

Jonathan Zeitlin e Bart Vanhercke

**La governance economica
nella strategia Europa 2020:
una socializzazione del semestre
europeo contro ogni previsione?**

1. INTRODUZIONE: LA POSTA IN GIOCO

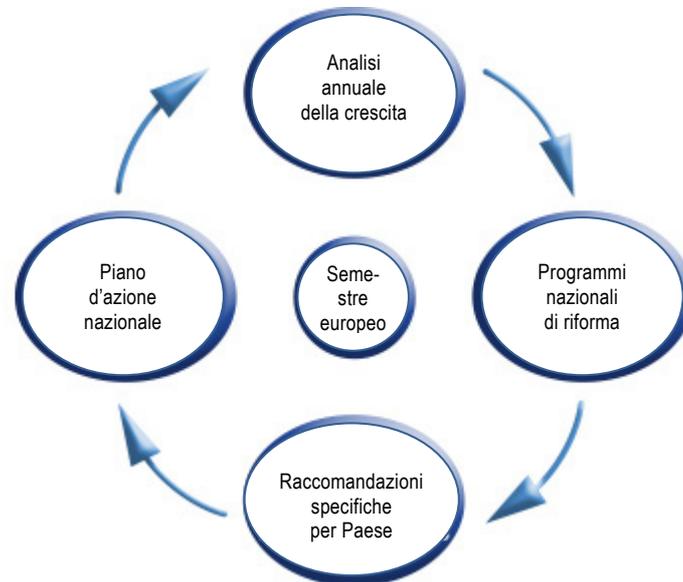
Dall'inizio della crisi dell'euro, l'Unione Europea ha apportato una serie di importanti modifiche nell'architettura istituzionale per la governance economica e sociale. Elemento centrale della nuova architettura è il «semestre europeo» di coordinamento delle politiche, attraverso il quale la Commissione, il Consiglio dell'UE e il Consiglio europeo stabiliscono le priorità per l'Unione nell'Analisi annuale della crescita (*Annual Growth Survey*), esaminano i Programmi nazionali di riforma (PNR) e formulano Raccomandazioni specifiche per paese (RSP) rivolte agli Stati membri, affiancate in alcuni casi da possibili sanzioni economiche. Il processo è rappresentato graficamente nella figura 1 (a pagina seguente). Il semestre europeo riunisce in un unico ciclo annuale di coordinamento delle politiche un ampio ventaglio di strumenti di governance con basi giuridiche e poteri sanzionatori differenti: dal Patto di stabilità e crescita (PSC) alla Procedura per gli squilibri macroeconomici (PSM), dal cosiddetto Fiscal Compact fino alla strategia Europa 2020 con le Linee guida integrate in materia di politiche economiche e occupazionali. Tale processo ha conferito alle istituzioni europee un ruolo più che mai tangibile e invasivo nell'analisi e nell'orientamento delle politiche economiche, fiscali e sociali nazionali, specialmente, ma non solo, nei paesi della zona euro.

La rapida evoluzione del semestre europeo ha sollevato una serie di interrogativi – di ordine teorico, empirico e normativo – molto discussi sulla natura e le dinamiche dell'architettura di governance socio-economica emergente nell'UE, che denotano differenze di vedute profonde e di lungo corso non solo tra gli analisti della governance, ma anche tra gli stessi soggetti politici europei.

Un primo insieme di domande riguarda il rapporto tra il coordinamento delle politiche sociali ed economiche all'interno dell'UE e gli Stati membri. È vero che, integrato nella strategia Europa 2020 e nel semestre europeo, il coordinamento delle politiche sociali – come evolutosi prima del 2010 attraverso il Metodo aperto di coordinamento sulla pro-

Una versione precedente, e più complessa, del presente articolo è stata pubblicata nel dicembre 2014 come Rapporto per lo Swedish Institute of European Studies (SIEPS) e contiene riferimenti più approfonditi per ciascuna sezione (Zeitlin e Vanhercke 2014).

Figura 1 – Il ciclo di coordinamento delle politiche del semestre europeo



Fonte: Commissione europea

tezione e l'inclusione sociale (MAC sociale) – è stato subordinato agli obiettivi economici di disciplina fiscale, rigore di bilancio e riduzione della spesa sociale imposti dalla Direzione generale degli Affari economici e finanziari e dal Consiglio ECOFIN, rafforzati da RSP legalmente vincolanti e dalla minaccia di sanzioni finanziarie nell'ambito delle procedure per i disavanzi eccessivi (PDE) e delle procedure per gli squilibri eccessivi previste nel PSC e nella PSM? (si veda, per esempio, de la Porte e Heins 2014). Oppure tale integrazione offre agli attori delle politiche sociali e occupazionali (la Direzione generale per l'Occupazione, il Comitato per l'occupazione e il Comitato per la protezione sociale, il Consiglio EPSCO, le organizzazioni non governative operanti nel sociale) nuove opportunità di integrare obiettivi quali la lotta alla povertà e all'esclusione sociale nella nuova architettura di governance del semestre europeo, come anche nella sorveglianza macroeconomica e di bilancio e nelle RSP? (si veda, per esempio, Bekker 2015).

Un secondo insieme trasversale di domande attiene alle implicazioni della nuova architettura di governance sul rapporto tra le istituzioni europee e gli Stati membri. È vero, come sostengono numerosi commentatori autorevoli, che il semestre europeo ha avvalorato il processo decisionale intergovernativo nella governance socio-economica europea? (si veda, per esempio, Fabbrini 2014). O forse le nuove procedure del «six-pack», del «two-pack» e del «patto di bilancio», benché approvate e in qualche caso avviate dal Consiglio europeo, hanno di fatto rafforzato i poteri e le prerogative sovranazionali della Commissione sui processi decisionali nazionali? (si veda, per esempio, Chang 2013).

Un terzo insieme di interrogativi, meno scontati ma non meno importanti, verte sulla natura del semestre europeo come processo di governance in evoluzione. Il semestre è da considerarsi, come affermano numerosi economisti e responsabili delle politiche, un modello più efficace per imporre agli Stati membri la conformità alle normative e alle racco-

mandazioni politiche europee, correggendo così i pervasivi deficit di recepimento che hanno minato il PSC e la Strategia di Lisbona prima del 2010? (si veda, per esempio, European Central Bank 2011). O forse, come sostengono i teorici della governance sperimentale (si veda, per esempio, Sabel e Zeitlin 2012), questa nuova architettura di governance socio-economica offre opportunità di esplorazione condivisa e apprendimento reciproco agli Stati membri su come perseguire obiettivi multidimensionali e soluzioni provvisorie a problemi incerti in contesti nazionali eterogenei?

Sulla scorta di un'analisi dettagliata di documenti dell'UE e di un ciclo di interviste a decisori politici di alto livello, sosteniamo che, a partire dal 2011, si è avuta una «socializzazione» parziale ma progressiva dei contenuti e delle procedure del semestre europeo, tradottasi in un'attenzione crescente agli obiettivi sociali nelle priorità dell'UE e nelle Raccomandazioni specifiche per paese, in un intensificarsi del monitoraggio sociale, della sorveglianza multilaterale e della valutazione paritetica nonché in un rafforzamento del ruolo degli attori delle politiche sociali e occupazionali, in particolare del Comitato per l'occupazione (EMCO) e del Comitato per la protezione sociale (CPS). Interpretiamo tali sviluppi non solo come una risposta della Commissione e delle altre istituzioni europee al crescente malcontento sociale e politico dei cittadini a fronte delle conseguenze delle politiche di austerità adottate dopo la crisi, ma anche come il frutto dell'apprendimento riflessivo e dell'adattamento creativo da parte degli attori delle politiche sociali e occupazionali alle nuove condizioni istituzionali del semestre europeo, una forma anche questa di «socializzazione».

Il presente articolo attinge a quattro serie di interviste a membri di rilievo, precedentemente o attualmente in carica, della Commissione europea, dei Comitati UE, del Segretariato del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e delle reti europee di organizzazioni non governative. La prima è stata condotta nella primavera del 2010 da Jonathan Zeitlin ed Egidijus Barcevičius nell'ambito di una valutazione ufficiale del MAC sociale (Public Policy and Management Institute 2011; Barcevičius *et al.* 2014). Le serie successive sono state curate principalmente da Bart Vanhercke nei periodi maggio-giugno 2012, luglio-ottobre 2013 e agosto-ottobre 2014. Per motivi di riservatezza, non siamo autorizzati a fornire i nomi degli intervistati né informazioni più dettagliate riguardanti gli enti di appartenenza. L'articolo si basa inoltre su una consultazione pressoché integrale dei documenti prodotti dall'EMCO e dal CPS durante questo stesso periodo, di cui, ove possibile, è stata citata la versione di pubblico dominio.

2. LA SOCIALIZZAZIONE DEL SEMESTRE EUROPEO: L'ORIENTAMENTO DELLE POLITICHE

Il primo semestre europeo del 2011 è stato chiaramente dominato dalla ricerca del consolidamento fiscale e dall'austerità macroeconomica, con un'attenzione limitata agli obiettivi di coesione e inclusione sociale (Vanhercke 2013). Tuttavia, man mano che la crisi del debito sovrano nell'eurozona si configurava come una crisi economica e occupazionale più vasta, determinando un rapido deterioramento del consenso pubblico nei confronti dell'UE, l'orientamento delle politiche dei successivi semestri ha evidenziato un tangibile riequilibrio degli obiettivi sociali, economici e occupazionali.

2.1. *Le Analisi annuali della crescita*

L'Analisi annuale della crescita 2011 definiva tre priorità generali per l'UE: «un risanamento di bilancio rigoroso per rafforzare la stabilità macroeconomica», «riforme del mercato del lavoro per incentivare l'occupazione» e «misure a sostegno della crescita». Nell'Analisi annuale della crescita 2012 queste sono state sostituite da una serie più ampia ed equilibrata di priorità, tra cui «lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi», «portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita», «ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia», «promuovere la crescita e la competitività nell'immediato e per il futuro» e «modernizzare la pubblica amministrazione». Sia nel 2013 sia nel 2014 le Analisi annuali della crescita ribadivano queste priorità più equilibrate.

2.2. *Patti e pacchetti*

Mentre l'aggravarsi della crisi economica e occupazionale esponeva le istituzioni UE a crescenti richieste di azione, la Commissione e la DG Occupazione in particolare hanno risposto promuovendo una serie di «patti» e «pacchetti» a orientamento sociale. I principali tra questi sono stati il pacchetto occupazione (aprile 2012), il «patto per la crescita e l'occupazione» (giugno 2012), il pacchetto per l'occupazione giovanile (dicembre 2012) e il pacchetto di investimenti sociali (febbraio 2013). Oltre a contemplare misure di politica mirate (come la garanzia per i giovani) e raccomandazioni (sulla povertà infantile e l'inclusione attiva), questi patti e pacchetti presentano un'importante caratteristica: l'attuazione dei provvedimenti proposti negli Stati membri va documentata, monitorata ed esaminata nell'ambito del semestre europeo (European Commission 2013d).

