



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2016  
REFERENDUM E APPELLI AL POPOLO

## Verso una nuova "sensibilità sociale" nell'Unione economico-monetaria

di NADIA MACCABIANI

## VERSO UNA NUOVA “SENSIBILITÀ SOCIALE” NELL’UNIONE ECONOMICO-MONETARIA

di *Nadia Maccabiani*  
*Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico*  
*Università degli Studi di Brescia*

### ABSTRACT

ITA

Quale che sia l’opinione in merito alle teorie economiche dominanti in Europa sembra indubbio che le dinamiche del mercato unico e della *governance* economica abbiano inciso sul “modello sociale europeo” con ricadute sui diritti sociali nazionali. Ciò si è reso tanto più evidente in seno all’UEM dove, oltre alla moneta unica, vige un sistema rafforzato di sanzioni e di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio. Sulla base di questo scenario, il “dialogo tra le Corti”, che pure tanto ha fatto nella tutela multilivello dei diritti, ha poco o punto funzionato, non essendo – finora – riuscito a rinvenire adeguati ed efficaci strumenti di “contenimento” delle prioritarie finalità economico-finanziarie e dell’impatto sociale delle connesse misure rigoriste. Le Corti costituzionali nazionali si sono pertanto trovate sole, con l’imbarazzo di “bilanciare” grandezze economiche e fondamentali diritti sociali. Finalmente, però, qualcosa sembra si stia muovendo in seno all’UEM dove, soprattutto a partire dal 2015, la «*social fairness*» dei processi di *governance* economica ed un «*European pillar of social rights*» stanno divenendo le parole d’ordine di una nuova fase di “maturazione” tecnico-politica. L’obiettivo, messo in atto da recenti iniziative della Commissione, mira ad andare oltre il MAC, per integrare la dimensione sociale nel cuore dei processi di *governance* economica e riequilibrarne la posizione “deteriore” rispetto ai prevalenti valori “economicisti”.

EN

It is without a doubt that, whatever the opinion may be on the dominant economic theories in Europe, the dynamics of the Single Market and of Economic Governance have affected the “European Social Model”, with implications on national social rights. This was all the more evident at the heart of the EMU, where, as well as the single currency, there is a reinforced system of sanctions and coordination of economic and budgetary policies. Based on this scenario, the “dialogue between Courts”, which has indeed done a lot for the multilevel protection of rights, has had little or no success, having not – up to now – managed to come up with suitable and efficient instruments of “containment” of the priority economic and financial objectives and of the social impact of the related stringent measures. The national Constitutional Courts thus found themselves alone, in the difficult position of having to “balance” economic figures and fundamental social rights. Finally, however, something appears to be moving at the heart of the EMU, where the «social fairness» of Economic Governance processes and a «European pillar of social rights» are becoming the mainstreams of a new phase of technical and political evolution. The target, pursued by recent initiatives of the Commission, aims beyond the OMC, placing the social dimension at the heart of Economic Governance, thus rebalancing its “poor” position in relation to the prevalent “economics” priorities.

# VERSO UNA NUOVA “SENSIBILITÀ SOCIALE” NELL’UNIONE ECONOMICO-MONETARIA

di *Nadia Maccabiani*

**SOMMARIO:** 1. *Premessa*; 2. *L’esposizione delle Corti: 2.1. L’approccio della Corte di giustizia: i diritti sociali che “pesano” sulle finanze sane; 2.2. L’approccio della Corte costituzionale italiana: le finanze sane che “pesano” sui diritti sociali; 3. La dimensione sociale nel contesto dell’UEM: spunti ricostruttivi: 3.1. Le iniziative “in cantiere” in ambito UEM; 4. Dimensione sociale come res derelicta?*

## 1. Premessa

La (proteiforme) tensione tra la razionalità economica e quella sociale che ha qualificato il processo di integrazione europea ha formato oggetto di molteplici studi di differente stampo scientifico (economico, sociale, giuridico)<sup>1</sup> e, dal punto di vista costituzionalistico, ha posto la questione del bilanciamento tra valori confliggenti<sup>2</sup>.

A loro volta, le ambiguità sottese al percorso europeo di contemporaneo tra le due razionalità<sup>3</sup> hanno ulteriormente contribuito ad ali-

---

<sup>1</sup> Riporta lo scontro «between functionally differentiated structures representing different forms of rationality», quella economica e quella solidale, in riferimento al processo di integrazione europea, P. F. KJAER, *Between Governing and Governance, On the Emergence, Function and Form of Europe’s Post-National Constellation*, Oxford, Hart Publishers, 2010, p. 141.

<sup>2</sup> Per la trattazione e la messa a confronto delle differenti modalità di integrazione dei conflitti sociali tra, da un lato, l’ordinamento europeo (nel corso della sua evoluzione) e, dall’altro lato, il costituzionalismo democratico novecentesco, si rinvia al volume di M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013, pp. 64 ss. Sull’integrazione del conflitto sociale nella Costituzione rigida e pluralista, cfr. R. BIN, *Che cos’è la Costituzione?*, in *RobertoBin.it*, 2007.

<sup>3</sup> In merito alla tensione tra diritti sociali e regole del Mercato interno, cfr. l’analisi documentale del Report *EU Social and Labour Rights and EU Internal Market Law*, elaborato all’interno del Parlamento europeo dal Directorate-General for Internal Policies, Policy Department A – Economic and Scientific Policies, 2015, in *EuroParl.Europa.eu*. In dottrina si rinvia, tra gli altri, a S. SCIARRA, *L’Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Roma-Bari, 2013, pp. 67 ss.

mentare i differenti approcci metodologici e prospettici dai quali l'analisi scientifica può prendere le mosse<sup>4</sup>.

A questo riguardo, ed in ogni caso, sia che si preferisca valorizzare la metà “piena” del bicchiere (relativa alle previsioni sociali contenute nei Trattati e nella Carta dei diritti fondamentali) o, viceversa, denunciarne la metà “vuota” (relativa agli aspetti mercantilistici e di rigore finanziario dell'ordinamento europeo), rimane fermo il dato di fatto (quindi di diritto e, *in primis*, di rilievo costituzionale) della via “secondaria” e “riflessa” con la quale la dimensione sociale ha trovato ingresso in Europa in rapporto alla “originaria” e “predominante” impronta economicista<sup>5</sup>.

Ciò ha esposto e rischia di esporre sempre più le “Corti”, chiamate a riempire il solco apertosi tra le opposte razionalità. La giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte costituzionale italiana, qui messa a confronto, attesta la difformità di approccio culturale e metodologico nella trattazione dei confliggenti “valori” delle “finanze sane” e dei “bisogni sociali”.

Sulla base di tali premesse, in questo scritto non si intende entrare nella “disputa” del bicchiere mezzo pieno o mezzo vuoto<sup>6</sup> e nella con-

---

<sup>4</sup> Per una peculiare concezione del rapporto tra economico e giuridico, in tempo di neoliberalismo, cfr. P. DARDOT, C. LAVAL, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, 2009.

<sup>5</sup> Per una contestualizzazione nelle fasi di evoluzione dell'ordinamento europeo dello spirito mercatista, cfr. M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, cit., pp. 200 ss. Rammenta questo “vizio d'origine” dell'ordinamento europeo, R. BIN, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione finale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014.

<sup>6</sup> Può, nella sterminata letteratura che si è pronunciata sul punto, rammentarsi B. CARAVITA, *Il federalizing process europeo*, in *federalismi.it*, n. 17/2014, pp. 5-6, che richiama l'unità valoriale a livello europeo, anche con riguardo alla «struttura economica», nel segno della «economia sociale di mercato» di cui all'art. 3, TFUE (cfr. ora, altresì, B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa*, Torino, 2015, pp. 15 ss.); P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in *Consulta OnLine*, 2008, secondo cui «l'Unione non ha certamente rinunciato a giocare le sue carte, e, a dispetto della sua scarsa capacità di manovra, ad additare soluzioni intese a dare testimonianza della sua vocazione sociale»; M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, n. 3/2000, p. 372, secondo cui «dal complesso del Trattato si evince che tra esigenze economiche e diritti sociali passa la comune differenza che intercorre tra variabili indipendenti e variabili dipendenti»; C. PINELLI, *I rapporti economico-sociali fra Costituzione e Trattati europei*, in C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La Costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010, p. 34, che osserva: «La riconduzione dell'ordine giuridico europeo al modello dell'*homo economicus*, e la conseguente tesi della sua eterogeneità rispetto all'ordine desunto dalla Costituzione, rimanda a una visione primitiva del mercato e riflette una lettura

nessa problematica del triplice *gap* sociale europeo<sup>7</sup>. L'uno, relativo allo squilibrio tra valori sociali proclamati nei Trattati e nella Carta dei diritti fondamentali e le effettive possibilità di azione dell'Unione in materia di politiche sociali<sup>8</sup>; il secondo (ancor più evidente in tempi di

---

troppo approssimativa dei principi e dell'effettivo funzionamento dell'integrazione europea. Su quelle premesse, ogni ricerca sulla dimensione sociale dell'Unione è già ipotecata. Per coglierne i problemi e per apprezzarne l'evoluzione, occorre uno sguardo meno pregiudicato dal confronto con lo Stato sociale».

<sup>7</sup> In merito a tale *gap* ed alla «Constitution of Social governance» volta a risolverlo, si rinvia a D. SCHIEK, *The EU Constitution of Social Governance in an Economic Crisis in Defence of a Transnational Dimension to Social Europe*, in *Maastricht Journal*, n. 2/2013, pp. 185 ss. Come noto, G. F. MANCINI, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento della Comunità europea*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Atti del convegno di Parma del 30-31 ottobre 1985, Padova, 1988, p. 26, parlava di «frigidità sociale» della CE.

<sup>8</sup> Sull'inadeguatezza della Carta dei diritti fondamentali ad offrire tutela, in termini di effettività, ai diritti, in primo luogo quelli economico-sociali, cfr. G. AZZARITI, *Il futuro dei diritti fondamentali nell'era della globalizzazione*, in *Politica del diritto*, n. 3/2003, in particolare alle pp. 337 ss. Tra le interpretazioni e proposte volte a superare l'asimmetria in seno all'Unione in campo sociale si distinguono quelle orientate verso una estensione del campo d'azione dell'UE e quelle che guardano primariamente alle potenzialità della giurisprudenza europea. Si rammentano, tra le altre, la posizione di F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, p. 11, che evidenzia la necessità di «un bilancio europeo di dimensione macroeconomica tale da poter attuare effettive politiche di redistribuzione. Non più solo di redistribuzione di ricchezza nella dimensione sociale, servendo i diritti di eguaglianza in funzione di una più realistica parità di *chances*, ma anche di redistribuzione territoriale al fine di combattere gli squilibri macroeconomici tra parti e parti del mercato comune, evitando il rischio che si determinino fenomeni di vera e propria dipendenza territoriale nelle asimmetrie... Ma ciò non sarà possibile finché il rapporto dimensionale tra bilanci pubblici statali e bilancio dell'UE continuerà a svilupparsi in una forma tanto squilibrata a favore dei primi, finché il bilancio europeo continuerà a pesare in termini di pochi punti percentuali dopo lo zero virgola, perché non saranno possibili i necessari effetti redistributivi. Fino a che non sarà realistico un finanziamento delle relative prestazioni mediante tributi comuni, fino a quel momento, i diritti sociali in ambito UE continueranno a rappresentare una mera categoria culturale, un'idea astratta ben lontana dalla politica redistributiva che è funzione sì dell'eguaglianza, ma anche di governo dell'economia in chiave di equilibrio macroeconomico stabile in un ambito territoriale finalmente unitario»; nonché quella di P. COSTANZO, *op. cit.*, a fronte della «perdita crescente del senso di solidarietà collettiva e dell'eguaglianza sostanziale» si avverte l'esigenza di «ottiche inedite attraverso le quali tragguardare i diritti sociali che di tali valori costituiscono la più compiuta espressione... Ma lo sforzo in tal senso non può più essere all'evidenza sostenuto dai singoli Stati, entità divenute sempre più piccole e impotenti di fronte alla mondializzazione dell'economia. In questo quadro, infatti, la manutenzione ed anche il recupero dei diritti sociali non può che essere tentato e sostenuto da un'entità più grande e maggiormente attrezzata quale è appunto l'Unione europea. Per legittimarsi in tale direzione, l'Unione ha

crisi e di *retrenchment programs*) relativo all'ossimoro prodotti tra gli elevati *standard* proposti dalle politiche sociali europee<sup>9</sup> e le misure di *austerity* "cieche" in termini di ricadute sociali<sup>10</sup>; il terzo, infine, riguardante il *focus* su *employment* e *employability*<sup>11</sup> piuttosto che sul *welfare* complessivamente inteso<sup>12</sup>.

