

ANNA PITTRONE\*

## UNA NUOVA AGENDA SOCIALE EUROPEA COME RISPOSTA ALLA CRISI *POST COVID-19*?

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Ripartire dal Pilastro europeo dei diritti sociali. 3. - Dall'idea di un regime europeo di riassicurazione delle indennità di disoccupazione allo strumento SURE. - 4. La proposta della Commissione sul salario minimo. - 5. Il piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali ed il Vertice di Porto. - 6. Conclusioni.

### 1. *Introduzione*

La pandemia di Covid-19 ha prodotto e sta producendo effetti pesantissimi sia sul piano economico che sociale; se la crisi finanziaria del 2008 ha determinato l'aumento della disoccupazione e dell'occupazione precaria e atipica, l'attuale crisi ha sollevato ulteriori questioni sociali legate alla perdita dei posti di lavoro ed alle minacce alla sopravvivenza economica, ad esempio per le piccole e medie imprese, nel settore del piccolo artigianato nonché per i piccoli commercianti e i lavoratori frontalieri.

Inevitabilmente, la crisi economica causata dalla pandemia avrà ripercussioni gravi e durature sul mercato del lavoro, dunque la risposta dell'UE deve essere adeguata e non può limitarsi ad interventi di tipo emergenziale.

A gennaio 2021, come è noto, ha avuto inizio il semestre di presidenza portoghese, il cui programma ha posto al centro lo sviluppo del modello sociale europeo: «the Presidency's mission will be to strengthen trust in the European social model, promoting a Union based on common values of solidarity, convergence and cohesion that is able to take coordinated action to recover from the crisis»<sup>1</sup>.

Il modello sociale europeo al quale fare riferimento è ancora quello definito dalla Commissione europea nel Libro bianco sulla politica sociale, vale a dire «the unique blend of economic well-being, social cohesiveness and high overall quality of life»<sup>2</sup>.

---

\* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Messina.

<sup>1</sup> Programma della presidenza portoghese, <https://www.2021portugal.eu/media/e0rjnvjdj/programme-for-the-portuguese-presidency-of-the-council-of-the-european-union-en.pdf>

<sup>2</sup> Commissione europea del 27 luglio 1994, *European Social Policy – A way forward for the Union*, COM (94) 333 fin. Sull'*European Social Model* si rinvia, per tutti, a R. BANPLAIN, *The European Union and its Social Policy in a Global*

Dunque, l'agenda sociale è divenuta il pilastro principale della risposta europea alla crisi economica scaturita dalla pandemia, come dimostrano alcune importanti iniziative, fra le quali l'attuazione dello strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE), la proposta della Commissione europea di una direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'UE e, da ultimo, il Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali, discusso durante il Vertice sociale di Porto svoltosi il 7 e l'8 maggio 2021.

È stato osservato<sup>3</sup> come tali iniziative, che di seguito verranno analizzate, possano segnare quel cambio di passo a lungo sperato per dare all'Unione una dimensione autenticamente solidaristica e coesiva, a testimonianza del fatto che dalle grandi crisi, come quella pandemica, spesso si generino importanti riforme, irraggiungibili in tempi ordinari.

## 2. Ripartire dal Pilastro europeo dei diritti sociali

In seguito alla crisi economica e finanziaria esplosa nel 2008, l'accentuazione dei livelli di marginalità sociale in vaste parti della popolazione europea aveva riportato la questione sociale al centro delle priorità dell'UE<sup>4</sup>. All'incalzare delle difficoltà economiche e al conseguente anti-europeismo dei cittadini, un po' ovunque, anche se in maniera differenziata, negli Stati membri, le istituzioni dell'Unione hanno cominciato a porsi l'obiettivo di approfondire la dimensione sociale, soprattutto in considerazione delle ambiziose prospettive di sviluppo nel contesto della Unione economica e monetaria<sup>5</sup>.

Così nel suo primo discorso sullo stato dell'Unione, il 9 settembre 2015, l'allora presidente della Commissione Juncker, lanciava l'idea di un pilastro europeo dei diritti sociali che potesse fungere da bussola per una rinnovata convergenza nella zona euro, permettendo eventualmente anche agli altri Stati membri di aderirvi.

Pochi mesi dopo la Commissione lanciava una consultazione pubblica<sup>6</sup>, in seguito alla quale elaborava le proposte per l'istituzione e la proclamazione del Pilastro europeo dei diritti sociali<sup>7</sup>. Contemporaneamente, la Commissione lo approvava con una raccomandazione<sup>8</sup>,

---

*Setting: Looking for the "European Social Model"*, in A.C. NEAL (eds.), *The Changing Face of European Labour Law and Social Policy*, The Hague, 2004, pp. 1 ss.

<sup>3</sup> G. BRONZINI, *Il senso di Ursula per la solidarietà: verso un welfare paneuropeo?*, in *Rivista Questione Giustizia di Magistratura Democratica*, 2021.

<sup>4</sup> E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2019, p. 205.

<sup>5</sup> P. GARGIULO, *Il futuro dell'Europa sociale: contenuto, problemi e limiti del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Com. int.*, 2/2019, p. 234.

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni dell'8 marzo 2016, *Avvio di una consultazione su un pilastro europeo dei diritti sociali*, COM (2016) 127 fin.

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni del 26 aprile 2017, *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*, COM (2017) 250 fin., Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni del 26 aprile 2017, *Proposta di proclamazione interistituzionale del Pilastro europeo dei diritti sociali*, COM (2017) 251 fin.

<sup>8</sup> Regolamento (UE) n. 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020, *recante modifica del regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio al fine di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri e ai paesi che stanno negoziando la loro adesione all'Unione colpiti da una grave emergenza di sanità pubblica*, in GUUE L 99 del 31 marzo 2020, p. 9 ss.

basata sull'art. 292 TFUE, e il 17 novembre 2017, nel corso del Vertice sociale di Göteborg, i presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione proclamavano il Pilastro europeo dei diritti sociali (PEDS).

Si tratta dunque di un atto privo di valore giuridico vincolante, ponendosi il PEDS l'obiettivo di riunire diritti e principi già presenti nell'*acquis* dell'UE e nelle normative internazionali, al fine di renderli maggiormente visibili, comprensibili ed espliciti per i cittadini e per gli attori a tutti i livelli.

Quanto al contenuto, il PEDS contiene 20 principi articolati in tre capi. Nel primo capo sono formulati i principi ed i diritti in tema di istruzione, formazione, pari opportunità e sostegno all'occupazione. Nel capo II sono elencati i diritti che attengono allo svolgimento del rapporto di lavoro subordinato, fra questi l'occupazione flessibile e sicura, le retribuzioni, le informazioni sulle condizioni di lavoro e sulla protezione in caso di licenziamento, l'equilibrio tra vita professionale e familiare, un ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato. Infine, il capo III, relativo alla protezione sociale e all'inclusione, contiene il principio dell'assistenza all'infanzia e ai minori, quello della protezione sociale, delle prestazioni di disoccupazione, del reddito minimo e delle pensioni di vecchiaia; a questi si aggiungono i principi di assistenza sanitaria, inclusione delle persone con disabilità ed accesso ai servizi assistenziali.

Nonostante il PEDS riunisca, come detto, principi e diritti già affermati nel diritto dell'Unione europea, spesso la loro formulazione ed il loro contenuto vanno oltre, talvolta solo parzialmente talaltra significativamente, l'attuale *acquis* dell'Unione<sup>9</sup>.

