



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2019
LA DEMOCRAZIA A-COSTITUZIONALE

Le politiche di austerità e i diritti sociali nel processo di integrazione europea

di FIAMMETTA SALMONI

LE POLITICHE DI AUSTERITÀ E I DIRITTI SOCIALI NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

di *Fiammetta Salmoni*

*Professore associato in Istituzioni di Diritto pubblico
Università degli Studi «Guglielmo Marconi»*

ABSTRACT

ITA

Dopo un breve cenno allo sviluppo delle politiche monetarie ed economico-finanziarie a livello europeo, in concomitanza con la recente crisi economica, viene esaminata la giurisprudenza della Corte di giustizia sui diritti sociali e la sua evoluzione conseguente alla crisi e alle relative politiche di *austerità*. Da tale analisi emerge la recente tendenza – in discontinuità rispetto al passato – alla compressione di quei diritti, giustificata dall’inevitabile collisione tra il diritto dell’emergenza e le politiche di austerità con i diritti fondamentali, particolarmente quelli sociali, e dalla necessità di privilegiare le istanze economiche su quelle più squisitamente politiche. Sarebbe, dunque, auspicabile una ripresa forte dell’integrazione politica anche per scongiurare i populismi e gli euroscetticismi affermatasi sulla scia del “diritto della crisi”.

EN

After a brief mention of the development of monetary, economic and financial policies at EU level, in conjunction with the recent economic crisis, the essay analyses the EU Court of Justice’s case-law on social rights and its evolution following the crisis and its austerity policies. The analysis shows the recent tendency to the compression of social rights, which is in discontinuity with the past. That compression is justified by the inevitable collision between emergency law and austerity policies with fundamental rights, particularly social rights, and by the need to prioritise economic demands over the most exquisitely political

ones. It would therefore be desirable to see a strong reassertion of political integration, also to ward off the populism and Euroscepticism that have taken place in the wake of the “law of crisis”.

LE POLITICHE DI *AUSTERITY* E I DIRITTI SOCIALI NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA*

di *Fiammetta Salmoni*

SOMMARIO: 1. *La proliferazione dei documenti sociali, le politiche di austerità e il modello sociale light*; 2. *Alle origini del deficit sociale dell'Unione: atlantismo vs. europeismo e il peccato originale dell'integrazione europea*; 3. *Politica monetaria accentrata a livello europeo e politiche economiche e finanziarie decentrate a livello nazionale: lo scoppio della crisi in Europa e le misure di austerità per combatterla*; 4. *I Trattati, le ambiguità sociali e l'economia di mercato*; 5. *Diritti sociali e Carta dei diritti fondamentali: l'esclusione dell'eguaglianza sostanziale e l'affermazione della non discriminazione e del solidarismo*; 6. *La giurisprudenza eurounitaria sui diritti sociali prima della crisi economica*; 7. *L'emergenza, l'allontanamento dal Rule of Law e la riduzione del tono costituzionale delle pronunce della Corte di giustizia*; 8. *La giurisprudenza eurounitaria sui diritti sociali al tempo della crisi*; 9. *La crisi e le sentenze in materia di tutela dei lavoratori*; 10. *Per uno Stato sociale europeo: costituzionale, politico, democratico.*

1. La proliferazione dei documenti sociali, le politiche di *austerità* e il modello sociale *light*

Non sembra un caso che, proprio nel bel mezzo della continua e radicale realizzazione di un'Europa sociale sempre più condizionata dal principio del pareggio di bilancio, dai vincoli economici sempre più stringenti e dall'assioma della stabilità e dell'equilibrio finanziario¹, il

* Relazione al Convegno internazionale *Unión Europea y crisis del Estado social*, Valencia, 7-8 novembre 2019.

¹ Cfr., G. AZZARITI, *I diritti sociali e il futuro dell'Europa*, sul sito *eticaeconomia.it*, 15 dicembre 2014, 2 del *paper*. secondo il quale «le priorità imposte alle politiche europee, ma anche a quelle nazionali, negli ultimi anni» sono state «indirizzate a limitare la portata dei diritti, ovvero a subordinare l'estensione alle ragioni degli equilibri finanziari».

26 aprile 2017, la Commissione europea abbia adottato la sua Comunicazione recante l'*Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*², annunciato solennemente come la tanto attesa panacea eurounitaria in materia sociale, ma che, nella realtà, come vedremo, non pare introdurre alcun elemento di novità³.

Sembra quasi che parallelamente alla pressante, costante, affermazione dei dogmi del liberismo, che ha visto crescere a dismisura le disuguaglianze sociali ed economiche, si sia cercato di porre rimedio attraverso una altrettanto continua elaborazione di più o meno solenni documenti che affermano e riconoscono i diritti sociali a livello sovranazionale: dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (che, peraltro, ben potrebbe, *ex art.* 117, comma 1, Cost., fungere da norma interposta nel sindacato di legittimità costituzionale, proprio come la CEDU), alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, al più recente Pilastro europeo dei diritti sociali.

Documenti, dichiarazioni, raccomandazioni, agende, che affermano a gran voce l'urgenza di sensibilizzare le Istituzioni sovranazionali sulla necessità di conferire all'Unione europea una *sostanza* sociale più significativa, che sembrano voler bilanciare, almeno sulla carta, le sempre più stringenti politiche di *austerità* adottate a livello eurounitario per *imbrigliare* i conti pubblici degli Stati membri, non perdendo mai di mira l'obiettivo della costruzione del mercato unico.

D'altronde, che la «reduction of social expenditures, modernization of social protection systems and reform of the labour market are ever-

² Cfr., *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*, del 26 aprile 2017, COM(2017) 250. Sul punto, S. GIUBBONI, *Oltre il Pilastro europeo dei diritti sociali. Per un nuovo riformismo sociale in Europa*, in G. BRONZINI (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Roma, 2018, 16 ss.; R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in *federalismi.it*, 2018, 244 ss.

³ Giustamente, considera paradossale questa situazione, S. GIUBBONI, *I diritti sociali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Paradossi, rischi e opportunità*, in *Persona e Mercato*, 2011, 38. Più sfumata la posizione di J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali dopo il "social summit" di Goteborg: rafforzamento o impoverimento?*, in P. BILANCIA (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, numero speciale di *federalismi.it*, 2018, 55. In generale, sui diritti sociali, più di recente, M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. V, Milano, 2013, 1 ss.

present ingredients in the recipes proposed in the menu of the EU anti-crisis strategy» è un fatto incontrovertibile⁴.

Sono tutti documenti molto significativi dal punto di vista della loro proclamazione ufficiale, ovviamente, ma che, nella loro sostanza, declinano un modello sociale a maglie assai più larghe rispetto a quello cui siamo stati abituati dalle Costituzioni nazionali del secondo dopoguerra. Ciò perché alla persistente e inarrestabile affermazione del liberismo, nonostante il proliferare dei documenti che celebrano la crescente socialità dell'Unione, continua a corrispondere «un ideale meno esigente di giustizia sociale» ed «un nuovo discorso sulla funzione dei diritti sociali nell'economia che si globalizza»⁵.

E, d'altra parte, non potrebbe essere diversamente, atteso che il liberismo chiede, anzi, *pretende*, che i pubblici poteri intervengano il meno possibile nelle dinamiche sociali, lasciando che siano le regole del mercato a determinare automaticamente la *sopravvivenza del più adatto*⁶.

Ma il punto non è solo questo.

Non è soltanto l'affermazione sempre più eclatante dell'economia liberista ad allentare le maglie sociali dell'Unione.

I predetti documenti, infatti, sembrano declinare un modello sociale più *leggero*, che, oggi, è anche frutto della crisi economica e finanziaria che ha travolto l'Europa e, come accennato, delle politiche di austerità adottate per farvi fronte, che sono state imposte agli Stati membri in difficoltà per consentire loro di avere accesso all'assistenza finanziaria (nelle sue diverse forme) da parte della Troika e dell'Unione⁷; politiche che hanno altresì sortito l'effetto di innescare la pericolosa miccia dell'euroscetticismo e della conseguente radicale contestazione dell'in-

⁴ Cfr. F. COSTAMAGNA, *The Court of Justice and the Demise of the Rule of Law in the EU Economic Governance: The Case of Social Rights*, in Carlo Alberto Notebooks, 2016, 9 del paper.

⁵ Cfr., S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Pol. dir.*, 2018, 559.

⁶ Su questo punto, si vedano le bellissime pagine di J.M. KEYNES, *La fine del laissez-faire*, in *La fine del laissez-faire e altri scritti*, Torino, 1995, 21 ss.

⁷ Mi riferisco, ovviamente, al c.d. *principio di condizionalità* in forza del quale gli aiuti economici agli Stati dell'Eurozona in difficoltà sono garantiti a condizione che questi ultimi effettuino la c.d. *spending review* e le riforme strutturali, specie in materia sociale, necessarie a ridurre il livello del loro indebitamento.

tegrazione europea in senso lato, favorendo una generalizzata affermazione sia dei populismi della più varia natura⁸, sia una sorta di revan-scismo nazionalistico, ormai definito con l'insidioso termine sovranismo⁹, entrambi dannosi sotto tutti i punti di vista¹⁰.

A cosa serve, dunque, il Pilastro? Quale la sua natura giuridica?

Come noto, tale documento è stato sottoscritto congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione durante il vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita, che si è tenuto il 17 novembre 2017 a Göteborg, in Svezia, quindi proprio *nel bel mezzo* (e *non alla fine*, come, invece, sembrano sottolineare alcune dichiarazioni

⁸ Sul punto, la letteratura è ormai sterminata. Si vedano, almeno, M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino, 2017, *passim*; G. BALDINI, *Populismo e democrazia rappresentativa in Europa*, in *Quaderni di Sociologia*, 2014, 11 ss.; G. SILVESTRI, *Popolo, populismo e sovranità. Riflessioni su alcuni aspetti dei rapporti tra costituzionalismo e democrazia*, nonché A. SPADARO, *Costituzionalismo versus populismo. (Sulla cd. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, entrambi in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERNESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite del potere*, Napoli, 2009, rispettivamente 1991 ss. e 2007 ss.; F. BILANCIA, *Crisi economica, rappresentanza politica e populismo nelle dinamiche del contemporaneo*, in *Lo Stato*, 2018, 341 ss.; E. LACLAU, *La ragione populista*, Bari-Roma, 2019, *passim*; M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, 2018, 382, che giustamente afferma «il populismo appare un fenomeno sfuggente perché, a seconda dei contesti, può presentarsi o come sintomo del malessere della democrazia, che la richiama alla sua vocazione originaria, o come spettro che si aggira minacciosamente ai suoi confini, in attesa di poterla rovesciare».

⁹ Secondo l'Enciclopedia Treccani il c.d. sovranismo indica la «posizione politica che propugna la difesa o la riconquista della sovranità nazionale da parte di un popolo o di uno Stato, in antitesi alle dinamiche della globalizzazione e in contrapposizione alle politiche sovranazionali di concertazione». Sul punto, cfr. AL. MASTROPAOLO, An. MASTROPAOLO, *Sovranismi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2019, parte I, in part. 87 ss.; A. SOMMA, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, Roma, 2018, *passim*; G. VALDITARA, *Sovranismo. Una speranza per la democrazia*, Milano, 2018, *passim*; L. FERRAJOLI, *L'alleanza perversa tra sovranismi e liberismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2019, parte I, 1 ss.

¹⁰ Sull'euroscetticismo, *ex multis*, D. PASQUINUCCI, L. VERZICHELLI, *L'euroscetticismo decostruito. La complessità della critica all'integrazione europea*, in D. PASQUINUCCI, L. VERZICHELLI, (a cura di), *Contro l'Europa? I diversi scetticismi verso l'integrazione europea*, Bologna, 2016, 31, che avvertono «dovremo mettere in campo le diverse origini e le diverse istanze che stanno dietro tale concetto, in modo da applicarlo coerentemente rispetto ai suoi possibili significati: dunque, dovremo occuparci dei 'possibili scetticismi' che ci hanno accompagnato e che oggi popolano il corso politico, non solo perché qui ed oggi i partiti e i movimenti che contestano l'Europa appaiono variegati e non riducibili *ad unum*, ma perché – nel tempo storico dell'integrazione europea – ci sono state espressioni di ostilità all'integrazione europea pienamente riconducibili a un'analisi complessiva del fenomeno 'euroscettico'».

rese da eminenti rappresentanti delle Istituzioni nazionali e sovranazionali) di uno dei periodi più bui della storia europea, ancora afflitta dagli effetti della grande crisi economico-finanziaria iniziata ormai più di dieci anni fa.

Esso consta di due atti di *soft law* (la raccomandazione 2017/761 e la *Joint Declaration* sottoscritta dai tre Presidenti del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione) ed enuncia 20 principi formulati in maniera molto generale, non incidendo «sui diritti e principi già contenuti in disposizioni vincolanti del diritto dell'Unione», ma «riunendo diritti e principi fissati in momenti diversi, in modi diversi e in forme diverse», in tal modo mirando «a renderli più visibili, più comprensibili e più espliciti per i cittadini e per gli attori a tutti i livelli»¹¹.

Diritti e principi, dunque, che, proprio per l'essere previsti in atti di *soft law* non sono direttamente applicabili, né, men che meno, giuridicamente azionabili. Spetterà poi alle Istituzioni dell'Unione e, soprattutto (alla luce della ripartizione delle competenze prevista nei Trattati), agli Stati membri, dare seguito e concreta attuazione a tali principi, cosa, peraltro, espressamente affermata dalla Commissione che, al riguardo, ha specificato che «la maggior parte delle competenze e degli strumenti necessari per realizzare il pilastro europeo dei diritti sociali è nelle mani delle autorità locali, regionali e nazionali, delle parti sociali e della società civile», dal momento che, pur avendo l'UE «un ruolo importante da svolgere nel sostenere gli Stati membri (...) la responsabilità per l'attuazione del pilastro spetta – in larga misura» a questi ultimi¹².