---

tuttavia la necessità di individuare nella garanzia dei diritti sociali una base giuridica di ordine costituzionale, così da porre mano alla definizione di un modello sociale europeo ...autonomo rispetto alle politiche di alleati anche potenti o ai condizionamenti degli organismi finanziari sovranazionali. Com'è avvenuto per i diritti più classici, nei cui confronti le tradizioni costituzionali degli Stati membri sono stati elevati a principi generali dell'ordinamento comunitario, così dovrebbe accadere per i diritti sociali, la cui protezione rinverrebbe nella tradizione tutta europea della solidarietà sociale e, più esplicitamente, anche nella predicabilità di "doveri comunitari", un formidabile fattore incentivante». Ripercorre le differenti *ratio* della originaria pretermissione dei diritti fondamentali nei Trattati, M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007, pp. 16-18

<sup>9</sup> Si possono rammentare gli artt. 114, par. 3; 151, 165, par. 1, 168, par. 1, 169, par. 1, 179, par. 2; 191, par. 2, TFUE, nonché, in generale, la c.d. clausola sociale orizzontale contenuta nell'art. 9, TFUE.

<sup>10</sup> Pone in evidenza, con chiarezza, l'impatto delle misure di *austerity* sui diritti sociali l'analisi comparativa realizzata in seno al Parlamento europeo nel 2015 (Directorate General for Internal Policies – Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs) su richiesta del LIBE Committee (Civil Liberties, Justice and Home Affairs Committee of the European Parliament), *The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU Comparative analysis*, in *EuroParl.Europa.eu*. In dottrina, su tale discrasia, si rinvia a T. FISCHER, S. HOFFMANN, *European Economic Governance: What About the Social Dimension?*, in G. BAJNAI, T. FISCHER, S. HARE, S. HOFFMANN, K. NICOLAIDIS, V. ROSSI, J. VIEHOFF, A. WATT (a cura di), *Solidarity For Sale? The Social Dimension of the New European Economic Governance*, Gütersloh, 2012, pp. 9 ss. L. DI MAJO, A. GASPARRO, M. VITTORI, *L'omogeneità di valori nell'Unione Europea tra crisi economica e tutela dei diritti fondamentali: quali scenari?*, in *federalismi.it*, n. 19/2014, p. 32, osservano che, «L'asimmetria determinatasi tra obiettivi di tutela sociale da un lato e un diritto europeo fondato sul mercato e la libera concorrenza, viene accentuata dalla ridefinizione della *governance* economica europea: a fronte di una ulteriore erosione della sovranità statali in tema di bilancio, infatti, non si è accompagnato il consolidamento di una vera entità politica sovranazionale – garante di quella unità di indirizzo politico e uguaglianza tra gli stati membri necessaria all'esercizio di queste funzioni».

<sup>11</sup> Come denunciato da C. PINELLI, *I rapporti economico-sociali fra Costituzione e Trattati europei*, in C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La Costituzione economica: Italia, Europa*, cit., p. 33, «una costante delle politiche sociali dell'Unione è di rivolgersi non ai cittadini, ma ai lavoratori, al fine di combattere le discriminazioni, e al mercato del lavoro, al fine di accrescere l'occupazione.... Anzi, gli ambiti di intervento sono più circoscritti: non si tratta di discriminazioni in generale, ma di quelle fra uomini e donne, non si tratta di consultazioni con i sindacati sulle politiche in generale ma solo su certe questioni, non si tratta

Si intende – piuttosto – porre l’accento sulla recente rinnovata tendenza verso una maggiore “sensibilità sociale” registratasi (in particolare a partire dal 2015) con specifico e primario riguardo all’ambito UEM, dove il tasso di rischio a cui è esposta la sovranità nazionale in materia di *welfare state* raggiunge un grado più elevato sia per la “espropriazione” della politica monetaria che per l’imporsi di vincoli – sempre più stringenti – di politica economica e di bilancio<sup>13</sup>.

L’orizzonte proposto dalle connesse iniziative, su cui ci si soffermerà nel par. 3.1, sembra ambizioso. L’obiettivo è quello di andare oltre il limbo della gestione delle politiche sociali attraverso il MAC e la mera proclamazione “cartolare” di valori e diritti sociali, per inserire alcuni *targets* sociali nel circuito – meglio definito e rodato – dei sistemi della *governance* economica dell’UEM. Oltre la *market oriented perspective* per ampliare lo sguardo al di là degli *workers*, verso l’inclusione sociale dei non economicamente attivi menzionando – per la prima volta – un “social protection floor”, come a dire una *safety net* sociale che fa il paio con la *safety net* che si intende sviluppare nell’ambito dell’Unione di bilancio per assorbire gli *shock* asimmetrici in seno all’UEM. Oltre, infine, gli aiuti finanziari agli Stati (ed alle re-

---

delle implicazioni sulle condizioni di lavoro della maternità in generale ma della gravidanza in particolare».

<sup>12</sup> Seguendo la ricostruzione di S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma, 2015, p. 24, le istituzioni del benessere (*welfare*) includerebbero oltre all’occupazione, anche la protezione sociale, l’istruzione e la sanità.

<sup>13</sup> In relazione ai processi della *governance* economica in ambito UEM si è parlato di “smart law”, come categoria normativa che si pone in via mediana tra *soft* e *hard law*, così A. DE STREEL, *The Evolution of the EU Economic Governance since the Treaty of Maastricht an Unfinished Task*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 20, n. 3/2013, p. 358, «Thus, economic governance recommendations have fewer binding effects than those of the hard law but more binding effects than those of the (standard) soft law. To make a parallel with the typology between hard, smart and soft power used in international relations, economic governance recommendation is smart law». In prospettiva di teoria generale, l’UEM, è stata descritta, in ragione del grado di integrazione raggiunto, quale una delle «dimensioni istituzionali postnazionali» da A. LO GIUDICE, *L’Europa sociale come risposta alla crisi di legittimazione dell’Unione Europea*, in *federalismi.it*, n. 13/2016, pp. 11-12; mentre E. C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell’economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, 2013, p. 81, sottolinea come principalmente in riferimento alla zona Euro possa parlarsi di una tendenza verso «un governo europeo dell’economia».



gioni) in difficoltà<sup>14</sup>, per guardare direttamente ai bisogni sociali dei cittadini dell'UEM.

Ferma l'apprezzabilità dell'obiettivo, resta il fatto che il percorso attraverso cui l'UEM è giunta a convincersi della necessità di rivalorizzare la dimensione sociale certo non ne smentisce il vizio d'origine, confermando semmai l'approccio politico-culturale e metodologico che diacronicamente ha qualificato l'evoluzione dell'ordinamento europeo nella (ambivalente) gestione del binomio economico/sociale.

Approccio, quindi, che poco ha di "costituzionalistico" e molto, viceversa, ha di "economicistico". L'attenzione per la dimensione sociale, infatti, neppure questa volta entra (come si avrà modo di constatare) dalla porta "principale" ma dall'ingresso "di servizio": essa assurge – finalmente – a migliore dignità, ma grazie al credito acquisito nell'essersi dimostrata funzionale, durante gli anni della crisi, alla resilienza ed alla *recovery* delle economie nazionali. E, tuttavia, questa visione, benché "strabica" dal punto di vista costituzionale, sembra il massimo acquisibile a gioco fermo, ossia a Trattati invariati ed in assenza di volontà politiche dotate di uno slancio di generosità verso ulteriori cessioni di sovranità.

Anzi, le modalità verso le quali la strada è stata imboccata confermano il *deadlock* politico, essendo una riedizione, sia pure con diverse sfumature, della dottrina dei poteri impliciti spesso messa in campo al fine di superare in modo *souple* divergenze di vedute altrimenti difficilmente risolvibili<sup>15</sup>. In questo modo, trova ulteriore approfondimento la direttrice seguita, in tempi recenti, dalla Corte di giustizia nei casi *Pringle* e *Gauweiler*, dove la legittimità del MES e delle OMT ha ampliato – in sostanza – le possibilità di (re)azione dell'UEM in ragione della loro funzionalizzazione – in termini di compatibilità finalistica – con gli obiettivi della *governance* economica<sup>16</sup> e della politica monetaria<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Sulle differenti modalità di estrinsecazione della "solidarietà" in ambito europeo, cfr. K. NICOLAÏDIS, J. VIEHOFF, *The Choice for Sustainable Solidarity in Post-Crisis Europe*, in G. BAJNAI, T. FISCHER, S. HARE, S. HOFFMANN, K. NICOLAÏDIS, V. ROSSI, J. VIEHOFF, A. WATT (a cura di), *Solidarity For Sale? The Social Dimension of the New European Economic Governance*, cit., pp. 23 ss.

<sup>15</sup> Questa è la stessa logica sottesa al Trattato MES, come posto in evidenza da G. NAPOLITANO, *L'incerto futuro della nuova governance economica europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012, p. 142.

<sup>16</sup> C-370/12, parr. 55 e ss. e, in particolare, il par. 60: «In the light of the objectives to be attained by the stability mechanism the establishment of which is envisaged by Article

L’UEM va quindi completandosi, sia pure seguendo «vie accidentate e sinuose»<sup>18</sup>, e il “vettore” sembra si stia dirigendo anche verso una migliore capacità di (re)azione agli squilibri sociali al fine di colmare la “lacerazione” prodotta dal *must* economico-finanziario, nel tentativo di restituire dignità a diritti sociali che altrimenti rischiano di rimanere mere proclamazioni “cartolari”<sup>19</sup>.

Il timore che sia uno “specchietto per allodole” è certo inevitabile, si tratterà allora di seguire quanto questa avviata evoluzione in seno all’UEM sia suscettibile di restituire i frutti in termini di un reale mu-

---

1 of Decision 2011/199, the instruments provided in order to achieve those objectives and the close link between that mechanism, the provisions of the FEU Treaty relating to economic policy and the regulatory framework for strengthened economic governance of the Union, it must be concluded that the establishment of that mechanism falls within the area of economic policy». In relazione al *Pringle* case vi è una nota presa di posizione differenziata in merito alle conclusioni cui è giunta la Corte di giustizia nell’ammettere una estensione dei poteri delle istituzioni comunitarie con diritto creato al di fuori dell’ordinamento europeo (principalmente, Commissione e BCE), cfr. P. CRAIG, *Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 9, n. 2/2013, pp. 263 ss.; S. PEERS, *Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 9, n. 1/2013, pp.37 ss.

<sup>17</sup> C-62/14, in particolare, parr. 46 ss., «al fine di stabilire se una misura rientri nella politica monetaria, occorre fare riferimento principalmente agli obiettivi della misura stessa. Sono altresì rilevanti i mezzi che tale misura mette in campo per raggiungere detti obiettivi».

<sup>18</sup> Come rammenta, M. LUCIANI, *op. cit.*, in *Politica del diritto*, n. 3/2000, p. 376, «l’integrazione europea ha sovente seguito “vie accidentate e sinuose” e ... gli ampliamenti dell’azione comunitaria sono stati ancorati a dati normativi che, a prima vista, non erano granché significativi. Una maggiore incisività in materia sociale dipenderà, dunque, più dalla volontà politica che dal tenore testuale delle disposizioni di riferimento o dal formale riconoscimento dei singoli diritti sociali. Dipenderà, soprattutto, dall’eventuale abbandono dell’impostazione iniziale dell’integrazione comunitaria, tutta fondata, è bene ripeterlo, sugli interessi di carattere economico». A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all’interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, parte I, p. 43, afferma: «Continuo a credere che una equilibrata politica sociale europea potrebbe rappresentare un efficace strumento per la sopravvivenza dei principi statali della cittadinanza, anche con l’obiettivo di contrastare il *deficit* sociale dell’Unione».

<sup>19</sup> Del resto, come affermato da J. H. H. WEILER, *Diritti umani, costituzionalismo ed integrazione: iconografia e feticismo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2002, p. 529, «L’Unione non ha bisogno di ulteriori diritti sui suoi elenchi, né di più elenchi dei diritti. Ciò che è davvero necessario sono programmi ed organi amministrativi finalizzati a rendere reali i diritti, non solo divieti di violazione dei diritti di cui è poi necessaria l’applicazione da parte delle corti».

tamento culturale che collochi la dimensione sociale in posizione non più ancillare rispetto agli imperativi di natura economico-finanziaria.

