



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

11 | 12 | 13 luglio 2019

SERI-LSL 2019

DISPENSE DELLA SCUOLA EUROPEA DI RELAZIONI INDUSTRIALI DI LUCI SUL LAVORO

RIFLESSIONI SUL GOVERNO ECONOMICO DELL'EURO ED IL SEMESTRE EUROPEO

Autore: Marco Cilento

Sommario

Introduzione.....	1
Una ricetta neoliberale per superare la crisi.....	1
Il rilancio della politica sociale (tentativo)	3
Democrazia e governo dell'euro.....	4
Alcune riflessioni conclusive.....	7

Introduzione.

Per raccontare l'Europa che verrà, questo contributo rileggerà la storia, più recente, delle politiche economiche dell'Unione europea, per approdare ad alcune idee riforma del governo dell'euro. Illustrerà il tentativo, a partire dal 2014, di riattivare politiche sociali, avanzando alcune ipotesi di modifica del governo economico dell'euro. Illustrerà le caratteristiche salienti del governo economico dell'euro e commenterà la qualità democratica del semestre europeo.

Una ricetta neoliberale per superare la crisi.

I prossimi paragrafi raccontano come, dal 2008, i leader europei si rendano responsabili di due decisioni importanti: consolidano l'approccio intergovernativo nella gestione del governo economico dell'Euro; concordano una politica economica tutta volta a evitare trasferimenti di denaro verso paesi in dissesto finanziario¹.

E' bene ricordare che dal 2008 al 2011 alcuni stati membri affrontino problemi di sostenibilità finanziaria. Nel 2011, iniziano i trasferimenti per le operazioni di salvataggio dei paesi dell'Unione bisognosi di assistenza finanziaria. Nel marzo 2011, i governi nazionali dettano la propria ricetta anti-crisi in un patto noto con il nome di EuroPlus Pact.

Il patto prevedeva che, nelle aree di competenza nazionale, sarebbe stato necessario coordinare le politiche al fine di preservare la competitività delle imprese nel mercato interno e mondiale, evitare squilibri finanziari e garantire la stabilità fiscale. La competitività avrebbe alimentato la crescita economica dell'Unione europea e consentito di mantenere i bilanci dei governi in equilibrio. La strategia concordata dai governi europei

¹ Al fine della contestualizzazione storica, è bene ricordare che la Commissione europea dal 2004 al 2014 è stata guidata dal Presidente José Manuel Barroso, sostenuto da paesi con una visione molto mercantile del processo di integrazione europea. Dal 2014, si insedia alla guida della Commissione europea Jean Claude Juncker, ancora sostenuto dal partito popolare europeo ma portatore di una visione politica dell'Europa unita. In Italia, nel 2008 si insedia il quarto governo Berlusconi che resterà in carica fino al 2011 finché la stessa famiglia politica popolare gli negherà il sostegno per aver condotto il paese in una situazione prossima alla richiesta di aiuto finanziario, eventualità poi scongiurata, con grandi sacrifici per il paese, con l'insediamento del governo guidato dal Professore Mario Monti.



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

11 | 12 | 13 luglio 2019

rafforzava il metodo intergovernativo introducendo un meccanismo di “sorveglianza reciproca” tra stati². La libertà dei governi nazionali di elaborare la ricetta politica adatta al proprio paese sarebbe stata ora condizionata dagli obiettivi comuni di politica fiscale, economica e sociale fissati di anno in anno dagli stessi governi. Inizia l'epoca degli indicatori di convergenza (*benchmark*). Inoltre, per assicurarsi la convergenza degli stati verso obiettivi comuni, i paesi “devianti” sarebbero stati assoggettati a piani di rientro concordati con i partner europei.