Ovviamente, proprio a causa delle restrizioni alle politiche di bilancio degli Stati membri e alle politiche di *austerità* eurolunitarie diventa sempre più difficile riempire di contenuti e rendere operativi a livello giuridico i principi e i diritti astrattamente enunciati nel Pilastro. La natura giuridica del medesimo, dunque, il suo *non* essere un atto giuridicamente vincolante, suggerisce la risposta anche al primo interrogativo

¹¹ Cfr., *Comunicazione* della Commissione, 26 aprile 2017, COM(2017) 250, *cit.*, par. 1.

¹² Cfr. COM(2018) 130 *final*, 9-10. In dottrina, S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza*, *cit.*, 561-562; N. MACCABIANI, *Il duplice "stress test" del Pilastro europeo dei diritti sociali nell'UEM in via di completamento: nuove iniziative, vecchie questioni*, in *federalismi.it*, 2018, 10.

poc'anzi posto. Perché, pur senza voler esprimere giudizi eccessivamente draconiani, tuttavia l'unica funzione che sembra si possa riconoscere a tale documento è una funzione puramente ricognitivo-descrittiva¹³.

Anzi, come affermato in dottrina, nel Pilastro «la classica funzione redistributivo-protettiva dei diritti sociali – ancorché non del tutto oscurata – viene tuttavia strutturalmente subordinata al nuovo imperativo di quella che, in un saggio famoso, Wolfgang Streeck ha chiamato la ‘solidarietà competitiva’ (e condizionata), nella quale prevale l’idea che le politiche sociali siano per l’appunto strumentali – per usare un’altra efficace espressione – ad una “continuous capitalisation of the self required by advanced liberalism”»¹⁴.

E, d'altronde, che il Pilastro sia stato adottato con il medesimo peccato originale di sempre e, quindi, in funzione dell'integrazione economica, della stabilità finanziaria, dell'Unione economica e monetaria, insomma, in funzione del mercato, emerge limpidamente anche da quanto affermato dalla stessa Commissione europea nella sua Comunicazione del 26 aprile 2017, dove si legge che «il pilastro stabilisce una serie di principi e diritti fondamentali per sostenere mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti» perché «come sottolineato nella relazione dei cinque presidenti dal titolo “Completare l’Unione economica e monetaria dell’Europa”¹⁵, ciò è *essenziale anche per costruire strutture economiche più resistenti*»¹⁶. Insomma, l’Europa sociale *serve* a quella economica e, infatti, la situazione sociale dei diversi Stati membri sarà monitorata nel contesto «del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche», perché «*non si tratta solamente di una necessità sociale, ma di un imperativo economico*» (il corsivo è mio)¹⁷.

¹³ «Il contenuto delle enunciazioni dei singoli diritti (...) non esibisce alcun tratto innovativo, pur precisando in modi talvolta non del tutto scontati il significato di talune disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea». Così, S. GIUBBONI, *L’insostenibile leggerezza*, cit., 564.

¹⁴ Così, S. GIUBBONI, *Oltre il Pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., 19, che cita il saggio di W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e Mercato*, 2000, 3 ss.

¹⁵ Ci si riferisce, ovviamente, alla notissima *Relazione* c.d. dei cinque presidenti dal titolo *Completare l’Unione economica e monetaria dell’Europa*, del 22 giugno 2015.

¹⁶ Cfr., *Comunicazione*, COM(2017) 250.

¹⁷ Cfr., *Comunicazione*, COM(2017) 250.

2. Alle origini del deficit sociale dell'Unione: atlantismo vs. europeismo e il peccato originale dell'integrazione europea

Che le necessità sociali dell'Unione europea rappresentino anche (e, forse, soprattutto) un imperativo economico, come si legge nel Pilastro, è una delle affermazioni più schiette e, allo stesso tempo, inquietanti, contenuta in un documento ufficiale sovranazionale.

Perché avvalora una tesi importante, da alcuni confutata, ma da molti condivisa, e cioè che la nascita dell'Europa unita sia figlia dell'atlantismo e non dell'europeismo¹⁸, del tentativo americano di consolidare la propria influenza militare e politica in funzione della logica del contenimento dell'espansionismo sovietico, di un'ideologia, cioè, che affonda le proprie radici nel secondo dopoguerra, trovando la propria ispirazione nel modello americano e che aveva come unico principio fondante e unificante quello del libero mercato, principio che può, quindi, a ragione, essere considerato il vero e proprio asse portante dell'ordinamento europeo e del processo di unificazione¹⁹.

Avrebbero potuto essere altri i principi fondamentali su cui basare la nascita dell'Europa unita? Certamente sì, ma così non è stato ed il motivo di ciò è molto semplice e a tutti noto: perché un fortissimo impulso all'avvio dell'integrazione europea venne proprio dagli Stati Uniti che, all'indomani della seconda guerra mondiale, con il piano Marshall, subordinarono la concessione degli aiuti per la ricostruzione all'avvio della cooperazione economica tra i Paesi del Vecchio continente. Non

¹⁸ Cfr., A. SOMMA, *I limiti del cosmopolitismo. La sovranità nazionale nel conflitto tra democrazia e capitalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2019, parte I, 22, che cita il bel libro di V. CASTRONOVO, *L'avventura dell'unità europea. Una sfida con la storia e il futuro*, Torino, 2004, 9.

¹⁹ L'adesione europea a tale atteggiamento è dimostrata anche dalle parole pronunciate da Jean Monnet, vero e proprio ispiratore della costruzione europea, nel famoso *Memorandum* del 3 maggio 1950, nel quale sostenne la necessità di costruire l'Europa unita «per dare ai popoli dei Paesi liberi la speranza negli obiettivi più lontani che saranno loro assegnati e creare in essi la determinazione attiva di perseguirli», attraverso «la creazione di un grande mercato (...) indispensabile per ridare agli Europei la possibilità di riprendere il loro posto e svolgere il loro compito nel progresso del mondo libero» Cfr., *Memorandum* del 3 maggio 1950, in M. ALBERTINI, *Il federalismo*, Bologna, 1993, 277. Sul punto, sia consentito rinviare a F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e Costituzione*, Padova, 2019, *passim*.

vi è alcun dubbio, dunque, che la nascita dell'Europa unita abbia preso le mosse dall'integrazione economica e non da quella politica, in particolare, da un certo tipo di integrazione economica saldamente ispirata al modello statunitense, fondato sui principi della libera concorrenza e improntato al capitalismo dominante in quel Continente, del tutto alieno a qualunque forma di programmazione o di intervento dello Stato nell'economia²⁰.

L'integrazione economica ha preceduto e condizionato quella politica, al punto che il progetto politico è sempre stato – e continua ad essere – recessivo e funzionalizzato alla prima; non solo la costruzione dell'Europa unita si è limitata a fare perno su un concetto di Stato di diritto di stampo ottocentesco, che persiste nel dimenticare le più recenti, insuperabili, conquiste degli Stati sociali e democratici contemporanei, ma lo stato attuale delle cose denota persino un maggiore inasprimento e accentramento delle politiche economiche e finanziarie europee, poste in essere nel nome dell'austerità e della lotta alla crisi finanziaria mondiale²¹.

È questo, dunque, il peccato originale che affligge la nascita dell'Europa unita e del quale non ci si è mai più liberati: l'inversione dell'approccio all'europeismo che, invece di partire dalla costruzione di un'unione politica per approdare all'unione economica, ha ribaltato l'ordine delle priorità costruendo tutta l'impalcatura europea edificandola principalmente sull'integrazione economica, preceduta, inevitabilmente, dalla nascita della moneta unica e dalla cessione della sovranità monetaria da parte degli Stati membri a livello sovranazionale²².

Tutto questo, ha contribuito in maniera determinante allo sviluppo europeo della crisi finanziaria iniziata negli Stati Uniti nel 2007 ed alla

²⁰ Cfr., F. SALMONI, *Diritti sociali e Unione europea. Dall'ordinamento comunitario allo Stato sociale europeo*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, III, 544.

²¹ Cfr., C. KILPATRICK, *On the Rule of Law and Economic Emergency: The Degradation of Basic Legal Values in Europe's Bailouts*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2015, 325 ss.

²² Cfr., C. DE FIORES, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Roma, 2012, 192, che, dopo aver riassunto le posizioni europeistiche, orientate alla nascita di un'Europa politica (e non economica), sotto la forma di Stato federale, afferma «a imporsi nella fase di progettazione dell'Europa unita è soltanto l'ideologia dell'integrazione mercatistica: un'ideologia del tutto sprovvista di una coerente dimensione politica e intenzionalmente protesa a trascurare ogni altra possibile declinazione del processo di integrazione (in senso sociale, costituzionale, culturale, civile) che non fosse il mercato».

genesi di quello che possiamo definire il diritto europeo della crisi²³, mediante il quale le Istituzioni eurounitarie, tardivamente, *rincorrendo l'emergenza* e con normative difficilmente compatibili con le Costituzioni degli Stati membri, hanno reso più stringenti i controlli sulla finanza pubblica di questi ultimi e deciso di adottare politiche di *austerità* sempre più rigide, destinate a supplire, ancora una volta attraverso gli strumenti dell'economia e della finanza, alle carenze politiche dell'Unione²⁴.

È noto, poi, che in tale contesto, praticamente tutti i governi degli Stati membri dell'UE hanno usato il tema dei vincoli eurounitari per giustificare la continua, crescente e incontenibile compressione delle politiche sociali, sulla base del fatto che per favorire il processo di integrazione europea, si porrebbe, in capo agli stessi, l'obbligo giuridico di mantenere in equilibrio il proprio bilancio. Cosa, quest'ultima, accaduta anche nell'ordinamento italiano, dove tale argomentazione è stata utilizzata di frequente non solo dall'Esecutivo, ma anche dalla Consulta, proprio al fine di dichiarare l'illegittimità costituzionale di tutte quelle normative, statali o regionali, richiedenti costi ritenuti eccessivi in ragione dei mutati fini ai quali si riteneva dovessero ispirarsi i pubblici poteri nella conduzione della cosa pubblica, in sostanza, in ragione della trasformazione inveratasi nella forma di Stato²⁵.

Una trasformazione che ha comportato un processo di fortissima centralizzazione del potere, cui fa da *pendant* un rafforzamento senza eguali del Potere esecutivo, mentre il Parlamento viene relegato sempre più in un ruolo secondario e subalterno²⁶.

²³ Cfr., sul punto, A. CANTARO, *Presentazione. La (ir)resistibile ascesa della dottrina dell'austerità*, in A. CANTARO (a cura di), *Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, 51 ss.

²⁴ Così, hanno ragione G. ALLEGRI, G. BRONZINI, *Sogno europeo o incubo?*, Roma, 2014, 14, quando affermano che il diritto europeo della crisi, il diritto dell'emergenza, «formalmente e costituzionalmente tende a recidere i legami con il cosiddetto 'metodo comunitario' e con l'architettura di equilibri, contrappesi e garanzie elaborata negli anni dai trattati istitutivi dell'UE». Sul punto, si veda anche F. BILANCIA, *Crisi economica, decisioni finanziarie ed istituzioni democratiche nazionali. Considerazioni di sintesi*, in *federalismi.it*, 2016, 7.

²⁵ Su come la politica di bilancio incida sulla forma di Stato, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, 2013, 1 ss. e in G. DELLA TORRE (a cura di), *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di studi (Varenna, 20-22 settembre 2012), Milano, 2013, 685 ss.

²⁶ Di «spostamento dell'asse delle decisioni politiche dai parlamenti agli esecutivi» parla A. D'ATENA, «Quo vadis Europa?». *Divagazioni costituzionalistiche a mo' di conclusioni*, in

Non è vero, quindi, come sostenuto da certa dottrina, che lo Stato non esiste più, né che è costretto a subire le decisioni imposte dall'economia.

Ciò che rischia di non esistere più, nei fatti, sebbene non sulla carta, non è certamente *lo Stato in quanto sinonimo di Governo*, ma il Parlamento, organo della rappresentanza politica e, nell'ordinamento italiano, se la recentissima riforma costituzionale che ha ridotto il numero dei parlamentari da 945 a 600 dovesse essere definitivamente approvata, potrebbe rappresentare la riprova tangibile di quanto qui sostenuto²⁷.

Lo Stato, o meglio, lo Stato-Governo, protegge e sviluppa le aspirazioni dell'economia, finanziandone – e ponendo le condizioni per farne finanziare a livello europeo e internazionale – le ambizioni e gli interessi²⁸.

La conclusione è che, se è vero che il divieto di disavanzi eccessivi posto a livello sovranazionale ha comportato una *sostanziale riduzione del potere di spesa degli ordinamenti nazionali*, non è meno vero, da una parte, che sono stati gli stessi Stati membri a portare avanti in questi termini il processo di integrazione europea²⁹; dall'altra, che la rigidità

A. CANTARO (a cura di), *Quo vadis Europa?*, cit., 208. A tale trasformazione non è ovviamente estraneo il cambiamento della funzione dei partiti politici, che vengono ormai vissuti non già come il canale istituzionale attraverso il quale i cittadini hanno l'opportunità di partecipare alla vita democratica della nazione, ma come *gruppi intermedi* che filtrano e impediscono il *continuum* tra popolo e governo. Sul punto, si vedano le giuste affermazioni di M. RUOTOLO, *Eguaglianza e pari dignità sociale. Appunti per una lezione*, in *La Costituzione e i suoi principi: sempre rispettati?*, Padova, 2013, 2 del *paper*, secondo il quale «il vero senso costituzionale della democrazia (...) non è quello dell'investitura ma quello della partecipazione».