## 2. L'esposizione delle Corti

Il costituzionalista avverte un certo imbarazzo nel momento in cui si trova a dover bilanciare i diritti sociali con grandezze economico-finanziarie<sup>20</sup>. Ciò che è naturale, per una duplice immediata ragione logica. Da un lato, tale ambito, oltre che trascendere le competenze che gli sono proprie, versa, a sua volta, nel limbo dell'opinabilità<sup>21</sup>. Dall'altro lato, l'ago della bilancia può orientarsi diversamente a seconda dell'impostazione ideologica seguita<sup>22</sup> e, per conseguenza, il

---

<sup>20</sup> Esigenze consacrate dall'art. 81, Cost., come modificato dalla l. cost. n. 1/2012. Sul passaggio dei vincoli derivanti dalla limitatezza delle risorse finanziarie da dati di fatto esterni al bilanciamento tra diritti costituzionali a fattori interni al bilanciamento stesso, cfr. C. SALAZAR, *La Costituzione, i diritti fondamentali, la crisi: «Qualcosa di nuovo, anzi d'antico?»*, in B. CARUSO, G. FONTANA (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea – Un confronto tra costituzionalisti e giuslavoristi*, cit., pp. 112 ss. L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, parte II, p. 149, osserva: «Ammesso che quello enunciato dall'art. 81 novellato sia un "principio", sicuramente non può imporsi come fosse l'unico esistente... È dunque possibile, anzi doveroso, fare ricorso ai criteri proposti per eliminare o superare attraverso bilanciamenti l'incompatibilità fra principi concorrenti, sacrificando ciascuno nella misura minore possibile». In diversa prospettiva, pur confermando al necessità del bilanciamento. A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, p. 92, afferma che «Il tema della garanzia dei diritti sociali e dei diritti fondamentali in tempo di crisi (di qualunque tipo esse siano), perciò, rimanda alla cruciale questione della possibilità di mantenere in vita il processo di integrazione pluralistica, così come prefigurato da una Costituzione democratica. In definitiva, l'attuazione incondizionata dei primi, rinunciando al secondo, equivale solo a porre le premesse per una politica eversiva dell'ordinamento costituzionale».

<sup>21</sup> O. CHESSA, *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell'unione monetaria e principi costituzionali supremi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali - Rassegna*, 2016, osserva, «L'alternativa di fondo, in particolare, è se la previsione di limiti stringenti nei confronti della politica monetaria e fiscale – limiti volti a sostituire la discrezionalità politica degli organi di governo con automatismi scanditi da regole rigide – debbano ricondursi alla grande tradizione del costituzionalismo o se, al contrario, siano al servizio di un modello economico, sociale e politico che con gli ideali del costituzionalismo, specialmente di quello democratico-sociale, hanno poco o nulla a che spartire».

<sup>22</sup> Cfr., per tutti, G. RIVOSECCHI, *Ragionando sull'introduzione dell'equilibrio di bilancio, tra incompiuta attuazione della riforma e anticipazioni della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali - Rassegna*, 2016.

giudizio di valore del costituzionalista può mutare a seconda della sua “precomprensione”<sup>23</sup>.

E tuttavia, il tema della crisi economica, delle politiche di *austerità* e dei relativi riflessi sui diritti sociali non ha mancato di formare oggetto, soprattutto recentemente, di approfonditi studi giuridici, anche di natura costituzionalistica<sup>24</sup>, accumulati dal tentativo di (ri)valorizzare, in epoca di risorse limitate ed aumentati bisogni, il fondamentale principio della solidarietà ed i connessi doveri sociali<sup>25</sup>.

Questa è l’impostazione che trova accoglimento anche nella giurisprudenza costituzionale nazionale degli ultimi tempi, volta a “rimarginare” gli imperativi finanziari. Diversa, invece, si mantiene, almeno finora, la prospettiva assunta dalla Corte di giustizia.

---

<sup>23</sup> A. RUGGERI, *Scrittura costituzionale e diritto costituzionale non scritto*, in *Diritto e società*, 2004, pp. 237 ss. A titolo esemplificativo del differente approccio prospettico in relazione al rapporto tra diritti sociali ed esigenze economico-finanziarie imposte dalla *governance* economica europea, possono rammentarsi due diverse posizioni: S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015, che parla di «processo decostituente» in conseguenza delle misure adottate nel corso della crisi economica, nel quale vengono materialmente minati i principi del costituzionalismo sociale accolti nelle carte costituzionali del secondo dopoguerra; In diversa direzione, A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, p. 86, «Ma, almeno finora – salve alcune limitate situazioni che, però, sono state ricondotte a sistema dalla giurisprudenza (come nei casi ricordati di Portogallo e Italia) – le decisioni legislative assunte in tempo di crisi, per quanto *appaiano e siano sentite* come dolorose, possono essere collocate entro le linee di un modello sociale sicuramente compatibile con la Costituzione».

<sup>24</sup> Si rammentano in particolare, S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015; C. KILPATRICK, B. DE WITTE (edited by), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights’ Challenges*, in *EUI – Working papers, Law*, 2014/2015; B. CARUSO, G. FONTANA (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea – Un confronto tra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, 2015.

<sup>25</sup> S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014; L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, parte I, pp. 45 ss.; A. APOSTOLI, *op. cit.*, pp. 1 ss.; A. RUGGERI, *Per uno studio sui diritti sociali e sulla Costituzione come sistema*, in *Consulta OnLine*, n. 2/2015, pp. 552-553; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid*, n. 3/2013, p. 8 ss. Per un approccio giuslavoristico al tema, si rinvia a S. SCIARRA, *L’Europa e il lavoro: solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Roma-Bari, 2013.

## 2.1 L'approccio della Corte di giustizia: i diritti sociali che "pesano" sulle finanze sane

Di seguito si è inteso selezionare una "certa" giurisprudenza della Corte di giustizia suddividendola in due ambiti. Un primo ambito, dimostra come la preoccupazione dell'equilibrio finanziario (nella specie dei sistemi di protezione sociale) sia particolarmente pervasiva, al punto da prevalere su una sfera particolarmente sensibile, quella dei diritti dei cittadini non dotati di mezzi sufficienti per provvedere al sostentamento proprio e della famiglia. Un secondo ambito guarda invece più da vicino ai diritti sociali direttamente colpiti dai "tagli di bilancio" imposti dalle misure di *austerità* in tempi di crisi.

### a) Protezione sociale

Il discorso in oggetto è esteso e complesso, così come lo è la giurisprudenza della Corte di giustizia che, soprattutto facendo applicazione del parametro della non discriminazione e dei riflessi sociali delle libertà economiche<sup>26</sup>, ha contribuito alla tutela dei diritti sociali<sup>27</sup>.

Non si affronta in questa sede tale sterminata giurisprudenza, ciò che si intende rammentare è che il principio di non discriminazione è stato applicato in modo ampio per una "certa parte" di cittadini, quelli economicamente attivi (ed i loro familiari) che contribuiscono alle entrate del bilancio statale<sup>28</sup>, ed in modo maggiormente "condizionato" per "altra parte" di cittadini, quelli che economicamente attivi non so-

---

<sup>26</sup> Basti, in merito, rammentare quanto ribadito dalla Corte nel caso *Laval* (C-341/05, par. 101): «since the freedom to provide services is one of the fundamental principles of the Community... a restriction on that freedom is warranted only if it pursues a legitimate objective compatible with the Treaty and is justified by overriding reasons of public interest; if that is the case, it must be suitable for securing the attainment of the objective which it pursues and not go beyond what is necessary in order to attain it»; o, in analoghi termini, dalla sentenza *Viking* (C-348/05, par. 90)

<sup>27</sup> Su cui cfr. D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in *Gruppo di Pisa - Rivista*, 2012.

<sup>28</sup> S. GIUBBONI, G. ORLANDINI, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione Europea*, Bologna, 2007, p. 221, osservano «lo status occupazionale del soggetto – in particolare la sua condizione di lavoratore subordinato – ha storicamente costituito, e tuttora costituisce, il principale canale di accesso *cross-border* alle prestazioni sociali e di *welfare* garantite dagli Stati membri all'interno dei propri confini».

no e che quindi non contribuiscono al bilancio statale, avanzando pretese destinate a gravare sul sistema di assistenza sociale<sup>29</sup>.

Trova qui ingresso la problematica del c.d. *benefits tourism* e quanto previsto dal regolamento 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale<sup>30</sup> e dalla direttiva 38/2004 sul diritto di circolazione e soggiorno dei cittadini europei<sup>31</sup>. In questa direttiva è forte la preoccupazione che i soggetti non economicamente attivi vengano a costituire un “unreasonable burden” per il sistema di assistenza sociale dello Stato ospitante (cfr. i considerando 10 e 17 e gli artt. 7 e 8).

È evidente il dominio di una certa cultura, quella che riconosce rilievo prioritario alla sostenibilità finanziaria a cui solo gli economicamente attivi contribuiscono in positivo, mentre i non economicamente attivi partono da premesse deteriori (ai fini della loro parità di trattamento), “pesando” e non “giovando” alle finanze sane<sup>32</sup>.

E così si possono rammentare alcuni recenti casi affrontati dalla Corte di giustizia (*Grey, Dano, Alimanovic, Garcia Nieto*), dove trova conferma che a fronte del diritto alla protezione sociale vi sta «the le-

---

<sup>29</sup> Va, in proposito rammentato che benché l’attuale art. 34 della Carta dei diritti non introduca distinzioni di sorta tra soggetti economicamente attivi ed inattivi, la versione originaria del progetto aveva un contenuto più restrittivo, contemplando esclusivamente i lavoratori ed i loro familiari quali destinatari delle prestazioni, cfr. A. GIORGIS, *Art. 34. Sicurezza sociale e assistenza sociale*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L’Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Bologna, 2001, p. 241.

<sup>30</sup> H. VERSCHUEREN, *Free movement or benefit tourism: the unreasonable burden of Brey*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 16/2014, pp. 147 ss., sottolinea come con il caso *Brey* la Corte di giustizia abbia aggiunto un requisito non richiesto dall’art 70 del regolamento 883/2004 ai fini dell’accesso alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo: quello della residenza ai sensi della direttiva 38/2004 e della conseguente necessità di non diventare un *unreasonable burden* per le finanze statali. Ma, in realtà, sottolinea l’A., la logica sottesa alla erogazione di tali prestazioni era diversa, presupponendo (secondo i lavori preparatori) ed in ragione della loro non esportabilità, una solidarietà tra Stati membri nel riconoscerle ai cittadini ospitati.

<sup>31</sup> A. CELOTTO, *Quando un «diritto» non è un diritto: sulla circolazione e soggiorno dei cittadini comunitari*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2010, p. 860, commentando tale direttiva, osserva come la libertà di soggiornare e circolare in seno al territorio dell’Unione sia in realtà «un diritto solo nominalmente».

<sup>32</sup> Come osservano S. GIUBBONI, G. ORLANDINI, *La libera circolazione dei lavoratori nell’Unione Europea*, cit., p. 240, «Questa vocazione alla cautela e al *self-restraint* è del resto sovente rintracciabile nella giurisprudenza della Corte, tradizionalmente attenta a misurare il possibile “impatto fiscale” o redistributivo di decisioni incidenti soprattutto sulle aree più interne (e protette) della sovranità sociale degli Stati membri»

gitimate interest of the Member States in... the protection of their public finances»<sup>33</sup> (par. 55) in quanto l'obiettivo della citata direttiva è di preservare «the financial equilibrium of the social assistance system of the Member States» (C-67/14, par. 62; C-299/14, par. 45).

Quale sia l'ampiezza degli strumenti di protezione sociale che rientrano nel raggio d'azione della direttiva si ricava poi dal collegamento con l'art. 70, par. 1, Regolamento CE 883/2004, nei termini definiti dalla Corte nel caso *Dano* (C-333/13, par. 63):

«That concept refers to all assistance schemes established by the public authorities, whether at national, regional or local level, to which recourse may be had by an individual who does not have resources sufficient to meet his own basic needs and those of his family and who by reason of that fact may, during his period of residence, become a burden on the public finances of the host Member State which could have consequences for the overall level of assistance which may be granted by that State».

In definitiva, come precisato nel caso *Alimanovic* (C-67/14, par. 45) «the predominant function of the benefits at issue ... is in fact to cover the minimum subsistence costs necessary to lead a life in keeping with human dignity» (corsivo nostro).

Sulla base dell'art. 7, Direttiva 38/2004, è consentito allo Stato membro:

«of refusing to grant social benefits to economically inactive Union citizens who exercise their right to freedom of movement solely in order to obtain another Member State's social assistance although they do not have sufficient resources to claim a right of residence. To deny the Member State concerned that possibility would... thus have the consequence that persons who, upon arriving in the territory of another Member State, do not have sufficient resources to provide for themselves would have them automatically, through the grant of a special non-contributory cash benefit which is intended to cover the beneficiary's subsistence costs»<sup>34</sup> (C-333/13, parr. 78-79).

---

<sup>33</sup> *Brey*, C-140/12, par. 55.