Il termine convergenza appare spesso nel governo dell'euro. Ma convergere verso dove? Si tratta di convergere verso 4 obiettivi: rafforzare la competitività, alimentare l'occupazione, contribuire alla stabilità delle finanze pubbliche, garantire la stabilità finanziaria del sistema. Il progresso verso questi 4 grandi obiettivi parte dai salari. Nell'approccio dell'Europlus Pact, questi sarebbero dovuti crescere solo in funzione della produttività perché una crescita dei salari sostenuta avrebbe eroso la competitività dell'economia del paese, specialmente se ciò fosse avvenuto in paesi con conti pubblici in deficit o in declino rispetto alle quote di mercato internazionale (ecco perché nella tavola degli indicatori macroeconomici appaiono il costo unitario del lavoro, deficit strutturale e l'andamento dell'export). I governi nazionali, quindi, concordavano di raccomandare (a sé stessi) di privilegiare scelte politiche che avrebbero aumentato la produttività per aumentare il potenziale competitivo del paese.

E' in quella fase storica che si assoggetta l'intera Unione a politiche di formazione salariale fondate sulla decentralizzazione o assenza della contrattazione collettiva. Inoltre, ci si impegnava a contenere i salari pubblici, a liberalizzare le professioni e il settore del commercio, ad aumentare gli sforzi per investire in educazione, ricerca e sviluppo, e infrastrutture, creare condizioni favorevoli a sviluppare le imprese, specie le PMI. I mercati del lavoro avrebbero acquisito le caratteristiche della flessicurezza.

I governi nazionali, sempre nella logica intergovernativa, avrebbero determinato politiche comuni per rafforzare la sostenibilità delle finanze pubbliche. Entrano così nel gioco del governo economico le pensioni, la spesa sanitaria, i costi dell'invecchiamento della popolazione e i sussidi di disoccupazione. Le riforme nazionali sarebbero state valutate in base all'impatto che avrebbero avuto sulla riduzione del debito o sull'andamento del deficit. Dal 2011, l'andamento della spesa per protezione sociale è vincolata a doppio filo alle esigenze di abbattimento del debito e al raggiungimento del pareggio di bilancio.

L'applicazione delle misure del patto Europlus conducono il deficit aggregato dell'area euro dal 6,9% del PIL nel 2009 al 3,5% nel 2013 (che arriverà allo 0,9% nel 2017). Il Fiscal Compact programmava un'ulteriore stretta fiscale verso il pareggio di bilancio mentre si rafforza la sorveglianza reciproca sulle leggi di bilancio pubblico con l'obiettivo di aggredire il debito pubblico.

Tre anni dopo, nel 2014, la disoccupazione in Europa era al suo livello storico più alto: l'11% in media con grandi divergenze territoriali o tra gruppi di persone. Ad esempio, la media europea della disoccupazione giovanile era al 23,4% con punte di oltre il 50% in Spagna. Le persone a rischio di povertà erano il 25% del totale. Il reddito da lavoro o da pensione mantenevano un trend negativo in termini reali, portando la povertà tra i lavoratori sopra il 10% come media UE. Dati inaccettabili per la regione più ricca del mondo.

Nel 2014, i governi avevano portato a termine le riforme della contrattazione collettiva che avevano introdotto più flessibilità nell'aggiustamento salariale (congelamento dei salari minimi e decentralizzazione forzata della contrattazione collettiva, riduzione della copertura della contrattazione collettiva). Si celebravano, inoltre, misure di modernizzazione del mercato del lavoro finalizzate a combattere la segmentazione del mercato del lavoro (!) con misure dirette a ridurre i costi dei licenziamenti individuali e collettivi.

Nel frattempo, l'immigrazione intra-europea dalla periferia (paesi del mediterraneo e dell'est Unione europea) verso il centro del mercato (Germania, Regno Unito, Belgio, Olanda e Francia) raddoppia, diventando il 40% dei 35 milioni di immigrati presenti negli stati membri (erano il 20% prima della crisi). Le statistiche registrano le discriminazioni cui sono soggetti i lavoratori immigrati comunitari. Un ulteriore vantaggio per le economie più forti. L'immigrazione intra-europea, circa 18 milioni di cittadini-lavoratori mobili, sarà uno degli argomenti della propaganda pro-Brexit.

² Sul punto, vedi *infra*, paragrafo Democrazia e governo dell'euro.