Ad oggi, nell'ambito del PEDS, sono state approvate diverse iniziative, tra cui la direttiva relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza<sup>10</sup>, la direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'UE<sup>11</sup>, il regolamento per l'istituzione di un'Autorità europea del lavoro<sup>12</sup>, la direttiva sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro<sup>13</sup>.

Il 14 gennaio 2020, la Commissione europea ha presentato la comunicazione "Un'Europa sociale per transizioni giuste"<sup>14</sup> che definisce la via da seguire per attuare il Pilastro europeo dei diritti sociali: secondo la Commissione von der Leyen, infatti, esso rappresenta «la strategia sociale dell'Unione per garantire che la transizione alla neutralità climatica, la digitalizzazione e il cambiamento demografico siano socialmente equi e giusti».

---

<sup>9</sup> P. GARGIULO, *Il futuro dell'Europa sociale*, cit., p. 247.

<sup>10</sup> Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, *relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio*, in GUUE L 188 del 12 luglio 2019, p. 79 ss.

<sup>11</sup> Direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, *relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea*, in GUUE L 186, dell'11 luglio 2019, p. 105 ss.

<sup>12</sup> Regolamento (UE) n. 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, *che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che modifica i regolamenti (CE) n. 883/2004, (UE) n. 492/2011, e (UE) 2016/589 e che abroga la decisione (UE) 2016/344*, in GUUE L 186, dell'11 luglio 2019, p. 21 ss.

<sup>13</sup> Direttiva (UE) 2019/983 del Parlamento europeo e del Consiglio, 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 (Testo rilevante ai fini del SEE)*, in GUUE L 164 del 20 giugno 2019, p. 23 ss.

<sup>14</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste*, del 14 gennaio 2020, COM (2020) 14 fin. Si veda S. SCIARRA, *Eppur si muove? La strategia della Commissione per rilanciare l'Europa sociale*, in *Freedom, Security and Justice*, 1/2020, p. 1 ss.; M. LASTILLA, *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste*, in *Sud Eur.*, febbraio 2020, p. 19 ss.

Nella comunicazione la Commissione presenta le iniziative da adottare fino al 2021, allegando un calendario ed invitando pertanto tutte le autorità dell'UE, nazionali, regionali e locali e tutti i partner a presentare entro novembre 2020 le loro osservazioni sulle ulteriori azioni necessarie e ad assumere impegni concreti per attuare il Pilastro.

Lo scoppio della pandemia ha inevitabilmente modificato le priorità della Commissione, con evidenti ripercussioni sulla tabella di marcia. Tuttavia, risulta ad oggi particolarmente importante continuare ad insistere sull'attuazione del PEDS, anche al fine di riporre la centralità della questione della definizione di una "identità europea", per la quale oggi più che mai risulta indispensabile un modello sociale europeo<sup>15</sup>.

### 3. Dall'idea di un regime europeo di riassicurazione delle indennità di disoccupazione allo strumento SURE

Uno degli ambiti di intervento del Pilastro europeo dei diritti sociali, come visto, è il sostegno alla disoccupazione; qualche mese dopo la sua proclamazione da parte dei presidenti delle tre Istituzioni, infatti, la Commissione, nel documento di riflessione sull'Unione economica e monetaria<sup>16</sup>, individuava, al fine della stabilizzazione macroeconomica per la zona euro, la possibilità di istituire un regime europeo di riassicurazione della disoccupazione, peraltro già oggetto di dibattito a livello europeo.

Considerato che le indennità di disoccupazione sono una componente importante della rete di sicurezza sociale e che la loro diffusione tende ad aumentare in un periodo di recessione economica, si sottolineava come tale regime potesse fornire un più ampio margine di manovra alle finanze nazionali per permettere di uscire da eventuali crisi economiche in tempi più brevi.

Accantonata l'idea di un sussidio di disoccupazione diretto che implicherebbe un alto grado di armonizzazione economica e del mercato del lavoro, le successive discussioni si sono concentrate su un sistema finanziato da contributi regolari provenienti dai regimi nazionali, ai quali il sistema europeo presterebbe soccorso nel caso in cui i livelli di disoccupazione raggiungessero valori predeterminati.

Al dibattito è stato dato un significativo impulso con l'insediamento della nuova Commissione; infatti già gli Orientamenti politici presentati al Parlamento europeo il 27 novembre 2019 dall'allora candidata alla carica di Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, preannunciavano la presentazione di un regime europeo di riassicurazione delle indennità di disoccupazione, finalizzato a tutelare i cittadini dell'Unione e a ridurre la pressione sulle finanze pubbliche in presenza di *shock* esterni. L'impegno inoltre è stato ripreso nel successivo Programma di lavoro della Commissione presentato ad inizio 2020<sup>17</sup>, nel quale si annuncia la presentazione di una proposta di regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione con l'obiettivo di sostenere chi lavora e di proteggere chi ha perso il posto di lavoro a causa di *shock* esterni, in particolare favorendone la riqualificazione. Peraltro qualche giorno prima, la Commissione aveva adottato la citata

<sup>15</sup> E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, cit., p. 206.

<sup>16</sup> Commissione europea, *Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria* del 31 maggio 2017, COM (2017) 291 fin.

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Programma di lavoro della Commissione 2020. Un'Unione più ambiziosa* del 29 gennaio 2020, COM (2020) 37 fin.

comunicazione “Un’Europa sociale forte per transizioni giuste”<sup>18</sup>, nella quale affermava che per essere resiliente il contratto sociale deve basarsi su una forte solidarietà, dunque è necessario «sostenere coloro che perdono il lavoro a causa di eventi esterni che incidono sulla nostra economia, promuovendone la riqualificazione e la reintegrazione nel mercato del lavoro»; nella tabella di marcia allegata alla comunicazione si prevedeva la presentazione di una specifica proposta sul regime di riassicurazione della disoccupazione nel quarto trimestre 2020.

Sulla effettività di un tale strumento, peraltro, basti far riferimento alle simulazioni condotte in uno studio del Ceps di Bruxelles<sup>19</sup>: con un sistema europeo di assicurazione contro la disoccupazione pienamente funzionante, il Pil spagnolo del 2012 avrebbe potuto essere dell’1,6% più alto di quanto non sia stato effettivamente. Un tale sistema avrebbe assorbito più del 40% della caduta di Pil che si era registrata tra 2010 e 2012 in Spagna.

Tale iniziativa appare dunque coerente con il Pilastro europeo dei diritti sociali approvato nel 2017. Considerato che negli intenti della Commissione avrebbe dovuto trattarsi di uno strumento permanente da attivare solo nei casi di grossi *shock* e non a sostegno della disoccupazione “ordinaria”, il rammarico dunque è che non sia stato proposto, ed evidentemente approvato, prima della seppur imprevedibile crisi pandemica.

L’importanza di tale iniziativa peraltro emerge anche nella proposta relativa all’ormai noto strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un’emergenza (SURE) del 2 aprile 2020<sup>20</sup>, nella quale la Commissione si impegna ad accelerare la preparazione della proposta legislativa per un sistema europeo di riassicurazione della disoccupazione.