<sup>34</sup> *Dano*, C-333/13, parr. 78-79.

Ed è proprio questa la logica enfatizzata dalla lettera del (ex) *Premier* inglese al Presidente del Consiglio europeo sul tema delle riforme dell’UE:

«The UK believes in an open economy. But we have got to be able to cope with all the pressures that free movement can bring – on our schools, our hospitals and our public services... we can reduce the flow of people coming from within the EU by reducing the draw that our welfare system can exert across Europe. So we have proposed that people coming to Britain from the EU must live here and contribute for four years before they qualify for in-work benefits or social housing. And that we should end the practice of sending child benefit overseas»<sup>35</sup>.

Ora, non si discute del fatto che il *benefits tourism* sia a sua volta figlio di una cultura che non va alimentata, quella dell’abuso del diritto in ambito europeo, ciò che si discute è l’impostazione valoriale e culturale dalla quale si parte per affrontare il problema che di certo non giova allo sviluppo della solidarietà e del comune sentire europeo, ponendo, viceversa, in prima linea il “valore” finanziario<sup>36</sup>. Questa *ratio* fa il paio con quella (più becera) che vive l’altro – sia pure cittadino europeo – unicamente come qualcuno che “distrae” risorse alla “borsa” del proprio Stato<sup>37</sup>, in barba ai principi della dignità umana, della uguaglianza e della solidarietà su cui – pure – l’Unione europea si fonda<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Come sottolineato da G. ALLEGRI, *Brexit, questione sociale, sovranismi: ever loser Union*, in *federalismi.it*, n. 23/2015, pp. 5-6, «La questione della sicurezza sociale continentale rimane quindi il grande tema inavaso dalle classi dirigenti europee e l’ultimo punto della lettera di David Cameron sembra mettere queste classi dirigenti dinanzi alle loro debolezze: l’assenza di un reale sentimento di solidarietà pan-europea è alla base delle crisi dell’Eurozona e del “ricatto” britannico di restringere le garanzie universalistiche del tradizionale *Welfare* inglese».

<sup>36</sup> T. N. POLI, *Diritti sociali ed eguaglianza nello spazio giuridico europeo*, in *Amministrazione in Cammino*, p. 21, sottolinea il *favor* per le libertà economiche sotteso a tale logica.

<sup>37</sup> In merito all’accentuato diffondersi di tali “paure” in Europa, nonché sulla connessione con le protezioni redistributive offerte dallo Stato sociale, Z. BAUMAN, *L’Europa è un’avventura*, Roma-Bari, 2012, pp. 93 ss.

<sup>38</sup> Basti citare l’art. 3, TUE, nonché i Titoli della Carta dei diritti fondamentali dell’UE.



*b) Misure di austerità*

La Corte si è finora rifiutata di entrare nel merito dei ricorsi proposti per valutare se le misure di *austerità* deliberate dagli Stati membri in applicazione delle condizionalità negoziate a livello europeo fossero o meno compatibili con alcuni diritti sociali tutelati dalla Carta. Così ha potuto concludere facendo leva sull'art. 51 della Carta, ritenendo tali misure non attuative del diritto europeo.

Eppure la Corte stessa ha ammesso la possibilità di ricondurre al diritto europeo anche accordi di natura internazionale come il MES. In particolare, nel caso *Pringle*, in un paragrafo che ha destato poca attenzione (par. 174), la Corte si pronuncia sulla propria competenza (art. 37, par. 3, Trattato MES; art. 273 TFUE) a conoscere delle decisioni del *Board of Governors* del MES relative all'applicazione ed interpretazione del trattato stesso in ipotesi di controversia tra il MES e gli Stati membri o tra quest'ultimi. Ebbene, essa dichiara:

«it must be observed that a dispute linked to the interpretation or application of the ESM Treaty is likely also to concern the interpretation or application of provisions of European Union law. Under Article 13(3) of the ESM Treaty, the MoU which is to be negotiated with the Member State requesting stability support must be fully consistent with European Union law and, in particular, with the measures taken by the Union in the area of coordination of the economic policies of the Member States. Accordingly, the conditions to be attached to the grant of such support to a Member State are, at least in part, determined by European Union law» (corsivo nostro).

Coerenza avrebbe voluto che nei successivi paragrafi la Corte, proprio perché riconosciutasi competente in ragione del fatto che l'interpretazione o l'applicazione del Trattato MES può vertere altresì sulla interpretazione ed applicazione di disposizioni del diritto dell'Unione, compiesse il passaggio logico conseguente, facendo rientrare le applicazioni di tale Trattato nel raggio d'azione della Carta dei diritti fondamentali *ex art. 51*. Ed invece, nei noti paragrafi 178-180, ritorna sui propri passi escludendo simile possibilità.

Parte della dottrina ha, a sua volta, dimostrato il percorso ermeneutico che il Giudice lussemburghese avrebbe potuto svolgere in rapporto alle misure di *austerità* adottate dagli Stati membri in esecuzione di impegni presi (anche) con le autorità europee (in particolare con la

Commissione e la BCE) per farle rientrare nel campo d’azione della Carta, benché eventualmente negoziate sulla base del MES<sup>39</sup>.

Lo stesso Parlamento europeo, nel pronunciarsi sul Meccanismo europeo di stabilità, ha più volte denunciato l’esigenza di una valutazione di impatto sociale<sup>40</sup> ed espresso rammarico per l’esonero da vincoli in rapporto alla Carta europea dei diritti fondamentali, alla CEDU ed alla Carta sociale europea<sup>41</sup>.

Ciononostante, l’impostazione della Corte è finora rimasta “pilatesca”. Essa ha innanzitutto dichiarato inammissibili i ricorsi per l’annullamento della decisione del Consiglio 2010/320/UE (adottata nel quadro della procedura per disavanzo eccessivo ex artt. 126, par. 9 e 136 TFUE e modificata dalle decisioni 2010/486/UE e 2011/57/UE) presentati dal sindacato greco *Adedy* (confederazione sindacale del pubblico impiego ellenico) per difetto di legittimazione ex art. 263 TFUE. La decisione del Consiglio imponeva una serie di riforme per il risanamento del bilancio tra cui la modificazione del trattamento economico dei funzionari e degli impiegati del settore pubblico (mediante la riduzione delle indennità pasquali, estive e natalizie, il prolungamento dell’età pensionabile a 65 anni ed il decremento delle pensioni, il regime delle allocazioni familiari, la percentuale dei nuovi assunti in rapporto ai pensionamenti, la gestione del patrimonio pubblico). L’ordinanza conclude ritenendo che l’impugnata decisione non sia idonea a produrre effetti diretti sulla situazione giuridica dei ricorrenti in quanto le autorità greche disporrebbero, in sede di attuazione, di un importante potere discrezionale<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> C. BARNARD, *The Charter the Court and the Crisis*, in *Legal Studies Research Paper Series - University of Cambridge Faculty of Law*, n. 18/2013. L. FROMONT, *L’application problématique de la Charte des droits fondamentaux aux mesures d’austérité : vers une immunité juridictionnelle*, in corso di pubblicazione in *Journal Européen de droits de l’homme*.

<sup>40</sup> Risoluzione 23 marzo 2011, No. 2010/0821 (NLE), sulla proposta di emendamento dell’art. 136 TFUE per un meccanismo di stabilità nella zona euro.

<sup>41</sup> Risoluzione del 13 marzo 2014, No. 2013/2277(INI), sul ruolo della *Troika* nei paesi dell’area euro sottoposti a programma di aggiustamento.

<sup>42</sup> Ordinanze del 27 novembre 2012, T-541/10 e T-215/11. In particolare, con analoga impostazione, le due ordinanze non ritengono soddisfatta la duplice condizione di ammissibilità del ricorso in annullamento: «In accordance with settled case-law, the condition that the decision forming the subject-matter of the proceedings must be of direct concern to a natural or legal person, as laid down in the fourth paragraph of Article 230 EC, requires, in principle, two cumulative criteria, namely that the contested measure, first, must affect directly the legal situation of the individual and, second, leave no discretion to its addressees, who are entrusted with the task of implementing it, such implementation

Possono altresì rammentarsi le pronunce in via pregiudiziale relative alle leggi adottate da Portogallo e Romania per introdurre misure finanziarie che, mirando all'equilibrio di bilancio, hanno modificato *in pejus* il trattamento economico dei dipendenti pubblici. Tali misure sono state adottate in conseguenza degli impegni presi con la sottoscrizione del *Memorandum of Understanding*<sup>43</sup>, esprime le “condizionalità” cui è stata subordinata la concessione di aiuti finanziari. I giudici del rinvio dubitavano della compatibilità delle riduzioni salariali introdotte dalle rispettive leggi nazionali con alcuni articoli della Carta, in particolare l'articolo 17, par. 1 (indicato nell'ordinanza di rinvio del giudice rumeno) e gli articoli 20, 21, par. 1 e 31 par. 1 (quest'ultimo indicato dall'ordinanza di rinvio del giudice portoghese). La Corte ha avuto gioco facile nel liberarsi delle questioni senza entrare nel merito sottolineando come il giudice del rinvio non avesse offerto concreti elementi per ritenere che le leggi in oggetto fossero state adottate in applicazione del diritto europeo<sup>44</sup>, dichiarando perciò la propria manifesta incompetenza<sup>45</sup>.

In definitiva, e nonostante le sollecitazioni di dottrina e parlamento europeo, le misure di *austerity* adottate dagli Stati in conseguenza di impegni presi in sede europea si sono finora venute a trovare in una sorta di limbo, non essendo state testate quanto alla loro compatibilità con la Carta dei diritti. Le uniche istanze internazionali che hanno espresso forti critiche nei loro confronti a causa dell'incidenza su fondamentali diritti sociali, sono di natura non giurisdizionale, in particolare: il Comitato europeo dei diritti sociali<sup>46</sup> e l'Organizzazione inter-

---

being purely automatic and resulting from EU rules without the application of other intermediate rules» (cfr. rispettivamente i parr. 64 e 66 delle ordinanze).

<sup>43</sup> Cfr. MoU del 17 maggio 2011 per il Portogallo (negoziato sulla base del Regolamento UE No. 407/2010 istituente una *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM)); ed il MoU del 29 giugno 2011 per la Romania. Questi paesi ricevevano finanziamenti anche dal FMI e, la Romania, dalla Banca Mondiale.

<sup>44</sup> Si ricorda, infatti, che ai sensi dell'art. 51, la Carta vincola gli Stati membri limitatamente alle ipotesi di applicazione del diritto europeo, ne deriva che solo nei limiti di tale ambito la Corte è competente, ex art. 267 TFUE, ad interpretare in via pregiudiziale le disposizioni di tale atto.

<sup>45</sup> Cfr. in particolare le ordinanze C-128/12; 264/12; 665/13 (per il Portogallo) e le ordinanze C-434/11; C-462/11; C-134/12; C-369/12 (per la Romania).

<sup>46</sup> Su cui cfr. G. GUIGLIA, *Il ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, pp. 7 ss.: «E dunque, anche sotto il profilo procedurale, mi sembra che il CEDS abbia assunto – e continui a mantenere tuttora – posi-

nazionale del lavoro<sup>47</sup>. Viceversa, le due Corti (di Lussemburgo e di Strasburgo) hanno preferito far passare indenne la discrezionalità politica delle istituzioni europee e degli Stati membri in materia di scelte economico-sociali.

## 2.2 L’approccio metodologico della Corte costituzionale: le finanze sane che “pesano” sui diritti sociali

Nella giurisprudenza della Corte costituzionale relativa alla tensione tra i bisogni sociali e le esigenze di bilancio<sup>48</sup> sembra emergere, in alcune recenti pronunce, un significativo indirizzo metodologico e valoriale. La Corte approfondisce, infatti, l’*iter* motivazionale della normativa recante modifiche *in pejus* di fondamentali diritti sociali giustificate da esigenze economico-finanziarie al fine di avere migliore contezza del “peso” da attribuire a quest’ultime nel bilanciamento – in termini di ragionevolezza e proporzionalità – con i primi.

La situazione si è resa più pressante, per la nostra Corte, soprattutto in relazione alle politiche di “taglio” della spesa pubblica adottate nel periodo in cui il nostro Paese era sottoposto a procedura per *deficit* eccessivo (*ex art.* 126 TFUE, artt. 3 ss, Regolamento CE, No. 1467/97 e artt. 9 ss. Regolamento UE No. 473/2013)<sup>49</sup>.