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

11 | 12 | 13 luglio 2019

Il rilancio della politica sociale (tentativo)

Di fronte alle difficoltà vissute dai cittadini europei, nel 2014, le promesse elettorali insistevano sulla volontà di invertire il paradigma della politica economica e sociale dell'Unione. Al momento dello spoglio, le famiglie politiche maggioritarie risultarono quelle del Partito popolare Europeo (PPE) e dei Socialisti e Democratici Europei (S&D). Nell'impossibilità di riformare i vincoli macroeconomici e fiscali dell'Unione economica e monetaria per l'indisponibilità degli stati membri (soprattutto la Germania e i paesi nordici), la Commissione insediata poté utilizzare gli spazi concessi dai trattati per attivare la propria agenda economica e sociale³.

In particolare, l'agenda sociale prende vita attraverso la formulazione di due quadri di azione politica. Il primo, l'Accordo Quadripartito per Un nuovo inizio per il dialogo sociale (2016) ha costituito la base di partenza per l'elaborazione di un programma sociale vincolante (dal quale però la parte datoriale prende progressivamente le distanze) che ha preso il nome di Pilastro europeo dei diritti sociali (2017). La Confederazione Europea dei Sindacati conserva un ruolo consultivo nella stesura dei 20 principi e del preambolo che fanno del pilastro uno strumento politicamente vincolante e una bussola per le riforme europee e nazionali. Il pilastro è stato immediatamente utilizzato come base legale e politica per innescare iniziative legislative che fanno ora parte dell'acquis dell'UE:

- Una nuova direttiva sul distacco dei lavoratori transfrontalieri (2018)⁴
- Un regolamento che istituisce un'Autorità europea del lavoro (2019)
- Una direttiva sulla riconciliazione vita lavorativa e professionale (2019)
- Una direttiva sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili (2019)
- Una raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale (2019)

Nel frattempo, si è lavorato per modificare il semestre europeo al fine di allineare i risultati al Pilastro europeo dei diritti sociali. Le analisi-paese incorporano un chiaro insieme di parametri sociali (*social scoreboard*) che misurano i progressi compiuti da ogni paese verso i 20 principi del Pilastro (2018). L'indice di coinvolgimento del sindacato europeo mostra quanto i governi nazionali siano restii a dialogare con le parti sociali nell'ambito del governo economico dell'euro⁵. Il Comitato Occupazione (organo del Consiglio dei Ministri per gli affari sociali, EPSCO) ha condotto un esercizio di verifica sullo stato del dialogo sociale nei paesi dell'Unione in cooperazione con la Commissione europea e le parti sociali europee. L'esercizio ha portato a raccomandazioni specifiche per paese che possono confluire nelle Analisi-paese dalla Commissione o nelle Raccomandazioni specifiche per paese⁶.

A fine 2018, i tassi di disoccupazione sono diminuiti (8,2% dell'area euro e il 6,8% nell'UE) così come la partecipazione totale al mercato del lavoro. Il numero di ore lavorate, nel dato aggregato, resta però inferiore al periodo pre-crisi. Il dato ostinatamente alto della povertà tra chi dipende da reddito da lavoro conferma che il precariato del lavoro è ormai un'emergenza comune, benché rimangono divergenze su come affrontare la questione. Inizia a manifestarsi l'idea che le vecchie riforme della contrattazione collettiva hanno attivato una dinamica deflattiva, inibendo gli investimenti e riducendo la produttività. La concentrazione del reddito presso il 20% della popolazione più ricca aumenta regolarmente da quasi dieci anni. Il Piano europeo per gli

³ Il Presidente della Commissione Jean Claude Juncker detta le sue priorità politiche in uno storico discorso al Parlamento europeo disponibile in *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change Political Guidelines for the next European Commission*. Strasburgo, 15 luglio 2014.

⁴ 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. Al momento della stesura di questo articolo, gli altri strumenti legislativi citati nella lista non sono ancora pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'UE ma sono stati oggetto di accordo tra Parlamento e Consiglio dell'UE e pertanto prossimi alla pubblicazione.