2.3. *Le Raccomandazioni specifiche per paese (RSP)*

Man mano che, a partire dalla fine del 2011, le priorità politiche del semestre europeo, espresse attraverso l'Analisi annuale della crescita e altre iniziative della Commissione, si sono orientate verso una posizione più equilibrata sul piano sociale, anche le Raccomandazioni specifiche per paese hanno evidenziato la stessa tendenza.

Le RSP formulate nel 2012 vertevano sulla riduzione della povertà e sull'inclusione dei Rom per sette e tre Stati membri, rispettivamente. Cinque Stati membri hanno ricevuto raccomandazioni sull'efficacia dei sistemi di protezione sociale, 17 Stati membri sulla riforma dei regimi pensionistici e cinque sulla sanità e l'assistenza a lungo termine. Inoltre, le raccomandazioni rivolte a gran parte degli Stati membri riguardavano l'istruzione, la formazione e le politiche attive del mercato del lavoro, con la richiesta, in molti casi, di migliorare la qualità, la copertura e l'efficacia dei servizi individuali per l'impiego.

Tali indirizzi si sono accentuati nel 2013, quando 11 Stati membri hanno ricevuto RSP sull'inclusione sociale e la riduzione della povertà, in tre casi in concomitanza con una procedura per gli squilibri macroeconomici. 15 RSP vertevano sui regimi pensionistici e 16 sulla sanità e sull'assistenza a lungo termine, con enfasi esplicita sulla necessità di garantirne l'adeguatezza e l'accessibilità, specie nel testo descrittivo (basato sui Documenti di lavoro dei Servizi della Commissione, generalmente più dettagliati). Nove Stati membri hanno ricevuto la raccomandazione di migliorare l'efficienza e l'efficacia dei sistemi di

protezione sociale e, ancora una volta, alla maggior parte degli Stati è stato raccomandato di adottare provvedimenti per l'istruzione, la formazione e le politiche attive del mercato del lavoro.

Nel 2014 la portata sociale delle RSP è ulteriormente cresciuta. 12 Stati membri hanno ricevuto raccomandazioni concernenti la povertà e l'inclusione sociale, mentre 19 Stati membri sono stati esortati a intervenire sulla sanità e/o i regimi pensionistici. In quest'ultimo caso, la comunicazione di accompagnamento della Commissione sottolineava che le riforme dovevano essere mirate a garantire che tali regimi «rimangano socialmente adeguati» e «conseguano l'obiettivo di assicurare a tutti l'accesso a cure di qualità», oltre a essere efficienti sotto il profilo dei costi e sostenibili sul piano finanziario (European Commission 2014a, 8-10). Chiaramente, come negli anni precedenti, non tutte le RSP incentrate su questioni sociali e occupazionali sono da considerarsi «a orientamento sociale», e una serie di paesi ha continuato a ricevere raccomandazioni riguardanti la riforma del sistema di determinazione dei salari allo scopo di riflettere meglio gli sviluppi della produttività a livello aziendale e settoriale (sei Stati membri), la riforma dei sistemi di tutela dell'occupazione (due Stati membri), il rafforzamento degli obblighi di ricerca di lavoro per l'accesso all'indennità di disoccupazione (uno Stato membro).

Raccomandazioni di questo genere sono state tuttavia messe in secondo piano da RSP di gran lunga più numerose con richieste di altro genere: migliorare i sistemi di istruzione, formazione e attivazione (gran parte degli Stati membri); ridurre la dispersione scolastica (otto Stati membri); rafforzare le competenze (12 Stati membri); applicare la garanzia per i giovani (otto Stati membri) e migliorare i risultati scolastici e l'accesso al mercato del lavoro per i gruppi svantaggiati, in particolare per i soggetti provenienti da contesti Rom o migratori (sette Stati membri); incrementare la disponibilità, l'accessibilità e la qualità delle strutture per l'infanzia (nove Stati membri); promuovere l'occupabilità dei lavoratori anziani, per esempio sviluppando l'apprendimento permanente (11 Stati membri). A 11 Stati membri è stato raccomandato di garantire l'adeguatezza e la copertura delle prestazioni assistenziali e delle indennità di disoccupazione, mentre sei Stati membri sono stati esortati a migliorare l'accessibilità e la qualità dei servizi sociali pubblici, in particolare quelli rivolti ai cittadini a basso reddito.

3. LA SOCIALIZZAZIONE DEL SEMESTRE EUROPEO: LE PROCEDURE DI GOVERNANCE

Il sostanziale riorientamento del semestre europeo verso una posizione politica più equilibrata sul piano sociale avutosi dal 2011 al 2014 si è accompagnato a cambiamenti organizzativi e procedurali che hanno conferito un ruolo più forte nella governance agli attori della politica sociale e occupazionale.

3.1. *L'elaborazione delle Raccomandazioni specifiche per paese: un processo più collaborativo*

Come spiegato dagli intervistati nel 2014, la progressiva apertura delle RSP alle questioni sociali è il risultato di un processo di redazione sempre più collaborativo all'interno della Commissione. Il lavoro preparatorio alla base delle RSP viene curato dai Country Team, guidati dal Segretariato generale (SG), e prevede contributi di tipo *bottom-up* da parte dei

desk officers e affiancamento delle unità di orientamento strategico orizzontali di diverse Direzioni generali, tra cui la DG Salute e consumatori (SANCO), la DG Istruzione e cultura (EAC), la DG Imprese e industria (ENTR) e la DG Giustizia (JUST), se competenti, assieme alle DG Affari economici e finanziari (ECFIN), Occupazione, affari sociali e inclusione (EMPL) e Fiscalità e unione doganale (TAXUD), le tre «principali». Benché sia la DG ECFIN a «impugnare la penna», la redazione dei Documenti di lavoro dei Servizi della Commissione, cioè la base delle RSP, è un «esercizio collegiale», a partire dai contributi scritti di tutte le DG coinvolte e sottoposto al vaglio dei Country Team. Solo gli esami approfonditi nell'ambito della PSM vengono elaborati autonomamente dall'ECFIN e poi fatti circolare nelle altre DG per eventuali commenti. Le RSP sono redatte dai responsabili del Country Team, che attingono «alle informazioni, alle idee e, in qualche caso, alle formulazioni» proposte dalle varie DG, e vengono esaminate dai direttori delle quattro DG principali (SG, ECFIN, EMPL e TAXUD) prima di essere sottoposte all'approvazione del collegio dei commissari al completo, che in numerosi casi apporta delle modifiche finali.

Gli intervistati erano concordi nell'affermare che il processo di elaborazione delle RSP è diventato via via più consultivo e «basato sul supporto dei dati». Come ha spiegato il responsabile di un Country Team, «in una RSP occorre fornire informazioni di supporto, che devono comparire nei Documenti di lavoro dei Servizi ed essere ben argomentate ... una RSP deve contenere numeri e dati precisi». Un funzionario della DG EMPL coinvolto nel processo ha sottolineato che l'attenzione ai dati e alle argomentazioni può essere funzionale a capovolgere una eventuale gerarchia implicita tra le unità partecipanti:

se si vuole argomentare una tesi, bisogna essere ben organizzati e ben preparati. La DG X o Z non può presentare una proposta di raccomandazione per determinate motivazioni ideologiche e, in caso di obiezioni, dimostrarsi incapace di giustificare il proprio operato. Quest'enfasi sull'obiettività e sulla presentazione di dati e cifre per giustificare le proposte è l'elemento più importante; di conseguenza, la DG X o Z non può spingere determinate raccomandazioni solo per una questione di status. Sono i dati a essere decisivi.

Come esempio significativo, questo funzionario cita le RSP del 2014 sull'attuazione della garanzia per i giovani: la DG EMPL è riuscita a farle approvare sulla scorta dei dati tratti dai Documenti di lavoro dei Servizi e dai Country Team, nonostante l'opposizione iniziale della DG ECFIN e del SG.

La centralità di dati e argomentazioni nell'elaborazione delle RSP ha indotto i Servizi della Commissione coinvolti a migliorare le capacità di ricerca e analisi. Il SG svolge un ruolo sempre più importante, attraverso i Country Team, nel coordinamento delle missioni di informazione settoriali, e ha intensificato la condivisione di informazioni e punti di vista con gli Stati membri portando il numero di incontri bilaterali a quattro o cinque all'anno. In particolare, negli ultimi anni la DG EMPL ha significativamente ampliato le proprie capacità analitiche, per esempio potenziando il lavoro sugli indicatori sociali e occupazionali, rendendo più operative le schede tematiche e introducendo grafici radar per studiare l'efficienza e l'efficacia dei regimi di protezione sociale, con l'obiettivo di partecipare al processo «in condizioni di parità con la DG ECFIN», che è a sua volta diventata «un servizio molto più competente di quanto non fosse, grazie all'autorizzazione di un'ondata di assunzioni» per il primo semestre europeo. Questa ricerca a tutto campo per una maggiore consapevolezza della situazione corrente negli Stati membri ha anche determi-

nato una «efficace interazione» tra il lavoro di analisi svolto dalla Commissione per la redazione delle RSP e le operazioni di sorveglianza multilaterale sull'attuazione delle RSP, condotti dall'EMCO e dal CPS (esaminati nella sezione 3.4), che vengono seguiti sempre di più dai funzionari della DG EMPL ma anche del SG e, in alcuni casi, dell'ECFIN, della SANCO e delle altre DG interessate.

3.2. *Il Metodo aperto di coordinamento acquista nuovo slancio*

Gli altri principali sviluppi che hanno rafforzato il ruolo degli attori della politica sociale e occupazionale nel semestre europeo sono stati determinati più dal Consiglio EPSCO e, in particolare, dai Comitati preparatori, che dalla Commissione. Il primo è stato l'iniziativa, assunta nel 2011 dai rappresentanti degli Stati membri all'interno del CPS e successivamente appoggiata dall'EPSCO, di «dare nuovo slancio» al Metodo aperto di coordinamento in relazione alla protezione e all'integrazione sociale nel quadro della strategia Europa 2020. Gli Stati membri sono stati esortati a redigere regolarmente un National Social Report (NSR), sviluppato in «stretta collaborazione» con gli *stakeholders* della società civile e le autorità subnazionali, da presentare assieme al piano nazionale di riforma. I NSR elaborati nel 2014 da 19 Stati membri sono stati generalmente più corposi, standardizzati e consistenti rispetto alla prima volta. Il CPS è diventato responsabile della realizzazione di un *Social Europe Report* annuale, che sostituisce il precedente *Joint Social Report*, in una veste più incisiva e di facile lettura, riprendendone le caratteristiche fondamentali: i messaggi politici chiave, il profilo dei paesi e un'analisi approfondita delle tendenze sociali in atto nell'Unione Europea (Social Protection Committee 2014a).