---

zioni più garantistiche rispetto ad altri organismi, interni e sovranazionali, intervenuti a più riprese durante la crisi, rispettivamente per elaborare o sottoporre a giudizio le misure statali di austerità. Secondo il Comitato, infatti, l’obbligo di garantire un’effettiva tutela dei diritti sociali in tempo di crisi implica anche specifici obblighi procedurali a carico degli Stati; obblighi che, in sostanza, derivano dall’applicazione del principio di proporzionalità combinato con il principio (relativo) di non regressione e quindi sostenuti dall’esigenza di verificare la disponibilità di misure alternative idonee a perseguire l’interesse generale con minore sacrificio dei diritti sociali e individuali coinvolti» (p. 14).

<sup>47</sup> L. FROMONT, *L’application problématique de la Charte des droits fondamentaux aux mesures d’austérité: vers une immunité juridictionnelle*, cit.

<sup>48</sup> Per un approfondimento sulla giurisprudenza della Corte in “tempo di crisi”, cfr. D. TEGA, *Welfare Rights in Italy*, in C. KILPATRICK, B. DE WITTE (edited by), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone*, cit., pp. 52 ss.; A. LO FARO, *Fundamental Rights challenges to Italian labour law developments in the time of economic crisis: an overview*, in C. KILPATRICK, B. DE WITTE (edited by), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone*, cit., pp. 60 ss.

<sup>49</sup> Il Consiglio, con decisione del 19 gennaio 2010 (2010/286/UE) ha dichiarato l’esistenza di un deficit eccessivo per l’Italia e la relativa procedura si è chiusa con la decisione del Consiglio del 21 giugno 2013 (2013/314/UE). Mentre, come noto, il nostro Paese non ha finora intavolato negoziati per ottenere aiuti finanziari, a differenza di quanto fat-

Quale che sia la via di accesso dei vincoli economico-finanziari che dall'Unione penetrano nel nostro ordinamento, ora per il tramite della legislazione europea direttamente vincolante (regolamenti del *six pack* e del *two pack*) ora per il tramite del rinvio mobile contenuto nelle nuove costituzionali di cui agli artt. 81, 97 e 119, nonché nella legge di attuazione n. 232/2012<sup>50</sup>, la Corte non si è sottratta alla necessità di bilanciarli con altri principi e diritti costituzionali fondamentali. In questo modo, tali vincoli sono “usciti” dal dominio delle scienze economiche<sup>51</sup>, per entrare – entro una certa prospettiva – nel costituzionale<sup>52</sup>, esponendo la Corte rispetto ad un terreno “minato”<sup>53</sup>. Icastico, in merito, il punto 5.2 del considerato in diritto della sentenza n. 8 del 2013, relativo ad un particolare orientamento di politica economica (le c.d. liberalizzazioni), dove la Corte ne enfatizza gli effetti positivi in

---

to da Portogallo, Grecia, Irlanda, Spagna, Cipro e Romania che hanno ricevuto assistenza finanziaria da vari meccanismi (oltre che dall'IMF) variamente modulati a seconda dello Stato, quali l'ESM, l'EFSF, l'EFSM, la *EU balance of payments assistance facility*. Va, altresì, rammentata la lettera del 5 agosto 2011 inviata dai “due Presidenti” della BCE (Jean-Claude Trichet e Mario Draghi) al Presidente del Consiglio italiano che indicava dettagliatamente una serie di riforme di cui il nostro Paese necessitava per recuperare la fiducia dei mercati finanziari.

<sup>50</sup> Sottolinea come, attraverso il recepimento di tali regole, «ciò che ha un rilievo politico per l'Unione presenta invece rilievo giuridico all'interno degli ordinamenti nazionali; cosicché i margini di negoziazione per aggiustare o correggere in via interpretativa i vincoli europei (come del resto è ripetutamente avvenuto) vengono limitati dalla necessità di rispettare le regole nazionali», A. BRANCASI, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano (stesura provvisoria)*, in *Gruppo di Pisa - Rivista*, antepresa delle relazioni tenute alle *V giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale - «La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale»*, Lecce, 14 e 15 settembre 2012, p. 4.

<sup>51</sup> C. BUZZACCHI, *Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità: il tema del debito*, in *Forum di Quaderni Costituzionali - Rassegna*, 2016, pp. 3-8, sottolinea come nel nuovo art. 81, siano entrati due concetti di natura prettamente economica, quello di equilibrio di bilancio e di debito pubblico, che diventano, pertanto, giustiziabili e come il ricorso all'indebitamento assuma una connotazione negativa nei termini in cui esso non sia sostenibile in una visione di lungo termine.

<sup>52</sup> M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, n. 3/2013.

<sup>53</sup> Come già sottolineato da S. BARTOLE, *Articolo 81*, in *Commentario della Costituzione*, G. BRANCA (a cura di), Bologna-Roma, 1979, p. 198, l'intenzione dei costituenti era quella di evitare di prendere posizione su specifiche dottrine economiche, in particolare quella del pareggio di bilancio.

termini di crescita e stabilità finanziaria:

«Non è difficile cogliere la *ratio* del legame tracciato dal legislatore fra le politiche economiche di liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, e le implicazioni finanziarie delle stesse. Secondo l'impostazione di fondo della normativa – ispirata a quelle evidenze economiche empiriche che individuano una significativa relazione fra liberalizzazioni e crescita economica, su cui poggiano anche molti interventi delle istituzioni europee – è ragionevole ritenere che le politiche economiche volte ad alleggerire la regolazione, liberandola dagli oneri inutili e sproporzionati, perseguano lo scopo di sostenere lo sviluppo dell'economia nazionale. Questa relazione tra liberalizzazione e crescita economica appare ulteriormente rilevante in quanto, da un lato, la crescita economica è uno dei fattori che può contribuire all'aumento del gettito tributario, che, a sua volta, concorre alla riduzione del disavanzo della finanza pubblica».

Il ruolo del giudice costituzionale risulta quindi complicato dall'esigenza di tener conto delle teorie economiche sottese alle scelte politiche volte ad affrontare il periodo di crisi. Ma se: «l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è... suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano» è tuttavia «compito dello Stato garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il quale, certo, non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma con altrettanta certezza *non può consentire deroghe al principio di uguaglianza, sul quale è fondato l'ordinamento costituzionale*»<sup>54</sup> (corsivo nostro). Fermo restando che, al fine di evitare lo sconfinamento del merito, il sindacato sulle scelte di politica economico-sociale si dovrà mantenere «nei limiti della evidente irragionevolezza»<sup>55</sup>.

Sulla base di tali premesse, la Corte costituzionale italiana si è posta entro certi termini in linea con l'approccio seguito dalla Corte portoghese nelle sentenze 353/2012 e 187/2013. Questo indirizzo, inau-

---

<sup>54</sup> Come rammentato nella sentenza 223 del 2012, punto 13.3 del considerato in diritto.

<sup>55</sup> Sentenza 310 del 2013, punto 13.11 del considerato in diritto.

gurato con cautela dalla sentenza n. 70 del 2015<sup>56</sup>, riguardante la sospensione biennale del meccanismo perequativo delle pensioni di importo superiore a tre volte il minimo INPS (comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011), è stato approfondito in due più recenti pronunce. Nel punto 10 del considerato in diritto, tale sentenza afferma:

«L'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. *Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio.* Risultano, dunque, intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.). Quest'ultimo è da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del *principio di solidarietà* di cui all'art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di *eguaglianza sostanziale* di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.» (punto 10 del considerato in diritto, corsivo nostro).

Compiendo un passo ulteriore, la sentenza n. 178 del 2015 sul blocco della contrattazione collettiva e degli stipendi nel pubblico impiego (previsto dall'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, per gli anni 2011-2013, esteso all'anno successivo dalla legge di stabilità per il 2014) verifica l'effettiva gravità della situazione economica e finanziaria facendo riferimento sia ai lavori preparatori (ripercorsi nel dettaglio, anche per il dibattito in commissione) che a fonti ufficiali (dati offerti dall'ARAN e dalla Corte di conti)<sup>57</sup>. Giunge quindi a dichiarare incostituzionale la proroga ulteriore, fino al 31 dicembre 2015, della contrattazione economica collettiva, in quanto: «L'estensione fino al 2015 delle misure che inibiscono la contrattazione economica e che, già per

<sup>56</sup> A. ANZON DEMMING, *Un'inedita altalena nella giurisprudenza della Corte sul principio dell'equilibrio di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, p. 683, ritiene che, «il maldestro richiamo all'assenza di analitica motivazione da parte del legislatore sulle ragioni finanziarie del blocco può suonare anche come un *escamotage* della Corte per evitare di misurarsi con il problema della portata economica della questione e quindi, di compiere essa stessa il necessario bilanciamento tra i diversi interessi in gioco, così coinvolgendo il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio».

<sup>57</sup> Cfr. punto 12.2 del considerato in diritto.

il 2013-2014, erano state definite eccezionali, svela, al contrario, un assetto durevole di proroghe. In ragione di una vocazione che mira a rendere strutturale il regime del “blocco”, si fa sempre più evidente che lo stesso si pone di per sé in contrasto con il principio di libertà sindacale sancito dall’art. 39, primo comma, Cost.»<sup>58</sup>; infatti, prosegue la Corte, «Il carattere ormai sistematico di tale sospensione sconfinava... in un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale (art. 39, primo comma, Cost.), indissolubilmente connessa con altri valori di rilievo costituzionale e già vincolata da limiti normativi e da controlli contabili penetranti (artt. 47 e 48 del d.lgs. n. 165 del 2001), ed esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa, all’interno di una coerente programmazione finanziaria (art. 81, primo comma, Cost.)», pertanto, “Il sacrificio del diritto fondamentale tutelato dall’art. 39 Cost..., non è più tollerabile.”<sup>59</sup>. Analogamente, nella recente sentenza n 108 del 2016, la Corte sottopone a stretto scrutinio «se la certezza del diritto, correlata alle esigenze di stabilità, di sicurezza e definitività dei rapporti giuridici nascenti dal contratto, sia comprimibile da un dato normativo successivo ispirato alle eccezionali esigenze di contenimento della spesa»<sup>60</sup>, volto a modificare *in pejus*, nel comparto della scuola, il trattamento retributivo degli assistenti amministrativi incaricati di svolgere mansioni superiori per l’intero anno scolastico con la copertura di posti vacanti o disponibili di direttore dei servizi generali e amministrativi (art. 1, cc. 44-45, legge stabilità per il 2013). In merito, «Il principio dell’affidamento, benché non espressamente menzionato in Costituzione, trova tutela all’interno di tale precetto tutte le volte in cui la legge ordinaria muti le regole che disciplinano il rapporto tra le parti come consensualmente stipulato. È bene in proposito ricordare che, pur non potendosi escludere che il principio per cui il contratto ha forza di legge tra le parti (art. 1372 del codice civile) possa subire limitazioni da fonte esterna, e quindi non necessariamente consensuali, non è consentito che la fonte normativa sopravvenuta incida irragionevolmente su un diritto acquisito attraverso un contratto regolarmente stipulato secondo la disciplina al momento vigente»<sup>61</sup>. Sulla scorta di tale premessa, la Corte ritiene «re-

---

<sup>58</sup> Punto 15.2 del considerato in diritto.

<sup>59</sup> Punto 17 del considerato in diritto.

<sup>60</sup> Punto 3 del considerato in diritto.

<sup>61</sup> Punto 3 del considerato in diritto.



cessive» in relazione a tale principio «le ragioni del contenimento della spesa», oltre che non proporzionate al sacrificio imposto, tanto più in quanto non suffragate «da alcuna relazione tecnica circa i risparmi da conseguire», sicché, «il bilanciamento tra la posizione privata incisa dalla retroattività della norma e l'interesse pubblico sotteso al contenimento della spesa rende la disposizione stessa contrastante con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della lesione del principio dell'affidamento»<sup>62</sup>.

Sono impostazioni come queste, che fanno il paio con quelle assunte da altre Corti nazionali (*in primis*, quella portoghese)<sup>63</sup> che contribuiscono a dimostrare l'insostenibilità di una *governance* economica europea “cieca” sul versante sociale, ancor più insostenibile in ambito UEM, dove gli Stati membri hanno perso sovranità nella politica monetaria mentre la sovranità nelle politiche economiche e di bilancio è ridimensionata da meccanismi rafforzati di sorveglianza e di sanzione.

### 3. La dimensione sociale nel contesto dell'UEM: spunti ricostruttivi

L'Unione europea – nonostante le intenzioni dei padri fondatori sulla divisione di compiti tra Comunità e Stati nazionali – ha dovuto fare ben presto i conti con il lato “sociale”<sup>64</sup>. E ciò sia nell'ambito dell'integrazione negativa, quale “spillover” prodotto dall'esercizio delle libertà economiche fondamentali e dall'applicazione delle regole

<sup>62</sup> Punto 4 del considerato in diritto.

<sup>63</sup> Per un'analisi della giurisprudenza costituzionale di alcuni Stati europei in periodo di crisi si rinvia a C. KILPATRICK, B. DE WITTE (a cura di), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, cit.