⁵ La CES misura il livello di coinvolgimento delle parti sociali a livello nazionale attraverso un indice di coinvolgimento. Il *Trade Union Involvement Index* è consultabile sul sito: <https://est.etuc.org/index.php/tu-index>

⁶ Le attività e i documenti del Comitato occupazione, EMCO, sono accessibili sul sito <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115#navItem-3>



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

11 | 12 | 13 luglio 2019

investimenti, noto come Piano Juncker, ha attivato circa 350 miliardi di investimenti, una cifra ritenuta insufficiente a rilanciare l'economia europea.

In questo quadro sociale ancora preoccupante gli stati membri riconoscono che la crescita dei salari, determinata dall'aumento della produttività, può ridurre le disuguaglianze e sostenere la convergenza verso l'alto del tenore di vita. In media, nel 2017 l'andamento dei salari reali è rimasto ancora indietro rispetto alla produttività, confermando una tendenza di più lungo termine. In un contesto in cui la copertura della contrattazione collettiva è in declino, le politiche di rafforzamento della capacità istituzionale delle parti sociali potrebbero essere proficue nei paesi in cui il dialogo sociale è debole o risente dell'impatto negativo della crisi⁷. Ci si impegna inoltre a mettere in atto ulteriori riforme per trovare il giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza nel mercato del lavoro, contrastando in modo più deciso la segmentazione del mercato del lavoro e la povertà in situazione lavorativa⁸. La promessa di un governo economico che attiva gli investimenti si concretizza nelle analisi-paese che nel 2019 individuano linee guida per gli investimenti da attivare attraverso i fondi strutturali comunitari⁹. Saranno i piani nazionali e le raccomandazioni specifiche per paese a far vivere queste priorità nell'agire dei governi nazionali.

Il nuovo slancio sociale del governo economico dell'euro deve però fare i conti con la granitica resistenza dei vincoli di finanza pubblica. Il rischio è che, paradossalmente, all'indomani dell'approvazione solenne del Pilastro sociale, non ci sia spazio fiscale per riforme e investimenti sociali. L'architettura complessiva del governo economico dovrebbe essere rivista per rispondere alle esigenze dei cittadini dell'UE. Si rende allora necessaria un'ulteriore riflessione sulla qualità democratica del governo dell'euro.

Democrazia e governo dell'euro

Molti legano il deficit democratico del governo dell'euro al regresso sociale degli ultimi anni, come se l'attuale assetto possa esprimere solo politiche neoliberali. Altri richiamano l'attenzione su alcuni aspetti che sembrano invece aumentare la qualità democratica del governo economico sia dell'UE che dei paesi membri. C'è del vero in entrambe le valutazioni.

E' necessario guardare all'interno dei processi per comprendere quanto un esercizio di potere pubblico "comune" da parte di un gruppo di paesi associati aggiunga o tolga alla qualità democratica dei singoli paesi e dell'Unione nel suo complesso.

Il governo economico dell'Euro segue percorsi ben strutturati perché, essendo un processo decisionale che vincola 28 governi sovrani e incide sulla vita di 500 milioni di cittadini europei, la formalizzazione delle procedure è garanzia di avanzamento, trasparenza e partecipazione¹⁰. E' bene tenere sempre a mente che siamo nell'ambito intergovernativo e quindi il ruolo delle istituzioni europee è sfumato (Commissione europea), laterale (Parlamento europeo) o marginalizzato (Corte di Giustizia dell'UE). Nel metodo intergovernativo non vi è un'esigenza immediata di stabilire un canale di comunicazione con il cittadino. Risiede nella responsabilità dei governi garantire che le decisioni trovino rispondenza nei fondamentali democratici dei propri paesi.

L'esperienza ci dice che i governi non si adoperano per illustrare ai cittadini la dialettica che forma le decisioni comuni in sede europea. Anzi, spesso si fanno scudo adducendo alla volontà di una Europa generica le riforme più invisibili alla popolazione. E' indubbio che oggi i cittadini provano disagio perché il dialogo con le istituzioni è interrotto. Si reclama più trasparenza e semplificazione, specie nei processi di governo dell'euro.