Con riferimento allo strumento SURE, come è noto, il Consiglio ha accolto in un breve arco di tempo la proposta della Commissione<sup>21</sup>. Anche il Parlamento europeo, che, in questo caso, non ha competenza di co-legislatore, ha accolto con favore la proposta, sottolineando l’obiettivo di continuare a perseguire l’adozione di un regime permanente di riassicurazione dell’indennità di disoccupazione<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> COM (2020) 14 fin., del 14 gennaio 2020, cit.

<sup>19</sup><https://www.ceps.eu/wpcontent/uploads/2015/01/CEPS%20Special%20Report%20An%20EU%20Unemployment%20Insurance%20Scheme%20Beblav%20and%20Masselli.pdf>.

<sup>20</sup> Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un’emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19* del 2 aprile 2020, COM (2020) 139 fin.

<sup>21</sup> Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, *che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell’epidemia di Covid-19*, in GUUE L 159 del 20 maggio 2020, p. 1 s. Si veda M. DOLLS, *An Unemployment Re-Insurance Scheme for the Eurozone? Stabilizing and Redistributive Effects*, in *EconPol POLICY REPORT*, 2019; F. VANDENBROUCKE, *Solidarity through redistribution and insurance of incomes: the EU as Support, Guide, Guarantor or Provider?*, Centre for European Studies Research Paper no. 2020/01; G. SCHMID, *European Unemployment Insurance? A more modest approach in the short term, more ambition in the long term*, in *European Social Observatory*, May 2019, p. 4 ss.; F. VANDENBROUCKE, L. ANDOR, R. BEETSMA, B. BURGOON, G. FISCHER, T. KUHN, C. LUIGJES, F. NICOLI, *The European Commission’s SURE initiative and euro area unemployment re-insurance*, in *VOXEU*, CEPR Policy Portal, April 2020; A. DE RUIJTER, R.M.W.J. BEETSMA, B. BURGOON, F. NICOLI, F. VANDENBROUCKE, *EU Solidarity and Policy in Fighting Infectious Diseases: State of Play, Obstacles, Citizen Preferences and Ways Forward*, in *Amsterdam Centre for European Studies Research Paper*, 2020/06; F. NICOLI, T. KUHN, B. BURGOON, *Collective Identities, European Solidarity: Identification Patterns and Preferences for European Social Insurance*, in *JCMS* 2020, p. 76 ss.; A. PITRONE, *Covid-19. Uno strumento di diritto dell’Unione europea per l’occupazione (SURE)*, in *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, p. 3311 ss.

<sup>22</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2020 *sull’azione coordinata dell’UE per lottare contro la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze* del 17 aprile 2020, (2020/2616(RSP)), par. 37.

Infatti, nonostante l'importanza che SURE ha assunto nell'ambito delle iniziative volte ad attenuare l'impatto della pandemia sull'occupazione, esso resta uno strumento temporaneo ed *ad hoc*, come specificato all'art. 1 del Regolamento, per consentire all'Unione di concedere assistenza finanziaria per un importo, fissato all'art. 5 del Regolamento, fino a 100 miliardi di euro, in forma di prestiti concessi a condizioni favorevoli agli Stati membri maggiormente colpiti per aiutarli a coprire i costi direttamente collegati alla creazione o all'estensione di programmi nazionali di lavoro a tempo ridotto e altre misure analoghe messe in atto per i lavoratori autonomi in seguito alla diffusione del virus. Tali programmi consentono, infatti, in determinate circostanze, alle imprese in difficoltà di ridurre temporaneamente le ore di lavoro dei propri dipendenti, che dunque ricevono un sostegno pubblico al reddito per le ore non lavorate; programmi simili possono applicarsi, appunto, ai lavoratori autonomi.

In altre parole, SURE intende garantire un'assistenza finanziaria aggiuntiva, come specificato all'art. 2 del Regolamento, integrando le misure nazionali e le sovvenzioni normalmente erogate per tali scopi nel quadro del Fondo di solidarietà dell'UE (FSUE).

Il Regolamento prevede inoltre che, semestralmente, la Commissione verifichi il protrarsi delle circostanze eccezionali che giustificano l'applicazione dello strumento, fugando ogni dubbio, come è stato osservato<sup>23</sup>, sulla sua natura emergenziale e sull'impossibilità che esso possa diventare un meccanismo permanente per il trasferimento di risorse verso gli Stati economicamente più deboli.

Quanto alle condizioni per l'attivazione dello strumento, secondo quanto previsto dall'articolo 3 del Regolamento, l'assistenza finanziaria può essere richiesta da uno Stato membro se la spesa pubblica effettiva ed eventualmente programmata ha subito un aumento repentino e severo nel settore dell'occupazione a causa delle risposte nazionali alla pandemia di Covid-19.

L'articolo 6 del Regolamento, che definisce la procedura per concedere rapidamente l'assistenza finanziaria, prevede che, a seguito della domanda di uno Stato membro, la Commissione attivi le consultazioni volte a verificare la portata dell'aumento della spesa pubblica direttamente connesso all'istituzione o all'estensione di regimi di riduzione dell'orario lavorativo e di misure analoghe, nonché a valutare le condizioni e l'importo del prestito, la scadenza media massima, il prezzo, il periodo di disponibilità del sostegno e le modalità tecniche di attuazione. Quindi, soddisfatte le condizioni previste, il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta una decisione di esecuzione che approva l'assistenza finanziaria. Le norme procedurali per l'erogazione e l'attuazione del supporto in forma di prestito, erogato in rate saranno oggetto di un accordo fra la Commissione e lo Stato beneficiario, come disciplinato dagli articoli 7 e 8 del Regolamento.

Quanto al meccanismo di finanziamento del nuovo strumento, esso è subordinato ad un sistema di garanzie degli Stati membri costituite su base volontaria nei confronti dell'Unione.

Si tratta dunque di uno strumento importante soprattutto nella misura in cui, come è stato osservato<sup>24</sup>, il Regolamento non prevede il ricorso ad una politica di condizionalità tesa a subordinare la concessione dell'aiuto, o il pagamento di quote successive, all'adozione di

---

<sup>23</sup> F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla Pandemia Covid-19 (SURE): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, in *Sidiblog*, 5 aprile 2020. L'A. osserva come sul punto ci si sarebbe potuti aspettare un po' più di coraggio da parte della Commissione, che avrebbe potuto cogliere l'occasione per giungere all'istituzione di un meccanismo permanente.

<sup>24</sup> F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione*, cit.

specifiche riforme di carattere strutturale, a differenza delle altre ben note proposte poste sul tavolo da taluni Stati membri.

La base giuridica del Regolamento è individuata nell'art. 122 TFUE<sup>25</sup>. In particolare, il regime di garanzia a sostegno dello strumento SURE si basa sull'articolo 122, paragrafo 1, del TFUE, che permette al Consiglio, su proposta della Commissione, di decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare in caso di gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti. L'organizzazione e la gestione del sistema di prestiti si basa invece sull'articolo 122, paragrafo 2, del TFUE, che consente al Consiglio di fornire, su proposta della Commissione e a determinate condizioni, un'assistenza finanziaria temporanea e *ad hoc* dell'Unione ad uno Stato membro che si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che esulano dal suo controllo.

Il Regolamento, peraltro, si affianca ad un altro strumento finalizzato a fornire un sostegno agli Stati membri in caso di emergenze, il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE)<sup>26</sup>, così come modificato il 30 marzo 2020<sup>27</sup>, per estenderne l'ambito di applicazione alle gravi emergenze di sanità pubblica e per definire gli interventi specifici ammissibili al finanziamento; tuttavia, è bene sottolineare come i due strumenti si differenzino per alcuni aspetti; anzitutto l'ambito geografico è diverso, in quanto il SURE è limitato agli Stati membri e non si applica, come il FSUE, ai paesi che stanno negoziando l'adesione all'Unione; inoltre il FSUE consente l'erogazione di sovvenzioni, mentre il SURE si basa sui prestiti agevolati.