²⁷ Mi riferisco all'approvazione in via definitiva, ad opera della Camera dei deputati, nella seduta dell'8 ottobre 2019, della proposta di legge costituzionale A.C. 1585-B «*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*».

²⁸ Sul punto, A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale*, Milano, 2016, 32, che afferma «che la politica sia legata a doppio filo ai tecnocrati dell'economia, è facilmente spiegabile con l'abbandono, a fine degli anni ottanta del '900, della prospettiva per cui le riforme perseguono finalità eminentemente redistributive e l'affermarsi dell'opposta visione per cui obiettivo delle riforme è la crescita economica».

²⁹ Ritiene giustamente che i vincoli eurounitari non liberino gli Stati membri dalle loro responsabilità nelle scelte di politica economica e, soprattutto, non possano essere invocati per giustificare una limitazione al godimento dei diritti, A. MONDINI, *Equilibrio finanziario e diritti sociali. Dal Trattato CE alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Riv. dir. fin. e sc. finanze*, 2003, 328 ss.

dei vincoli di Maastricht e del Patto di stabilità e crescita (PSC), nelle sue varie evoluzioni, è stata invocata in maniera *strumentale* al conseguimento di risultati ben precisi: la possibilità di escludere gli Stati non graditi dall'area dell'Euro – e quindi dal mercato unico – e l'occasione, nel nome dei vincoli eurounitari, di trasferire il potere decisionale dai Parlamenti agli Esecutivi nazionali³⁰.

È evidente, quindi, che a far data dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht e del PSC gli Stati membri, che, proprio in quegli anni, attraversavano un periodo di forte crisi dal punto di vista della loro capacità di sostenere le spese destinate a garantire l'attuazione dello Stato sociale³¹, ebbene, a partire da quella data, essi non potendo inasprire ulteriormente la pressione fiscale, colsero l'occasione per procedere sul cammino della contrazione delle spese pubbliche³², sfruttando anche la congiuntura internazionale che aveva visto, a cavallo tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, il verificarsi di molteplici eventi internazionali di fondamentale importanza, primo fra tutti il crollo del comunismo, rappresentato simbolicamente dalla caduta del muro di Berlino³³.

Tale circostanza incoraggiò imprudentemente alcuni studiosi, come ad esempio il politologo Francis Fukuyama, nel suo notissimo saggio

³⁰ Cfr., F. SALMONI, *Stabilità finanziaria*, cit., 107.

³¹ Sin dall'inizio degli anni Novanta, gli ordinamenti statali – già afflitti dai costi di uno Stato sociale che, negli anni precedenti, a causa del c.d. *boom* economico, aveva richiesto l'impiego di consistenti risorse finanziarie –, hanno dovuto fare i conti con i vincoli posti dal diritto europeo alle politiche macroeconomiche nazionali, vincoli essenziali per attuare non soltanto il mercato interno/unico, ma anche l'Unione economica e monetaria (UEM), suo presupposto logico e necessario. Alle difficoltà economiche e finanziarie sempre crescenti che avevano incontrato gli Stati europei a partire dalla fine degli anni Settanta (indotte da una serie di importanti, notissimi, avvenimenti interni ed internazionali), che avevano inciso inevitabilmente anche sulle loro politiche economiche e di bilancio, si è dunque aggiunta la necessità di adottare misure destinate a comprimere drasticamente la spesa pubblica, al fine di conseguire gli ambiziosi obiettivi posti in ambito eurounitario. Di "saldamento" dello Stato sociale parla R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2013, 5.

³² Cfr. F. LOSURDO, *Stabilità e crescita da Maastricht al Fiscal compact*, in A. CANTARO (a cura di), *Quo vadis Europa?*, cit., 111, secondo il quale, giustamente, le politiche sociali «nel loro nucleo essenziale sono (...) rimaste nella sovranità degli Stati membri, alimentando la concorrenza al ribasso tra regimi normativi applicabili».

³³ Cfr., C. DE FIORES, *Le radici della nazione repubblicana. Fondamenti teorici e profili costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2019, parte I, in part. 58 ss.

*La fine della storia e l'ultimo uomo*³⁴, a sostenere che, morto il comunismo, la democrazia si sarebbe ovunque consolidata di pari passo con l'unica politica economica possibile: quella capitalistica. Tanto è vero che tutti gli Stati *ex* satelliti dell'Unione Sovietica da quel momento in poi hanno intrapreso un processo di transizione verso l'economia di mercato, con la conseguenza che «i processi di integrazione sovranazionale» cominciarono a consolidarsi «su scala mondiale e la competizione economica» divenne, in tale contesto, «il terreno 'privilegiato' di relazione tra i popoli della terra»³⁵. Insomma, secondo la fortunata locuzione di Max Weber, il capitalismo sembrava davvero essere diventato «la potenza più fatale della nostra vita moderna»³⁶.

Ecco, dunque, che i popoli europei, esasperati da un'Europa che nel cittadino vedeva principalmente l'*homo oeconomicus* e che manifestavano sempre più insoddisfazione e avversione nei confronti di un'integrazione europea dalla quale non traevano alcun giovamento, ma che, anzi, a causa della moneta unica e dei parametri imposti da Maastricht e dal PSC, chiedeva loro sacrifici di ogni natura, cercarono di opporsi ad ulteriori passi avanti nel processo di integrazione europea³⁷.

Ne è conferma il fatto che il c.d. Trattato costituzionale, che pure era stato adottato anche (se non principalmente) per dissimulare l'orientamento economicista e liberista che continuava a pervadere l'Unione europea, non fu compreso, né accettato, né furono comprese e accettate le norme in esso contenute che, in maniera confusa e approssimativa, facevano riferimento a istituti e simboli del costituzionalismo contemporaneo (*i.e.* la bandiera, l'inno, ecc.), senza averne la sostanza³⁸. I popoli

³⁴ Cfr., F. FUKUYAMA, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano, 2003, *passim*.

³⁵ Cfr., C. DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008, 3. Sull'attualità dell'uso del termine capitalismo, L. GALLINO, *Il denaro, il debito e la doppia crisi*, Torino, 2015, 10 ss.

³⁶ Cfr., M. WEBER, *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Milano, 1991, 37.

³⁷ L'*homo oeconomicus* «non si chiede mai 'what is good for the country?', ma sempre e solo 'what is good for me?'». Così, O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, 81. Sul punto, si veda altresì E. SUSCA, *Il capitalismo e il suo soggetto. Nascita, grandezza e declino dell'homo oeconomicus*, in *Capitalismo e teoria sociologica*, Milano, 2019, 32 ss.

³⁸ Appare del tutto fuori luogo, infatti, definire con il termine Costituzione un testo normativo che, sia nelle forme della sua elaborazione (attraverso il c.d. metodo convenzione), sia nella sostanza, poteva rappresentare, al più, una riorganizzazione normativa (neanche così attenta come sarebbe stato auspicabile, viste le continue ripetizioni e contraddizioni

europei, insoddisfatti a causa dell'adozione della moneta unica e dei vincoli imposti dal diritto sovranazionale e che, proprio a causa di tale insoddisfazione, avrebbero dovuto guardare con benevolenza al Trattato costituzionale, non si fecero ingannare dall'altisonante nome di "Costituzione europea" ad esso attribuito da una parte della dottrina e lo bocciarono inesorabilmente³⁹.

Come acutamente affermato, dunque, la frattura tra popoli degli Stati membri e Istituzioni europee non era mai stata così evidente e richiedeva la costruzione di un'Europa realmente democratica per essere superata. Occorreva al più presto «riannodare il filo spezzato» e «riportare l'Unione Europea sui binari segnati dai grandi ideali del passato»⁴⁰

3. Politica monetaria accentrata a livello europeo e politiche economiche e finanziarie decentrate a livello nazionale: lo scoppio della crisi in Europa e le misure di austerità per combatterla

Al posto del c.d. Trattato costituzionale, il 13 dicembre 2007 i capi di Stato e di governo dei ventotto Stati membri dell'Unione sottoscrissero a Lisbona il nuovo *Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea* – composto dal Trattato sull'Unione europea (TUE) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – (TFUE) ed entrato in vigore, anch'esso non senza qualche difficoltà, il 1 dicembre 2009⁴¹.

presenti nel testo) dei Trattati della Comunità e dell'Unione europea. Per un'ampia panoramica delle diverse posizioni dottrinali, G. DE VERGOTTINI, *Costituzione europea*, in *Enc. dir.*, *Annali* 1, Milano, 2007, 449 ss.

³⁹ Si rammenteranno i due referendum con i quali i popoli francese e olandese non approvarono l'entrata in vigore del c.d. Trattato costituzionale.

⁴⁰ Così, G. GUARINO, *Per una Costituente europea Riflessioni sulla costruzione europea dopo la sentenza tedesca sul Trattato di Lisbona*, in *Astrid Rassegna*, 2009, 3 del paper.

⁴¹ Sul quale, tra i moltissimi, A. D'ATENA, *Una costituzione senza costituzione per l'Europa*, in *Dir soc.*, 2009, 191; F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, 9 ss. e i contributi *ivi* contenuti. Sulla modifica del c.d. Trattato costituzionale, T.E. FROSINI, *La revisione dei Trattati europei: problemi e prospettive*, in *Diritto e società*, 2006, 539 ss., ora in T.E. FROSINI (a cura di), *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, cit., 245 ss.; C. PINELLI, *Formazione e revisione del Trattato costituzionale europeo*, in S.P. PANUNZIO (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005, 197 ss.

Non è certamente questa la sede per esaminarne dettagliatamente i contenuti o verificarne l'innovatività o meno rispetto ai precedenti Trattati. È certo, però, che, con Lisbona, da una parte, si è rimesso in moto un percorso arrestatosi a causa di una situazione che sembrava essere diventata esplosiva; dall'altra, è ripreso, esattamente come prima, l'approccio funzionalista tipicamente europeo⁴². Un approccio, dunque, che era e continua ad essere, nonostante tutto, fortemente deficitario dal punto di vista della democraticità delle proprie Istituzioni e delle politiche sociali, che l'Unione deriva, come più volte sottolineato, «dal fatto di essere stata creata come un organismo rivolto al mercato, impronta genetica di cui non si è mai liberata»⁴³, ma che contrasta irriducibilmente con i principi fondamentali posti alla base della gran parte delle Costituzioni degli Stati membri.

Una distanza ideologica molto significativa, quindi, con rilevanti conseguenze teoriche e pratiche, perché mentre le diverse Costituzioni nazionali prevedevano (e, talvolta, finanche auspicavano) interventi pubblici nell'economia a fini sociali, i Trattati consideravano tali interventi un elemento di distorsione delle regole del mercato e della libera concorrenza, che, invece, rappresentavano proprio lo «strumento base per la realizzazione degli obiettivi dell'Unione»⁴⁴ tra i quali non rientrava alcuna istanza di giustizia sociale.

Ma c'è un evento, che più di ogni altro, inciderà sia sul Trattato di Lisbona in particolare, sia sulla storia dell'Europa unita in generale, coinvolgendo tutti gli Stati membri e le loro Costituzioni, stravolgendo il modo di intendere la democrazia e la sovranità popolare, trasfigu-

⁴² «Un confronto fra il Trattato costituzionale e il Trattato di Lisbona rivela modifiche significative ma, nel complesso, abbastanza contenute». Così, F. BASSANINI, G. TIBERI, *Introduzione*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit., 6.

⁴³ Così, R. BIN, *Soft law, no law*, in A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino, 2009, 31 ss., secondo il quale «questo deficit non è affatto un incidente di percorso, un difetto destinato a trovare presto un rimedio; è invece un 'elemento progettuale', senza il quale il progetto – il mercato globale – non sarebbe realizzabile, non funzionerebbe».

⁴⁴ Cfr., G.L. TOSATO, *La disciplina comunitaria degli aiuti tra economia di mercato e interessi generali*, in *Astrid Rassegna*, 2009, 4 del paper e ID., *L'evoluzione della disciplina sugli aiuti di Stato*, in C. SCHEPISI (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato*, Torino, 2011, 3 ss.

rando inesorabilmente persino la tutela dei diritti fondamentali, tutti sacrificabili sull'altare dell'equilibrio economico e finanziario, al punto da fare della stabilità finanziaria un vero e proprio *supervalore*⁴⁵.

Mi riferisco, ovviamente, alla già menzionata crisi finanziaria globale, iniziata negli Stati Uniti nel 2007, ma deflagrata a livello mondiale a partire dal 2008⁴⁶.

Essa, nata come crisi della finanza privata americana⁴⁷, ebbe ripercussioni importantissime anche in Europa⁴⁸, specialmente tra il 2008 e il 2012, dove iniziò come crisi del sistema bancario arrivando a mettere a rischio la stessa Unione europea e la stabilità dell'euro, «rendendo evidenti i difetti strutturali dell'edificio eretto a Maastricht»⁴⁹ e trasformandosi in crisi della finanza pubblica⁵⁰, disvelandosi, dunque, per ciò che era: la crisi, – per taluni – inimmaginabile, del capitalismo⁵¹.

⁴⁵ Cfr., A. CANTARO, *Presentazione. La (ir)resistibile ascesa della dottrina dell'austerità*, cit., 5, secondo il quale «la *stabilità finanziaria*, la cosiddetta sostenibilità delle finanze pubbliche, è diventata, dapprima 'silenziosamente' negli anni novanta dello scorso secolo (Maastricht, Patto di stabilità e crescita) e poi sempre più chiaramente a partire dalla crisi dei debiti sovrani della fine del primo decennio del ventunesimo secolo, un vincolo ineludibile per i Governi e per i Parlamenti degli Stati dell'Unione. L'*imperativo assoluto* dell'agenda politica europea, il *supervalore* a cui tutti gli altri valori dell'ordinamento sovranazionale e degli ordinamenti degli Stati membri devono inderogabilmente sottostare».