⁷ Vedi Analisi Annuale della Crescita 2019 e Rapporto congiunto per l'occupazione 2019. I due documenti sono pubblicati dalla Commissione europea e adottati dal Consiglio europeo e dal Consiglio dei ministri dell'Ue nella configurazione Affari sociali.

⁸ Commissione Europea, Analisi Annuale della Crescita 2019

⁹ *Ibidem*. Guardasi anche i Rapporti Paese 2019 della Commissione europea e in particolare le misure di cui all'allegato D.

¹⁰ Di questo si occupa l'insieme di regolamenti e direttive che prende il nome six-pack e two-pack. Questi rendono operative le misure del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea di cui al Titolo VIII e il Trattato sulla Stabilità, il Coordinamento e la Convergenza noto come Fiscal Compact.



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

11 | 12 | 13 luglio 2019

Ciò che non appare nel racconto politico è che la responsabilità ed il controllo dei nostri governanti sono insufficienti nel metodo intergovernativo mentre sarebbero più efficaci nel metodo comunitario¹¹.

Ciò che chiamiamo deficit democratico del governo economico dell'UE può quindi essere individuato nel linguaggio inaccessibile e nella poca considerazione per i parlamenti europeo e nazionali¹².

Per rispondere a queste critiche, si è ulteriormente strutturata la procedura continua di analisi, programmazione e verifica dei comportamenti governativi con l'intento di rendere i governi maggiormente responsabili di fronte ai propri cittadini (*accountability*) riguardo alle proprie scelte di politica fiscale, economica e sociale assunte con i partner europei¹³.

Il governo economico dell'euro si concretizza in un percorso annuale del tipo: analizzare-dichiarare-agire-verificare (vedi tabella) in processi decisionali che cambiano a seconda della situazione fiscale ed economica di ogni stato membro.

Il governo economico dell'euro classifica i paesi in base a una situazione di *stabilità*, *convergenza* o *squilibrio*. Per classificare con oggettività, l'Unione misura la lontananza del paese da alcuni indicatori macroeconomici e fiscali prestabiliti¹⁴. I paesi in *stabilità* hanno adottato l'euro e sono conformi ai parametri macroeconomici e di finanza pubblica di riferimento; i paesi in *convergenza* non usano ancora l'euro pur essendosi impegnati ad adottarlo (si tratta di Svezia, Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria, Croazia, Romania, Bulgaria). I paesi sono in *squilibrio* quando non conformi agli indicatori macroeconomici e di finanza pubblica di stabilità o convergenza.

I paesi in stabilità e convergenza mantengono i loro percorsi virtuosi coordinando le politiche economiche e finanziarie in un processo decisionale annuale che è chiamato "semestre europeo". Il semestre europeo prevede la definizione, su base annuale, di obiettivi di politica economica (tra novembre e gennaio). Gli obiettivi comuni si traducono in piani di azione nazionali, realizzati in piena autonomia dai governi nazionali, ma orientati da analisi-paese condotte dalla Commissione europea (febbraio-aprile). I piani nazionali possono essere rafforzati o corretti tramite raccomandazioni specifiche per paese che il Consiglio dell'UE indirizza a ogni singolo stato membro (maggio-luglio). La sorveglianza reciproca sulle leggi di bilancio dei governi (ottobre-dicembre) rafforza le procedure di verifica dell'attinenza delle scelte dei governi agli impegni assunti con gli altri partner europei.

La Commissione fornisce tutti gli elementi di indagine e analisi di cui il Consiglio ha bisogno per assumere delle decisioni; propone al Consiglio la decisione da assumere nei confronti di ogni singolo paese. Si comprende come tale decisioni non possono essere lasciate all'arbitrio di un negoziato senza regole. Ha bisogno di parametri e obiettivi predefiniti cui la Commissione può fare riferimento al fine di proporre decisioni sulla base di regole condivise e non arbitrarie¹⁵.