<sup>64</sup> E con ciò non si intende entrare nel merito dell'ampia *querelle* formatasi intorno all'ambiguo concetto di Modello Sociale Europeo su cui si è espressa la letteratura di diversi ambiti disciplinari. Per tutti, cfr. C. PINELLI, *Modello Sociale Europeo e costituzionalismo europeo*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2008, pp.251 ss.; C. SARACENO, *Il welfare. Modelli e dilemmi della cittadinanza sociale*, Bologna, 2013, pp. 27 ss.; F. W. SCHARPF, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, in *MPIfG Working Paper*, n. 8/2002; C. MATHIEU, H. STERDYNIK, *Le modèle social européen et l'Europe sociale*, in *Revue de l'OFCE*, n. 104/2008, pp. 46 ss.; A. M. GUILLEMARD, *Social rights and welfare: Change and continuity in Europe*, in P. BOJE, M. POTŮČEK, (a cura di), *Social Rights, Active Citizenship, and Governance in the European Union*, cit., pp. 35 ss.; A. ALAIMO, *Da «Lisbona 2000» a «Europa 2020». Il «Modello Sociale Europeo» al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, in *Diritto dell'Unione europea e comparato*, 2012, III, pp. 226 ss.

comunitarie sulla concorrenza, sia nell'ambito dell'integrazione positiva, realizzata soprattutto attraverso la normativa in materia lavoristica ed il coordinamento delle politiche sociali (MAC)<sup>65</sup>. Mentre per il primo profilo (integrazione negativa) è la giurisprudenza della Corte di giustizia che ha contribuito a dettare il bilancio tra economico e sociale, per il secondo profilo (integrazione positiva) è la volontà tecnico-politica che ha dominato, e domina, la scena.

In parallelo deve inoltre rammentarsi come la prospettiva dell'Unione si sia andata allargando dal sociale riferito al solo lavoratore, con specifico riguardo alla parità di trattamento ed alla salute e sicurezza negli ambienti di lavoro, al sociale riferito ad una cerchia più ampia di soggetti, includendo coloro che non occupano alcun particolare *status* se non quello di cittadini europei (non economicamente attivi)<sup>66</sup>.

L'approccio dell'Unione al sociale è altresì – diacronicamente – collegabile ad alcune tappe evolutive che guardano più da vicino nascita e sviluppo dell'UEM.

Così, se con il Trattato di Maastricht è stata prevista l'Unione monetaria ed i c.d. parametri di finanza pubblica al cui rispetto ne era subordinato l'ingresso, nonché il coordinamento delle politiche economiche, l'allegato Protocollo sulla politica sociale rappresenta il *counterbalancing*<sup>67</sup>. Come a dire: alla prevista perdita di sovranità naziona-

---

<sup>65</sup> Per una analisi sul punto si rinvia a SWD(2016) 50 final, *The EU Social Acquis*. Per la descrizione del "modello sociale" europeo in rapporto alle dinamiche del mercato interno, si rinvia S. SCIARRA (a cura di), *Solidarietà, mercato e concorrenza nell'welfare italiano. Profili di diritto interno e comunitario*, Bologna, 2007, in particolare alla parte seconda (Servizi sociali tra solidarietà e concorrenza, pp. 109 ss. con i contributi di E. MENICETTI e A. ALBANESE); nonché a S. GIUBBONI, *Social Rights and Market Freedom in the European Constitution. A Labour Law Perspective*, Cambridge, 2009; nonché, in una prospettiva più comprensiva, che guarda alle dinamiche dell'integrazione sia negativa che positiva, attraverso l'OMC, cfr. G. DE BURCA (a cura di), *Eu Law and the Welfare State*, Oxford University Press, 2005; C. MATHIEU, H. STERDYNIK, *Le modèle social européen et l'Europe sociale*, cit. Va, altresì, rammentato che l'approccio dell'Unione al sociale è stato definito come una «*Third Way ideology*» rispetto al «*neo-liberalism*» ed alla «*social democracy*», S. FREDMAN, *Transformation or Dilution: Fundamental Rights in the EU Social Space*, in *European Law Journal*, Vol. 12, n. 1/2006, in particolare pp. 43 ss.

<sup>66</sup> Può, in merito, ricordarsi che già con la direttiva direttiva 90/364/CEE del Consiglio è stato introdotto il diritto di soggiorno per cittadini degli Stati membri che non beneficiavano di questo diritto in virtù di altre disposizioni del diritto comunitario e per i loro familiari.

<sup>67</sup> Cfr. C. DE LA PORTE, P. POCHET, G. ROOM, *Social benchmarking, policy making and new governance in the EU*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 11, n.4/2001, p. 296.

le nella decisione di svalutazioni competitive, alla limitazione della medesima in forza del *ratio* di *deficit* e debito pubblico e del coordinamento delle politiche economiche, hanno fatto da contrappunto, da un lato, la previsione della cittadinanza europea, dall'altro lato, l'espresso riferimento alla politica sociale, sia pure all'interno di un Protocollo (a causa dell'*opting out* della Gran Bretagna)<sup>68</sup>.

Nell'anno in cui viene adottato il Patto di Stabilità e Crescita (1997) che, sin da subito, prevede meccanismi di coordinamento e sorveglianza peculiari per l'UEM (cfr. artt. 3-4-5, Regolamento CE n. 1466/97; artt. 5 ss., Regolamento CE n. 1467/97), il Trattato di Amsterdam assorbe in un apposito titolo il Protocollo sulla politica sociale, fornisce quindi una espressa e dettagliata base legale al coordinamento delle politiche in materia di occupazione (SEO)<sup>69</sup> e prevede il MAC in materia sociale<sup>70</sup>.

Nel 2000, a contrappunto dell'avvenuta costituzione della BCE e dell'introduzione della Moneta unica (nel 1999), il Trattato di Nizza

---

<sup>68</sup> Per una dettagliata descrizione delle modalità evolutive della dimensione sociale nell'Unione (attraverso il MAC), nonché delle ragioni politiche che l'hanno posta come contropartita dell'integrazione economico-monetaria e che hanno comportato l'espansione dalle politiche per l'occupazione alla lotta alla povertà ed esclusione sociale, cfr. S. SACCHI, *Il metodo aperto di coordinamento, origini, ragioni e prospettive del coordinamento delle politiche sociali*, in *Il Politico*, n. 1/2007, in particolare alle pp. 25 ss.; nonché K. ARMSTRONG, *Governing social inclusion – Europeanization through policy coordination*, Oxford University Press, 2010, pp. 50 ss.

<sup>69</sup> Tale previsione, ora contenuta nell'art. 148, TFUE, trova il precedente nel Consiglio europeo del 20-21 novembre 1997 che ha avviato il c.d. *Luxembourg Process* ai fini del coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati membri sulla base di *National Action Plans* presentati dai medesimi annualmente e delle conseguenti raccomandazioni del Consiglio. Questo complesso sistema di coordinamento è ora meglio integrato nel semestre europeo attraverso la sottoposizione del Programma nazionale di Riforma alla Commissione ed al Consiglio (artt. 3-4, Regolamento (CE) No. 1466/97 come modificato dall'art. 1, parr. 6-7, Regolamento (UE) No. 1175/2011).

<sup>70</sup> Riguardo ai vari metodi di coordinamento previsti dai Trattati, sin dal 1958, in relazione alle diverse *policies* e con specifico riguardo al MAC che vedrebbe il proprio nucleo di origine nei processi di Lussemburgo, Cardiff e Colonia e che sarebbe stato poi formalmente adottato dalla Strategia di Lisbona, si rinvia a D. HODSON, I. MAHER, *The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, n. 4/2001, pp. 719 ss. Quanto al rapporto del MAC con le tradizionali categorie del costituzionalismo, si rinvia a G. DE BURCA, *The Constitutional Challenge of New Governance in the European Union*, in *Oxford Journal*, vol. 56, n. 1/2003, pp. 403 ss., secondo cui «the OMC constitute a challenge to several of the premises on which the EU's traditional constitutional self-understanding rests, and that the apparent contrast between the reality of new governance and the persistence of key elements of traditional constitutionalism merits further exploration».

introduce un espresso riferimento sia alla lotta contro l’esclusione sociale che alla modernizzazione dei sistemi di sicurezza sociale (attuale art. 153, par. 1, TFUE), e, su queste basi, il Consiglio europeo di Lisbona<sup>71</sup>, sulla falsariga del coordinamento delle politiche per l’occupazione, dà formale avvio al processo di coordinamento in materia di inclusione sociale<sup>72</sup>, ponendola tra le priorità dell’Agenda a fianco di quelle di stampo prettamente economico ed occupazionale. Sempre con Trattato di Nizza viene istituito il “Comitato per la protezione sociale” collegato alla gestione del MAC, mentre nello stesso scorno temporale si colloca la proclamazione della Carta europea dei diritti fondamentali, con l’ambizioso obiettivo di superare ogni gerar-

---

<sup>71</sup> È noto il passaggio chiave della *Lisbon Strategy*, come risulta dalle conclusioni del Consiglio europeo del 23-24 marzo 2000, par. 5, «The Union has today set itself a **new strategic goal** for the next decade: *to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion*». Come sottolineato dalla Comunicazione della Commissione COM(2003) 261 *final Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection*, p. 7, la Strategia di Lisbona e la conseguente Agenda Sociale hanno posto il *focus* sulla stretta interazione tra politiche economiche e occupazionali e sistemi di protezione sociale e sulla conseguente necessità di procedere ad un migliore coordinamento, sincronizzazione e semplificazione dei relativi processi: «Policy cooperation on social protection made a huge step forward when the Lisbon European Council outlined its vision of an integrated socio-economic strategy for Europe for the decade to 2010. The Lisbon conclusions attached considerable importance to the contribution which social protection systems were to make to achieving the new strategic goals... This view of social protection as an important element in overall socio-economic policy was further strengthened in the Social Policy Agenda adopted by the Nice European Council. At its heart was the idea of the policy triangle involving the creation of a virtuous circle of economic, employment and social protection policies». Lo scarso successo di tale Strategia è così interpretato da Come osservato da C. PINELLI, *I rapporti economico-sociali fra Costituzione e Trattati europei*, in C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La Costituzione economica: Italia, Europa*, cit., p. 38: «Lisbona era essenzialmente un tentativo di riorientare i welfare nazionali attraverso la riallocazione della spesa pubblica dalle classiche politiche redistributive, dove il consenso elettorale è noto e quantificabile, all’investimento in settori (formazione, ricerca, innovazione tecnologica) che aumentano la “crescita sostenibile”, ma lungo circuiti diffusi, che impediscono di cogliere in anticipo gli effetti delle misure da adottare sul consenso elettorale. E le classi politiche hanno preferito non abbandonare il noto per l’ignoto».

<sup>72</sup> Cfr. le conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona in particolare al par. 32, ove si afferma: «*Policies for combating social exclusion should be based on an open method of coordination combining national action plans and a Commission initiative for cooperation in this field to be presented by June 2000*».

chia tra diritti consacrandone al distribuzione tra Titoli dedicati a valori indivisibili, tra cui quelli della dignità, uguaglianza e solidarietà<sup>73</sup>.

L'approccio europeo al sociale, che con la Strategia di Lisbona sembra aver assunto una declinazione più inclusiva, tornerà poi a piegarci verso i prioritari obiettivi di *growth and jobs* come testimonia il tentativo della Commissione Barroso, nel 2005, di ridimensionare il raggio d'azione sociale attraverso il rilancio di tale Strategia<sup>74</sup>.

Questa ambivalenza europea permane e si formalizza, nel 2010, con la Strategia Europa 2020 che pone gli obiettivi prioritari di una *smart, sustainable and inclusive growth*, in coerenza con la predominante preoccupazione "economicista"<sup>75</sup> che sovrasta il momento di forte crisi economico-finanziaria<sup>76</sup>. Sono questi, infatti, gli anni (2010-2013) in cui si assiste alla ristrutturazione della *governance* economica europea, con significativi rinforzi e peculiarità per l'ambito UEM<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> La diatriba sulla portata delle previsioni della Carta dei diritti fondamentali riferite al sociale, se principi o diritti, è nota e, in merito, si rinvia, tra gli altri a T. K. HERVEY, J. KENNER, *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights – A Legal Perspective*, Portland, 2003.

<sup>74</sup> COM(2005) 24 del 2 febbraio 2005.

<sup>75</sup> Cfr. le Conclusioni del Consiglio europeo del 25-26 marzo 2010 e l'adozione della «*Europe 2020 Strategy for Growth and Jobs*» da parte del Consiglio europeo del giugno 2010; nonché i conseguenti "orientamenti ingrati" contenuti nella raccomandazione del Consiglio (2010/410/UE) sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, e nella decisione (2010/707/UE) sugli orientamenti a favore dell'occupazione.