3.3. *L'estensione del monitoraggio delle politiche sociali e occupazionali*

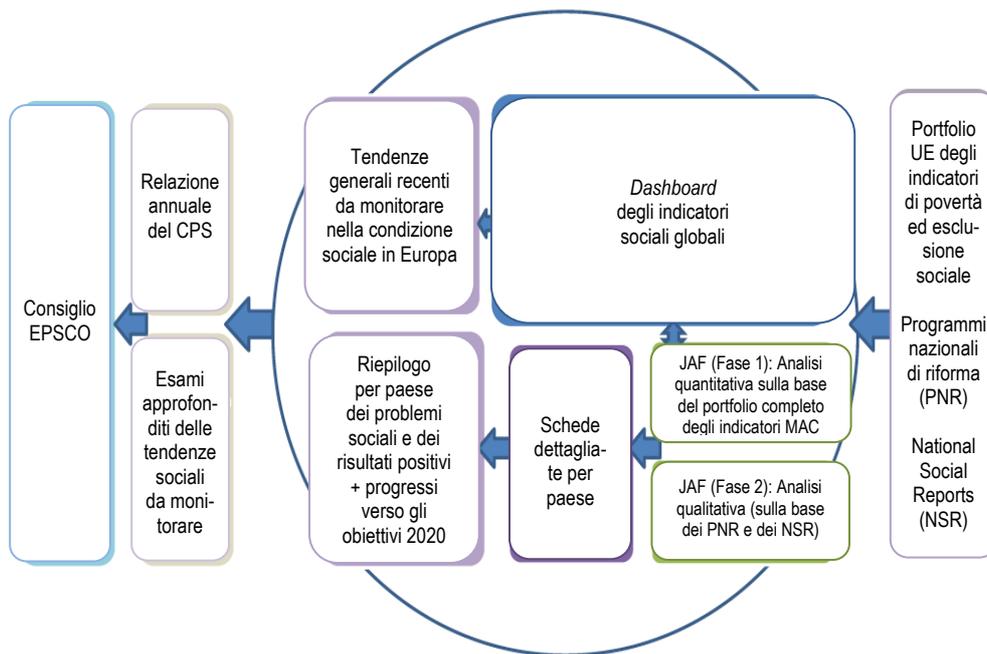
Oltre ad assumere la responsabilità primaria per la prosecuzione del MAC sociale, il CPS si è affermato, al fianco dell'EMCO, del Comitato di politica economica (CPE) e del Comitato economico e finanziario (CEF), come un protagonista importante nel processo di monitoraggio, verifica e valutazione delle riforme nazionali nell'ambito del semestre europeo.

Su richiesta del Consiglio EPSCO, l'EMCO e il CPS hanno elaborato un quadro di valutazione comune (Joint Assessment Framework – JAF) per Europa 2020 per il monitoraggio degli orientamenti per l'occupazione (cfr. Vanhercke 2013, 109). I risultati prodotti dal JAF, a loro volta, alimentano il monitoraggio dei risultati in materia di occupazione (EPM) e dei risultati in materia di protezione sociale (SPPM), messi a punto dai due Comitati su richiesta dell'EPSCO e del Consiglio europeo. L'SPPM evidenzia tendenze sociali comuni «da tenere sotto controllo» quando, in un numero significativo di paesi, gli indicatori vanno in una direzione diversa rispetto agli obiettivi e alle linee guida della strategia Europa 2020 (SPC Indicators Sub-Group 2012). Per una rappresentazione grafica dell'SPPM si rimanda alla figura 2. Nel 2013, il Sottogruppo indicatori del CPS ha elaborato, in collaborazione con il gruppo Sanità pubblica del Consiglio a livello di alti funzionari (WPPHSL), un quadro di valutazione comune (JAF) nell'ambito della sanità che completasse quello esistente in materia di occupazione, inclusione sociale e pensioni.

Sia l'EMCO sia il CPS si sono impegnati a utilizzare il JAF, l'EPM e l'SPPM come strumenti analitici che fungano da fondamento per le attività di sorveglianza multilaterale

e da ausilio agli Stati membri allo scopo di stabilire le priorità in fatto di riforme, individuare le buone pratiche, stimolare l'apprendimento reciproco e alimentare un più ampio dibattito politico all'interno dell'UE. Come vedremo, tali strumenti rappresentano anche un importante punto di riferimento per il dibattito all'interno dei Comitati sugli emendamenti alle proposte di RSP della Commissione.

Figura 2 – Monitoraggio dei risultati in materia di protezione sociale



Fonte: Comitato per la protezione sociale

Infine, in risposta al confronto sulla «Dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria» avviato nel 2013 dal presidente del Consiglio europeo (President of the European Council 2013; Irish Presidency of the EU 2012), il CPS e l'EMCO hanno messo a punto, su richiesta della Commissione e del Consiglio EPSCO, un nuovo «quadro di valutazione degli indicatori sociali e occupazionali chiave», uno «strumento analitico che consenta di individuare meglio e più tempestivamente i principali problemi a livello sociale e occupazionale, particolarmente quelli che rischiano di produrre effetti oltre i confini nazionali». Questo quadro di valutazione, voluto come complemento del JAF, dell'EPM e dell'SPPM, comprende attualmente cinque indicatori¹ ed è stato incluso tanto nella Relazione comune sull'occupazione 2014 quanto nella comunicazione della Commissione sulle RSP (European Commission 2013b, 6; Social Protection Committee 2014a).

¹ Gli indicatori sono il livello di disoccupazione e i relativi mutamenti, il tasso di giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione (NEET), il reddito disponibile lordo reale delle famiglie, il tasso di persone in età lavorativa a rischio di povertà e le disuguaglianze (rapporto S80/S20).

Parallelamente al nuovo quadro di valutazione degli indicatori sociali e occupazionali, di propria iniziativa la Commissione ha deciso di aggiungere una serie di indicatori sociali e occupazionali complementari a quelli già impiegati nella Relazione sul meccanismo di allerta e negli esami approfonditi della PSM per «rappresentare meglio le implicazioni sociali degli squilibri macroeconomici» e «migliorare l'architettura delle politiche raccomandate ai paesi impegnati nell'aggiustamento macroeconomico» (European Commission 2013b, 4-5). La Relazione 2014 sul meccanismo di allerta prevedeva nove indicatori complementari nuovi, in gran parte relativi ai livelli assoluti e alle variazioni nell'arco dei tre anni precedenti: variazione in percentuale su base annua della disoccupazione; tasso di attività (15-64 anni); tasso di disoccupazione di lunga durata; tasso di disoccupazione giovanile; tasso di giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione; percentuale di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale; tasso delle persone a rischio di povertà; tasso delle persone esposte a grave deprivazione materiale; tasso delle persone che vivono in famiglie a bassissima intensità di lavoro (European Commission 2013c, table A.3).

3.4. L'intensificarsi della sorveglianza multilaterale e della valutazione paritetica

Questo più ampio monitoraggio delle politiche sociali e occupazionali è andato di pari passo con un significativo intensificarsi della sorveglianza multilaterale e delle valutazioni paritetiche all'interno dell'EMCO e del CPS, in risposta a richieste successive del Consiglio EPSCO. A partire dal 2011, l'EMCO ha sistematicamente tentato di approfondire e rafforzare la sorveglianza multilaterale sull'attuazione degli impegni di riforma assunti dagli Stati membri in materia di politiche occupazionali. A detta di tutti gli intervistati, all'interno del Comitato la sorveglianza multilaterale è diventata progressivamente più critica, più mirata e più circostanziata (interviste 2012-2014). I lavori dell'EMCO prendono avvio in autunno con una valutazione delle RSP dell'anno precedente, raggruppate tematicamente per facilitare il dibattito e il confronto orizzontale tra Stati membri. Le valutazioni si inquadrano in una serie di documenti di riferimento tematici e per paese redatti dalla Commissione, dal Gruppo indicatori EMCO, dallo Stato membro sottoposto a valutazione e da un paese partecipante. Le conclusioni vengono formalmente adottate come posizione multilaterale dal Comitato al completo e poi integrate agli indicatori tratti dal JAF per elaborare l'elemento specifico per paese dell'EPM. Vengono inoltre comunicate al Consiglio (EMCO 2014a) e fungono da «base primaria di dati» nell'esame delle nuove proposte di RSP (EMCO 2013a).

Mentre fino al 2012 le valutazioni paritetiche del CPS si tenevano una volta all'anno ed erano incentrate (alquanto superficialmente) sui NSR, ora le attività di sorveglianza multilaterale si svolgono durante tutto l'anno, con valutazioni tematiche approfondite in autunno e valutazioni per paese incentrate sulle risposte attuative degli Stati membri alle RSP dell'anno precedente in primavera. Nel 2012 ai membri del CPS è stato chiesto se fossero pronti a dare un nuovo orientamento alla sorveglianza per paese, «meno descrittivo, più critico» e più analitico (Social Protection Committee 2012), un cambiamento che gli intervistati nel 2014 hanno confermato. Su materie in sovrapposizione, come il lavoro e la sanità, il CPS conduce le valutazioni per paese sull'attuazione delle RSP congiuntamente con l'EMCO e (a partire dal 2013) con il WPPHSL, ma non con il CPE e il CEF (punto che approfondiremo a seguire). Come nel caso dell'EMCO, le conclusioni delle valutazio-

ni per paese vengono riassunte in una relazione, che viene sottoposta al Consiglio e alimenta il confronto sulle nuove proposte di RSP (Social Protection Committee 2014b).

Le valutazioni tematiche del CPS sono mirate in particolare a promuovere l'apprendimento reciproco e stimolare il dibattito multilaterale su approcci promettenti a determinate sfide di politica, identificate come «tendenze comuni da tenere sotto controllo» nell'SPPM. I paesi che evidenziano risultati deboli in un'area specifica sono esortati ad analizzare le performance migliori ottenute da altri attraverso i documenti di riferimento preparati dalla Commissione, che forniscono un'analisi delle tendenze identificate sulla base dell'SPPM, del JAF e di altri indicatori nonché degli sviluppi politici recenti. Inoltre, le valutazioni tematiche comprendono un resoconto finale del lavoro svolto nel corso dell'anno nel contesto della sorveglianza multilaterale, volto ad ampliare le informazioni che alimentano il *Social Europe Report* annuale del CPS e altre relazioni specifiche su questioni come la povertà infantile, l'adeguatezza dei regimi pensionistici e l'assistenza a lungo termine (Social Protection Committee 2013a e 2014b; interviste 2014).

L'EMCO e il CPS sono palesemente alla ricerca di strategie per associare una sorveglianza multilaterale «più rigorosa» in materia di politiche sociali e occupazionali a maggiori opportunità di confronto e apprendimento reciproco (cfr. Vanhercke 2013, 111). Tanto i funzionari della Commissione quanto i membri dei Comitati considerano questo processo di vigilanza reciproca uno «strumento rivoluzionario», che rende meno «rilassato» e più incisivo lo scambio all'interno dei Comitati rispetto al passato, trasformando «il confronto bilaterale tra Stati membri e Commissione sulle RSP in un processo decisionale multilaterale» (interviste 2014; EMCO 2013a).