Funzione svolta	Esempi di documenti prodotti nell'ambito del governo economico dell'euro
Analizzare	Bollettini periodici di Commissione e BCE.

¹¹ Ce ne danno avvertimento Mario Monti e Sylvie Goulard in *La democrazia in Europa*. Guardare lontano, Rizzoli 2012 ed Enrico Letta in *Fiare l'Europe dans un monde de brutes*, Fayard, 2017.

¹² Si rimanda al testo ARRIGO G., CILENTO M., LIMARDO E. *Techniche legislative e politiche del lavoro*, Edizioni Scientifiche, Agonalis, 2016

¹³ Nel 2013, due regolamenti europei (noti come two-pack) rafforzano la sorveglianza reciproca sulle scelte di politica fiscale e di bilancio degli stati. Gli stati sono obbligati a condividere con i partner europei entro il mese di ottobre i progetti di legge di bilancio e di tener conto delle osservazioni dei partner europei (istruite dalla Commissione europea) entro il 30 dicembre di ogni anno.

¹⁴ Si tratta di un insieme di valori di riferimento su debito pubblico, deficit, inflazione, costo del debito, fattori di competitività definiti nei protocolli dei trattati, o nel Fiscal Compact o in altri fonti come ad esempio lo scoreboard macroeconomico e più recentemente lo scoreboard sociale.

¹⁵ Vedi *infra*



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

11 | 12 | 13 luglio 2019

	Analisi-Paese pubblicati nel mese di febbraio. Set di indicatori e misure statistiche predefinite
Dichiarare	Analisi Annuale di Crescita pubblicato a novembre Rapporto congiunto sull'occupazione pubblicato a novembre Obiettivi di finanza pubblica di medio termine, 15 aprile Piani nazionali di stabilità (o convergenza) e di riforma, 15 aprile
Agire	Raccomandazioni specifiche paese (proposte a maggio e approvate a luglio) Sorveglianza reciproca sulle leggi di bilancio degli stati (da ottobre a dicembre) Verifica dell'avanzamento delle politiche/riforme nazionali Scambio di lettere tra governi, Consiglio e Commissione europea sulle scelte controverse
Verificare	Rapporto del meccanismo di allerta sugli squilibri fiscali e macroeconomici (novembre) Scoreboard macroeconomico Scoreboard sociale Rapporto annuale sulle leggi di bilancio (dicembre) Analisi approfondite dei paesi in squilibrio.

A questo punto possiamo tornare sulla nostra riflessione relativa alla democrazia nel governo economico dell'euro. L'agire secondo il modello analizzare-dichiarare-agire-verificare forza ogni governo nazionale ad affrontare un dibattito pubblico e pienamente informato su ciò che intende fare e dare conto di ciò che poi ha realmente fatto. Ogni documento è pubblico, accessibile. Le decisioni sono monitorate con criteri in larga parte oggettivi o comunque predefiniti, anch'essi pubblici. La tempistica è certa e quindi facilmente individuabile dalle parti interessate. Il processo è costruito per essere pubblico e condotto secondo criteri di accessibilità, incluso per le parti sociali.

I governi nazionali esprimono disagio proprio perché i processi decisionali in seno al governo economico dell'euro li obbliga a confrontarsi pubblicamente sulle proprie intenzioni di governo e di spesa. Basti pensare con quanto fastidio il governo italiano ha affrontato, nell'ottobre 2018, la discussione pubblica sulla legge di bilancio per l'anno 2019. I più accorti hanno compreso che questo processo ha consentito ai cittadini italiani di farsi un'idea di quali sarebbero state le conseguenze delle scelte di finanza pubblica prospettate dal governo. Non solo, i cittadini italiani hanno potuto farsi un'idea su quanto accadeva in Francia, così come i cittadini francesi hanno potuto giudicare la situazione italiana. Il ragionamento si applica ai 28 paesi dell'Unione e a tutti i cittadini europei. Cosa non da poco visto che il futuro dei popoli è interdipendente.