<sup>76</sup> In tale direzione, A. ALAIMO, *Da «Lisbona 2000» a «Europa 2020». Il «Modello Sociale Europeo» al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, cit., pp. 233-234.

<sup>77</sup> Non è questa la sede per entrare nel dettaglio delle procedure di *governance* economica. Si rammentano, in merito, i principali strumenti normativi attraverso i quali si è andata sviluppando. Essa poggia le proprie basi sul Titolo VIII (Politica economica e Monetaria) del TFUE sulla cui base si è sviluppata la legislazione europea derivata da ultimo rafforzata attraverso il c.d. *six pack* (5 regolamenti e una direttiva: Regolamenti UE No. 1173/2001; No.1174/2011; No.1175/2011; No.1176/2011; No. 1177/2011; Direttiva No. 2011/85/UE) ed il *two pack* (Regolamenti UE No. 472/2013 e No. 473/2013) che hanno modificato il precedente Patto di Stabilità e Crescita (composto dai Regolamenti CE No. 1466/97 e No.1467/97, oltre alla Risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997). In particolare, la misura con cui le procedure di coordinamento, sorveglianza e sanzione sono state rinforzate all'interno dell'UEM è ben evidenziata dai Regolamenti UE No. 472/2013 e No. 473/2013 (relativi alla sorveglianza economica e di bilancio nonché alle procedure correttive dei deficit eccessivi oltre che al coordinamento dei bilanci preventivi della zona euro); dal Regolamento UE No. 1173/2001 (relativo al rafforzamento del sistema sanzionatorio in ambito euro); dal Regolamento UE No. 1174/2011 relativo al rafforzamento delle procedure di correzione degli sbilanci macroeconomici specificamente previste per la zona euro. Sono inoltre intervenuti due Trattati nel corso del 2012: il Trattato sul Meccanismo

Ed è sempre questa ambivalenza valoriale che trova consacrazione nel Trattato di Lisbona dove, *in primis* negli artt. 2, 3 TUE e negli artt. 9, 10 TFUE, nonché nel valore legale riconosciuto alla Carta, si realizza un indistinto *overlapping* di obiettivi economici e sociali che offre ulteriore alimento alla disputa sul “bicchiere mezzo pieno o mezzo vuoto”<sup>78</sup>.

Sin dal principio, quindi, l’integrazione positiva del sociale a livello sovranazionale ha dimostrato il suo stretto legame con la nascita dell’UEM e con gli obiettivi di sostenibilità finanziaria, crescita e competitività che la qualificano, a conferma dell’*imprinting* essenzialmente “riflesso”. Come nell’integrazione negativa la giurisprudenza europea, sia pure con differenti sfumature, ha nella sostanza riconosciuto ai diritti sociali la posizione di “deroghe” alle libertà economiche fondamentali, ammissibili nei limiti in cui strettamente funzionali

---

Europeo di Stabilità (MES), concluso unicamente tra gli Stati dell’area Euro, che prevede un meccanismo di assistenza finanziaria sotto stretta condizionalità agli Stati che lo richiedano e che si trovano in serie difficoltà finanziarie e che sostituisce i precedenti EFSM (*European Financial Stabilization Mechanism*) e EFSF (*European Financial Stability Facility*); ed il Trattato sulla Stabilità Coordinamento e Governance nella Unione Economica e Monetaria (TSCG), concluso tra 25 stati membri che contempla un Titolo V appositamente dedicato alla *governance* della zona Euro. La dottrina sui processi di *governance* economica è ormai notevole (sia nelle scienze sociali che giuridiche), si rinvia ad alcuni primi analitici commenti, A. DE STREEL, *The evolution of the EU Economic Governance Since the Treaty of Maastricht: Un Finished Task*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 20, n. 3/2013, 336, che struttura in “quattro pilastri” la *governance* economica: *fiscal surveillance, macroeconomic surveillance, economic coordination, financial solidarity*; N. DE SADELEER, *The new architecture of the European Economic Governance: a Leviathan or a flat-footed colossus?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 19, n. 3/2012, pp. 355 ss., che pone in rapporto il processo evolutivo della *governance* europea con l’impatto sull’ “institutional equilibrium”; R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l’equilibrio dei bilanci*, Napoli, 2013, che prende altresì in esame l’impatto del sistema di *governance* economica europea sull’ordinamento nazionale; E. C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell’economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, cit., pp. 31-88. Del resto i processi di *governance* economica sono sottoposti a continui “perfezionamenti”: cfr. COM(2015) 600 final, *On steps towards Completing Economic and Monetary Union* e la previsione a lungo termine, profilata nel Report dei 5 Presidenti, che guarda alla realizzazione di una Unione di bilancio.

<sup>78</sup> Va in proposito ricordato che in tale parte il Trattato di Lisbona riproduce le previsioni del Trattato sulla Costituzione europea, in merito al quale sono significative le divergenze di vedute registratesi nei gruppi di lavoro quando si è trattato di conciliare politiche sociali ed economiche, cfr. CONV 516/1/03, *Final report of Working Group XI on Social Europe*, in particolare ai parr. 12-17, 19-20, 27, 50-51 e CONV 357/02, *Final report of Working Group VI on Economic Governance*.

al corretto andamento del mercato interno e nel rispetto della proporzionalità (cfr. il c.d. *Laval quartet*)<sup>79</sup>; anche nell'integrazione positiva lo schema si riproduce: il riferimento alla politica sociale viene concepito quale contropartita alla creazione ed all'evoluzione incrementale dell'Unione Economica e Monetaria nei limiti in cui si dimostri funzionale alle sue dinamiche.

Simile stretto legame – e vizio d'origine – trova ora ulteriore quanto significativa conferma nel rinnovato interesse che proprio ed innanzitutto nell'Eurozona si è – negli ultimi tempi – risvegliato verso la dimensione sociale. Esso attesta, da un lato, il raggiungimento di un limite massimo della “medicina” economicista oltre cui gli “effetti collaterali” non sono più tollerabili, pena l'implosione politico-sociale del disegno eurounitario<sup>80</sup>; e, dall'altro lato, la presupposta riconsiderazione e rivalutazione dell'utilità funzionale che un *welfare state* ben strutturato può apportare alla resilienza e competitività dell'UEM.

Alla volontà, preannunciata dal Rapporto dei 5 presidenti significativamente intitolato “Completare l'Unione Economico Monetaria in Europa”, di giungere – per stadi successivi – ad una UEM autentica ed approfondita, fa quindi da *pendant* la rivalorizzazione della dimensione sociale, con specifico e prioritario riguardo alla zona Euro. Resta certo sospesa la verifica, in termini di efficacia ed effettività, di simile significativa apertura, ma, allo stato, non si possono che registrare le concrete iniziative sinora assunte al fine della sua messa in atto.

### 3.1 Le iniziative “in cantiere” in ambito UEM

Il difetto nell'approccio – in positivo – dell'Unione al sociale è di metodo e di merito, riguardando, da un lato, la tecnica prevalentemen-

---

<sup>79</sup> Così denominato in quanto si riferisce a quattro casi decisi dalla Corte di giustizia: C-341/05 *Laval*, C-438/05 *Viking*, C-346/06 *Rüffert*, C-319/06 *Commission v. Luxembourg*.

<sup>80</sup> È persino scontato rammentare, a tal proposito, le note vicende greche, nonché l'impopolarità degli interventi della c.d. Troika e, più in generale, la “cura dimagrante” ai bilanci statali derivante dalla necessità di rispettare i c.d. parametri, resa ancor più stringente in ambito UEM dal meccanismo di *reverse majority voting* introdotto al fine di rendere maggiormente automatiche le sanzioni proposte dalla Commissione nell'ambito del braccio preventivo e correttivo del semestre europeo. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'Euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016, guarda allo sviluppo di una giustizia sociale e di una tutela del lavoro a livello europeo quale soluzione volta a favorire una migliore integrazione europea evitando il rischio di un'involuzione verso il conflitto tra nazioni e popoli europei.



te *soft* che lo ha qualificato (MAC) e, dall’altro lato, la posizione sovrastante riconosciuta alle *Broad Economic Policies Guidelines*, congiuntamente alla gerarchia, all’interno dello stesso ambito sociale, tra le preminenti politiche occupazionali ed il tema dell’inclusione sociale<sup>81</sup>.

Il “moto” che si è recentemente attivato in ambito UEM sembra voler porre rimedio a questi difetti di prospettiva, restituendo dignità alle politiche sociali complessivamente considerate.

Ciò fa agendo su due connessi e complementari fronti. Da un lato, riabilitando le previsioni della Carta in riferimento ai diritti sociali; dall’altro lato, valorizzando l’impatto sociale della *governance* economica europea.

Quanto al primo fronte, il moto è stato innescato dal Presidente Junker che, nel discorso sullo Stato dell’Unione del 9 settembre 2015, ha denunciato: «You cannot run a single currency on the basis of rules and statistics alone. It needs constant political assessment, as the basis of new economic, fiscal and social policy choices»; e, conseguentemente, ha annunciato: «I will want to develop a European pillar of social rights, which takes account of the changing realities of Europe’s societies and the world of work. And which can serve as a compass for the renewed convergence within the euro area». Il “pilastro” dovrebbe riguardare non solo i diritti dei lavoratori ma anche una “adequate and sustainable social protection”, con specifico riguardo a: «access to health, social protection benefits and high quality services, including childcare, healthcare and long-term care, which are essential to ensure a dignified living and protection against life’s risks»<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Come enfatizzato da COM(2003) 261 final, *Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection*, p. 12. Del resto nei Trattati trova base legale più dettagliata (oltre naturalmente al coordinamento delle politiche economiche) il solo MAC in materia occupazionale, cfr. in merito, gli artt. 146, par. 1 e 148, par. 2, TFUE..

<sup>82</sup> Cfr. Scheda informativa dell’8 marzo 2016, in [EC.Europa.eu](http://ec.europa.eu). Come osserva A. CIANCIO, *Verso un “pilastro europeo dei diritti sociali”*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13/2016, p. 10, «una volta stabilito, il Pilastro europeo - sulla base della fissazione di un quadro di principi attraverso cui altresì individuare la dimensione ed il tipo di azione europea da intraprendere, quando necessaria - dovrebbe fornire il quadro di riferimento per valutare le *performances* occupazionali e l’adeguatezza delle prestazioni sociali degli Stati membri e per guidare i processi di riforma a livello nazionale, costituendo, come detto, la “bussola” per una rinnovata convergenza fra i Paesi dell’eurozona, dopo i sensibili divari di sviluppo che si sono creati fra di essi per effetto della crisi».



Nel marzo 2016, la Commissione ha quindi avviato la procedura che porterà, nella primavera del 2017, ad un Libro Bianco avente ad oggetto il pilastro europeo dei diritti sociali:

«The outline of the Pillar does not re-state or modify existing rights, which remain valid. It aims to complement them by detailing a number of essential principles which should become common to participating Member States for the conduct of their employment and social policy, *with a specific focus on the needs and challenges confronting the euro area*. Once established, the Pillar should become a reference framework to screen the employment and social performance of participating Member States, to drive reforms at national level and, more specifically, *to serve as a compass for renewed convergence within the euro area... The [principles] address key concerns for a deeper and fairer Economic and Monetary Union, such as the need to boost competitiveness, to increase participation in the labour market, develop adequate social protection floors, make full use of people's potential, ensure the sustainability of public finances and increase the adjustment capacity and resilience of economic structures*»<sup>83</sup> (corsivi aggiunti).

Quanto al secondo fronte, è eloquente la *Strategic Note* del 18 giugno 2015 (*The Social dimension of Economic and Monetary Union*) dell'*European Political Strategy Centre*:

«*The social dimension of Economic and Monetary Union (EMU) has too often been neglected, due to the implicit assumption that making EMU more "social" would somehow hamper the economic performance of the euro area. Nothing could be further from the truth... Not coincidentally, the recent financial crisis proved that countries with more dynamic and inclusive labour markets – as well as a better skilled labour force and interventionist social systems – are more resilient: they better withstand shocks and recover more quickly*»<sup>84</sup> (corsivi aggiunti).

In particolare, «The European Semester needs to include better and more precise social benchmarks, accounting for social conditions

---

<sup>83</sup> Cfr. COM(2016) 127 final, *Annex 1, First preliminary outline of a European Pillar of Social Rights*, p. 2.