Forse la novità più interessante sul piano dell'apprendimento reciproco è data dalle valutazioni pilota *ex ante* condotte dal CPS sulle potenziali riforme sociali, un'iniziativa nata da una proposta della Commissione di coordinamento *ex ante* delle grandi riforme in materia di politica economica come passo successivo verso una «Unione economica e monetaria autentica e approfondita» (European Commission 2012, 15; 2013a). Il CPE ha accolto la proposta conducendo, nel 2013-14, in sette Stati membri, due esercizi pilota sulle riforme in una pluralità di settori di politica, tra cui il mercato del lavoro, il mercato di beni e servizi, l'energia e il regime fiscale. I dibattiti vertevano sui potenziali effetti di ricaduta delle misure proposte, che apparivano modesti; ciononostante, il Comitato è giunto alla conclusione che «il confronto sui grandi programmi di riforma rappresenta un utile esercizio di valutazione comparata per la condivisione delle migliori prassi, contribuisce a migliorare l'architettura complessiva dei provvedimenti e favorisce la convergenza delle riforme negli Stati membri» (Economic and Financial Committee Chair 2014).

A fronte di queste iniziative della Commissione e del CPE, nell'autunno del 2013 il CPS ha deciso di avviare un «test di fattibilità» del coordinamento *ex ante* delle grandi riforme di politica sociale nel quadro del Metodo aperto di coordinamento. Cinque Stati membri (Cipro, Estonia, Italia, Slovenia e Romania) si sono offerti di presentare le riforme in programma in materia di reddito minimo, indennità per inabilità al lavoro, inclusione attiva, assistenza a lungo termine e regime pensionistico, rispettivamente. I paesi partecipanti sembrano aver molto apprezzato l'iniziativa, avendo potuto beneficiare di «riscontri basati sulle esperienze di altri Stati membri che avevano già attuato riforme analoghe», tra cui indicazioni su che cosa evitare e «suggerimenti concreti su come migliorare l'architettura delle riforme previste e lavorare per costruire il consenso attorno a scelte politiche

complesse». Data la difficoltà di individuare i potenziali effetti di ricaduta, come nel campo della politica economica, queste iniziative pilota *ex ante* «si sono rivelate un esercizio di apprendimento, più che di coordinamento», come dichiarato da un funzionario della Commissione che ha partecipato. Sulla scia dell'esperienza del CPS, nell'ottobre del 2014 anche l'EMCO ha condotto la sua prima valutazione pilota *ex ante* (interviste 2014; Social Protection Committee 2014c e 2013b; EMCO 2014c).

Parallelamente, l'EMCO e il CPS hanno continuato a organizzare un ampio programma di valutazioni paritetiche volontarie di buone prassi nazionali attraverso il Programma di apprendimento reciproco per la strategia europea per l'occupazione e il PROGRESS (Programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale). Molte di esse sono state dedicate ai temi chiave della strategia Europa 2020, come la disoccupazione giovanile, la flessicurezza, il prolungamento della vita lavorativa, l'inclusione attiva, la povertà infantile, gli obiettivi nazionali di riduzione della povertà e il miglioramento dell'efficienza dei sistemi di protezione sociale (Jessoula *et al.* 2013). La DG Occupazione ha ora concordato con il CPS e l'EMCO che, nell'ambito del nuovo programma europeo per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI), la prossima tornata di valutazioni paritetiche sarà collegata molto più strettamente alle RSP e al confronto *ex ante* sulle riforme, con la possibilità di organizzare sessioni a beneficio degli Stati membri interessati a ricevere input più concreti da altri paesi sull'architettura delle riforme in programma (interviste 2014).

3.5. Il rafforzamento del ruolo degli attori della politica sociale e occupazionale

L'intensificarsi del monitoraggio, della sorveglianza multilaterale e delle valutazioni paritetiche ha a sua volta gettato le basi per un rafforzamento del ruolo dell'EMCO e del CPS nel processo di approvazione delle raccomandazioni per paese, momento cruciale del semestre europeo. Nel primo semestre europeo del 2011, il CPS e, più in generale, i ministri degli Affari sociali erano stati in larga parte esclusi dall'esame e dall'adozione delle RSP.

A partire dal 2012, però, gli attori sociali hanno cominciato ad acquistare maggiore influenza, valendosi delle competenze acquisite attraverso le più ampie attività di monitoraggio, sorveglianza reciproca e valutazione paritetica descritte sopra e sfidando politicamente la capacità decisionale degli attori di politica economica sulle questioni sociali all'interno del Consiglio (cfr. Vanhercke 2013).

Le richieste sempre più pressanti di riequilibrare il semestre europeo e modificarne le procedure di governance hanno acquistato ulteriore slancio e importanza politica nel 2013, nell'ambito del dibattito sulla dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria avviato dal presidente del Consiglio europeo. In risposta a un'iniziativa di Herman van Rompuy, nel mese di maggio i ministri europei del Lavoro e degli affari sociali hanno rilasciato una dichiarazione inequivocabile sulla dimensione sociale di «un'Unione economica e monetaria autentica». I ministri EPSCO hanno invocato un rafforzamento del ruolo di governance della strategia europea per l'occupazione (EES) e del MAC sociale, definito «lo strumento primario per il coordinamento delle politiche sociali», in aggiunta agli orientamenti per l'occupazione, gli strumenti di monitoraggio, le valutazioni paritetiche e le procedure di sorveglianza multilaterale sviluppate in seno all'EMCO. I ministri del CPS hanno chiesto che fossero elaborati meccanismi volti ad agevolare «un'interazione più

efficace» tra le formazioni consiliari coinvolte, in particolare l'ECOFIN e l'EPSCO, «soprattutto per quanto concerne l'adozione e l'esame dell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese» (EU Ministers of Employment and Social Affairs 2013).

3.6. *Verso una revisione del quadro procedurale per il semestre europeo*

Le accese dispute sull'organizzazione del secondo semestre europeo hanno determinato una sostanziale revisione del quadro procedurale per il ciclo del 2013. La Presidenza irlandese, responsabile di guidare il processo nella primavera di quell'anno, ha profuso notevoli sforzi per garantire che le procedure di esame e modifica delle RSP fossero basate su una più chiara ripartizione delle responsabilità e su una maggiore collaborazione tra i vari Comitati e le formazioni consiliari nelle aree di sovrapposizione delle competenze (Irish Presidency of the EU 2012).

Il CPS ha presentato i risultati delle verifiche condotte sull'attuazione delle RSP 2012 relative ai regimi pensionistici a una riunione di supplenti del CEF e ha partecipato a una riunione congiunta con il CPE e l'EMCO per definire gli emendamenti alle RSP 2013 su questioni di responsabilità trasversale (pensioni, sanità e aspetti occupazionali legati all'inclusione sociale). Diversamente da quanto accaduto nel 2012, i pareri del CPS e dell'EMCO sulle RSP sembrano essere stati ascoltati e la collaborazione con il CPE e il CEF è stata generalmente molto più efficace rispetto all'anno precedente (Social Protection Committee 2013c; EMCO 2013b; interviste 2013).

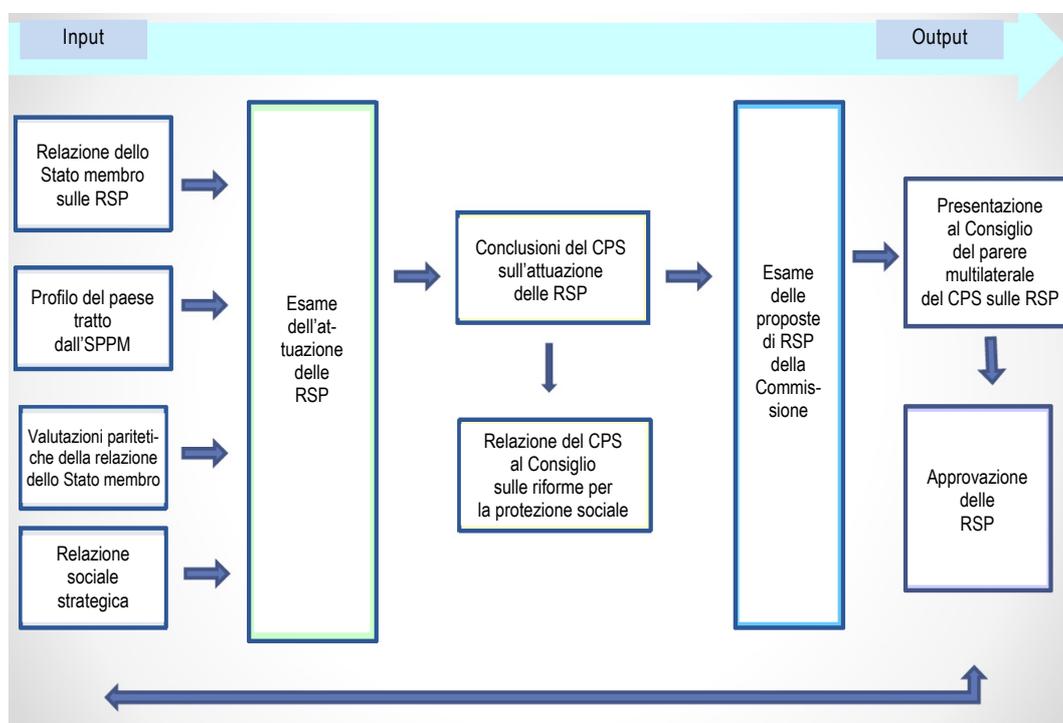
Questo quadro procedurale rivisto per il semestre europeo poggiava su processi decisionali e metodi di lavoro diversi tanto tra i Comitati coinvolti quanto al loro interno. In tutti i casi, gli emendamenti alle RSP dovevano essere sostenuti da un voto a maggioranza qualificata (VMQ), funzionale a vagliare il consenso degli Stati membri, ed essere motivati dai risultati delle verifiche di sorveglianza multilaterale condotte internamente.

Poiché in passato l'EMCO e il CPS avevano operato sulla base di decisioni adottate all'unanimità e, occasionalmente, con voto a maggioranza semplice, l'adozione del VMQ per gli emendamenti alle RSP (rispettivamente, nel 2012 e nel 2013) ha rappresentato un'importante svolta procedurale per entrambi i Comitati. L'adozione del VMQ implica che «eventuali modifiche concordate ... possono essere difese con forza dalla Presidenza nel Consiglio» (EMCO 2013a). Analogamente, il VMQ rinsalda la posizione dei due Comitati nelle negoziazioni con il CPE (che si avvale di questa stessa procedura in relazione alle RSP) e con la Commissione, che, come già evidenziato, si è opposta in via di principio a modifiche sostanziali alle raccomandazioni di politica. Il voto all'interno dei Comitati sugli emendamenti proposti può essere dunque considerato un meccanismo istituzionale che obbliga la Commissione a decidere sulle RSP in maniera multilaterale con i rappresentanti degli Stati membri, che si dimostrano in grado di raggiungere una maggioranza qualificata inversa.