Infine, il FSUE continua ad essere uno strumento permanente, il SURE ha, invece, natura temporanea, tanto che la stessa Commissione, come detto, lo ha considerato come attuazione di emergenza di un regime europeo di riassicurazione dell'indennità di disoccupazione nel contesto specifico della crisi dovuta al Covid-19, fatta salva la possibile successiva creazione di uno strumento permanente in forza di una diversa base giuridica del TFUE<sup>28</sup>.

Nell'ambito del programma SURE, finora la Commissione ha proposto al Consiglio la concessione di prestiti per un totale di 94,3 miliardi ed ha erogato circa 90 miliardi a favore

<sup>25</sup> Sull'interpretazione dell'art. 122 TFUE alla luce della prassi sorta nel corso della crisi finanziaria del 2008, si veda G. CONTALDI, *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da Covid-19*, in *Oidu*, 2020, p. 444 ss.

<sup>26</sup> Regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio *che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea* dell'11 novembre 2002, in *GUCE* L 311 del 14 novembre 2002, p. 3 ss.

<sup>27</sup> Regolamento (UE) n. 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, cit.

<sup>28</sup> R. BARATTA, *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emergenza sanitaria da Covid-19: è attuale il principio di solidarietà nell'Unione europea?* in *Sidiblog*, 9 aprile 2020. L'A. individua la possibilità che un tale strumento permanente possa trovare la base giuridica nel titolo XVIII del TFUE, in particolare nelle disposizioni che permettono di promuovere lo sviluppo armonioso dell'Unione nel suo insieme con azioni intese a «realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale» (art. 174, comma 1, TFUE), anche al fine di ridurre il divario con le regioni europee meno favorite (art. 174, comma 2, TFUE). Infatti, al fine di raggiungere tali obiettivi, l'Unione può condurre *in proprio* politiche e azioni di sostegno, tanto è vero che certi fondi a finalità strutturale sono menzionati (art. 175, comma 1, TFUE) e che alla Commissione è chiesto di relazionare sui progressi compiuti in questo settore (art. 175, comma 2, TFUE). L'A. sottolinea inoltre come assuma una particolare importanza l'art. 175, comma 3, TFUE, nella misura in cui consente all'Unione di adottare *azioni specifiche* con procedura legislativa ordinaria. Infine, poiché sarebbe prospettabile che lo strumento rimanesse circoscritto ai soli Stati membri della zona euro, l'A. osserva che la base giuridica concorrente potrebbe essere l'art. 136 (e l'art. 121) TFUE, a norma del quale il Consiglio può adottare «misure concernenti gli Stati membri la cui moneta è l'euro» al fine, tra l'altro, di «rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio».

di 19 paesi. Di questi, l'Italia è di gran lunga il maggiore beneficiario del programma, con prestiti autorizzati e in via di erogazione per un totale di 27,4 miliardi di euro.

I finanziamenti richiesti dal nostro paese contribuiscono a coprire le spese di una serie di misure anticrisi adottate dal Governo, tra cui la cassa integrazione per tutti i lavoratori dipendenti, le indennità per lavoratori autonomi di vario tipo, collaboratori sportivi, lavoratori domestici e intermittenti, i contributi a fondo perduto per autonomi e imprese individuali, il congedo parentale, il voucher babysitter.

#### 4. La proposta della Commissione sul salario minimo

Il sesto principio del Pilastro europeo dei diritti sociali sancisce il diritto dei lavoratori ad una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso, prevedendo la fissazione trasparente e prevedibile delle retribuzioni, conformemente alle prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali, al fine di prevenire la povertà lavorativa.

Nel suo discorso sullo stato dell'Unione, pronunciato dinanzi al Parlamento europeo il 20 settembre 2020, la Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen ha sottolineato come «(..) per troppe persone il lavoro non è più remunerativo: il dumping salariale distrugge la dignità del lavoro, penalizza l'imprenditore che paga salari dignitosi e falsa la concorrenza leale nel mercato unico. Per questo motivo la Commissione presenterà una proposta legislativa per sostenere gli Stati membri nella creazione di un quadro per i salari minimi. Tutti devono poter accedere a salari minimi, che sia attraverso contratti collettivi o salari minimi legali»<sup>29</sup>.

Il mese successivo, la Commissione ha adottato una proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea<sup>30</sup>, nella consapevolezza dell'importanza che il ruolo dei salari minimi acquista in periodi di recessione economica, come quello che l'Europa sta vivendo in seguito alla crisi pandemica, che ha colpito in maniera particolare i settori caratterizzati da un'elevata percentuale di lavoratori a basso salario, come il commercio al dettaglio ed il turismo.

Secondo la Commissione, infatti, garantire che i lavoratori dell'Unione abbiano accesso a opportunità di impiego e a salari minimi adeguati è essenziale per favorire una ripresa economica sostenibile ed inclusiva.

In realtà, già da alcuni anni in ambito europeo si era sviluppato un dibattito relativamente ad un "salario minimo europeo", che però ha dovuto fare i conti con le previsioni contenute al paragrafo 5 dell'art. 153 TFUE che esclude dall'ambito operativo della medesima disposizione alcune materie fra le quali appunto la retribuzione. Vero è che tale esclusione, come sottolineato dalla Corte di Giustizia<sup>31</sup>, pur lasciando gli Stati membri liberi di fissare le condizioni di esistenza dei diritti in questione e le modalità di esercizio degli

---

<sup>29</sup> Disponibile all'indirizzo [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_20_1655)

<sup>30</sup> Commissione europea, *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea* del 28 ottobre 2020, COM (2020) 682 def.

<sup>31</sup> Sentenza della Corte (grande sezione) del 18 dicembre 2007, causa C-341/05, *Laval un Partneri Ltd contro Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan e Svenska Elektrikerförbundet*, ECLI:EU:C:2007:809, par. 87, S. FORTUNATO, *Commento all'art. 153 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1440 ss.

stessi, non pregiudica il loro obbligo, nell'esercizio di tale competenza, al rispetto del diritto UE.

Anche di recente, la Corte è tornata sulla portata della disposizione del Trattato, ribadendo come il paragrafo 5 dell'articolo 153 TFUE costituisca "un'eccezione alle competenze dell'Unione"<sup>32</sup>.

Il salario minimo, attualmente, è previsto per legge in 21 Stati membri, mentre in 6 Stati membri (Danimarca, Italia<sup>33</sup>, Cipro, Austria, Finlandia e Svezia) la protezione del salario minimo è fornita esclusivamente dai contratti collettivi.

Nei mesi scorsi la Commissione ha condotto una consultazione in due fasi delle parti sociali<sup>34</sup>, alla quale è seguita la proposta di direttiva in parola, al fine di stabilire prescrizioni minime a livello UE per garantire sia che i salari minimi siano fissati a un livello adeguato sia che i lavoratori abbiano accesso alla tutela garantita dal salario minimo, sotto forma di salario minimo legale o di salari determinati nell'ambito di contratti collettivi.