<sup>84</sup> *EPSC Strategic Note*, p. 1.

while linking them closely to short- and medium-term economic performance»<sup>85</sup>. Così che:

«The European Union must therefore be at the forefront of efforts to prioritise and boost human capital. While these are often seen as marginal policy issues, in reality they are integral to the longterm success of Europe at large and the euro area in particular” e, nello specifico, “Funds aimed at increasing and enhancing human capital should be properly reflected in the System of National Accounts as investments rather than current expenditures – as they are under existing rules».

In definitiva,

«In modern, advanced economies, social and economic goals are two sides of the same coin. It is time for Economic and Monetary Union to embrace this logic and put human capital investment, social benchmarks, well-functioning labour markets and mobility at the heart of its focus. This is the only way to rekindle the upward convergence which inspired European integration in the past, and must now guide its future»<sup>86</sup>.

Il (di poco) successivo *Report* dei cinque Presidenti sulle fasi di completamento dell’UEM<sup>87</sup> rispecchia questa scelta di campo, facendola propria. La novità di questo *Report*, rispetto al precedente dei quattro Presidenti<sup>88</sup>, oltre che nella maggiore apertura “democratica” dei lavori, includendo il Presidente del Parlamento europeo in aggiunta ai Presidenti del Consiglio europeo, della Commissione, della BCE e dell’Eurogruppo, è altresì rinvenibile nell’elaborazione di uno “*stronger focus*” sulla convergenza in materia di politica sociale e sulle

---

<sup>85</sup> *Strategic Note*, cit., p. 2 e 5.

<sup>86</sup> *Strategic Note*, cit., pp. 7-8.

<sup>87</sup> *Completing Europe’s Economic and Monetary Union*, 22<sup>nd</sup> June 2015, *Report by Jean-Claude Juncker, in close collaboration with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schultz*.

<sup>88</sup> *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, 5<sup>th</sup> December 2002, *Report by Herman Van Rompuy, President of the European Council, in close collaboration with: José Manuel Barroso, President of the European Commission; Jean-Claude Juncker, President of the Eurogroup; Mario Draghi, President of the European Central Bank*.

relative *performances* sociali:

«For EMU to succeed, labour markets and welfare systems need to function well and in a fair manner in all euro area Member States. Hence, employment and social concerns must feature highly in the European Semester ... Beyond labour markets, it is important to ensure that every citizen has access to adequate education and that an effective social protection system is in place to protect the most vulnerable in society, including a 'social protection floor'. Our populations are ageing rapidly and we still need major reforms to ensure that pension and health systems can cope» (corsivo nostro)<sup>89</sup>.

Su queste premesse, la Commissione, nell'ottobre 2015, ha avviato la procedura per realizzare, a normativa invariata e attraverso una semplificazione ed un migliore utilizzo degli esistenti strumenti, lo *Stage 1 (deepening by doing)* del Rapporto dei 5 Presidenti. Tale fase si concluderà, nella primavera del 2017, con la pubblicazione di un libro bianco per preparare la transizione allo *Stage 2 (completing EMU)* che presupporrà una maggiore condivisione di sovranità a livello europeo, rendendo il processo di convergenza «more binding through a set of commonly agreed benchmarks for convergence that could be given a legal nature»<sup>90</sup>.

Come risulta dalla Comunicazione della Commissione, tale prima fase si qualificherà in quanto, oltre ai soliti obiettivi, in ambito UEM, della competitività e della crescita, avrà la «social fairness at its core»<sup>91</sup>. In tale direzione, la Commissione, già nel corso del 2015, all'insegna di un «revamped european semester», ha focalizzato l'attenzione, sia in riferimento all'Euro-zona complessivamente intesa che nelle raccomandazioni indirizzate a ciascuno Stato, su «key priority issues», includendovi specificamente quelle di natura sociale. Sempre nel corso di tale anno, e per la prima volta, un *Memorandum of Understanding* (quello relativo al terzo programma di aggiustamento economico della Grecia nell'ambito degli aiuti finanziari ottenuti dal MES) ha formato oggetto di un *social impact assessment*. Per il 2016,

<sup>89</sup> *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, cit., p. 8.

<sup>90</sup> *Report*, ult. cit., p. 5.

<sup>91</sup> COM(2015) 600 final, *On steps towards Completing Economic and Monetary Union*, p. 2.

l’obiettivo è ulteriore:

«building on these developments, some further adjustments can bring additional benefits. This notably includes better integrating the euro area and national dimensions, a stronger focus on employment and social performance, promoting convergence by benchmarking and pursuing best practices»<sup>92</sup>.

Allo scopo vengono altresì implementati gli indicatori sociali presenti nello *scoreboard* della *Macroeconomic Imbalances Procedures*, e la «social fairness» qualificherà i nuovi programmi di aggiustamento economico<sup>93</sup>.

#### 4. Dimensione sociale come *res derelicta*?

Il risveglio sociale a cui si ispirano le due iniziative della Commissione primariamente riferite all’ambito UEM e rammentate nel precedente paragrafo sembra, come detto in premessa, ambizioso e suscettibile di spianare la strada a due positivi risvolti. L’uno offerto dalla migliore contestualizzazione e concretizzazione dei “principi” (o diritti?) sanciti dalla Carta di Nizza in materia sociale; l’altro offerto dall’affinarsi del coordinamento dei *targets* sociali all’interno del quadro più *contraignant* della *governance* economica della zona euro.

Certo, rimane il rischio che il tutto vada risolvendosi in uno “specchietto per allodole”, una operazione di *marketing* e di *maquillage* studiata per tentare di chetare il diffuso malcontento e l’impopolarità dell’UEM, incrementatisi con la crisi economico-finanziaria.

Del resto, sin dall’origine delle Comunità, gli Stati si sono sempre dimostrati gelosi custodi della materia sociale, in ragione della salienza politica delle questioni ad essa sottese<sup>94</sup>. Diversamente, quasi seguendo un’impostazione di “due pesi e due misure”, hanno saputo rinunciare alla sovranità monetaria e, soprattutto nell’UEM, accettato di rendere più stringenti i vincoli derivanti dal coordinamento e dalla sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio nell’ambito del

---

<sup>92</sup> COM(2015) 600 final, p. 3.

<sup>93</sup> COM(2015) 600 final, p. 4.

<sup>94</sup> F. W. SCHARPF, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, cit.

semestre europeo. Viene allora spontaneo chiedersi se questa “schizofrenia” non faccia da paravento alla ben nota strategia del “bastone e della carota”, dotata di significativo potenziale in termini di immagine politica e di tornaconto elettorale.

Nella specie, devolvere alla famigerata “Bruxelles” la figura del cerbero del rigore monetario, finanziario ed economico (il “bastone”), mantenendo invece piena sovranità quanto alla politica sociale (la “carota”), sempre agevolmente spendibile per catturare consensi. Per tornare poi ad imputare nuovamente a Bruxelles i tagli al sociale derivanti dalla necessità di rispettare obiettivi macroeconomici e di bilancio<sup>95</sup>.

Ma l’arma è spuntata ed il giocattolo rischia ormai di rompersi nelle mani degli stessi ideatori di questo pernicioso circolo vizioso: gli Stati membri. È ormai di tutta evidenza agli occhi della collettività che il sociale sta trasformandosi in una *res derelicta*, dove l’Unione non ha le competenze per entrare nel merito in modo efficace e dove, a loro volta, gli Stati tagliano quando devono risanare le finanze<sup>96</sup>.

La misura è quindi colma, tanto più in seno all’UEM, alla quale, non a caso, sono in primo luogo rivolte le iniziative rammentate nel precedente paragrafo. Ecco perché non ci si può permettere di tradire oltre le aspettative connesse alle aperture verso il sociale contenute nel *Report* dei 5 Presidenti, nel discorso del Presidente Juncker del 2015, nelle conseguenti iniziative assunte dalla Commissione e destinate a sfociare in due libri bianchi nella primavera del 2017, nonché – ultimo ma non per importanza – nelle note elaborate dai tecnici (conosciuto essendo il peso della “tecnocrazia” a livello di Unione).

Certo rimane, allo stato, irrisolta la dirimente questione su quale sociale troverà sponda nella preannunciata evoluzione in seno all’UEM<sup>97</sup>. Se il sociale inteso in senso più ampio, inclusivo dei si-

---

<sup>95</sup> C. SARACENO, *Il welfare. Modelli e dilemmi della cittadinanza sociale*, cit., p. 123, ritiene che «il modo in cui l’Unione Europea – e i Paesi più forti in essa – hanno impostato l’uscita dalla crisi sta indebolendo non tanto il welfare keynesiano, per chi lo aveva, quanto il welfare *tout court*, spostando decisamente l’equilibrio verso il “bastone” dei tagli e delle restrizioni, con poco spazio per la “carota” degli investimenti nel capitale umano».

<sup>96</sup> Come dimostra l’analisi comparativa realizzata in seno al Parlamento europeo nel *The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU Comparative analysis*, cfr. nota 10.

<sup>97</sup> Può, in merito, rammentarsi la diversa impostazione di *welfare*, come «social rights regime» o «social investment regime», sostenuta rispettivamente da Marshall e da Giddens, cfr. sul punto A. EVERS, *Social rights and social realities in the European Union*, in T. P.

stemi di protezione a supporto di coloro che sono ai margini del mercato del lavoro<sup>98</sup>; ovvero il sociale che, seguendo l’impostazione di stampo maggiormente neo-liberista, viene considerato come “fattore produttivo”, e che si qualifica attraverso il lessico ben noto a livello europeo della “attivazione”, della “flexicurity”, della “modernizzazione” dei sistemi di protezione sociale, un sociale, insomma, più concentrato sulla *employability* e sull’*employment*<sup>99</sup>.

Dal punto di vista del bilancio costituzionalistico, ed al di là della questione della compatibilità dell’art. 3, c. 2, Cost. rispetto a differenti modelli di *welfare*<sup>100</sup>, sembra banale e scontato, ma giova ripetere che tanto più la “protezione” è inclusiva tanto più è potenzialmente in grado di portare al livello della “dignità umana” anche coloro che per le ragioni più disparate sono difficilmente raggiungibili dalle politiche di “attivazione” finalizzate alla *employability*.

La direzione imboccata – sia pure con primigenio riferimento alla UEM – sembra potenzialmente in grado di rassicurare laddove fa espresso riferimento ad un «social protection floor» e alla rivalorizzazione dei principi sanciti nella Carta dei diritti.

Pertanto, all’interno del mondo poco “ortodosso” dell’UEM, che certo ha contribuito a mettere sotto “stress” alcune categorie tradizionali del costituzionalismo (già messe a prova dalla integrazione sovranazionale)<sup>101</sup>, questa rivalutazione del sociale – inteso in senso ampio

---

BOJE, M. POTÚČEK, (a cura di), *Social Rights, Active Citizenship, and Governance in the European Union*, Baden-Baden, 2011, pp. 28-29.

<sup>98</sup> K. NELSON, *Counteracting material deprivation: The role of social assistance in Europe*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 22, n. 2/2012, p. 150, «we merely note that activation may work for some, but not necessarily all, groups that lack a foot-hold on the labour market. Since materially deprived individuals probably belong to those groups that are especially hard to integrate, activation may not always have the expected payoffs in terms of lowering poverty rates».

<sup>99</sup> Cfr. G. BRONZINI, *La flexicurity e la ricerca di una solidarietà “europea”: un nuovo paradigma per le politiche sociali?*, in G. BRONZINI (a cura di), *Le prospettive del welfare in Europa*, Roma, 2009, pp. 14 ss.

<sup>100</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, p. 157.

<sup>101</sup> C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La costituzione economica*, cit., p. 23, ricordano: «All’epoca dell’approvazione del Trattato di Maastricht, la scienza costituzionalistica pose vivacemente la questione della compatibilità fra gli enunciati costituzionali sui rapporti economico-sociali e il diritto dell’Unione europea. Col passare del tempo, le voci contrarie si sono fatte sentire meno, ma senza che sul punto si sia formata una convinta opinione favorevole: si intravedono una resa al fatto compiuto dell’integrazione europea, e una rimozione dell’identità costituzionale».

(oltre il mercato del lavoro) – se non può essere letta come vittoria di una di tali tradizionali categorie, aiuta comunque il costituzionalista a sentirsi meno solo nella battaglia per la difesa dei valori della dignità umana e dell'uguaglianza<sup>102</sup>, contro il rischio che assurgano a “materiale di scarto” di un eccesso di “produttività” economicista.

---

<sup>102</sup> Per l'inscindibile collegamento tra diritti sociali, principio della dignità umana e di uguaglianza, cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, cit., pp. 151 ss.



# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

## Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Luca **GENINATTI**,

Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio

**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Luciano

**PATRUNO**, Laura **RONCHETTI**,

Ilenia **RUGGIU**, Sara

**SPUNTARELLI**, Chiara

**TRIPODINA**

## Redazione

Andrea

**DEFFENU**, Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)