La sorveglianza multilaterale all'interno dei Comitati è altrettanto essenziale nelle procedure di esame ed emendamento delle RSP. Solo le questioni discusse approfonditamente dagli Stati membri durante il processo di sorveglianza multilaterale hanno qualche probabilità di ottenere il voto a maggioranza qualificata all'interno dei Comitati. Sia l'EMCO sia il CPS attingono profusamente ai risultati degli esami di sorveglianza multilaterale nelle negoziazioni con il CPE e il CEF, oltre che con la Commissione, per l'adozione o la bocciatura degli emendamenti alle RSP. Quanto più sono precisi e dettagliati i dati sulle sfide

interne e sull'attuazione delle RSP forniti dai Comitati, tanto maggiori sono le probabilità che gli emendamenti proposti siano accettati, soprattutto in ambiti nei quali il CEF non opera valutazioni per paese autonome, per esempio le pensioni (interviste 2013-2014). Poiché, secondo il principio del semestre europeo «rispetta o spiega», il Consiglio è tenuto a motivare per iscritto le modifiche alle raccomandazioni della Commissione, entrambi i Comitati fanno esplicito riferimento agli esami di vigilanza reciproca nelle relazioni formali che motivano gli emendamenti proposti (Council of the EU 2012, 2013 e 2014b). Nella figura 3 è riportata una rappresentazione grafica del processo di verifica ed emendamento delle raccomandazioni per paese all'interno del CPS.

Figura 3 – Il riesame delle RSP all'interno del CPS



Fonte: Comitato per la protezione sociale

Nel 2014 la Presidenza greca si è strettamente attenuta ai piani messi a punto l'anno precedente dalla Presidenza irlandese per l'organizzazione del semestre europeo. In genere, questi sembrano aver funzionato relativamente bene, con una sola eccezione importante, ovvero la necessità di condurre l'esame finale delle proposte di RSP della Commissione in tempi molto stretti². Prima di una riunione congiunta con l'EMCO e il CPE nel mese di giugno, il CPS ha esaminato e votato a maggioranza qualificata inversa gli emendamenti

² Per via delle elezioni del Parlamento europeo, il lasso di tempo tra la pubblicazione e l'approvazione delle RSP si è ridotto da tre a due settimane. Di conseguenza, i Comitati hanno avuto solo pochi giorni a disposizione per analizzare le proposte di RSP prima delle valutazioni formali, una riduzione dei tempi che ha penalizzato il coordinamento tra l'EMCO e il CPS nonché tra le delegazioni nazionali.

proposti alle RSP in ambito sociale. Al momento della riunione congiunta, però, il voto su cinque raccomandazioni per paese (due sui regimi pensionistici, Repubblica Ceca e Polonia; due sulla sanità, Bulgaria e Malta; una sull'edilizia sociale, Paesi Bassi) è stato diverso da quanto concordato (probabilmente perché alcune delegazioni nazionali sono state richiamate dai rispettivi ministri delle Finanze o per l'assenza di qualche delegato durante le procedure di voto, visto che, secondo le regole del VMQ, l'astensione vale come voto contrario agli emendamenti proposti). Siccome CEF e CPE non ne riconoscono formalmente il diritto legale a partecipare agli emendamenti delle RSP (che vengono adottati in conformità con gli artt. 12 e 148 sugli orientamenti per le politiche economiche e per l'occupazione del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea), il CPS ha scelto di sottoporre al Consiglio il proprio parere sulle «raccomandazioni che rientrano nelle competenze dei ministri responsabili per le questioni legate alla protezione sociale, a prescindere dalla base giuridica proposta», anziché appoggiare il risultato della riunione congiunta (denominata riunione EPSCO-ECOFIN dall'EMCO e riunione EMCO-CPE dal CPE).

Si è così avviato uno scambio pubblico di lettere tra i presidenti del CPS e dell'EMCO e il Consiglio; il presidente del CPS difendeva gli emendamenti proposti dal suo Comitato sulla base di motivi sostanziali, mentre il presidente dell'EMCO sottolineava che le riunioni congiunte sono «l'unico metodo applicabile ed efficace per approdare a decisioni congiunte di compromesso dei Comitati ECOFIN ed EPSCO e, pertanto, favoriscono un dibattito significativo in entrambe le formazioni consiliari», invitando entrambe le parti a non metterle in discussione. La Presidenza greca ha appoggiato la posizione dell'EMCO e il parere della riunione congiunta è stato adottato sia dal Consiglio EPSCO sia dal Consiglio ECOFIN; Polonia e Repubblica Ceca hanno comunque sottoposto i propri emendamenti in relazione ai regimi pensionistici al Consiglio, che li ha bocciati. La conclusione ovvia di questa sconfitta donchisciottesca, per questioni di principio, è che almeno per il momento il CPS può sperare nell'approvazione degli emendamenti alle RSP in materia sociale solo collaborando con l'EMCO e argomentando efficacemente le proprie proposte nelle riunioni congiunte (quale che sia la denominazione) con il CPE e il CEF, anziché tentando di andare avanti autonomamente (Council of the EU 2014a; interviste 2014).

3.7. *Gli emendamenti alle raccomandazioni per paese*

La revisione del sistema procedurale per l'esame e l'adozione delle RSP ha determinato un impatto significativo sulla frequenza degli emendamenti. Secondo una fonte ben informata dell'EMCO, nel 2012 gli emendamenti proposti alle politiche sociali e occupazionali avevano non più del 10 per cento di probabilità di essere approvati. Nel 2013, invece, secondo le stime degli intervistati operanti all'interno dell'EMCO e del CPS, un terzo di tutti gli emendamenti proposti alle raccomandazioni per paese sono stati accolti senza obiezioni da parte della Commissione, mentre la percentuale di approvazione degli emendamenti contestati (illustrati nella relazione annuale del Consiglio «rispetta o spiega») ha raggiunto il 50 per cento. Nel 2013 ci sono stati 14 emendamenti non consensuali alle RSP e, di questi, 10 riguardavano questioni sociali e occupazionali, mentre nel 2012 gli emendamenti sono stati 11 in totale, di cui otto su questioni sociali e occupazionali (calcoli nostri sulla base di Council of the EU 2012 e 2013).

Gran parte degli emendamenti verteva su aspetti specifici e mirava a una migliore contestualizzazione delle singole RSP in rapporto alle sfide e alle misure di riforma dello Stato

membro, sulla base dei dati tratti dal riesame di sorveglianza multilaterale. Talvolta, tuttavia, sono stati approvati anche emendamenti «orizzontali» alle RSP indirizzate a più Stati membri: l'esempio più calzante relativo al 2013 è la riforma dei regimi pensionistici, punto critico che aveva già scatenato il conflitto tra il CPS, la Commissione e gli attori di politica economica l'anno precedente. La richiesta di «collegare l'età pensionabile stabilita per legge all'aspettativa di vita» rivolta a otto Stati membri (Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Spagna, Finlandia, Francia, Lussemburgo e Malta) è stata sostituita dalla raccomandazione di «aumentare l'età pensionabile effettiva». Il testo «rispetta o spiega» evidenziava quanto fosse importante lasciare agli Stati membri la libertà di scegliere tra percorsi alternativi per raggiungere l'obiettivo: «si è riconosciuto che esistono diverse strategie per aumentare l'età pensionabile effettiva e affrontare le sfide legate ai regimi pensionistici e alla sostenibilità delle finanze pubbliche. Il testo iniziale della Commissione, incentrato esclusivamente sull'aumento dell'età pensionabile (prevista per legge) era troppo prescrittivo e limitante» (Council of the EU 2013).

A seguito di queste esperienze, la relazione di sintesi del semestre europeo a cura della Presidenza del Consiglio lituana raccomandava nello specifico che:

la Commissione continui a rafforzare il dialogo con gli Stati membri allorché elabora le proposte di RSP, condividendo l'analisi a queste sottostante e adoperandosi ulteriormente per giungere a raccomandazioni basate su dati comprovati;

la Commissione assicuri che le proposte di RSP siano sufficientemente precise quanto ai risultati delle politiche, ma non troppo prescrittive quanto alle misure delle politiche in modo da lasciare spazio al dialogo sociale e, più in generale, alla titolarità nazionale; le raccomandazioni più particolareggiate possono recare esempi di buone pratiche. La formulazione dovrebbe anche riconoscere gli sforzi già intrapresi dagli Stati membri e rispecchiare l'orizzonte temporale per l'attuazione delle RSP. (Lithuanian Presidency of the EU 2013)

Sebbene il CPS non abbia ottenuto l'approvazione di alcuni dei propri emendamenti alle RSP del 2014, il riesame non consensuale delle questioni sociali e occupazionali è proseguito evidenziando livelli analoghi all'anno precedente, con 10 su 11 emendamenti approvati nonostante il parere contrario della Commissione. Sei di questi riguardavano RSP in materia di pensioni: la Commissione aveva confermato la raccomandazione dell'anno precedente che gli Stati membri allineassero l'età pensionabile prevista per legge alla più lunga aspettativa di vita, mentre il Consiglio ha appoggiato la proposta del CPS, secondo la quale esistono diverse strategie per affrontare il nodo delle pensioni, e in particolare l'innalzamento dell'età pensionabile, una priorità urgente nei paesi in questione. Tra gli altri emendamenti significativi figurano l'aggiunta di una raccomandazione rivolta alla Slovenia sulla necessità di garantire l'adeguatezza e la sostenibilità del regime pensionistico e, nel caso del Portogallo, la sostituzione della raccomandazione di innalzare la soglia del piano nazionale per il reddito minimo con quella di assicurare un'adeguata copertura dell'assistenza sociale, compresi i redditi minimi, e un'attivazione efficace dei beneficiari delle indennità. Gli emendamenti alle RSP in materia di occupazione erano mirati a contestualizzare meglio le raccomandazioni affinché tenessero conto delle condizioni specifiche degli Stati membri e delle misure di riforma in atto, sulla base dei dati tratti dalla sorveglianza multilaterale dell'EMCO (Council of the EU 2014b; interviste 2014).

4. DISCUSSIONE E CONCLUSIONI

Per concludere, torniamo alle tre serie di interrogativi sulla natura e le dinamiche dell'architettura europea emergente di governance socio-economica proposte in apertura.