Questo spazio di libertà oggi goduta dai cittadini europei senza il governo economico dell'euro non esisterebbe o comunque sarebbe compresso dalla discrezionalità dei governi nazionali che non necessariamente hanno un interesse a dialogare in modo trasparente con i propri cittadini. Pensiamo a quanto avvenuto in Grecia nel 2011. Per anni (in assenza di semestre europeo), i governi greci hanno conservato il consenso nascondendo ai cittadini greci la reale situazione finanziaria del paese. Il vulnus democratico è poi risultato in una perdita di quote di sovranità del paese a favore dei paesi creditori.

Si può affermare che alcuni aspetti del governo economico dell'euro sono a tutela dei cittadini europei ma prima di celebrare la forza liberatrice del governo economico dell'euro dovremmo porci un'altra domanda. Come può allora il cittadino beneficiare dal fatto che i documenti siano pubblici e accessibili ma difficili da comprendere? Come possono realmente incidere sulle scelte dei propri governi e dell'Unione nel suo complesso?

A questi interrogativi si può rispondere solo recuperando il concetto di partecipazione rappresentativa, attraverso i corpi intermedi che animano una società civile organizzata. In primis le parti sociali. E, ad esempio, il sindacato che può trarre beneficio da processi costruiti secondo il modello analizzare-dichiarare-agire-verificare perché il sindacato può disporre di competenze e risorse idonee a partecipare al processo, dando voce agli interessi dei lavoratori e dei pensionati. Analogamente, le associazioni datoriali possono inserirsi nei



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

11 | 12 | 13 luglio 2019

processi decisionali. Condurre in una condizione di piena partecipazione il mondo produttivo del paese è già una forte garanzia di qualità democratica dei processi decisionali. Possiamo quindi affermare che il governo economico dell'euro può restituire centralità al dialogo sociale proprio nel momento in cui questo è messo ai margini con l'accusa di obsolescenza sociale. Ciò è in parte avvenuto con la Dichiarazione Quadripartita del 2016 (vedi sopra) che di fatto rimette il dialogo sociale al centro dei processi decisionali europei, comunitari e intergovernativi. Ora sappiamo perché quel passaggio, dal sapore fortemente politico, trovi un suo fondamento proprio nella necessità di esprimere il potenziale democratico, ancora inespresso, dei processi attinenti al governo economico dell'euro.

La dichiarazione quadripartita segna un quadro di azione che non definisce, però, un diritto delle parti sociali a essere consultate quando i governi assumono, singolarmente o collegialmente, decisioni nell'ambito del semestre europeo. I governi possono ancora ostinatamente rifiutare di ascoltare la voce dei propri cittadini che si esprimono tramite sindacati o associazioni datoriali. Ciò frustra i corpi intermedi e genera frizioni nel tessuto sociale di un paese. Questo può tradursi in un senso di disagio che indurisce gli ingranaggi della società e dell'economia diventando causa di scarsa crescita e progresso sociale (come sta accadendo in Italia).

La voglia di partecipazione dal basso dovrebbe portare a definire i criteri della partecipazione nei processi decisionali attinenti al governo economico dell'euro, specie nella dimensione nazionale perché siamo di fronte a processi intergovernativi.

La Confederazione europea dei sindacati definisce il coinvolgimento dei sindacati nel governo economico dell'euro come ogni forma di dialogo con i decisori politici nazionali ed europei attuato in modo significativo, tempestivo, a livello di interlocuzione appropriato e con capacità sufficienti che consente agli affiliati della CES di esercitare un'influenza nella programmazione e messa in atto di politiche, nei momenti più importanti del semestre e, se desiderato, in qualsiasi altro processo che attiene al governo economico dell'Unione europea. Oggi buona parte di questa definizione è divenuta patrimonio dell'*acquis* europeo e ci si fa riferimento per valutare l'aderenza dei governi nazionali ai canoni di efficacia del dialogo sociale nel semestre europeo¹⁶. Ad oggi risulta che solo sei paesi sono coinvolti con efficacia il sindacato¹⁷. Questo implica che il potenziale del dialogo sociale deve essere liberato. Questo ci porta a concludere che un intervento legislativo di tipo comunitario è auspicabile al fine di creare una base di condizioni minime per l'accesso delle parti sociali nazionali ai processi decisionali relativi al governo economico dell'euro. Attraverso un pieno coinvolgimento delle parti sociali, si darebbe compimento al potenziale di consolidamento democratico del governo economico dell'euro e dei processi decisionali nazionali nel loro complesso.