⁴⁶ Osserva R. PANNUNZI, *La crisi finanziaria internazionale e il fraintendimento del pensiero economico classico*, in *La Comunità Internazionale*, 2009, 525 ss., che, in realtà, la crisi dell'economia americana «va fatta risalire proprio agli inizi degli anni '80, quando la rivoluzione neoclassica e monetarista venne a compimento» (*ivi*, 542). La letteratura sulla crisi economico-finanziaria mondiale iniziata nel 2007 è talmente sterminata che non mi è possibile, in questa sede, richiamarla in maniera esaustiva.

⁴⁷ Cfr., G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 1083 ss.

⁴⁸ Cfr., F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 2013, 1 ss. e in *Il diritto dell'Unione europea*, 2013, 337 ss.; P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *federalismi.it*, 2012, 1 ss.

⁴⁹ Cfr., F. LOSURDO, *Stabilità e crescita da Maastricht al Fiscal compact*, cit., 111.

⁵⁰ Cfr., P.G. TEIXEIRA, *The Regulation of the European Financial Market After the Crisis*, in P. DELLA POSTA, L.S. TALANI (a cura di), *Europe and the Financial Crisis*, London, 2011, 9 ss.; C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, 2012, in *gruppodipisa.it*, 1 ss. del *paper*.

⁵¹ Cfr., L. GALLINO, *Il denaro, il debito e la doppia crisi*, cit., 15 ss.; R.A. POSNER, *A failure of capitalism: the crisis of '08 and the descent into depression*, Harvard, 2009, 1 ss.

In questo contesto, le Istituzioni dell'UE si adoperarono per porre in essere misure che mettessero i singoli Stati membri nelle condizioni di gestire sia situazioni di dissesto di singole banche e/o intermediari finanziari, sia vere e proprie crisi sistemiche e che, allo stesso tempo, fossero in grado di garantire la stabilità dei mercati finanziari, stabilità che, come affermato dalle stesse Istituzioni europee, rappresentava una «condizione essenziale per instaurare il mercato interno e per il suo funzionamento»⁵².

Queste misure, quindi, furono adottate perché, in un sistema dominato da una moneta unica, per aversi un vero e proprio mercato unico, in cui possano circolare liberamente anche i capitali, non basta che vi sia competitività delle economie nazionali o stabilità della moneta, ma è necessario che vi sia anche stabilità delle finanze pubbliche e dei sistemi finanziari nazionali⁵³. Quando questa stabilità viene a mancare, gli effetti negativi che si producono possono creare gravi squilibri che, per la loro serietà e complessità, possono arrivare persino a ripercuotersi sulla situazione economica e finanziaria generale degli Stati, provocando la crisi dei loro debiti sovrani con un evidente rischio di *default* dei medesimi⁵⁴.

⁵² Così, *Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio*, considerando 3. Cfr. G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato: modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012, *passim*; T. CHOULDHRY, R. JAYASEKERA, G. KLING, *The impact of the Global Financial Crisis on Banks, The Global Financial Crisis and the European Single Market: The end of integration?*, in *Journal of International Money and Finance*, 2014, 191 ss.

⁵³ Cfr., A. SOMMA, *I limiti del cosmopolitismo*, cit., 28, che sottolinea la circostanza che «se i capitali circolano liberamente, gli Stati nazionali sono portati ad attirarli promuovendo l'abbattimento dei salari e della pressione fiscale sulle imprese, oltre alla tendenziale riduzione del rapporto di lavoro a relazione di mercato qualsiasi. Sono cioè portati ad adottare politiche economiche pensate per attirare l'investitore internazionali, figura quasi antropologica di riferimento per l'edificazione dell'ordine economico cosmopolita. Il che ha intralciato irrimediabilmente la possibilità di condurre politiche di piena occupazione: quelle fondate sul sostegno alla domanda, alla base di un incremento dei consumi, a sua volta produttivo di un aumento dell'offerta di lavoro».

⁵⁴ Ma non solo. Infatti, come giustamente afferma G. MONTEDORO, *Economia della crisi, trasformazioni dello Stato, governo dei giudici*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2009, 64, con la crisi mondiale non si è più trattato «di cantare lodi o elaborare critiche rispetto allo sviluppo incontrastato di un modello economico, basato sulla finanza e sui beni immateriali, e sulla sua

Per questo motivo, il 26 giugno 2012, le Istituzioni europee, nel famoso *Rapporto Van Rompuy*, decisero di agire secondo tre diverse direttrici, tre “macro misure anticrisi”, tutte convergenti verso il *supervalore* della stabilità finanziaria⁵⁵.

Innanzitutto, proponendo l’approvazione del *Six Pack*, del *Two pack* e del *Fiscal compact*, una disciplina articolata e complessa, consistente in una combinazione di misure normative dell’UE e Trattati di diritto internazionale, volta a rafforzare le regole fondamentali su cui si fondava l’Unione economica e monetaria, favorendo politiche di bilancio più rigide, ponendo particolare attenzione al contenimento del debito pubblico, nonché ampliando e rafforzando la sorveglianza sulle politiche macroeconomiche e di bilancio degli Stati membri, sia tramite una profonda riforma in senso restrittivo del Patto di stabilità e crescita, sia mediante l’introduzione di altri meccanismi, volti alla prevenzione ed alla correzione degli squilibri macroeconomici⁵⁶.

In secondo luogo, istituendo (dopo vari altri tentativi mal riusciti) un *Meccanismo europeo di stabilità permanente* (il c.d. Fondo salva Stati)⁵⁷, con il compito di garantire la stabilità della zona euro migliorando l’efficacia dell’assistenza finanziaria agli Stati membri in difficoltà e prevenendo il rischio di contagio che derivava dalla circostanza

insofferenza rispetto ad ogni limes ma di comprendere – ad un livello più profondo e strutturale – cosa sta succedendo nel nodo dei rapporti fra economia e diritto e soprattutto quali trasformazioni – legate alla crisi economica – sono già visibili nella forma di Stato dominante in Occidente perché indotte dalla necessità di governare la crisi economica». Sul punto, cfr. F. SALMONI, *Stabilità finanziaria*, cit., 123; M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA.VV., *Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Seminario svoltosi in Roma. Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano, 2014, 1 ss.

⁵⁵ Cfr., A. GUZZAROTTI, *Crisi dell’euro*, cit., 8; M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, Napoli, 2016, 48 e 93 ss.

⁵⁶ In particolare, è stato sostenuto che il *Fiscal compact* ha rappresentato una vera e propria svolta autoritaria da parte delle Istituzioni sovranazionali ai danni di alcuni Stati membri. Così, A.J. MENENDEZ, *The Existential Crisis of the European Union*, in *German Law Journal Review*, 2013, 453 ss.

⁵⁷ È proprio di questi giorni la controversa proposta di modifica del MES, sulla quale, tuttavia, pur avendo molto da osservare, non mi è possibile, in questa sede, soffermarmi.

che, nel momento in cui scoppiò la crisi, alcuni di essi avevano accumulato livelli di debito pubblico (e privato) talmente elevati che la crisi rischiava di trasformarsi in crisi del debito sovrano⁵⁸.

In terzo e ultimo luogo, avviando un piano d'azione volto a far sì che le banche in difficoltà potessero essere risanate senza aiuti di Stato oppure potessero fallire senza danneggiare l'intero sistema bancario⁵⁹.

Si tratta, ovviamente, di tre misure diverse ancorché strettamente collegate l'un l'altra, in quanto finalizzate a ripristinare la stabilità finanziaria sul Vecchio continente, perché il deflagrare della crisi ha reso evidente che i vincoli di Maastricht e del Patto di stabilità e crescita non sono stati sufficienti né a realizzare il mercato unico, né a mantenere in buona salute l'euro⁶⁰, innanzi tutto, ovviamente e come più volte sottolineato, per la mancata necessaria attuazione di una vera e propria unificazione politica⁶¹, cui deve aggiungersi la mancanza di una politica fiscale comune e la forte anomalia consistente nell'esistenza di *una politica monetaria accentrata a livello europeo e di politiche economiche e finanziarie decentrate a livello nazionale*⁶².

Un errore macroscopico, quest'ultimo, che ha contribuito notevolmente al dilagare della crisi anche in Europa, che, ovviamente, fu originata dal verificarsi di una molteplicità di eventi «dei quali la libera-

⁵⁸ Cfr. *Comunicazione della Commissione, Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita, Avvio del dibattito europeo*, Bruxelles, 28 novembre 2012, COM (2012) 777 final, 1. In dottrina, sul punto, R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali*, cit., 1 ss. del paper.

⁵⁹ Cfr., F. SALMONI, *Stabilità finanziaria*, cit., 124 ss.

⁶⁰ Anzi, come giustamente affermato da G. GUARINO, *L'Europa imperfetta*, cit., 2, «i vincoli restrittivi imposti dal Trattato UE, che erano da osservarsi nella fase di avvicinamento all'euro (protocollo n. 6), avevano prodotto non pochi danni agli Stati membri. Il rapporto debito/PIL si deteriorò in Francia di 33.4 punti dal 1991 al 1996, passando da 35.3 a 66.7, in Germania di 18.1 punti da 40.3 a 58.4 nel 1996, in Italia di 24 punti da 100.8 del 1991 a 124.8 del 1994».

⁶¹ Cfr. F. CAPRIGLIONE, *Mercato regole democrazia. L'UEM tra euroscetticismo e identità nazionali*, Torino, 2013, 23 ss.

⁶² Cfr. J.C. PIRIS, *The Lisbon Treaty: a legal and political analysis*, Cambridge, 2010, 368, citato da M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit., 37; M. SARCINELLI, *L'Unione bancaria europea e la stabilizzazione dell'Eurozona*, in *Moneta e credito*, 2013, 7 ss.; F. CAPRIGLIONE, *L'Unione bancaria europea. Una sfida per un'Europa più unita*, Torino, 2013, 25 ss.; F. BILANCIA, *Diritti sociali e governance economica dell'Eurozona*, in *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2016, 249. Di «grave paradosso che vive un sistema con moneta unica e debiti plurimi» parla M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., 8.

lizzazione della circolazione dei capitali, messa in rapporto alla flessibilizzazione dei cambi, è forse il primo, ma non certo il solo», giacché altre cause possono essere rintracciate nella «denazionalizzazione del debito» e nel *culto* «della tripla ‘A’»⁶³, nella separazione fra istituzioni di governo e Banca centrale, nel passaggio alla moneta unica, nell’egemonia culturale del liberismo e in quella economico-politica della Germania, nonché nella fine dei Trenta Gloriosi⁶⁴.

Insomma, l’aver perseguito il processo di integrazione europea “al contrario”, utilizzando come collante l’aspetto economico e finanziario e l’istituzione della moneta unica, pensando di poter poi approdare, grazie alla spinta propulsiva di questi fattori, all’Unione politica, è stato senza ombra di dubbio uno degli elementi che, sul lungo periodo, hanno maggiormente contribuito allo scoppio della crisi europea, i cui effetti, probabilmente, sarebbero stati meno dirompenti se fosse stato seguito il percorso inverso, partendo, quindi, dall’integrazione politica, che, una volta stabilizzatasi sulla base dei principi fondamentali del costituzionalismo moderno, avrebbe senz’altro potuto dar luogo anche all’Unione economica e monetaria, con una cessione della sovranità monetaria da parte degli Stati membri che avrebbe trovato il proprio fondamento in istanze politiche, sociali e democratiche ormai consolidate⁶⁵.

⁶³ Cfr., A. MORRONE, *Teologia economica v. Teologia politica?*, in *Quad. cost.*, 2012, 831. Sulle agenzie di rating, si vedano C. PINELLI, *L’incontrollato potere delle agenzie di rating* e G. SIRIANNI, *Il rating sovrano*, entrambi in *Costituzionalismo.it*, rispettivamente n. 2/2012 e n. 2/2012.

⁶⁴ Cioè, i primi trent’anni del secondo dopoguerra. In questi termini, M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio*, cit., 4 ss. Sulla crisi economico-finanziaria in Europa, oltre agli Autori citati nelle note precedenti, cfr., P.R. LANE, *The European Sovereign Debt Crisis*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2012, 49 ss.; A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, Milano, 2015, 2835 ss.; B. LAFFAN, *Europe’s union in crisis: tested and contested*, in *West European Politics*, 2016, 915 ss.; F. SACCOMANNI, *L’Unione Europea di fronte alla crisi globale: le implicazioni per le banche, la finanza e la politica economica*, Berlino, 2011, sul sito *bancaditalia.it*, 4 ss. del paper; L. BINI SMAGHI, *La tentazione di andarsene. Fuori dall’Europa c’è un futuro per l’Italia?*, Bologna, 2017, 1 ss.

⁶⁵ Cfr., F. MERUSI, *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Torino, 2013, 19, che afferma «l’Unione europea ha inteso passare dalla Comunità all’Unione attraverso la messa in comune di un solo frammento della sovranità, la sovranità monetaria. Probabilmente sperando nella realizzazione automatica di un noto brocardo: dove c’è Stato c’è moneta e dove c’è moneta c’è Stato. Mettendo insieme le monete si contava, evidentemente, nell’automatica e progressiva formazione di uno Stato federale». La citazione è ripresa an-

Sta di fatto che le Istituzioni europee, perseverando nel proprio peccato originale, per fare fronte alla crisi hanno nuovamente deliberato di approntare meccanismi volti esclusivamente a garantire il supervalore della stabilità, stringendo sempre di più le maglie economiche e finanziarie dell'Unione, *costringendo gli Stati membri non solo e non più a mere limitazioni, bensì a vere e proprie cessioni di sovranità sempre più spinte*, ma, contestualmente, sempre meno tollerabili in assenza di un collante politico serio⁶⁶.

