Journal of Social Security*, 4, p. 341.
- Galgóczi B., Hofmann A., Jepsen M., Müller T., Myant M., Piasna A., Theodoropoulou S. (2017), *The Social Scoreboard Revisited. Background Analysis*, Brussels: ETUI.
- Balandi G.G. (2022), *Lo Stato sociale: valori e sistema*, in *LD*, 3, p. 479.
- Barnard K. (2012), *EU Employment Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Bekker S. (2022), *The social dimension of EU economic governance after the Covid-19 pandemic: exploring newwinterlinkages*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 1 (<https://illej.unibo.it/article/view/15702/14869>).
- Benedi Lahuerta S., Zbyszewska A. (2018), *EU Equality Law after a Decade of Austerity: On the Social Pillar and its Transformative Potential*, in *International Journal of Discrimination and the Law*, 2-3, p. 163.
- Bercusson B. (2009), *The Lisbon Treaty and the social Europe*, in *Europäische Rechtsakademie (ERA) Forum*, 10, p. 87.
- Bilancia P. (2018), *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, 4, p. 245.
- Bonciu F. (2018), *The European pillar of social rights: Too little, too late?*, in *Romanian Journal of European Affairs*, 1, p. 60.
- Borelli S. (2022), *La nuova direttiva sul distacco dei lavoratori nelle intemperie del mercato interno*, in *Posted workers. La condizione dei lavoratori in distacco transnazionale in Europa*, a cura di R. Cillo, F. Perocco, Venezia: Edizioni Ca' Foscari.
- Bronzini G. (2008), *Il modello sociale nel Trattato di Lisbona*, in *Le nuove istituzioni europee* (2008), a cura di F. Bassanini, G. Tiberi, Bologna: il Mulino.
- Carella B., Graziano P. (2022), *Back to the Future in EU Social Policy? Endogenous Critical Junctures and the Case of the European Pillar of Social Rights*, in *JCMS*, 2, p. 374.
- Casagrande S., Dallago B. (2022), *SocioEconomic and Political Challenges of EU Member Countries: Grasping the Policy Direction of the European Semester*, in *Comparative Economic Studies*, 64, p. 487.
- Conzutti A. (2022), *Recovery Plan e condizionalità: quale ruolo per gli Stati assistiti?*, in *Governare la ripresa. La Pubblica Amministrazione alla prova del Recovery Plan*, a cura di G.P. Dolso, Trieste: EUT.

- Corti M., Sartori A. (2019), *Le nuove direttive europee sulle condizioni minime di lavoro, sull'agenzia europea del lavoro, sul worklife balance: si va delineando il Pilastro europeo dei diritti sociali*, in RIDL, III, p. 201.
- Cova J. (2022), *Reconsidering the drivers of country-specific recommendations: The Commission's ideological preferences on wage policies*, in *European Union Politics*, 4, p. 639.
- Cozzi A. (2018), *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, in *QCost*, 2, p. 516.
- Cozzi A. (2021), 1999-2020, *Dalla Carta dei Diritti Fondamentali al Next Generation EU: momenti dell'integrazione europea attraverso le iniziative della presidenza tedesca*, in *Rivista AIC*, 3, p. 94.
- Dani M. (2022), *Deconstitutionalising the Economic and Monetary Union*, in *Continuity and Change – How the Challenges of Today Prepare the Ground for Tomorrow – ECB Legal conference 2021*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- De Witte B. (2018), *A new Phase in the Trajectory of Social Europe?*, in *DLRI*, 4, p. 729.
- Deakin S. (2018), *Politica sociale, governance dell'economia e Uem: alternative all'austerità*, in *RGL*, I, p. 589.
- De Witte B. (2020), *Two charters and a pillar: The slow constitutionalization of social rights in European law*, in *Constitutionalism under Stress*, a cura di L. Belavusau, A. Gliszczynska-Grabias, Oxford: Oxford University Press.
- Deinert O. (2022), *The legal effect of the EPSR*, in *Diritti Lavori Mercati Int.*, 2, p. 15.
- Faioli M. (2019), *Sul significato sociale dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 18 (<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=40346>)
- Ferrara M.D. (2013), *L'integrazione europea attraverso il "social test": la clausola sociale orizzontale e le sue possibili applicazioni*, in *RGL*, I, p. 295.
- Ferrera M. (2018), *Si può costruire una Unione sociale Europea*, in *QCost*, 3, p. 567.
- Garben S. (2018), *The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?*, in *ECLR*, 1, p. 210.
- Gargiulo P. (2019), *Il futuro dell'Europa sociale: contenuto, problemi e limiti del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *La comunità internazionale*, 2, p. 233.
- Giubboni S. (2012), *I diritti sociali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: paradossi, rischi e opportunità*, in *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, a cura di C. Salvi, Torino: Giappichelli.
- Giubboni S. (2017), *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *QCost*, 4, p. 953.
- Giubboni S. (2018), *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *PD*, 4, 557.
- Goldoni M. (2022), *La materialità dei diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 1, p. 141.
- Gottardi D. (2010), *Tutela del lavoro e della concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *DLRI*, 4, p. 509.
- Grimm D. (2015), *The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case*, in *ELJ*, 4, p. 460.
- Guarriello F. (2011), *Le lezioni apprese dal Metodo Aperto di Coordinamento*, in *Lavoro, welfare e democrazia deliberativa*, a cura di E. Ales, M. Barbera, F. Guarriello, Milano: Giuffrè.