Alcune riflessioni conclusive

Abbiamo così svelato due aspetti riguardanti il fondamento democratico del governo economico dell'euro. Abbiamo visto che ciò che attiene all'Unione europea non può mai essere giudicato come democratico o non democratico in sé. Semmai, è più corretto analizzare quanto ogni processo, come il governo economico dell'euro, agisce sulla qualità democratica dell'esercizio del potere pubblico degli stati. Se da un lato, l'esclusione dei parlamenti degrada la democrazia rappresentativa, assecondando tendenze già in atto a livello nazionale, dall'altro, la proceduralizzazione delle decisioni secondo schemi tipo analizzare-dichiarare-agire-verificare rende i cittadini più informati e fornisce loro strumenti, per farsi ascoltare tramite le proprie strutture associative. In questo caso il dialogo sociale, se rafforzato dall'intervento del legislatore, può svolgere quel ruolo salvifico che gli aveva già riconosciuto il Trattato di Maastricht nel 1992 e che oggi risulta un po' appannato.

Bisogna però essere consapevoli che la legittimità democratica del governo economico dell'euro non predefinisce le priorità fiscali, economiche e sociali che gli stati si danno in sede di Consiglio dell'UE. Infatti,

¹⁶ Vedi Analisi annuale della crescita (2018 COM(2017) 690) final ed Eurofound (2018), *Involvement of the national social partners in the European Semester 2017: Social dialogue practices*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

¹⁷ Nel 2018 la Grecia non partecipava al semestre europeo. Regno Unito e Cipro non hanno partecipato all'indagine.



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

11 | 12 | 13 luglio 2019

istituzioni democratiche legittimano politiche che attengono a carichi valoriali politici differenti purché tali politiche si muovano nei limiti costituzionali dell'Unione.

Per sovvertire la ricetta economico-sociale descritta in apertura e adottata nel 2011, non sarebbe sufficiente puntare alla democratizzazione del governo dell'euro. Servirebbe anche un cambio di politica. Si tratta di rafforzare l'approccio comunitario, più solidale dell'intergovernativo, attraverso un budget comunitario esteso, con una fonte di finanziamento fiscale propria dell'Unione e politiche di investimento con potenzialità redistributive, in particolare per sostenere le regioni alla periferia mercato interno. Anche con le regole attuali, la flessibilità nell'ambito del patto di stabilità e crescita può creare uno spazio fiscale per l'attuazione del Pilastro sociale. Sono però necessari alcuni cambiamenti nei criteri di accessibilità alla flessibilità fiscale. Il sindacato europeo propone che i paesi che si discostano dai 20 principi del Pilastro siano considerati divergenti anche nell'ambito del patto di stabilità e crescita e quindi soggetti a procedure speciali di convergenza sociale. Il sindacato europeo chiede che il dialogo sociale, autonomo e indipendente, abbia un ruolo maggiore nella progettazione, attuazione e monitoraggio delle riforme¹⁸.

Le elezioni europee del 2019 rappresentano un'ulteriore opportunità di cambiamento. L'esito del voto dirà quanto i cittadini europei vorranno insistere sulla via del progresso sociale o ritirarsi in logiche sovraniste e neoliberiste, magari più rassicuranti nel breve termine ma destinate a riprodurre gli scompensi sociali che abbiamo illustrato all'inizio di questo articolo.

¹⁸ ETUC for Growth and Social Progress: ETUC Package for Early Stage Consultation on Semester 2019 (Resolution).