Vincoli che, dopo la cessione della sovranità monetaria a livello sovranazionale e la conseguente impossibilità di utilizzare la politica monetaria per rilanciare l'economia in caso di difficoltà interne, diventano ancora più significativi in quanto rendono impossibile utilizzare anche la leva fiscale, che, sia pure in maniera non del tutto piena, sino a quel momento era rimasta nella disponibilità degli Stati membri.

In realtà, tutta la letteratura che esalta i presunti vantaggi dell'irrigidimento delle regole fiscali «muove da una sostanziale diffidenza verso gli esiti della democrazia rappresentativa sul piano del controllo efficiente delle risorse»⁶⁷, ma non attribuisce alcun peso ai profili dell'eguaglianza sostanziale⁶⁸ e della partecipazione uguale al processo

che da A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro*, cit., 7, secondo il quale «la vulgata che, retrospettivamente, si tende a dare del processo di unificazione monetaria innescata a Maastricht nel 1992 è che l'euro fu proposto alle opinioni pubbliche europee come 'dispositivo inducente'».

⁶⁶ *Contra*, Cfr., G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, 9 ss., secondo il quale le misure anticrisi non riguardarono solo le sfere della finanza e dell'economia, ma coinvolsero «pienamente la dimensione istituzionale, ossia le caratteristiche strutturali e funzionali dell'Eurosistema»

⁶⁷ Cfr., M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'euro*, Roma, 2015, 23.

⁶⁸ Su questo punto, cfr. L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *federalismi.it*, 2015, 137 ss., secondo la quale «se tentiamo di mettere a confronto il limite posto dall'art. 81 e l'interesse da esso tutelato con gli interessi da esso limitati, ci troviamo dinnanzi ad un incommensurabile divario: a fronte di quella disposizione sta infatti la Costituzione intera, nel suo disegno complessivo, nei suoi fondamenti (...) Un divario evidente, a misurare la profondità del quale è sufficiente ricordare» che primo fra tutti la Costituzione sancisce «il valore centrale intorno al quale è costruito il sistema costituzionale: la persona umana e la sua dignità», che si sostanzia nel principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma 2, Cost., giacché con esso «la Costituzione indica l'obiettivo primario, impone una direzione. È un progetto vincolante che segna i compiti delle istituzioni repubblicane». Non è compatibile con il disegno costituzionale «che alle fasce più deboli siano riconosciuti (...) dei diritti, che sono diritti fondamentali, solo se e quando le risorse disponibili, o la situazione economica lo consente» (*ivi*, 139).

decisionale, cioè al valore intrinseco della democrazia⁶⁹.

La stabilità finanziaria – e la politica di austerità volta a garantirla –, viene, dunque, declinata alla stregua di un principio superiore tra quelli costituzionali, senza alcuna complementarità con i classici principi fondamentali (eguaglianza, democraticità, rappresentanza, partecipazione, legalità, ecc.), anzi, spesso, in contrapposizione con essi, con la tutela dei diritti sociali e dei più classici diritti di libertà⁷⁰, e considerata funzionale alla crescita, insomma, come già detto poche righe sopra, un vero e proprio nuovo *super* principio fondamentale, di derivazione funzionalista ed europeista⁷¹.

Un principio talmente fondante che, in suo nome, la Corte di giustizia ha sacrificato alcuni tra i più classici diritti sociali (come, ad es., come vedremo più avanti, le garanzie connesse al diritto al lavoro)⁷²,

⁶⁹ Cfr., M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il vincolo stupido*, cit., 23. Una conclusione, quest'ultima, alla quale ha aderito la dottrina maggioritaria, sebbene vi siano delle autorevoli voci dissenzienti, come ad es., M. BENVENUTI, *Brevi considerazioni intorno al ricorso all'argomento della crisi economica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2013, 969 ss., secondo il quale, per la Corte costituzionale, «la crisi economica non costituisce mai una fonte autonoma di legittimazione di una disciplina legislativa altrimenti incostituzionale, ma si atteggia piuttosto a fatto esterno all'ordinamento giuridico, che determina però, per la sua evidente rilevanza, la diversa riconduzione dell'esercizio di una determinata competenza legislativa ad una materia piuttosto che a un'altra; materie tutte, però, parimenti previste nel testo costituzionale, ferma restando la necessaria ma liminare 'riconoscibilità semantica del campo di applicazione' di ciascuna di esse, tutte pertanto egualmente e astrattamente titolate a fondare quella disciplina. La crisi, in altre parole, costituisce sempre e comunque per la Corte costituzionale un argomento volto a spostare e dunque ad 'ampliare' (...) titoli costituzionali di competenza e mai, però, un autonomo fondamento per discipline legislative altrimenti incostituzionali» (ivi, 977-978).

⁷⁰ Cfr., F. DONATI, *Uguaglianza, diritti umani e vincoli di bilancio*, in *federalismi.it*, 2018, 2 ss.; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 2014, 86 ss.; M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *Quad. cost.*, 2017, 73 ss.

⁷¹ In dottrina, G. PITRUZZELLA, *Austerità finanziaria versus crescita economica nel dibattito sull'Eurosistema*, in *Quad. cost.*, 2012, 427 ss.; A. CANTARO, *Presentazione. La (ir)resistibile ascesa della dottrina dell'austerità*, cit., 6, secondo il quale l'austerità «promette di essere virtualmente 'benefica' ed 'espansiva'», ma, nell'immediato «esige che i popoli europei rinuncino ad esigere una parte considerevole delle promesse al centro dell'antica dottrina del benessere: quei diritti individuali e collettivi che erano stati scolpiti a grandi lettere nelle costituzioni democratico-sociali europee del secondo dopoguerra».

⁷² Cfr., G. AZZARITI, *I diritti sociali e il futuro dell'Europa*, 2 del *paper*, che afferma «Sono noti i casi in cui quest'opera di bilanciamento (che è in qualche misura necessaria, e che la Corte ha sempre effettuato utilizzando il principio di proporzionalità) si è risolta in una netta

sulla base del fatto che una loro disciplina, diversa da Stato a Stato, avrebbe potuto rappresentare un elemento distorsivo della concorrenza. Con la conseguenza che l'approccio degli ordinamenti statuali alle politiche sociali ed economiche si è molto indebolito «rischiando di innescare una corsa al ribasso fra i diversi sistemi nazionali»⁷³.

Insomma, come giustamente affermato in dottrina, a partire dalla grande crisi mondiale i governi europei hanno dovuto godere «di una 'doppia fiducia': la lealtà dei propri cittadini (del 'popolo dello Stato') e la fiducia dei mercati finanziari (del 'popolo del mercato')»⁷⁴. Il potere pubblico, cioè, per un verso, ha dovuto «soddisfare i diritti e le aspettative di benessere dei propri cittadini che tramite elezioni decidono i propri rappresentanti istituzionali», per l'altro, «per continuare a rifinanziare il debito sovrano, ha dovuto (deve) soddisfare le aspettative contrattuali dei propri creditori, i quali, essendo prevalentemente interessati alla solvibilità dello Stato», hanno preteso «nel caso in cui i conti non siano in ordine, politiche di severa austerità»⁷⁵.

Non c'è da sorprendersi, quindi, se la minaccia più significativa ai diritti sociali sia giunta proprio dalle politiche «improntate, in tempo di

inversione delle priorità, facendo prevalere gli interessi e le libertà commerciali sui diritti garantiti dalla Carta».

⁷³ Cfr., S. DEAKIN, *Il Trattato di Lisbona, le sentenze Viking e Laval e la crisi finanziaria: in cerca di nuove basi per «l'economia sociale di mercato» europea*, in *Riv. giur. lav.*, 2013, 684. Sul punto, P. CAMPANELLA, *Salari e contrattazione collettiva nel governo della crisi europea*, in A. CANTARO (a cura di), *Quo vadis Europa?*, cit., 184, che afferma «ciò implicitamente conferma come pure le più recenti politiche di *austerità*, poste a fondamento delle riforme strutturali dei mercati del lavoro nazionali, non siano mero frutto della crisi dell'euro, ma trovino radici in una precisa e già consolidata visione dell'Unione».

⁷⁴ Cfr. W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, 2013, 100 ss. Sull'ingerenza della sovranità dei mercati sulla sovranità dei popoli, richiamando proprio il pensiero di Streeck, si veda, G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quad. cost.*, 2013, 33, ma già prima G. FERRARA, *La sovranità popolare e le sue forme*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2006, 10.

⁷⁵ Cfr. F. LOSURDO, *Stabilità e crescita da Maastricht al Fiscal compact*, cit., 108-109. Si vedano, però, sul punto, le considerazioni di opposta tendenza svolte da G. TEUBNER, *Costituzionalismo della società transnazionale*, in AA.VV., *Spazio costituzionale e crisi economica*, Atti del XXVIII Convegno annuale, Padova, 17-19 ottobre 2013, Napoli, 2015, 3, secondo il quale «oggi la transnazionalizzazione assegna alla sociologia costituzionale il triplice compito: di indagare empiricamente i processi di costituzionalizzazione realmente in essere al di fuori dello Stato nazionale; di proporre una teoria del costituzionalismo della società transnazionale; di sviluppare le precondizioni sociologiche per prospettive normative nel diritto e nella politica», un approccio, quest'ultimo, sul quale lo stesso A. incontra grandi resistenze da parte della dottrina costituzionalistica.

crisi, a obiettivi di risanamento dei bilanci degli Stati membri più deboli, mediante aiuti finanziari, condizionati, però, all'adozione di rigorose politiche nazionali di 'austerità', che hanno trovato nella revisione della disciplina di bilancio richiesta dal *Fiscal compact*⁷⁶ e «nei provvedimenti di riduzione della spesa pubblica il loro tratto caratterizzante»⁷⁷ e che hanno comportato «l'abbandono dei diritti (di quelli so-

⁷⁶ Approvata mediante la legge costituzionale n. 1, del 20 aprile 2012, recante *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale* alla quale è stata data attuazione con la successiva legge n. 243, del 24 dicembre 2012, dall'evocativo titolo *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*, che ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. La vicenda che ha portato all'approvazione della l. cost. 1 del 2012 è notissima e fa riferimento nella "famosa" lettera del 5 agosto 2011 indirizzata al Governo italiano dal governatore della BCE, Trichet, e dal governatore della Banca d'Italia, Draghi (destinato di lì a breve a sostituire Trichet). Sottolinea, giustamente, la singolarità della lettera M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., 12, in quanto «è stata indirizzata al Governo anziché al Parlamento, sebbene fosse proprio il Parlamento il destinatario di molti impegni ivi caldamente 'suggeriti'. Essa, inoltre, «entrava dettagliatamente nel dominio dell'attività parlamentare, indicando minutamente i settori nei quali si sarebbe dovuti intervenire per tagliare la spesa e stabilendo anche la fonte normativa che avrebbe dovuto provvedere (il decreto legge)», stabilendo un termine perentorio per agire e «giungeva a suggerire una revisione costituzionale quanto alle norme in materia di bilancio». Per un'analisi comparatistica, cfr., R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: la Germania* e C. DECARO, *La limitazione costituzionale del debito in prospettiva comparata: Francia e Spagna*, entrambi in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., risp. 205 ss. e 219 ss.; S. STAIANO, *Diritti e confini nell'Europa della crisi*, cit., 2352, che afferma «lo spirito di Maastricht ha ripreso vigore e mostrato per intero la sua presenza negli eventi europei (...) essendo sospinto dalla pretesa – assecondata – di inserire nelle Costituzioni nazionali il vincolo dell'«equilibrio di bilancio»».

⁷⁷ Il che è esattamente quanto accaduto nel nostro ordinamento, dove la tutela dei diritti sociali è stata significativamente affievolita dalle politiche di austerità decise in sede Europea, dove potrebbero essere a rischio persino i livelli essenziali delle prestazioni. Sul punto, L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, sul sito Internet gruppodipisa.it, 2012, 1 ss. del *paper*; A. MORRONE, *Costituzione finanziaria e livelli essenziali delle prestazioni*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, 2007, 171 ss. In generale, sul rapporto tra crisi economica e diritti sociali, *ex plurimis*, G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale* e E. GROSSO, *I diritti sociali e la crisi economica. Linee di tendenza nella giurisprudenza dei giudici comuni*, entrambi in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017, rispettivamente 38 ss. e 58 ss.; A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria* e D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, entrambi sul sito Internet gruppodipisa.it, 2012, 1 ss. dei *papers*; S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015, 3 ss.; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista*

ciali in particolare) da parte di tutte le istituzioni europee, ormai preoccupate esclusivamente del risanamento dei bilanci»⁷⁸.

In effetti, le misure di austerità hanno contribuito in larghissima misura al *trasformarsi della crisi da crisi economica in crisi sociale*, con un grave impatto negativo sul godimento di una vasta gamma di diritti sociali, in particolare per quanto riguarda i diritti delle donne, dei giovani, dei pensionati, dei lavoratori e così via⁷⁹.

4. I Trattati, le ambiguità sociali e l'economia di mercato

Né vale, a confutare tale conclusione, l'analisi del diritto positivo sovranazionale, che appare ancora fortemente sbilanciato in favore di istanze prevalentemente di ordine economico e finanziario e, a tutt'oggi, funzionalizzato al primato del mercato.