Consapevole dei limiti imposti dal Trattato, l'obiettivo della Commissione non è, dunque, uniformare i sistemi nazionali sui salari minimi per la definizione di un salario minimo unico per tutti gli Stati membri, ma piuttosto tendere ad una convergenza verso l'alto delle retribuzioni minime, rispettando le specificità di ogni ordinamento interno e favorendo al contempo il dialogo tra le parti sociali.

In altre parole, come è stato osservato<sup>35</sup>, «Nothing in the text indicates that Member States will lose control over matters (directly) related to pay».

La proposta - chiarisce infatti la Commissione - rispetta pienamente le competenze degli Stati membri, l'autonomia delle parti sociali e la libertà contrattuale in ambito salariale e non obbliga gli Stati membri a introdurre salari minimi legali, né fissa un livello comune dei salari minimi.

Durante il dibattito sulla proposta di direttiva, la Commissione europea aveva già incontrato le obiezioni di alcuni tra i paesi che non hanno un salario minimo legale: tra questi però figurano paesi come la Danimarca, la Svezia e la Finlandia, nei quali si raggiungono

---

<sup>32</sup> Sentenza della Corte (grande sezione) dell'8 dicembre 2020, causa C-620/18, Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, ECLI:EU:C:2020:1001, par. 80. Sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE relativamente ai limiti dell'art. 153 TFUE si veda G. DI FEDERICO, *The Minimum Wages Directive Proposal and the External Limits of Art. 153 TFEU*, in *Italian Labour Law e-Journal*, Issue 2, Vol. 13(2020), p. 107 ss.

<sup>33</sup> Nonostante siano stati diversi disegni di legge che prevedono l'introduzione di un salario minimo orario, e nonostante l'art. 36 della nostra Costituzione riconosca il diritto, per il lavoratore, ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla propria famiglia un'esistenza libera e dignitosa, ad oggi ancora nell'ordinamento giuridico italiano, la determinazione delle condizioni di lavoro e, più specificatamente, delle retribuzioni minime viene demandata alla libera negoziazione fra le parti sociali, realizzata attraverso la contrattazione collettiva nazionale di categoria. Al momento, dunque, le condizioni normative ed economiche delle diverse prestazioni di lavoro vengono definite dai singoli contratti collettivi nazionali settoriali, in base all'inquadramento dei lavoratori nel livello di appartenenza.

<sup>34</sup> La prima fase di consultazione è stata piuttosto tesa e ha fatto persino dubitare del successo del progetto: la Commissione ha interrogato le parti sociali europee non solo sull'opportunità di perseguire un "salario minimo europeo" ma anche se questo fine potesse essere perseguito attraverso un negoziato diretto tra le stesse parti sociali, come prescrive il cosiddetto dialogo sociale sovranazionale. In seguito alla netta opposizione delle associazioni imprenditoriali la Commissione si è orientata verso l'ipotesi di una direttiva, incontrando così le obiezioni di alcuni tra gli Stati membri che non prevedono un salario minimo legale; al fine di evitare un possibile blocco di minoranza la Commissione ha scelto, come si vedrà, un'ipotesi di compromesso. Si veda G. BRONZINI, *Il senso di Ursula per la solidarietà: verso un welfare paneuropeo?*, cit.

<sup>35</sup> G. DI FEDERICO, *The Minimum Wages Directive Proposal*, cit., p. 109.

livelli di salario minimo molto alti, attraverso la contrattazione collettiva. Tali paesi temevano che la previsione di minimi inderogabili fissati per legge avrebbe potuto stravolgere le tradizioni nazionali basate sulla contrattazione collettiva, indebolendo la forza del sindacato. La scelta della Commissione risulta, dunque, una sorta di “compromesso”: la direttiva proposta è basata sull’articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE, che stabilisce che l’Unione sostiene e completa l’azione degli Stati membri nel settore delle condizioni di lavoro, nel rispetto dei limiti imposti dal paragrafo 5 della disposizione in quanto, come specificato nella Relazione che precede la proposta, quest’ultima non contiene misure che hanno un’incidenza diretta sul livello delle retribuzioni. Infine, l’articolo 153, paragrafo 2, consente l’adozione di prescrizioni minime mediante direttive che evitano di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese.

La Relazione della Commissione continua inoltre sottolineando come l’accesso ad un salario minimo che garantisca un tenore di vita dignitoso sia un elemento cardine dell’adeguatezza delle condizioni di lavoro. Se la competenza in merito alle retribuzioni a livello nazionale spetta inequivocabilmente agli Stati membri, secondo la Commissione le grandi differenze nelle norme per l’accesso ad un salario minimo adeguato rientrano nel campo delle condizioni di lavoro, creando notevoli discrepanze nel mercato unico che possono essere affrontate al meglio a livello dell’Unione.

Come è stato osservato<sup>36</sup>, questo sembra il passaggio giuridico cruciale con cui si scartano le obiezioni di taluni Stati membri: la direttiva rimarrebbe nei limiti delle attribuzioni dell’Unione, vale a dire nella fissazione di una cornice condivisa che copre le “condizioni di lavoro” con effetti solo eventuali e non automatici nella determinazione del livello dei minimi retributivi.

La proposta della Commissione ha ad oggetto l’istituzione di un quadro a livello dell’Unione per la determinazione di livelli adeguati di salari minimi e l’accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo, sotto forma di salari determinati da contratti collettivi o di un salario minimo legale, laddove esistente. Come detto, la proposta di direttiva non intende interferire con la libertà degli Stati membri di fissare salari minimi legali o di promuovere l’accesso alla tutela garantita dal salario minimo fornita da contratti collettivi, in linea con le tradizioni nazionali e nel pieno rispetto della libertà contrattuale delle parti sociali. Inoltre, gli Stati membri in cui non esiste un salario minimo legale non hanno l’obbligo di introdurlo, né di rendere i contratti collettivi universalmente applicabili (art. 1).

L’ambito di applicazione comprende i lavoratori 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 dell’UE<sup>37</sup> (art. 2).

<sup>36</sup> G. BRONZINI, *Il senso di Ursula per la solidarietà: verso un welfare paneuropeo?* cit., p. 7.

<sup>37</sup> A tal proposito il considerando 17 della proposta specifica: «I lavoratori domestici, i lavoratori a chiamata, i lavoratori intermittenti, i lavoratori a voucher, i falsi lavoratori autonomi, i lavoratori tramite piattaforma digitale, i tirocinanti e gli apprendisti potrebbero rientrare nell’ambito di applicazione della presente direttiva a condizione che soddisfino tali criteri. I lavoratori effettivamente autonomi non rientrano nell’ambito di applicazione della presente direttiva, in quanto non soddisfano tali criteri. L’abuso dello status di lavoratore autonomo, quale definito dal diritto nazionale, a livello nazionale o nelle situazioni transfrontaliere, costituisce una forma di lavoro falsamente dichiarato che è spesso associata al lavoro non dichiarato. Il falso lavoro autonomo ricorre quando il lavoratore, al fine di evitare determinati obblighi giuridici o fiscali, è formalmente dichiarato come lavoratore autonomo pur soddisfacendo tutti i criteri che caratterizzano un rapporto di lavoro. Tali persone dovrebbero rientrare nell’ambito di applicazione della presente direttiva. È opportuno che la

La proposta intende promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, attraverso la consultazione da parte degli Stati membri delle parti sociali, ed incoraggiare negoziati costruttivi, significative e informate in materia di salari. Si prevede inoltre che gli Stati membri, nei quali la copertura della contrattazione collettiva non raggiunge almeno il 70% dei lavoratori, prevedano un quadro per la contrattazione collettiva e istituiscano un piano d'azione per promuoverla (art. 4).