- Habermas J. (2014), *Nella spirale tecnocratica: Un'arringa per la solidarietà europea*, Bari: Laterza.
- Hacker B. (2019), *A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in Practice*, ETUI Working Paper, 5 (<https://www.etui.org/sites/default/files/WP%202019.05%20European%20Social%20Semester%20Hacker%20Web%20version.pdf>).
- Hendrickx F. (2018), *The European Social Pillar: A First Evaluation*, in *ELLJ*, 1, p. 3.
- Kilpatrick C. (2018), *Social Europe via EMU: Sovereign Debt, the European Semester and the European Pillar of social Rghts*, in *DLRI*, 4, p. 737.
- Kilpatrick C. (2022), *I diritti sociali*, Relazione tenuta nell'ambito del secondo convegno annuale di Labour Law Community "Diritti e politiche sociali dell'unione europea dopo la conferenza sul futuro dell'Europa", Firenze 18-19 Novembre 2022.
- Lecomte F. (2011), *Embedding employment rights in Europe*, in *CJEL*, 1, p. 1.
- Lionello L. (2021), *Le prospettive della politica sociale dell'Unione europea dopo la crisi pandemica*, in *PolS*, 3, p. 579.
- Lo Faro A. (2018), *L'Europa sociale senza la Carta. L'Europa sociale oltre la Carta?*, in *DLRI*, 4, p. 761.
- Orlandini G. (2018), *Il Pilastro sociale e concorrenza deregolativa nell'UE*, in, *Verso un pilastro sociale europeo*, a cura di G. Bronzini, Roma: Edizioni Fondazione Basso.
- Piris J.C. (2010), *The Lisbon Treaty: a legal and political analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rasnaca Z. (2017), *Bridging the gaps or falling short? The European Pillar of Social Rights and what it can bring to EU-level policymaking*, ETUI Working Paper, 5, (<https://www.etui.org/sites/default/files/17%20WP%202017.05%20Social%20Pillar%20Rasnaca%20Web%20version.pdf>).
- Ratti L. (2018), *Il pilastro europeo per i diritti sociali nel processo di rifondazione dell'Europa sociale*, in *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future*, a cura di W. Chiaromonte, M.D. Ferrara, Milano: Franco Angeli.
- Robin-Olivier S. (2018), *Fundamental Rights as a New Frame: Displacing the Acquis*, in *ECLR*, 14, p. 96.
- Sabato S., Corti F. (2018), *The Times They Are A-changin'? The European Pillar of Social Rights from Debates to Reality Check*, in *Social Policy in the European Union: State of Play*, a cura di B. Vanhercke, D. Ghailani, S. Sabato, Brussels: ETUI.
- Severino P. (2022), *La Conferenza sul futuro dell'Europa. Prospettive di un modello di partecipazione da valorizzare (e perfezionare)*, in *QCost.*, 1, p. 167.
- Sgueo G. (2022), *I tre problemi della Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *RTDPub*, 1, p. 21.
- Supiot A. (2015), *La gouvernance par les nombres*, Fayard: Paris, 2015.
- Triggiani E. (2021), *Il principio di solidarietà nell'Unione europea*, in *DLRI*, 2, p. 251.
- Vanderbroucke F. (2017), *The idea of a European Social Union. A normative Introduction*, in *A European social Union after the crisis*, a cura di F. Vanderbroucke, C. Barnard, G.D. Baere, Cambridge: Cambridge University Press.

- Vanhercke B. (2020), *From the Lisbon strategy to the European Pillar of Social Rights: The many lives of the Social Open Method of Coordination*, in *Social policy in the European Union 1999–2019: The long and winding road*, a cura di B. Vanhercke, D. Ghailani, S. Spasova, P. Pochet, Brussels: OSE ETUI.
- Vesan P., Corti F., Sabato S. (2021), *The European Commission's entrepreneurship and the social dimension of the European Semester: from the European Pillar of Social Rights to the Covid-19 pandemic*, in *Comparative European Politics*, 19, p. 277.
- Vielle P. (2012), *How the Horizontal Social Clause can be made to Work: The Lessons of Gender Mainstreaming*, in *The Lisbon Treaty and social Europe*, a cura di N. Bruun, K. Lörcher. I. Schömann, Oxford: Hart Publishing.

The future of social Europe and the dimensions of social mainstreaming, by *Maria Dolores Ferrara*

The essay analyzes the current trends of social mainstreaming implemented through several tools, including the strengthening of social issues in the European Semester, the systems for monitoring social indicators (social scoreboard) in the Member States and the enhancement of the Horizontal Social Clause under article 9 TFEU. The paper examines the state of application of the European Pillar of Social Rights also following the outcome of the social mainstreaming tools and in the light of the proposals emerged from the Conference on the Future of Europe, which ended in May 2022.

Keywords: European Pillar of Social Rights; Horizontal Social Clause (art. 9 TFEU); Social Scoreboard; Conference on the Future of Europe. Maria Dolores Ferrara è professoressa associata di Diritto del lavoro nell'Università di Trieste (Dipartimento di Scienze Giuridiche, del Linguaggio, dell'Interpretazione e della Traduzione, Piazzale Europa 1, 34122 Trieste – Italy) mferrera@units.it; orcid.org/0000-0001-5806-999X