Ciò è particolarmente evidente a partire dal testo dei Trattati, dove, a tale proposito, viene in rilievo innanzi tutto l'art. 2, TUE, dove si sanciscono i valori fondanti dell'Unione, che sono individuati nella dignità umana, nella libertà, nella democrazia e, *solo al quarto posto*, nell'uguaglianza, quasi a voler indicare un ordine ancor prima che logico, *assiologico*. A confermare questa visione, in qualche misura, ottocentesca dell'uguaglianza, intesa, ancora una volta, in senso esclusivamente formale e non sostanziale, l'elenco continua includendo tra i valori dell'Unione lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani.

Segue, poi, un'affermazione molto importante, ma che, a mio avviso, lascia ampi margini di ambiguità, giacché si legge che i valori poc'anzi elencati «sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata

AIC, 2013, 1 ss.; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un "nuovo modello sociale europeo" più sobrio, solidale e sostenibile*, in *Rivista AIC*, 2011, 1 ss.; G. FONTANA, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in *Forum Quad cost.*, 2013, 1 ss.

⁷⁸ Cfr. G. AZZARITI, *I diritti sociali e il futuro dell'Europa*, cit., 2 del paper.

⁷⁹ Cfr., A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 2017, 11, secondo la quale «che la risposta alla crisi sia stato l'ignorare l'Europa sociale è a tutti ormai evidente. Le misure straordinarie varate da molti Paesi europei a partire dal 2008 per ridurre il deficit pubblico hanno puntato prevalentemente sulle pensioni, sulla riduzione dei salari e degli stipendi; sull'obbligo agli enti locali di riduzione della spesa per l'assistenza sociale». Su queste misure, G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e le misure di «riduzione» dello Stato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, 1303 ss.

dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». Ambiguità perché “non discriminazione” e “parità tra donne e uomini” non sono sinonimi di “eguaglianza sostanziale”, né il concetto di *solidarietà* può sostituire quello ben più strutturato e avanzato racchiuso in quello di *Stato sociale*. Perché ci si riferisce soltanto alle discriminazioni in quanto valori e non, invece, agli ostacoli – di fatto e di diritto – da rimuovere per eliminare le diseguaglianze, facendo appello, oltre tutto, al principio solidaristico e non a quello di eguaglianza sostanziale come sarebbe stato auspicabile⁸⁰.

Tale circostanza, d'altronde, si pone perfettamente in linea con le più classiche teorie liberiste, finanche con le settecentesche tesi di Adam Smith dove l'intervento pubblico nell'economia (sotto forma di leggi per l'assistenza ai poveri)⁸¹, non soltanto era considerato accettabile, ma rappresentava uno *strumento indispensabile all'armonioso sviluppo del libero mercato*⁸². L'assistenzialismo, e non l'egualitarismo, era tollerato, incentivato e protetto per lo stesso motivo per cui, oggi, nella costruzione dell'Europa unita si fa appello al principio solidaristico (e

⁸⁰ Cfr., G. AZZARITI, *Uguaglianza e solidarietà nella Carta dei diritti di Nizza*, in M. SICLARI (a cura di), *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Torino, 2003, 61 ss. Ma si veda anche la posizione di A. RUGGERI, *Crisi economica, dialogo tra le Corti e salvaguardia dei diritti fondamentali (con specifico riguardo alla materia pensionistica)*, in *dirittifondamentali.it*, 2017, 3, secondo il quale «il principio di eguaglianza, specie nella sua declinazione sostanziale» deve essere «considerato congiuntamente al principio di solidarietà, al quale si salda al punto di rendersi da esso inseparabile». Sul solidarismo, si veda R. ZOLL, *Solidarietà*, in *Enc. sc. soc.*, Roma, 1998, 245, che afferma «il solidarismo venne e viene tuttora definito da molti autori come un movimento che si proponeva di trovare una terza via tra l'individualismo (liberale) e il socialismo (o collettivismo)».

⁸¹ Riprendo, in questo passaggio, testualmente quanto già scritto in F. SALMONI, *Diritti sociali e Unione europea*, cit., 534. Cfr., *ex multis*, F. GIROTTI, *Welfare State*, Roma, 1998, 93 ss.; G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Bari, 1999, 33 ss.

⁸² Non solo, ma è noto che le prime forme di legislazione sociale mantennero un rapporto strettissimo con forme di prevenzione e di repressione del controllo sociale «sia sotto forma di normativa tesa ad impedire l'evoluzione in senso conflittuale e politico della spinta proveniente dal basso e a rendere controllabile il conflitto, sia in veste di specifica legislazione a carattere repressivo, volta a colpire, con interventi mirati, le forme di dissenso non eliminate attraverso gli interventi preventivi». In questo senso G. PROCACCI, *Welfare-Warfare. Controllo sociale, assistenza e sicurezza 1880-1919*, in *Assistenzialismo e politiche di controllo sociale in Italia liberale e fascista*, Siena, 2001, 5 ss. Sul punto, si veda altresì M. GIAMPIERRETTI, *Dis-eguaglianza e mercato*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Napoli, 2016, 75 ss.

non a quello di eguaglianza sostanziale): non già, quindi, come strumento di trasformazione della società, ma come *mezzo per cristallizzare la struttura del corpo sociale senza incidere sulla distribuzione del reddito*. L'intervento pubblico a sostegno dei più bisognosi nella forma del solidarismo (o dell'assistenzialismo), infatti, *non ha per nulla l'effetto di eliminare le cause dei bisogni*, né, tanto meno, quello di rimuovere le distorsioni provocate dall'economia di mercato, né deve sorprendere che chi lo propugna sia anche, contemporaneamente, un fervente sostenitore del liberismo⁸³, perché, anzi, *il solidarismo serve al liberismo*, ed è quindi da quest'ultimo difeso, nella misura in cui lo aiuta ad assumere tratti più umani ed accettabili, compensandone le conseguenze⁸⁴.

Dunque, uguaglianza formale, Stato di diritto, non discriminazione, solidarietà, parità tra uomini e donne. Questi, i lemmi chiave che emergono sin dai primi articoli del TUE in materia di diritti sociali nell'Unione europea.

Questi, da una parte.

Dall'altra, come si legge subito dopo nell'art. 3, TUE⁸⁵, l'obiettivo principale dell'Unione è, ancora oggi, quello di instaurare il *mercato interno*.

Quanto e come tale obiettivo sia *prevalente e performativo* rispetto all'affermazione dei valori sui quali si fonda l'Unione europea si può intravedere già dalle precisazioni contenute nello stesso art. 3, TUE, ai sensi del quale per raggiungere il mercato interno essa si *adopera* per lo *sviluppo sostenibile* dell'Europa, che è «*basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e*

⁸³ Si vedano, sul punto, le considerazioni di A. SEN, *Etica ed economia*, Bari, 2002, 30 ss., secondo il quale «l'analisi smithiana è stata ampiamente male interpretata con gravi conseguenze», sottolineando come Smith, nonostante fosse «contrario a sopprimere o limitare il commercio», non era affatto contrario «alle leggi sull'assistenza ai poveri» (*ivi*, 34-35).

⁸⁴ Si veda, nello stesso senso, M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, 2018, 284; A. LUCARELLI, *Il modello sociale ed economico europeo*, in *Id.*, *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2016, 119 ss., in part. 134.

⁸⁵ Il cui *incipit* – l'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli – a mio avviso non può che essere interpretato come una dichiarazione di principio molto apprezzabile, ma giuridicamente difficilmente azionabile.

al *progresso sociale*»⁸⁶, combattendo «l'esclusione sociale e le discriminazioni» e promuovendo «la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore»⁸⁷.

Già in questo comma, dunque, al di là dei richiami alla piena occupazione, al progresso sociale, alla lotta alle discriminazioni e alla promozione della giustizia e della protezione sociali, senz'altro confortante⁸⁸, è tuttavia agevole notare il tratto caratterizzante dell'Europa sociale e cioè che lo sviluppo sostenibile cui devono tendere le Istituzioni dell'Unione, si deve basare sulla *stabilità dei prezzi* e su un'*economia fortemente competitiva*⁸⁹.

Cosa stanno a significare queste due locuzioni?

Perché se non chiariamo questo punto sarà sempre impossibile trovare un momento di sintesi con quella parte della dottrina che, invece, ritiene che il modello sociale europeo sia in una fase di sviluppo avanzata.

Ebbene, a mio avviso, stabilità dei prezzi, crescita economica equilibrata, economia competitiva, ecc., oltre che rimarcare la chiara e incontestata ispirazione liberista che, come più volte sottolineato, pervade tutto il *corpus* normativo eurounitario, si pongono a fondamento di tutte

⁸⁶ Come sottolinea G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove Istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, 123, per gli obiettivi «accanto all'espressione "instaura un mercato interno" (art. 3 TUE, terzo comma) manca ora la precedente (nel TCost) connotazione "nel quale la concorrenza è libera e non falsata" (criteri comunque recuperati in un Protocollo). Questa cancellazione potrebbe avere un qualche rilievo per orientare la Corte di giustizia verso un riequilibrio nella gerarchia tra principi di diversa natura, che – notiamo – ora conta anche sul più solido e chiaro sostegno della Carta di Nizza che proclama al suo Preambolo solennemente l'indivisibilità tra i diritti che elenca e protegge». Per una critica della locuzione economia sociale di mercato, se si vuole F. SALMONI, *Diritti sociali e Unione europea*, cit., 531 ss.; nonché, M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., 278 ss.

⁸⁷ In questo comma, vengono recuperate «le belle espressioni (...) che forniscono una cornice programmatica per le relative disposizioni del *Bill of rights* dell'Unione europea». Così G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo*, cit., 124.

⁸⁸ Così, G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo*, cit., 123.

⁸⁹ In termini, M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., 282, che afferma «l'esplicitazione dell'"economia sociale di mercato" al predetto art. 3, § 3, co. 1, TUE si accompagna, in ogni caso, alla sua ulteriore qualificazione come "fortemente competitiva", ancorché rivolta "alla piena occupazione e al progresso sociale"».

le politiche – passate e presenti – che impongono l’equilibrio finanziario agli Stati membri in nome della costruzione dell’Unione economica e monetaria, in nome cioè, dell’adozione della moneta unica in uno spazio che si ispira al libero mercato o, meglio, a “un’ economia di mercato aperta e in libera concorrenza”, applicando loro i ben noti vincoli del Patto di stabilità e crescita, così come tutte le discipline restrittive basate *sull’austerità* che hanno fatto seguito alla crisi mondiale iniziata nel 2007⁹⁰.

Né vale, secondo me, il rilievo pur effettuato da una parte della dottrina, che, con Lisbona la concorrenza non è più prevista dall’art. 3, TUE, bensì dall’art. 119, TFUE, e che quindi, per tale ragione, mentre nei precedenti Trattati essa rappresentava un principio fondamentale, ora sarebbe stata declassata da valore a strumento⁹¹. Non vale perché l’affermazione dell’art. 119, TFUE, ai sensi del quale ai fini enunciati all’art. 3, TUE, «l’azione degli Stati membri e dell’Unione comprende (...) l’adozione di una politica economica che è *fondata* sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, *condotta conformemente al principio di un’economia di mercato aperta e in libera concorrenza*», più che uno strumento, mi sembra indicare perentoriamente sia agli Stati membri, sia all’UE, la strada da percorrere che, fondandosi sugli strumenti ivi elencati, deve tuttavia essere *condotta conformemente al principio di un’economia di mercato aperta e in libera concorrenza*, che quindi non è un mezzo, uno strumento, ma un *principio* che funge da faro e dal quale, proprio in quanto principio, non ci si può discostare nell’adozione delle politiche economiche miranti alla costruzione del mercato unico⁹².

Insomma, sarebbe di per sé sufficiente l’analisi di questi primi due articoli per poter affermare, con una qualche convinzione, che il *deficit* sociale dell’Unione è ancora ben lungi dall’essere stato colmato.

Da una parte, la proclamazione di alcuni principi e valori molto lontani da quelli che caratterizzano gli Stati democratici, sociali, contem-

⁹⁰ La stabilità dei prezzi è definita da M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., 229-230, come «una vera e propria “*grundnorm*” per la “costituzione monetaria”».

⁹¹ Cfr., G. VETTORI, *Diritti fondamentali e diritti sociali. Una riflessione fra due crisi*, in *Persona e mercato*, 2011, 9.

⁹² Sottolinea come il carattere *sociale* del mercato, enunciato nell’art. 3, TUE, sia solo presunto, C. DE FIORES, *L’Europa al bivio*, cit., 198.

poranei; dall'altra, gli obiettivi e i principi dell'Unione in materia economica, tra i quali, su tutti, spiccano per importanza la costruzione del mercato unico da effettuarsi in linea con i principi dell'economia di mercato e garantendo la libera concorrenza. Quasi un'indicazione non solo per le Istituzioni dell'Unione e per gli Stati membri, ma anche per l'organo giurisdizionale eurounitario, che, evidentemente, dovrà procedere ponendo in essere una delicatissima opera di bilanciamento tra i primi e i secondi.

5. Diritti sociali e Carta dei diritti fondamentali: l'esclusione dell'eguaglianza sostanziale e l'affermazione della non discriminazione e del solidarismo

Continuando con questo veloce *excursus* sul diritto positivo sovranazionale in materia sociale, è necessario altresì segnalare da una parte, l'art. 9, TFUE, ai sensi del quale nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione *tiene conto* delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana.

Dall'altra, l'importante art. 151, TFUE, in forza del quale «l'Unione e gli Stati membri, *tenuti presenti i diritti sociali fondamentali*, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come *obiettivi* la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione»⁹³.