Il Capo II della proposta di direttiva (articoli 5-8), dedicato ai salari minimi legali, si applica solo agli Stati membri nei quali questi sono previsti, obbligandoli ad adottare le misure necessarie a garantire che la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali siano basati su criteri stabiliti per promuoverne l'adeguatezza, al fine di conseguire condizioni di vita e di lavoro dignitose, coesione sociale e una convergenza verso l'alto.

I criteri nazionali dovranno comprendere almeno il potere d'acquisto dei salari minimi, tenuto conto del costo della vita e dell'incidenza delle imposte e delle prestazioni sociali, il livello generale dei salari lordi e la loro distribuzione, il tasso di crescita dei salari lordi e l'andamento della produttività del lavoro.

Tutti gli Stati membri sono tenuti, infine, ad incaricare le rispettive autorità competenti di sviluppare strumenti efficaci di raccolta dei dati per monitorare la copertura e l'adeguatezza dei salari minimi e di comunicare annualmente tali dati alla Commissione (art. 10)<sup>38</sup>.

Nell'attesa che il Parlamento europeo definisca la propria posizione in prima lettura, essendosi pronunciati sia il Comitato economico e sociale<sup>39</sup> che il Comitato delle Regioni<sup>40</sup>, scaduto il termine per la consultazione dei parlamenti nazionali<sup>41</sup>, la presidenza portoghese ha informato i ministri, riuniti in Consiglio Occupazione e politica sociale dal 14 al 15 giugno 2021, sullo stato di avanzamento dei lavori.

Come si legge nella Relazione presentata<sup>42</sup>, il gruppo "Questioni sociali" ha esaminato la proposta nel corso di diverse videoconferenze informali, durante le quali sono emerse da parte di vari Stati membri dubbi sulla validità della base giuridica, tanto che la precedente presidenza tedesca aveva ritenuto necessario chiedere al servizio giuridico del Consiglio di formulare un parere scritto sul tale questione<sup>43</sup>. I lavori del gruppo "Questioni sociali" sono proseguiti durante la presidenza portoghese, che, tenuto conto del parere del servizio

---

determinazione dell'esistenza di un rapporto di lavoro si fondi sui fatti correlati all'effettiva prestazione di lavoro e non sul modo in cui le parti descrivono il rapporto».

<sup>38</sup> Si tratta, con riferimento ai salari minimi legali, dei seguenti dati: il livello del salario minimo legale e la percentuale di lavoratori coperti da tale salario minimo legale; le variazioni esistenti e la percentuale di lavoratori interessati da tali variazioni; le trattenute esistenti; il tasso di copertura della contrattazione collettiva. Per la tutela garantita dal salario minimo fornita esclusivamente dai contratti collettivi, gli Stati membri devono invece comunicare i seguenti dati: la distribuzione in decili di tali salari ponderata in funzione della percentuale di lavoratori coperti; il tasso di copertura della contrattazione collettiva; il livello dei salari dei lavoratori che non beneficiano della tutela garantita dal salario minimo fornita da contratti collettivi e il suo rapporto con il livello dei salari dei lavoratori che beneficiano di tale tutela minima.

<sup>39</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea», EESC 2020/05731, in GUUE C 220 del 9 giugno 2021, pp. 106 ss.

<sup>40</sup> Parere del Comitato europeo delle regioni sul tema «Salari minimi adeguati nell'Unione europea», COR 2020/05859, in GUUE C 175 del 7 maggio 2021, pp. 89 ss.

<sup>41</sup> Solo i parlamenti nazionali di tre Stati membri (Danimarca, Malta e Svezia) hanno inviato pareri motivati, non raggiungendo la soglia che fa scattare l'obbligo di riesame per mancato rispetto del principio di sussidiarietà.

<sup>42</sup> Fascicolo interistituzionale: 2020/0310(COD), 4 giugno 2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9142-2021-INIT/it/pdf>

<sup>43</sup> Il servizio giuridico del Consiglio si è pronunciato il 9 marzo 2021 (doc. 6817/21).

giuridico del Consiglio e delle opinioni espresse dalle delegazioni, alla fine di aprile 2021 ha presentato un testo di compromesso. Anzitutto si è intervenuti modificando il titolo della direttiva in “Direttiva relativa a un quadro per salari minimi adeguati nell’Unione europea”, al fine di rispondere ai timori di taluni Stati membri preoccupati che la direttiva potesse riconoscere diritti individuali ai lavoratori; va nella stessa direzione l’intervento sull’obiettivo generale della direttiva che diventerebbe quello di “promuovere” livelli adeguati di salari minimi, piuttosto che di determinarli. Fra gli altri interventi, rileva la precisazione, nel caso gli Stati membri non raggiungano una copertura della contrattazione collettiva del 70 %, che essi dovranno soltanto definire un piano d’azione comprendente un quadro di condizioni favorevoli, che dovrà essere rivisto ad intervalli periodici. Fra gli altri interventi proposti rilevano, infine, la modifica del titolo dell’articolo 5 – da “Adeguatezza” a “Promozione dell’adeguatezza dei salari minimi legali” – nonché la riformulazione dell’articolo 6, relativo a variazioni e trattenute, per rispondere alla critica secondo cui la formulazione contenuta nella proposta della Commissione (“gli Stati membri possono consentire (...)”) presupporrebbe che l’Unione sia, in primo luogo, competente a determinare tali variazioni o retribuzioni e possa quindi autorizzare gli Stati membri a derogarvi, in contrasto con l’art. 153, paragrafo 5, TFUE.

Altri poi sono gli interventi sulla proposta promossi dalla presidenza portoghese che, parallelamente ai lavori a livello tecnico, ha anche esaminato a livello politico se fosse possibile raggiungere una maggioranza qualificata per la proposta, concludendo però, come si legge nella Relazione sullo stato di avanzamento dei lavori, che il fascicolo non è ancora sufficientemente maturo per raggiungere tale maggioranza. Spetterà pertanto alla prossima presidenza proseguire le discussioni in sede di Consiglio e dei suoi organi preparatori al fine di concordare un orientamento generale.

Tuttavia, la presidenza portoghese, che, come detto, ha posto lo sviluppo del modello sociale europeo al centro del suo programma, ha voluto sottolineare come ad oggi siano state gettate basi solide per il completamento dei lavori.

Infine, in attesa della posizione del Parlamento europeo, rileva la sua Risoluzione sulla riduzione delle disuguaglianze adottata nel febbraio scorso<sup>44</sup>, nella quale, preso atto della proposta di direttiva, ha sottolineato come quest’ultima dovrebbe fornire chiare garanzie negli Stati membri in cui i salari sono, in linea generale, oggetto di contrattazione collettiva delle parti sociali, e debba assicurare, mediante contratti collettivi e salari minimi legali, che nessun lavoratore, o la rispettiva famiglia, sia a rischio di povertà e che tutti possano vivere del proprio lavoro e partecipare alla società. Infine, il Parlamento ha sottolineato che la direttiva finale dovrebbe garantire che i salari minimi legali, dove applicabili, siano sempre fissati al di sopra della soglia di povertà<sup>45</sup>.