4.1. *Europa economica o Europa sociale?*

Per quanto concerne il primo insieme di domande sul coordinamento delle politiche sociali ed economiche, secondo l'ipotesi centrale del presente articolo, a partire dal 2011 e nell'arco degli ultimi tre anni si è avuta una progressiva «socializzazione» del semestre europeo, documentata nelle sezioni precedenti. Tale evoluzione è tangibile sul piano degli orientamenti sostanziali delle politiche, in termini di enfasi crescente sugli obiettivi sociali nelle priorità europee (come definite nell'Analisi annuale della crescita redatta dalla Commissione e in altri documenti ufficiali) e, in particolare, nelle RSP. Di anno in anno, la portata e le ambizioni sociali delle RSP si sono accresciute notevolmente, ponendo sempre più in evidenza la necessità di garantire l'adeguatezza, l'accessibilità e l'efficacia del sistema di previdenza sociale, del regime pensionistico e della sanità, di lottare contro la povertà e l'esclusione sociale su una pluralità di livelli nonché di migliorare i servizi di istruzione, formazione e attivazione. Resta il fatto che alla portata e all'importanza crescenti delle RSP a orientamento sociale continuano a fare da contrappeso altre imperiose raccomandazioni sul consolidamento fiscale, conformemente al Patto di stabilità e crescita.

La progressiva socializzazione del semestre europeo è evidente anche sul piano delle procedure di governance: gli attori della politica sociale e occupazionale, in particolare l'EMCO e il CPS, ma anche la DG EMPL e il Consiglio EPSCO, hanno assunto un ruolo più importante nel monitoraggio, nell'esame e nella modifica delle RSP. Non sono certo terminate le battaglie sulle competenze con gli attori della politica economica (CEF, CPE, DG ECFIN, ECOFIN) rispetto alle materie in sovrapposizione e, in particolare, alle questioni legate al Patto di stabilità e alla procedura per gli squilibri macroeconomici. Tuttavia, grazie al quadro procedurale rivisto per il semestre europeo introdotto nel 2013 e alla approfondita conoscenza della situazione degli Stati membri, acquisita attraverso l'intensificarsi del monitoraggio, della sorveglianza multilaterale e delle valutazioni paritetiche, l'EMCO e il CPS hanno potuto partecipare ai momenti chiave del processo illustrando il proprio parere e ottenendo emendamenti alle proposte di RSP della Commissione su questioni più e meno importanti, a condizione di lavorare insieme e argomentare efficacemente le proposte nelle riunioni congiunte con le controparti vicine all'ECOFIN. L'esempio delle RSP in materia di regime pensionistico, analizzato nel dettaglio nelle sezioni precedenti, è indicativo tanto delle opportunità quanto dei vincoli relativi agli emendamenti.

Oltre a ritagliarsi un ruolo nel processo del semestre europeo, il CPS ha impiegato efficacemente la base di conoscenze, gli strumenti di governance e i metodi di lavoro sviluppati attraverso il MAC sociale per diventare parte attiva nel monitoraggio e nella valutazione dei risultati nazionali rispetto agli obiettivi e agli indicatori sociali comuni dell'UE, che vanno oltre gli obiettivi di lotta alla povertà della strategia Europa 2020 e gli orientamenti per l'inclusione sociale. I rappresentanti degli Stati membri appartenenti al Comitato hanno così sfruttato la flessibilità del MAC sociale come processo volontario per attuare iniziative autonome di bilancio sociale, a livello nazionale ed europeo, relative ai tre elementi di politica principali (inclusione, regimi pensionistici, sanità e assistenza a lun-

go termine). Hanno inoltre assunto una posizione di primo piano nella messa a punto della valutazione *ex ante* delle riforme sociali più cruciali, considerata oggi dalla DG EMPL il passo più importante da muovere per approfondire il dibattito sulle politiche, la valutazione paritetica e l'apprendimento reciproco durante il semestre europeo (interviste 2014).

Gli intervistati hanno espresso posizioni più ambivalenti rispetto ai nuovi strumenti di monitoraggio introdotti dopo il confronto che si è avuto all'interno dell'UE sul rafforzamento della dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria. Il Consiglio europeo del dicembre 2013 ha approvato l'integrazione di un quadro di valutazione degli indicatori sociali e occupazionali chiave nelle attività del semestre europeo 2014. Tuttavia, mentre l'EPSCO e la Commissione ne auspicavano l'applicazione come sistema di allarme preventivo, analogamente alla procedura per gli squilibri macroeconomici, per segnalare «gravi squilibri occupazionali e sociali ... che potrebbero minacciare la stabilità dell'Unione economica e monetaria», il Consiglio europeo ha concluso che «l'impiego di questo più ampio insieme di indicatori ha il solo scopo di favorire una più ampia comprensione degli sviluppi sociali» (Council of the EU 2013, par. 38-39; EU Ministers of Employment and Social Affairs 2013; European Commission 2013b). Data l'intensa battaglia politica conclusasi con l'approvazione del quadro di valutazione, gli intervistati di alto livello gerarchico si interrogavano sulla reale importanza del risultato ottenuto; inoltre, la prima introduzione dei nuovi indicatori nella comunicazione della Commissione sulle RSP 2014 è stata accolta alquanto criticamente dalle ONG operanti nel sociale, dai sindacati e dagli euro-parlamentari (Euractiv 2014a e 2014b).

I nostri intervistati mostravano un'analogia disparità di opinioni rispetto agli indicatori sociali complementari previsti nella procedura per gli squilibri macroeconomici. Come altri indicatori complementari utilizzati nella medesima procedura, questi non prevedono soglie di alcun genere e costituiscono essenzialmente uno strumento per analizzare la situazione negli Stati membri da sottoporre a esame approfondito e valutare le conseguenze sul piano sociale delle misure correttive proposte.

Un persistente punto debole dell'architettura di governance socio-economica in evoluzione dell'UE è il coinvolgimento limitato degli *stakeholders* non governativi, tanto a livello europeo quanto su scala nazionale. Al momento né i partner sociali né le organizzazioni della società civile svolgono un ruolo significativo durante il semestre europeo, benché sia la Commissione sia il Consiglio EPSCO abbiano invocato un rafforzamento del dialogo sociale e l'EMCO si riunisca periodicamente con le parti sociali europee e pianifichi un coinvolgimento dei Segretariati nelle valutazioni tematiche (EMCO 2014c). A livello nazionale, la redazione dei Rapporti sociali (NSR) volontari non è stata sufficiente a compensare la partecipazione molto limitata della società civile e degli attori subnazionali all'elaborazione dei programmi nazionali di riforma (Committee of the Regions 2014). Anche sotto questo profilo, però, si evidenziano segnali di cambiamento: il nuovo Regolamento sui Fondi strutturali, entrato in vigore nel 2013, stanziava il 20 per cento dei finanziamenti del Fondo sociale europeo (FSE) per «la promozione dell'inclusione sociale e la lotta alla povertà», subordinando l'accesso a tali risorse all'adozione di un «quadro strategico nazionale per la riduzione della povertà ai fini dell'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro», con il coinvolgimento delle «parti interessate» e la presentazione di «un supporto di dati di fatto sufficienti per ... tenere sotto controllo

gli sviluppi» (European Parliament and Council of the EU 2013, Annex XI, Thematic objective 9).

4.2. *Intergovernamentalismo o sovranazionalismo?*

Per quanto concerne il secondo insieme di domande sollevate all'inizio sul rapporto tra l'Unione Europea e gli Stati membri, l'evoluzione del semestre europeo mette in luce che categorie consolidate come «intergovernamentalismo» e «sovranazionalismo» sono insufficienti per inquadrare le dinamiche della governance socio-economica sviluppatasi dopo la crisi. Certamente il Consiglio europeo resta il responsabile politico del semestre, formalmente incaricato di approvare tutti i documenti e le decisioni, tra cui le RSP, ed è l'arbitro di ogni controversia (salvo in caso di coinvolgimento della Corte di Giustizia). Non può tuttavia intervenire, e di fatto non interviene, nella gestione dei meccanismi del semestre europeo. Sul piano procedurale, con un ruolo di molto rafforzato dall'approvazione del «six-pack», del «two-pack» e di altre misure post-crisi, al momento la Commissione è responsabile di individuare le priorità socio-economiche dell'Unione attraverso l'Analisi annuale della crescita, scegliere gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici, elaborare le proposte di raccomandazioni per paese e proporre eventuali sanzioni, previste nelle procedure per i disavanzi e per gli squilibri eccessivi. Le prerogative della Commissione nel monitoraggio delle politiche economiche, sociali e occupazionali degli Stati membri si sono notevolmente accresciute dopo la crisi attraverso la costituzione di capacità analitiche all'interno della DG ECFIN e, più di recente, della DG EMPL, la nomina di «funzionari per il semestre europeo» nelle capitali degli Stati membri e la costituzione di Country Team trasversali per DG guidati dal SG.

Ciononostante, la Commissione dispone di informazioni relativamente generiche sui contesti nazionali che di fatto non possono competere con le conoscenze approfondite e la consapevolezza delle sfide e delle evoluzioni politiche sul campo sviluppate dai Comitati specializzati di funzionari degli Stati membri come l'EMCO e il CPS. Questi ultimi sono in grado di apportare un notevole valore aggiunto al processo del semestre europeo attraverso le attività di monitoraggio, sorveglianza multilaterale e valutazione paritetica, che si sono costantemente ampliate e intensificate dopo l'inizio della crisi. I Comitati sono stati anche in grado di opporsi a ciò che i rappresentanti degli Stati membri considerano raccomandazioni «eccessivamente prescrittive» e «indifferenziate» della Commissione, che cerca di stabilire non solo gli obiettivi delle riforme necessarie, ma anche le modalità specifiche per raggiungerli, senza tenere in debito conto il contesto e le competenze nazionali.

Nello svolgere quest'azione, comunque, generalmente i Comitati non hanno cercato di «stemperare» le raccomandazioni della Commissione né tantomeno di «dare carta bianca agli Stati membri»; hanno piuttosto tentato, come evidenziano i rispettivi responsabili, di sviluppare il consenso nazionale attorno alle riforme di politica sociale e occupazionale, adattandole meglio alle realtà politiche e istituzionali interne sulla scorta di una «visione europea» emergente di come tali riforme dovrebbero essere attuate in diversi ambiti politici. Dando prova di poter emendare le proposte di raccomandazioni attraverso il voto a maggioranza qualificata, i Comitati sono anche riusciti a obbligare la Commissione a dialogare in senso consultivo con gli Stati membri sui contenuti, in contesti multilaterali e bilaterali. Nonostante differenze di vedute importanti tra la Commissione e alcuni dei

Comitati, per esempio circa la priorità di innalzare l'età pensionabile stabilita per legge o l'età effettiva, si evidenziano uno scambio e una complementarità crescenti tra il lavoro analitico e la ricerca di dati di supporto. Lo stesso si può affermare del rapporto tra Commissione, Consiglio e Governo degli Stati membri nel contesto del semestre europeo più in generale.