⁹³ Inoltre, l'art. 152, TFUE, stabilisce che «l'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto delle diversità dei sistemi nazionali» e che «facilita il dialogo tra tali parti e rispetta la loro autonomia». A ciò si aggiungano quelle disposizioni del TFUE che stabiliscono le competenze dell'Unione in relazione, tra l'altro, alla libertà di circolazione dei lavoratori (articoli da 45 a 48), al diritto di stabilimento (articoli da 49 a 55), alla politica sociale (articoli da 151 a 161), alla promozione del dialogo tra datori di lavoro e lavoratori (articolo 154), compresi gli accordi conclusi e attuati a livello dell'Unione

Il formale riconoscimento dei diritti sociali – anzi, dei *diritti sociali in quanto diritti fondamentali* – così effettuato, appare realmente di primaria importanza (giacché l'ammissione della loro fondamentalezza sembra posizionarli allo stesso livello dei *classici* diritti di libertà). Ciononostante, gli effetti giuridici che produce non sembrano immediatamente percepibili. I diritti sociali fondamentali riconosciuti dal Trattato, infatti, sono esclusivamente quelli già previsti dalla Carta sociale europea del 1961⁹⁴ e dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989⁹⁵, e inoltre, lungi dal rappresentare il presupposto e l'obiettivo dell'azione dei pubblici poteri, essi vanno solo *tenuti*

(articolo 155), alla parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro (articolo 157), al contributo allo sviluppo di un'istruzione di qualità e alla formazione professionale (articoli 165 e 166), all'azione dell'Unione a completamento delle politiche nazionali e per promuovere la cooperazione nel settore della sanità (articolo 168), alla coesione economica, sociale e territoriale (articoli da 174 a 178), all'elaborazione e alla sorveglianza dell'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche (articolo 121), alla formulazione e all'esame dell'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione (articolo 148) e, più in generale, al ravvicinamento delle legislazioni (articoli da 114 a 117).

⁹⁴ Poco dopo l'adozione della CEDU nel 1950, il Consiglio d'Europa segnalò l'urgenza di adottare una politica comune in campo sociale, che avrebbe reso più facile l'integrazione europea prevenendo gli svantaggi della concorrenza economica tra gli Stati dovuti alla diversità delle loro politiche sociali. Il testo finale della Carta sociale europea fu adottato a Torino il 18 ottobre 1961 e sottoscritto da 13 Stati. Nel 1988 un Protocollo addizionale ha emendato la Carta riconoscendo, tra le altre cose, il diritto alle pari opportunità di impiego indipendentemente dal sesso. Nel 1991 e nel 1995 sono stati adottati altri due Protocolli addizionali e il 3 maggio del 1996 è stata adottata a Strasburgo la Carta Sociale Europea Riveduta entrata in vigore nel 1999. Su come la Carta sociale europea sia stata fonte di ispirazione per la Carta dei diritti fondamentali dell'UE e sulle conseguenti sinergie che dovrebbero, auspicabilmente, porsi in essere tra gli strumenti di tutela posti a presidio delle due Carte, cfr. L. JIMENA QUESADA, *La Carta social europea y la Unión europea*, in *Rev. eur. derechos fund.*, 2009, 393 ss.; C. PANZERA, *Diritti ineffettivi? Gli strumenti di tutela della Carta sociale europea*, in *Rivista AIC*, 2017, 1 ss.

⁹⁵ Tale Carta fu sottoscritta in occasione del Consiglio europeo di Strasburgo (8-9 dicembre 1989) da 11 Stati membri, ma non dalla Gran Bretagna, che decise di sottoscriverla soltanto nel 1998. Secondo M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *La Costituzione europea*, Padova, 2000, 369, nonostante il fatto che «il riconoscimento della fondamentalezza dei diritti sociali potrà spiegare effetti soprattutto nel medio-lungo periodo, la novità dell'incorporazione nei Trattati di previsioni che in origine si trovavano in altri documenti normativi ha invece un impatto immediato. Questo inserimento ha infatti come conseguenza che tutti gli Stati membri sono vincolati dalle relative previsioni, sicché anche chi volutamente si era tenuto fuori da alcuni dei precedenti accordi in materia sociale (segnatamente: il Regno Unito) adesso viene posto sullo stesso piano della generalità degli altri Stati». Si noti, inoltre, che (come nel caso della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950), ha sottoscritto la Carta sociale europea del 1961 e la Carta comunitaria dei diritti

presenti dall'Unione e dagli Stati membri nell'ambito dei propri *obiettivi sociali*⁹⁶.

A ciò si aggiunge la circostanza che, nel mettere in atto misure volte al raggiungimento dei predetti obiettivi, Stati membri e Unione devono tenere conto «della necessità di *mantenere la competitività dell'economia dell'Unione*» e che l'evoluzione in senso sociale dell'Unione risulterà *automaticamente «dal funzionamento del mercato interno, che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali»*⁹⁷. È evidente, quindi, che la garanzia dei diritti sociali, nonostante la solenne proclamazione del loro riconoscimento effettuata nel par. 1, dell'art. 151, TFUE, è ancora pressoché interamente rimessa alle regole non scritte del libero mercato.

Il contrasto si accentua ulteriormente quando si compari il summenzionato art. 151, TFUE, con l'art. 6, TUE, dove si afferma che «l'Unione *riconosce* i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (...) che ha lo stesso valore giuridico dei trattati (...)» e che «i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

Primo, perché, collocare i diritti sociali fondamentali in un articolo e tutti gli *altri* diritti fondamentali in un altro sta a sottolineare, qualora ve ne fosse ulteriore bisogno, la differenza *di peso* che l'Unione europea attribuisce agli uni e agli altri.

Secondo, perché l'averli previsti nell'art. 151 del Trattato sul *funzionamento* dell'UE e non al principio del Trattato sull'UE, come è stato fatto per gli altri diritti, ha una valenza assiologica importante, evidenziando come il riconoscimento dei diritti sociali fondamentali trovi la sua ragione d'essere in quanto *collegato* con le *politiche sul funzionamento dell'Unione* e non, come invece sarebbe stato necessario, in quanto fondanti l'Unione stessa.

sociali fondamentali dei lavoratori del 1989 un numero di Stati decisamente maggiore ai 15 Stati membri dell'UE, con la conseguenza che, anche in questo caso, l'estensione territoriale di applicazione delle due Carte sociali è più ampia rispetto a quella dei Trattati comunitari.

⁹⁶ Così M. LUCIANI, *Diritti sociali*, cit., 369 ss. e 371 ss., anche se l'Autore riconosce che «qui si è materializzata una scelta politica di notevole impatto simbolico, che ha inevitabili conseguenze sulle scelte interpretative del Trattato» (*ivi*, 369).

⁹⁷ Oltre che dalle procedure previste dai trattati e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative.

Terzo, per il dato testuale, per cui i primi *vanno solo tenuti presenti*, mentre i secondi *fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali*.

Quarto, per la proclamazione di *adesione* da parte dell'UE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), che non si è avuta né nei confronti della Carta sociale europea del 1961, né della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989.

Quinto, per l'inserimento, nel par. 1, art. 6, TUE, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, con la proclamazione del riconoscimento dei diritti, delle libertà e dei principi ivi sanciti e l'attribuzione, di non poco conto, alla Carta stessa, dello *stesso valore giuridico dei trattati*⁹⁸, un valore giuridico che *non* è stato attribuito a nessuna delle summenzionate due Carte sociali europee, né quella del 1961, né quella del 1989.

Infine, esaminando il testo della CDFUE, mi sembra che quando nel suo preambolo si legge che essa «*riafferma*, nel rispetto delle competenze e dei compiti dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo», in effetti, altro non fa che *ribadire lo stato dell'arte della giurisprudenza eurounitaria*. In sostanza, cioè, «il catalogo di Nizza si limita (...) a *'ratificare'* istanze e principi già assimilati dall'ordinamento attraverso l'*acquis communautaire*»⁹⁹.

⁹⁸ È vero, come affermato in dottrina, che la CDFUE è stata estromessa dal testo dei Trattati, nel senso che non è più parte integrante di essi, e che per affermarne surrettiziamente l'efficacia il TUE fa ricorso al «controverso istituto del “*cross reference*”, che lascia aperti una serie di problemi di natura giuridica non indifferenti». Così, C. DE FIORES, *L'Europa al bivio*, cit., 60 ss.

⁹⁹ Cfr., C. DE FIORES, *L'Europa al bivio*, cit., 67; G. AZZARITI, *I diritti sociali e il futuro dell'Europa*, cit., 1 del *paper*, «credo nessuno possa dubitare che la costruzione europea dei diritti si sia venuta formando essenzialmente – se non esclusivamente – grazie ai giudici»; A. SPADARO, *La crisi, i diritti sociali e le risposte dell'Europa*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *La carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, Atti del Convegno di studi di Reggio Calabria, 26 febbraio 2016, Napoli, 2016, 37, secondo il quale i diritti sociali sono la cartina di tornasole dell'imperfezione del lungo processo di integrazione europea.

In materia di diritti sociali, poi, anche la Carta ripropone le medesime ambiguità già riscontrate analizzando sinteticamente le norme dei Trattati: tanto per cominciare, nei confronti dell'uguaglianza, declinata, anche qui, in maniera esclusivamente formale *ex art. 20, CDFUE*, che testualmente si limita a prevedere che «tutte le persone sono uguali davanti alla legge», cui fanno seguito gli artt. 21 e 23, entrambi sulla non discriminazione, a mo' di specificazioni dell'uguaglianza formale. Si afferma, cioè, ancora una volta, un principio di uguaglianza *obsoleto* indifferente al fatto che «tutti gli uomini sarebbero necessariamente uguali se fossero senza bisogni» perché «la vera sciagura non è l'ineguaglianza, bensì la dipendenza»¹⁰⁰ e che non si dà cura dell'inevitabilità dell'intervento dei pubblici poteri per rimuovere le disuguaglianze di fatto¹⁰¹.

Il fine dei diritti sociali, dunque, «non è più una qualche forma di uguaglianza sostanziale, con le conseguenti implicazioni redistributive, ma diviene piuttosto la garanzia di un minimo di risorse sufficienti a condurre una vita dignitosa al di sopra della soglia di povertà»¹⁰².

Un'ambiguità che emerge anche dalla loro stessa proclamazione e tutela nella Carta dei diritti fondamentali, che sembra limitarsi ad una loro mera enunciazione, giacché «la più importante novità» pare risiedere «nell'innovativa classificazione dei diritti in categorie di valori», dal momento che tutti i diritti contenuti nella Carta «non sono suddivisi secondo la tradizionale distinzione tra diritti civili e politici, sociali ed economici, 'nuovi' diritti, bensì sono raggruppati intorno a sei categorie di valori fondamentali: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia»¹⁰³. Eppure, come giustamente sottolineato, proprio «qui è il punto di maggiore distacco (della Carta, *n.d.a.*) dal costituzionalismo moderno», perché «questa classificazione porta a collocare tutti i diritti fondamentali allo stesso livello» senza tuttavia considerare «le conseguenze teoriche e pratiche che quest'equiparazione dei diritti

¹⁰⁰ Cfr. VOLTAIRE, *Dizionario filosofico*, Milano, 1981, lemma *Eguaglianza*.

¹⁰¹ In generale, sui diritti sociali presenti nella CDFUE, E. ALES, *La dimensione "costituzionale" del Modello Sociale Europeo tra luci e ombre (con particolare riferimento ai diritti collettivi e al licenziamento)*, in *WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.INT*, 2016, in part. 7 ss.

¹⁰² Cfr., S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza*, cit., 560.

¹⁰³ Cfr., G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013, 76.

implica». In questo modo, infatti, «non è più possibile trarre dal testo a ‘valenza costituzionale’ (quale ambisce a essere la Carta) una gradazione tra diritti, non sarà più possibile individuare dei principi prevalenti e caratterizzanti l’ordinamento giuridico. Non si potrà più, come si è soliti fare con riferimento al nostro ordinamento statale, enfatizzare il ruolo di alcuni principi costituzionali rispetto ad altri»¹⁰⁴.

Non solo, ma mi sembra altresì condivisibile la considerazione che, alla luce di siffatta classificazione, anche la tecnica del bilanciamento ineguale «perde le proprie basi testuali e viene meno il suo tessuto argomentativo», lasciando il campo ad un «bilanciamento ‘libero’, che avrà come punto di riferimento ‘costituzionale’ la mera proclamazione del diritto, in cui i termini del bilanciamento verranno definiti – fino a essere in gran parte forgiati – dal giudice stesso più che essere dedotti dalle norme di rango costituzionale»¹⁰⁵.

A ciò si aggiunga anche che, al solenne riconoscimento di quei diritti, in particolare dei diritti sociali, non corrisponde alcuna azione da parte dei pubblici poteri¹⁰⁶. Anzi, se leggiamo la Carta in combinato disposto con il TFUE, si intuisce immediatamente l’approccio eurounitario a questo tema, perché si danno articoli (quali il 147, il 168 o il 169, TFUE) dove è esplicitato che l’Unione *rispetta le competenze* degli Stati membri in materia di livelli occupazionali e che *rispetta la loro responsabilità* in materia sanitaria o di istruzione, il che vuol dire, come osservato, che la responsabilità finanziaria della tutela dei diritti sociali viene scaricata interamente sulle spalle dei singoli ordinamenti statuali¹⁰⁷.

Ciò che non accade, ad esempio, nei confronti della tutela dei consumatori, che la Carta inserisce tra di diritti sociali al suo art. 38, ma che in verità, a mio avviso, è la dimostrazione plastica della supremazia del mercato sulla politica, perché i cittadini non sono più da tutelare in

¹⁰⁴ Cfr., G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, cit., 77.

¹⁰⁵ Cfr., G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, cit., 83.

¹⁰⁶ *Contra*, A. CIANCIO, *Alle origini dell’interesse dell’Unione europea per i diritti sociali*, in *federalismi.it*, 2018, 23.