##### 5. Il piano d’azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali ed il Vertice di Porto

La risposta europea alla pandemia di Covid-19 è riuscita a limitarne le conseguenze sia sul piano occupazionale che su quello sociale<sup>46</sup>. Come visto, fra i diversi interventi, rileva in

<sup>44</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2021 *sulla riduzione delle disuguaglianze con particolare attenzione alla povertà lavorativa* (2019/2188(INI)).

<sup>45</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2021, cit., parr. 36-41.

<sup>46</sup> F. BATTAGLIA, *Tutela della salute pubblica ed assistenza economica e finanziaria agli Stati membri dell’Unione europea in tempo di emergenza sanitaria*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2020, p. 181 ss.; G. CONTALDI, *La*

particolare il sostegno che l'Unione ha fornito agli Stati membri nell'istituzione di regimi di riduzione dell'orario lavorativo e misure analoghe volte al mantenimento dei posti di lavoro per ridurre la disoccupazione durante l'emergenza sanitaria, contribuendo a sostenere l'occupazione, i redditi e l'economia.

Tuttavia, come la proposta di direttiva sul salario minimo dimostra, ora risulta necessario aprire la strada a scelte non più emergenziali. In tal senso, la Commissione europea ha pubblicato il 4 marzo scorso un Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali<sup>47</sup>, che annuncia l'elaborazione di un nuovo "corpus di norme sociali" che garantisca solidarietà tra le generazioni e offra opportunità per tutti, premi gli imprenditori che si occupano dei loro dipendenti, si concentri sui posti di lavoro e promuova condizioni di vita e di lavoro migliori, investa sull'innovazione, le competenze, la formazione e un'istruzione inclusive e di alta qualità e garantisca un'adeguata protezione sociale per tutti.

Il Piano d'azione, nello specifico, identifica tre target da conseguire entro il 2030, a cui si collegano diverse iniziative, alcune già adottate dalla Commissione nel corso dell'ultimo anno, altre programmate dallo stesso Piano d'azione.

Il primo obiettivo è l'occupazione di almeno il 78% della popolazione compresa tra i 20 ed i 64 anni; se a fine 2019 la percentuale degli occupati era al 73%, con una sensibile differenziazione di genere che vedeva le donne ferme al 66,6%, la pandemia ha chiaramente peggiorato la situazione, per cui occorrerà recuperare i danni occupazionali determinati dalla crisi, anche attraverso misure volte a ridurre il divario di genere a livello occupazionale, aumentando l'offerta di servizi formali di educazione e cura della prima infanzia, al fine di contribuire ad una migliore conciliazione tra vita professionale e vita privata e favorire una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Occorrerà inoltre ridurre il tasso di giovani fra i 15 ed i 20 anni che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo, migliorando in particolare le loro prospettive occupazionali; a tale scopo la Commissione chiede agli Stati di destinare almeno il 12,5 % delle risorse del FSE+<sup>48</sup> a questa

---

*solidarietà europea in campo economico*, cit.; P. DE PASQUALE, G. FIENGO, *Brevi note sulla gestione dell'emergenza sanitaria nell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2020, p. 37 ss.; F. CASOLARI, *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *Eurojus*, 2020, p. 95 ss.; I. OTTAVIANO, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19*, in *Eurojus*, 2020, p. 123 ss.; S. BASTIANON, *Uniti nell'uguaglianza*, in *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, p. 221 ss.; G. CAGGIANO, *COVID-19. Competenze dell'Unione, libertà di circolazione e diritti umani in materia di controlli delle frontiere, misure restrittive della mobilità e protezione internazionale*, in *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, p. 225 ss.; V. CAPUANO, *COVID-19 e libera circolazione dei servizi sanitari: un esempio di solidarietà europea?*, in *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, p. 253 ss.; A. CORRERA, *COVID-19: la Commissione UE annuncia il "whatever it takes", ma non troppo*, in *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, p. 265 ss.; P. MANZINI, *Emergenza e concorrenza*, in *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, p. 277 ss.; P. MORI, *COVID-19, misure emergenziali e Stato di diritto*, in *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, p. 283 ss.; L.F. PACE, *Una nuova crisi che l'Unione deve risolvere, o la crisi dell'Unione?*, in *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, p. 291 ss.; C. PESCE, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): contenuti, finalità e basi giuridiche dell'azione monetaria UE*, in *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, p. 299 ss.; E. PISTOIA, *I Trattati UE e il via libera all'uso del MES "senza condizionalità"*, in *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, p. 315; G. TESAURO, *Senza Europa nessun Paese andrà lontano*, in *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, p. 341 ss.; E. TRIGGIANI, *L'Unione europea alla sfida decisiva*, in *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, p. 349 ss.; Si vedano anche i contributi nel numero speciale *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, in *Eurojus*, 2020.

<sup>47</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, COM (2021) 102 del 4 marzo 2021.

<sup>48</sup> Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 *che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+)* e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013, in *GUUE* L 231 del 30 giugno 2021, p. 21 ss.

categoria di giovani, laddove la percentuale relativa che rientra in questo gruppo è superiore alla media dell'UE.

Al fine di contribuire al raggiungimento di questo primo obiettivo, contemporaneamente al Piano di azione, la Commissione ha presentato la Raccomandazione relativa a un sostegno attivo ed efficace all'occupazione (EASE) in seguito alla crisi Covid-19, per contribuire a una ripresa che sia fonte di occupazione<sup>49</sup>, che promuove un approccio strategico per la transizione graduale tra le misure di emergenza adottate per preservare i posti di lavoro durante la pandemia e le nuove misure necessarie per la creazione di posti di lavoro e le transizioni verso settori di lavoro diversi, compresi quello digitale e verde. La Raccomandazione intende fornire gli orientamenti necessari agli Stati membri sull'utilizzo dei fondi europei per sostenere le politiche occupazionali. La Commissione invita a tal fine gli Stati membri a sviluppare pacchetti politici coerenti, che combinino misure temporanee e permanenti, per affrontare le sfide del mercato del lavoro innescate dalla pandemia, colmare le carenze di competenze che potrebbero frenare la crescita economica durante la ripresa e aiutare ogni persona ad affrontare le transizioni verde e digitale. Tali pacchetti dovrebbero comprendere tre elementi chiave quali gli incentivi all'assunzione e sostegno all'imprenditorialità, le opportunità di qualificazione e riqualificazione, un maggiore sostegno da parte dei servizi per l'impiego, con un'attenzione particolare ai giovani e ai lavoratori di tutte le età nei settori più colpiti dalla pandemia.

Il secondo obiettivo contenuto nel Piano di azione riguarda la formazione continua di almeno il 60% della popolazione adulta. La Commissione, infatti, indica come, nel contesto della ripresa e delle doppie transizioni verde e digitale, aumentare la partecipazione degli adulti alla formazione è fondamentale per migliorare l'occupazione, stimolare l'innovazione, garantire l'equità sociale e colmare il divario di competenze digitali. La Commissione richiama le iniziative già adottate nel 2020, e segnatamente l'Agenda europea per le competenze<sup>50</sup> ed il piano d'azione per l'educazione digitale<sup>51</sup>.

Infine, il terzo obiettivo riguarda la riduzione del numero delle persone a rischio povertà, da contenere entro i 15 milioni di persone entro il 2030. La Commissione indica il dato di partenza di 91 milioni di persone a rischio povertà nel 2019 nell'UE, quindi l'obiettivo proposto dovrà recuperare anche l'incremento negativo determinato dalla pandemia.