4.3. *Conformità o apprendimento?*

Che dire del terzo insieme di domande presentato in apertura sul rapporto tra conformità e apprendimento nel semestre europeo? Numerosi attori di primo piano all'interno della Commissione e del Consiglio di certo intendono il semestre soprattutto come un quadro per imporre la conformità nazionale alle normative e alle raccomandazioni politiche dell'UE, allo scopo di superare le carenze attuative del passato. Inoltre, il semestre è stato indubbiamente usato dalle istituzioni europee per esercitare pressione sugli Stati membri affinché affrontino le sfide politiche evidenziate nelle raccomandazioni per paese. Esiste tuttavia un disaccordo generalizzato tra analisti e *policy-makers* sul reale grado di attuazione delle RSP. Se la Commissione ritiene che l'80 per cento delle RSP siano state attuate, altri (i funzionari tedeschi, in particolare) lamentano che il dato si attesterebbe in realtà al 10-20 per cento, e un'analisi approfondita svolta per conto del Parlamento europeo evidenzia un quadro più composito (interviste 2014 Commissione; Müller *et al.* 2013; European Parliament 2013). L'EMCO e il CPS hanno elaborato lunghe relazioni sulle riforme delle politiche sociali e occupazionali introdotte dagli Stati membri dopo la crisi (si vedano, per esempio, EMCO 2014d; Social Protection Committee 2013d), che tuttavia non illustrano in che misura tali riforme siano in linea con le raccomandazioni; inoltre, come abbiamo visto, è stata opposta una notevole resistenza all'eccesso di prescrittività nell'approccio e nella programmazione di determinati provvedimenti.

Non sono state ancora imposte sanzioni nell'ambito del semestre europeo, neppure nel quadro della procedura per gli squilibri macroeconomici, e sembra improbabile che ciò possa accadere, se non in circostanze realmente eccezionali. Se è da escludere che vengano imposte sanzioni formali per la mancata attuazione delle raccomandazioni incluse negli orientamenti per l'occupazione, eventuali conseguenze potrebbero tuttavia interessare l'erogazione dei Fondi strutturali. Secondo il nuovo Regolamento sui Fondi strutturali valido per il periodo di programmazione 2014-2020, infatti, la Commissione può impiegare tre leve per incoraggiare gli Stati membri ad attuare le raccomandazioni. La prima è la condizionalità *ex ante*: la Commissione può rifiutarsi di approvare i Programmi operativi (PO) presentati dagli Stati membri che non convogliano la spesa sulle priorità legate alle raccomandazioni per paese. La seconda è la riprogrammazione: la Commissione può chiedere agli Stati membri di stanziare una quota dei finanziamenti strutturali per affrontare le nuove priorità evidenziate nelle raccomandazioni per paese, una richiesta cui lo Stato membro interessato è obbligato a rispondere. L'ultima leva è la sospensione: se uno Stato membro non rispetta le raccomandazioni previste nel braccio correttivo della procedura per i disavanzi eccessivi o della procedura per gli squilibri macroeconomici, la Commissione è tenuta a presentare una proposta per la sospensione progressiva dei finanziamenti strutturali. Aspetto molto significativo secondo la prospettiva del presente articolo, «i programmi o le priorità di importanza cruciale per affrontare congiunture economiche o condizioni sociali avverse», come gli investimenti per il programma garanzia per i giovani, o

«a sostegno della lotta alla povertà» sono esenti tanto dalla sospensione quanto dalla riprogrammazione e il tasso massimo di sospensione dei finanziamenti è ridotto per gli Stati membri che registrano tassi di disoccupazione o di povertà superiori alla media. Finora la Commissione non ha presentato alcuna proposta di sospensione dei finanziamenti strutturali, benché, a detta degli intervistati, si siano avuti casi di riprogrammazione, talvolta su richiesta degli stessi Stati membri (Regolamento UE n. 1303/2013, art. 23 e Allegato III; European Commission 2014b; interviste 2014 DG EMPL e DG REGIO).

Secondo gli intervistati nel 2014, gli Stati membri attribuiscono un'importanza molto variabile alle raccomandazioni per paese, a seconda di una molteplicità di variabili interne, tra cui la posizione pubblica rispetto all'integrazione europea, il rilievo politico delle questioni in esame, la situazione fiscale, l'importanza dei finanziamenti strutturali e la qualità delle analisi che ne sono alla base. «Quanto più si ha bisogno di Bruxelles, tanto più le raccomandazioni per paese contano», ha osservato un funzionario di uno Stato membro. Le posizioni politiche verso l'UE e la rilevanza delle questioni in gioco sono altrettanto cruciali. In alcuni paesi, per esempio il Belgio e i Paesi Bassi, le raccomandazioni entrano nei titoli del telegiornale della sera e sono oggetto di ampio dibattito, soprattutto quando toccano questioni calde come la riforma dell'indicizzazione dei salari, i regimi pensionistici o l'alloggio sociale; in paesi all'altro estremo dello spettro, come il Regno Unito, dove tutti i messaggi provenienti da Bruxelles sono considerati politicamente sospetti, le raccomandazioni per paese vengono prevalentemente ignorate.

L'importanza delle raccomandazioni per paese varia anche in base all'uso che ne fanno i soggetti politici nazionali. «Alcuni Stati membri accolgono con favore determinate raccomandazioni», sottolinea un alto funzionario della Commissione, «perché sono uno strumento di legittimazione e la Commissione incalza». Talvolta i governi arrivano a chiedere una raccomandazione su un tema in particolare, ma, secondo tutti i nostri intervistati, la Commissione è sempre più restia a stare a questo gioco. Per contro, spesso le raccomandazioni vengono sfruttate dai partiti di opposizione e da altri attori interni per esercitare pressioni sul governo su questioni controverse. Come ha affermato un altro funzionario della Commissione, «l'opposizione può usare le raccomandazioni per sottolineare che il governo non ha affrontato efficacemente un certo problema, e questo non fa che confermare la nostra valutazione...». Il funzionario di uno Stato membro citato prima si è mostrato concorde: «in una democrazia sana, ci sarà sempre qualcuno pronto a servirsi delle raccomandazioni per paese. Sarebbe molto strano se il parlamento di un paese, da sinistra a destra, affermasse all'unanimità che una raccomandazione non è valida». Il tema più ampio dell'influenza nazionale e dell'uso del semestre europeo e delle raccomandazioni per paese a fini interni meriterebbe certamente una ricerca empirica più approfondita.

Se il consenso sull'efficacia del semestre europeo come meccanismo *top-down* di conformità è scarso, per contro gli intervistati nel 2014 erano sorprendentemente ottimisti sull'esplorazione congiunta e l'apprendimento reciproco, concreti e potenziali, legati al semestre europeo, soprattutto all'interno dell'EMCO e del CPS. In genere, le possibilità di apprendimento erano considerate molto limitate soprattutto negli esami dell'attuazione delle raccomandazioni, in parte per via dei processi standardizzati e degli stringenti vincoli temporali previsti. Tuttavia, anche in questi casi, alcuni membri autorevoli dei Comitati sostengono che, informati sulle azioni messe in atto da altri Stati membri, i partecipanti traggono spunti di riflessione e insegnamenti utili per le politiche nazionali, soprattutto in

vista dell'introduzione di novità (per esempio, il salario minimo in Germania). L'apprendimento reciproco e l'autentica condivisione delle politiche sono stati considerati più intensi durante gli esami tematici delle raccomandazioni per paese in diversi ambiti politici previsti in autunno – il «periodo più tranquillo» del ciclo del semestre europeo, quando «si ha più tempo per le questioni sostanziali» – nel quadro dei raffronti transnazionali e temporali dei risultati conseguiti dallo Stato membro rispetto agli indicatori sociali e occupazionali e agli strumenti di monitoraggio del JAF, dell'EPM e del SPPM. All'interno del CPS, come abbiamo visto, durante gli esami tematici i paesi che evidenziano risultati deboli analizzano le performance migliori conseguite da altri, prestando particolare attenzione agli approcci di politica cui ispirarsi per affrontare i problemi interni. Le valutazioni tematiche sono anche l'occasione in cui entrambi i Comitati cercano di mobilitare competenze specializzate dai Ministeri nazionali e dai Servizi della Commissione per porre interrogativi importanti e stimolare un dibattito aperto sulle politiche.

Gli stessi partecipanti al processo di valutazione evidenziano che il carattere iterativo ha determinato un notevole effetto di apprendimento e costruzione del consenso all'interno dei Comitati. Un altro membro autorevole del CPS ha addirittura sostenuto che, in ambiti politici come le pensioni e l'assistenza a lungo termine, il processo del semestre europeo e il suo adattamento ai meccanismi del Metodo aperto di coordinamento ha portato i rappresentanti degli Stati membri appartenenti al Comitato a convergere verso «una prospettiva comune europea sulle questioni sociali» basata su conoscenze condivise e sulla comprensione delle differenze nazionali, associata a un generalizzato «accordo sul fatto che, nella riforma di un sistema, alcune cose vanno fatte, altre evitate».

Infine, i membri dei Comitati e i funzionari della Commissione sono ampiamente concordi nell'affermare che la valutazione *ex ante* delle principali riforme politiche guidate dal CPS è uno strumento particolarmente promettente per l'apprendimento reciproco e il dibattito autentico tra Stati membri. «Ha tutte le caratteristiche per diventare il prossimo pezzo forte» del semestre europeo, secondo un funzionario del Comitato.

Un ultimo, importante interrogativo sollevato dal moltiplicarsi delle raccomandazioni sulle questioni sociali e l'ampliamento della loro portata è in che misura le attività di apprendimento reciproco aiutino gli Stati membri ad affrontare problemi complessi, multidimensionali, per i quali non esistono soluzioni già pronte. È auspicabile che le riforme in corso della sorveglianza multilaterale, il monitoraggio dei risultati, la valutazione paritetica e i programmi di apprendimento reciproco consentano all'EMCO, al CPS e alla Commissione di affrontare tali problemi in senso più operativo, anche mediante una collaborazione più stretta con i funzionari di prima linea negli Stati membri, per esempio attraverso la Rete europea dei Servizi pubblici per l'impiego di recente istituzione.

4.4. *La socializzazione del semestre europeo: gli attori e i processi*

La progressiva «socializzazione» del semestre europeo analizzata in questo articolo può essere letta come una risposta della Commissione e delle altre istituzioni europee a sviluppi esterni, in particolare il crescente scontento politico e sociale manifestato dai cittadini europei a fronte delle conseguenze delle politiche di austerità seguite alla crisi, evidenziato, per esempio, dal calo del consenso pubblico per l'Unione Europea nelle indagini Eurobarometro e dalle sconfitte elettorali riportate dai governi in carica in numerosi Stati membri. Va tuttavia letto anche come il risultato dell'apprendimento riflessivo e dell'adattamento

creativo da parte degli attori europei operanti in ambito sociale e occupazionale alle nuove condizioni istituzionali del semestre europeo, una forma, anche questa, di «socializzazione». Il processo è stato avviato dagli attori di politica occupazionale all'interno dell'EMCO e dalla DG EMPL che, già consapevoli delle difficoltà nel difendere le proprie posizioni con gli attori di politica economica in relazione agli orientamenti integrati della Strategia di Lisbona rivista, hanno mosso i primi passi per consolidare le proprie capacità di acquisizione di informazioni e di analisi attraverso lo sviluppo di nuovi strumenti di monitoraggio, l'intensificarsi della sorveglianza multilaterale e l'introduzione del VMQ sugli emendamenti alle proposte di raccomandazioni per paese della Commissione.