Al fine di supportare l'azione degli Stati membri, la Commissione annuncia una serie di iniziative quali una raccomandazione del Consiglio sul reddito minimo da proporre nel 2022, il varo, nel secondo trimestre 2021, di una iniziativa volta a promuovere alloggi a prezzi accessibili<sup>52</sup>, la presentazione di comunicazioni orientative sugli appalti pubblici per l'innovazione e sugli appalti pubblici socialmente responsabili.

Il Piano di azione della Commissione costituisce un importante nuovo impulso in materia di diritti sociali che segue e rafforza lo slancio prodotto dall'ambizioso bilancio a

---

<sup>49</sup> Raccomandazione (UE) 2021/402 della Commissione, del 4 marzo 2021, *relativa a un sostegno attivo ed efficace all'occupazione (EASE) in seguito alla crisi COVID-19*, in GUUE L 80 dell'8 marzo 2021, p. 1 ss.

<sup>50</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223&langId=fr>.

<sup>51</sup> [https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/digital-education-action-plan\\_en](https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/digital-education-action-plan_en).

<sup>52</sup> Il 21 giugno 2021, in occasione della conferenza ad alto livello di Lisbona, organizzata di concerto dalla presidenza portoghese del Consiglio dell'UE, dalla Commissione europea e da FEANTSA (Federazione europea delle associazioni nazionali che si occupano dei senzatetto), i ministri nazionali e i rappresentanti delle istituzioni dell'UE, delle organizzazioni della società civile e di varie città hanno firmato la Dichiarazione di Lisbona sulla piattaforma europea per la lotta contro la mancanza di una fissa dimora, lanciando così la piattaforma e impegnandosi tutti a utilizzarla per collaborare e realizzare azioni nell'ambito delle rispettive competenze. Si veda [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_21\\_3044](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_3044).

lungo termine e dallo strumento per la ripresa *NextGenerationEU*<sup>53</sup>, che forniranno agli Stati membri opportunità di finanziamento dell'UE a sostegno di un'Europa sociale forte.

Il Piano d'azione ha ispirato il Vertice sociale di Porto, svoltosi il 7 e l'8 maggio scorso, organizzato dalla presidenza portoghese per dare un nuovo slancio, soprattutto dal punto di vista politico, all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali.

Il Vertice è stato allargato alle parti sociali ed ai rappresentanti delle organizzazioni della società civile affinché le prospettive di un'Europa sociale più ambiziosa fossero anche il frutto di un dialogo diretto con le istituzioni.

Inoltre, per evitare che eventuali dissensi fra i governi, già emersi nella preparazione del Vertice<sup>54</sup>, impedissero di giungere a delle conclusioni consensuali, l'incontro di Porto ha assunto le caratteristiche di un *workshop* sulla dimensione sociale in modo che gli effetti della pandemia sul mercato del lavoro, l'aumento della povertà, la situazione drammatica dei precari e le conseguenze della crisi potessero essere affrontati in un dibattito aperto<sup>55</sup>.

La "Dichiarazione di Porto"<sup>56</sup> fissa così obiettivi non vincolanti fino al 2030 in materia di occupazione e lotta alla povertà ma non assume ancora impegni sulle politiche comuni che erano contenute nelle proposte della Commissione.

I Capi di Stato hanno infatti sottoscritto di voler lavorare, in risposta alla pandemia e nel quadro della ripresa dalla crisi ad essa dovuta, per costruire una Europa sociale, che tenga conto dei mutamenti dello stile di vita, del mercato del lavoro, del consumo e delle transizioni verde e digitale.

Un esame più approfondito del Piano di azione è dunque rinviato, nella speranza che siano presto superati o ridotti i contrasti fra i governi, con un inevitabile slittamento del calendario previsto per l'apertura dei negoziati sulle proposte di direttive, regolamenti e raccomandazioni che erano state annunciate dalla Commissione.

## 6. Conclusioni

Come già accaduto dopo la crisi finanziaria del 2008, la crisi economica e sociale seguita a quella sanitaria da Covid 19 ha riposto al centro del dibattito europeo la questione sociale.

Oggi, peraltro, le iniziative e le proposte della Commissione europea possono inserirsi nell'ambito della Conferenza sul futuro dell'Europa, inaugurata il 9 maggio scorso<sup>57</sup>, tra le

<sup>53</sup> G. CONTALDI, *Il Recovery Fund*, in *St. integr. eur.*, 2020, p. 587 ss.; M. MARESCA, *La cooperazione fra gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione europea per l'attuazione dello Spazio Unico Europeo della Mobilità: l'opportunità del Next Generation EU*, in *Eurojus*, 2021, p. 66 ss.

<sup>54</sup> <https://movimentoeuropeo.it/component/content/article/9-uncategorised/1583-newsletter-10-maggio-2021-l-editoriale?Itemid=437>.

<sup>55</sup> Sulle aspettative deluse si veda G. BRONZINI, *Il senso di Ursula per la solidarietà: verso un welfare paneuropeo?* cit.

<sup>56</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration>.

<sup>57</sup> Sulla Conferenza, v. B. NASCIBENE, *Dalla "paura" all'"ambizione": L'iniziativa per una Conferenza sul futuro dell'Unione europea*, in *Eurojus*, 2020, n. 2, p. 160 ss.; R. PALLADINO, *Equilibrio istituzionale e modelli di partecipazione democratica. Considerazioni in vista della Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Oidu*, 2/2021, p. 363 ss.; G. TESAURO, *Una nuova revisione dei Trattati dell'Unione per conservare i valori del passato*, in *I Post* di AISDUE, III (2021), Focus "Conferenza sul futuro dell'Europa", n. 1, 18 giugno 2021.

cui priorità rilevano un'economia al servizio delle persone, l'equità sociale, l'uguaglianza e la solidarietà intergenerazionale<sup>58</sup>.

Anche il Presidente del Parlamento europeo, David Sassoli, ha auspicato che la dimensione sociale sia al centro dei dibattiti della Conferenza: “Alla fine di questa pandemia, la solidarietà europea sarà più che mai necessaria per affrontare insieme le conseguenze sociali ed economiche della crisi. Non commettiamo gli errori del passato: senza una coesione sociale rafforzata, l'identità delle nostre società e l'essenza delle nostre democrazie sarebbero minacciate”<sup>59</sup>.

Rileva inoltre che, come richiesto dal Parlamento europeo<sup>60</sup>, alla sessione plenaria che ha inaugurato la Conferenza, riunitasi il 19 giugno scorso, hanno partecipato anche 4 rappresentanti delle parti sociali.

La Conferenza è solo ai nastri di partenza, occorrerà attendere per valutarne l'importanza nell'ambito delle necessarie riforme in campo sociale.

---

<sup>58</sup> Dichiarazione comune sulla Conferenza sul futuro dell'Europa, 5 marzo 2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6796-2021-INIT/it/pdf>.

<sup>59</sup> Conference on the Future of Europe - Inaugural Event: statement by David SASSOLI, EP President, [https://multimedia.europarl.europa.eu/en/conference-on-the-future-of-europe-inaugural-event-statement-by-david-sassoli-ep-president\\_I205247-V\\_v](https://multimedia.europarl.europa.eu/en/conference-on-the-future-of-europe-inaugural-event-statement-by-david-sassoli-ep-president_I205247-V_v).

<sup>60</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2020 *sulla posizione del Parlamento europeo in merito alla conferenza sul futuro dell'Europa* (2019/2990(RSP)).