Gli attori di politica sociale all'interno del CPS e della Direzione Politiche sociali della DG EMPL hanno rapidamente seguito l'esempio, sviluppando nuovi strumenti per monitorare e analizzare la dimensione sociale del semestre europeo, approfondendo gli esami multilaterali dell'attuazione delle raccomandazioni per paese e adottando il voto a maggioranza qualificata per la modifica delle RSP, oltre che utilizzando in maniera proattiva l'*acquis* istituzionale e la flessibilità del Metodo aperto di coordinamento per introdurre nuove iniziative di bilancio sociale a livello nazionale ed europeo e per avviare un innovativo programma di valutazione paritetica *ex ante* delle riforme sociali più importanti. Altre comunità politiche europee – per esempio gli attori della sanità pubblica che gravitano attorno alla DG SANCO e al WHPPSL, gli attori coinvolti nel Comitato dell'istruzione e nella DG EAC, le ONG operanti nel sociale e i sindacati riuniti nella EU Semester Alliance (2014) – hanno a loro volta cominciato a mobilitarsi a livello organizzativo e politico per far sentire la propria voce nel processo del semestre europeo e cercare di influenzarne i risultati. La valutazione intermedia della strategia Europa 2020, associata alla nomina di una nuova Commissione a ottobre 2014, rappresenta un'opportunità preziosa per costruire sistematicamente, nell'arco dei prossimi anni, su questi nuovi sviluppi e per rendere l'architettura di governance sociale europea successiva alla crisi sempre più equilibrata sul piano sociale, sensibile alle situazioni contestuali e orientata all'apprendimento.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Barcevičius E., Weishaupt J.T. e Zeitlin J. (2014, a cura di), *Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination*, Basingstoke, Palgrave Macmillan
- Bekker S. (2015), *European Socioeconomic Governance in Action: Coordinating Social Policies in the Third European Semester*, OSE Working Paper n. 19, Bruxelles, European Social Observatory, 23 pp.
- Chang M. (2013), «Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method», *Journal of European Integration*, 35, 2, pp. 255-269
- Committee of the Regions (2014), *CoR Mid-term Assessment of Europe 2020: Rethinking Europe's Growth and Jobs Strategy*, Bruxelles, giugno
- Council of the EU (2012), *Explanations of Modifications to Commission Recommendations for the Country Specific Recommendations*, 11941/12, 6 luglio

- (2013), *Explanatory Note Accompanying Document to Council Recommendations to Member States under the European Semester 2013*, 11336/13, 8 luglio
 - (2014a), *Letters from the Chairs of EMCO and SPC Regarding the Outcome of the Country Specific Recommendations 2014*, 109101/14 ADD 1, Bruxelles, 16 giugno
 - (2014b), *Explanations of Modifications to Commission Recommendations for the Country Specific Recommendations: Accompanying Document to Council Recommendations to Member States under the European Semester 2014*, 10810/1/14 REV 1, Bruxelles, 18 giugno
- de la Porte C. e Heins E. (2014), «Game Change in EU Social Policy: From Optional Re-calibration to Coercive Retrenchment», in M.J. Rodrigues e E. Xiarchogiannopoulou (a cura di), *The Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance: Internal and External Dimensions*, Aldershot, Ashgate, pp. 157-172
- Economic and Financial Committee Chair (2014), *Letter to the President of ECOFIN*, Council of the EU, 11066/14, Bruxelles, 17 giugno
- EMCO – Employment Committee (2013a), *Multilateral Surveillance by EMCO under Europe 2020*, 19 maggio, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115>
- (2013b), *EMCO Review of the 2013 European Semester: Ways Forward*, Council of the EU 13907/13, 3 ottobre
 - (2014a), *EMCO Multilateral Surveillance: Examination of the 2013 Country Specific Recommendations and the 2014 National Reform Programmes*, Council of the EU 10338/14, Bruxelles, 13 giugno
 - (2014b), *EMCO Multilateral Surveillance*, EMCO/11/220914/EN
 - (2014c), *Draft Agenda, Meeting of the Ad-hoc Group of the Employment Committee*, 21 ottobre
 - (2014d), *EMCO Labour Market Report: Taking Stock of Structural Reforms During the Crisis*, Council of the EU 10815/14, Bruxelles, 16 giugno
- EU Ministers of Employment and Social Affairs (2013), *The Social Dimension of the Economic and Monetary Union*, allegato alla lettera della Presidenza irlandese al Presidente del Consiglio europeo, 15 maggio
- EU Semester Alliance (2014), *Let's Make the European Semester Smart, Sustainable and Inclusive*, Bruxelles, ottobre
- Euractiv (2014a), *EU Prepares First 'Social Monitoring' Report*, <http://www.euractiv.com/sections/social-europe-jobs/eu-prepares-first-social-monitoring-report-302050>, 12 maggio
- (2014b), *European Semester: First-ever EU 'Social Indicators' Fail to Impress*, <http://www.euractiv.com/sections/social-europe-jobs/european-semester-first-ever-eu-social-indicators-fail-impress-302575>, 3 giugno
- European Central Bank (2011), «The Reform of Economic Governance in the Euro Area. Essential Elements», *ECB Monthly Bulletin*, marzo, pp. 99-120
- European Commission (2012), *A Blueprint for a Deep and Genuine Economic and Monetary Union: Launching a European Debate*, COM(2012) 777 final, Bruxelles, 28 novembre
- (2013a), *Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union: Ex Ante Coordination of Major Economic Policy Reform*, COM(2013) 166 final, Bruxelles, 20 marzo
 - (2013b), *Strengthening the Social Dimension of the Economic and Monetary Union*, COM(2013) 690, Bruxelles, 2 ottobre
 - (2013c), *Alert Mechanism Report 2014*, COM(2013) 790 final, Bruxelles, 13 novembre

- (2013d), *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – Including Implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM(2013) 83 final, Bruxelles, 20 febbraio
 - (2014a), *2014 European Semester: Country Specific Recommendations*, COM(2014) 400 final, Bruxelles, 2 giugno
 - (2014b), *Guidelines on the Application of Measures Linking Effectiveness of the European Structural and Investment Funds to Sound Economic Governance According to Article 23 of Regulation (EU) 1303/2013*, COM(2014) 494 final, Bruxelles, 30 luglio
- European Parliament (2013), *Background Note: Country Specific Recommendations 2012 and 2013: A Comparison and Review of Implementation*, DG for Internal Policies, Economic Governance Support Unit, PE 497.731, 10 dicembre
- European Parliament and Council of the EU (2013), «Regulation No. 1303/2013 of the European Parliament and the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No. 1083/2006», *Official Journal of the EU*, L347/320, 20 dicembre
- Fabbrini S. (2014), «Beyond Intergovernmentalism: The Puzzle of European Economic Governance», in M.J. Rodrigues e E. Xiarchogiannopoulou (a cura di), *The Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance: Internal and External Dimensions*, Aldershot, Ashgate, pp. 59-70
- Irish Presidency of the EU (2012), *Incoming Presidency note for the Chairs of Committees involved in the process leading to the adoption of Country-Specific Recommendations (CSRs) by the Council under the European Semester*, dicembre
- Jessoula M., Agostini C. e Sabato S. (2013), *Combating Poverty in Multi-level Arenas: EU2020 and the Peer Review Strategy*, paper presentato al convegno «Shifting to Post-Crisis Welfare States in Europe? Long Term and Short Term Perspectives», The Nordic Embassies, Berlino, 4-5 giugno
- Lithuanian Presidency of the EU (2013), *Lessons from 2013 and Way Forward*, Council of the EU 14618/13, 16 ottobre
- Müller P. et al. (2013), «Angela Merkel Has a New Ally in Brussels: Social Democrat Martin Schulz», *Spiegel Online International*, 28 ottobre
- President of the European Council (2013), *Elements to Frame the Discussions on the EMU in the Council*, allegato alla lettera inviata da Herman van Rompuy alla Presidenza irlandese, 1° febbraio
- Public Policy and Management Institute (2011), *Evaluation of the Effectiveness and Impact of the Social OMC, 2006-2010*, Bruxelles, aprile
- Sabel C.F. e Zeitlin J. (2012), «Experimentalism in the EU: Common Ground and Persistent Differences», *Regulation and Governance*, 6, 3, pp. 410-426
- Social Protection Committee – SPC (2012), *SPC Evaluation of the Second European Semester: Preparing for the 2013 European Semester*, SPC/2012.09/1b, Bruxelles, 7 settembre
- (2013a), *Thematic In-Depth Reviews on the 2013 SPPM ‘Social Trends to Watch’: Organization*, SPC/2014/03/1, Bruxelles, 13 marzo

- (2013b), *Social Dimension of the Economic and Monetary Union: Open Process for Ex-Ante Coordination of Major Social Policy Reforms*, SPC/2013.9/3, Bruxelles, 9 settembre
 - (2013c), *Ex-Post Evaluation of the Third European Semester and Recommendations for Further Improvements*, Council of the EU 13957/13, 25 settembre
 - (2013d), *Social Policy Reforms for Growth and Cohesion: Review of Recent Structural Reforms 2013*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union
 - (2014a), *Social Europe. Many Ways, One Objective – Report of the Social Protection Committee (2013)*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, 19 marzo
 - (2014b), *Implementation of the 2013 Council Recommendations on the National Reform Programmes: 2014 Multilateral Conclusions on the Recommendations in the Areas of Social Protection and Inclusion Policies – Joint Conclusions with the Council Working Party on Public Health at Senior Level*, Council of the EU 10288/14, Bruxelles, 28 maggio
 - (2014c), *Ex Ante Coordination of Major Social Policy Reforms: Synthesis Report*, Council of the EU 10386/14, Bruxelles, 3 giugno
 - (2014), *Key Employment and Social Indicators' Scoreboard: Operationalization*, Council of the EU, 10337/14 ADD 1, Bruxelles, 13 giugno
- SPC Indicators Sub-Group (2012), *Social Protection Performance Monitor (SPPM) – Methodological Report*, 17 ottobre
- Vanhercke B. (2013), «Under the Radar? EU Social Policy in Times of Austerity», in D. Natali e B. Vanhercke (a cura di), *Social Developments in the European Union 2012*, Bruxelles, Observatoire Social Européen (OSE)-European Trade Union Institute (ETUI), pp. 91-122
- Zeitlin J. e Vanhercke B. (2014), *Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020*, Rapporto per lo Swedish Institute of European Studies (SIEPS), 77 pp.