¹⁰⁷ Cfr., C. DE FIORES, *L’Europa al bivio*, cit., 80; R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali*, cit., 247, secondo il quale, però, «questa lettura tradizionale non rispetta a sufficienza l’andamento storico del problema: non solo perché (...) tende a considerare soltanto la dimensione dei diritti a prestazione positiva, trascurando il versante dei c.d. diritti sociali di libertà, ma soprattutto perché non dà conto dell’intreccio profondo tra la dimensione economica e quella sociale insito nello spirito e nella lettera dei Trattati fondativi».

quanto tali, bensì *in quanto consumatori*¹⁰⁸. Tanto che, per *promuovere* gli interessi ed *assicurarne* un livello elevato di protezione, l'Unione, *ex art. 169, TFUE*, contribuisce a tutelarne «la salute, la sicurezza e gli interessi economici (...) nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi», sia mediante misure adottate a norma dell'articolo 114 *nel quadro della realizzazione del mercato interno*, sia mediante misure di *sostegno*, di *integrazione* e di *controllo* della politica svolta dagli Stati membri. Niente di più lontano, quindi, dal rispetto della competenza e della responsabilità degli ordinamenti nazionali, di cui parla quando si riferisce a veri e propri diritti sociali.

6. La giurisprudenza eurounitaria sui diritti sociali prima della crisi economica

Alla luce di quanto sopra, mi chiedo se questa “frigidità sociale” (come efficacemente definita in dottrina)¹⁰⁹ dell'Unione, accentuatasi per effetto delle c.d. misure anticrisi adottate in ambito sovranazionale, non sia stata in qualche modo attenuata dalla Corte di giustizia, che, come sappiamo, in un passato ormai davvero lontano, adottò una giurisprudenza lungimirante nei confronti del riconoscimento e della tutela dei diritti fondamentali. Ovviamente, nell'effettuare questa sintetica analisi, assumo che sia l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e la conseguente attribuzione dello stesso valore giuridico dei Trattati alla CDFUE, sia la crisi economica che ha travolto alcuni Stati membri dell'UE – avvenimenti sostanzialmente coevi –, fungano da spartiacque tra la giurisprudenza ad essi precedente e successiva.

¹⁰⁸ Si veda F. FUKUYAMA, *Identità. La ricerca della dignità e i nuovi populismi*, Milano, 2019, 26, che definisce gli esseri umani «razionali massimizzatori di utilità' (...) individui, cioè, che usano a beneficio del proprio interesse personale le formidabili abilità cognitive di cui dispongono». Sui consumatori e il rapporto tra autonomia privata e forma di Stato, F. BILANCIA, *Statuto del consumatore ed evoluzione della società politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2009, in part. 20.

¹⁰⁹ Così, G.F. MANCINI, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee*, in *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Padova, 1988, 26.

Riguardo alla giurisprudenza precedente, invero, avevo già avuto modo di osservare in altra occasione¹¹⁰, che i diritti sociali pur non essendo contemplati (enumerati, riconosciuti e garantiti) in maniera inequivocabile dal diritto positivo, avevano ricevuto una tutela, a volte anche piuttosto incisiva, da parte del giudice eurounitario, seppure in via *mediata e indiretta* (ad esempio il diritto all'istruzione¹¹¹, il diritto al lavoro¹¹², il diritto a tutta una serie di prestazioni sociali per sé¹¹³ e per la propria famiglia¹¹⁴; il diritto alle ferie annuali retribuite¹¹⁵; la tutela delle lavoratrici gestanti¹¹⁶ e delle lavoratrici madri¹¹⁷, il diritto a prestazioni sanitarie positive¹¹⁸ e così via).

La Corte di giustizia, infatti, non potendo far leva su solide e inequivocabili basi normative aveva riconosciuto e garantito alcuni diritti sociali in funzione, da una parte, degli innumerevoli divieti di discriminazione presenti nei Trattati¹¹⁹; dall'altra, della tutela delle c.d. libertà economiche (il diritto alla libertà di circolazione e soggiorno dei lavoratori

¹¹⁰ Cfr., F. SALMONI, *Diritti sociali e Unione europea*, cit., 560 ss.

¹¹¹ Cfr., CGCE, sent. 13 febbraio 1985, causa C-293/85, *Gravier*, dove si afferma che «il fatto che uno Stato membro imponga un canone, una tassa d'iscrizione o una tassa scolastica, come condizione per l'accesso ai corsi d'insegnamento professionale, agli studenti cittadini di altri Stati membri, mentre lo stesso onere non viene posto a carico degli studenti nazionali, costituisce una discriminazione in base alla cittadinanza vietata dall'art. 7 del trattato Cee». Si veda altresì la sent. 2 febbraio 1988, causa C-24/86, *Blaizot*, dove la Corte include gli studi universitari nella nozione di formazione professionale di cui all'art. 128 Trattato CE; sent. 25 febbraio 1999, causa C-131/97, *Carbonari*.

¹¹² Cfr., CGCE, sent. 15 ottobre 1987, causa C-222/86, *Heylens*; sent. 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman*; sent. 13 aprile 2000, causa C-176/96, *Jiry Lehtonen*; sent. 3 luglio 2001, causa C-241/99, *Confederación Intersindical Galega*, sull'organizzazione dell'orario di lavoro.

¹¹³ Cfr., CGCE, sent. 23 maggio 2000, causa C-104/98, *Buchner*.

¹¹⁴ Cfr., CGCE, sent. 16 ottobre 2001, causa C-212/00, *Salvatore Stallone*.

¹¹⁵ Cfr., CGCE, sent. 26 giugno 2001, causa C-173/99, *BECTU*,

¹¹⁶ Cfr., CGCE, sent. 8 novembre 1990, causa C-179/88, *Handels og Kontorfunktionaerers*; sent. 5 maggio 1994, causa C-421/92, *Habermann-Beltermann*; sent. 14 luglio 1994, causa C-32/93, *Webb*; sent. 4 ottobre 2001, causa C-109/00, *Tele Danmark A/S*.

¹¹⁷ Cfr., CGCE, sent. 12 luglio 1984, causa C-184/83, *Hofman*; sent. 25 ottobre 1988, causa C-312/86, *Commissione c. Francia*; sent. 11 gennaio 2000, causa C-285/98, *Kreil*.

¹¹⁸ Cfr., CGCE, sent. 31 gennaio 1984, cause riunite C-286/82 e C-26/83, *Luisi e Carbone*; sent. 5 febbraio 1991, causa C-347/89, *Eurim-Pharm I*; sent. 28 aprile 1998, causa C-158/96, *Kohll*; sent. 12 luglio 2001, causa C-368/98, *Abdon Vanbraekel e a.*; sent. 12 luglio 2001, causa 157/00, *Smits e Peerbooms*.

¹¹⁹ Cfr., CGCE, sent. 8 novembre 1990, causa C-177/88, *Dekker*; sent. 11 agosto 1995, cause riunite da C-367/93 a C-377/93, *Rodens e a.*; sent. 19 ottobre 1995, causa C-137/94,

e dei cittadini europei, il diritto alla libera prestazione di servizi, ecc.)¹²⁰.

In altri termini, i diritti sociali avevano ricevuto a livello giurisprudenziale sovranazionale una certa tutela sia in un caso, sia nell'altro, pur non essendo il diritto alla prestazione positiva a trovare espresso riconoscimento dinanzi alla Corte di giustizia, ma in funzione dell'applicazione del diritto a non essere discriminati oppure della tutela *diretta e immediata* di una delle libertà fondamentali riconosciute dal Trattato e volte ad agevolare la costruzione del mercato unico.

Eppure, nonostante questa evidente anomalia, gli effetti che discendevano da queste pronunce erano pressoché i medesimi che si sarebbero avuti nel caso in cui il giudice lussemburghese avesse tutelato *direttamente* il diritto sociale, con la conseguenza che esse non potevano che essere riguardate con un certo atteggiamento di favore, portando comunque al risultato di riconoscere (e talvolta persino ampliare)¹²¹ la garanzia del diritto sociale in questione¹²².

Richardson; sent. 13 febbraio 1996, cause riunite C-197/94 e C-252/94, *Bautiaa*; sent. 17 febbraio 1998, causa C-249/96, *Grant*; sent. 3 febbraio 2000, causa C-207/98, *Mahlburg*; sent. 23 maggio 2000, causa C-106/98, *SNEA-CFE-CGC*; sent. 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*; sent. 4 ottobre 2001, causa C-438/99, *Jimenez Melgar*; sent. 11 luglio 2002, causa C-224/98, *D'Hoop*; sent. 23 ottobre 2003, causa C-56/01, *Inizan*; sent. 7 gennaio 2004, causa C-117/01, *K.B.*; sent. 13 gennaio 2004, causa C-265/01, *Allonby*.

¹²⁰ Cfr., *CGCE*, sent. 8 aprile 1992, causa C-62/90, *Commissione c. Germania*; sent. 7 marzo 1989, causa C-215/87, *Schumacher*; sent. 21 marzo 1991, causa C-369/88, *Delatte*; sent. 10 novembre 1994, causa C-320/93, *Eurim-Pharm II*; sent. 8 marzo 2001, causa C-215/99, *Jauch*; sent., 4 giugno 2002, causa C-164/00, *Beckmann*; sent. 25 ottobre 2001, causa C-49/98, *Finalarte*; sent. 6 novembre 2003, causa C-4/01, *Martin e a*; sent. 13 gennaio 2004, causa C-440/00, *Gesamtbetriebsrat der Kühne & Nagel AG & Co. KG*.

¹²¹ Si pensi, ad esempio, alla nozione di lavoratore, elaborata dalla giurisprudenza euromunitaria, che è più ampia di quella normalmente accolta nel diritto positivo degli Stati membri (restando escluse da tale nozione solo quelle attività talmente ridotte da risultare puramente marginali e accessorie), con la conseguenza che anche le prestazioni sociali che, in ambito nazionale, sono limitate solo ad alcune categorie di lavoratori, in ambito sovranazionale si estendono a tutti coloro che sono qualificabili come lavoratori ai sensi del diritto europeo. Cfr., *CGUE*, sent. 3 luglio 1986, causa C-66/85, *Lawrie-Blum*, punti 16 e 17; sent. 12 maggio 1998, causa C-85/96, *Martínez Sala*; sent. 23 marzo 2004, causa C-138/02, *Collins*, punto 26; sent. 3 maggio 2012, causa C-337/10, *Neidel*, punto 23; sent. 19 luglio 2017, causa C-143/16, *Abercrombie & Fitch Italia Srl*, punto 19.

¹²² Cfr., C. SALAZAR, *I diritti sociali nel "gioco delle tre Carte": qualche riflessione*, in L. D'ANDREA, G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, A. SAITTA (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Giappichelli, Torino, 2016, 235 ss.

Chiaramente, ciò stava a significare, come più volte sottolineato, che l'Unione continuava a porsi come obiettivo primario la costruzione del libero mercato e solo in via subordinata l'affermazione dei principi sui quali avrebbe dovuto reggersi uno Stato sociale contemporaneo¹²³. Inoltre, ancora una volta, era il giudice lussemburghese che, sia pure esclusivamente per raggiungere l'obiettivo del mercato unico aperto e in libera concorrenza (clausola a quel tempo presente nell'art. 3, TUE) sortiva un *effetto utile*¹²⁴ che, in qualche modo, colmava parzialmente alcuni dei vuoti che affliggevano la normativa eurounitaria. Insomma, incredibilmente, proprio attraverso questa *tutela indiretta*, alcuni dei diritti sociali che in precedenza, a livello sovranazionale, non erano neanche riconosciuti, avevano finalmente trovato una qualche garanzia.

Durante gli anni in cui si è sviluppata questa giurisprudenza, quindi, si è avuto una sorta di *effetto paradossale* in forza del quale la tutela delle libertà economiche fondamentali per la costruzione del mercato unico ha avuto, come conseguenza indiretta, di offrire maggiori garanzie per i cittadini europei anche riguardo ai diritti di prestazione¹²⁵, con risultati indubbiamente positivi, ancorché non del tutto soddisfacenti, dal momento che i diritti sociali europei, garantiti essenzialmente in quanto funzionali al pieno godimento delle libertà economiche, di fatto, erano considerati “meri accessori” di dette libertà¹²⁶.

¹²³ In alcuni casi, tuttavia, si sono avuti cambiamenti significativi, ad esempio con la sent. *BECTU*, 26 giugno 2001, *cit.*, punto 53, dalla quale è emersa la tendenza al riconoscimento e alla conseguente tutela di alcuni diritti sociali *direttamente* attribuiti al *ciudadino europeo* dal diritto eurounitario. Nel caso di specie, si trattava, come noto, del diritto alle ferie annuali retribuite che la Corte ha riconosciuto essere «un diritto sociale direttamente conferito dalla direttiva ad ogni lavoratore in quanto prescrizione minima necessaria per assicurare la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori».

¹²⁴ Uso, nel testo, provocatoriamente, la locuzione *effetto utile*, alla quale, come noto, la giurisprudenza sovranazionale ha attribuito tutt'altro significato.

¹²⁵ Cfr., S. GIUBBONI, *I diritti sociali nell'Unione europea*, *cit.*, 45.

¹²⁶ Così M. LUCIANI, *Diritti sociali*, *cit.*, 528. Tale filone giurisprudenziale, com'è noto, fu foriero anche di alcune anomalie, perché quando la Corte di giustizia garantiva ai cittadini europei determinate prestazioni sociali indipendentemente dalla loro residenza, in linea di massima, non teneva conto dei *maggiori oneri finanziari* che, in questo modo, si riversavano inevitabilmente sui singoli Stati membri, consistenti, da una parte, nell'obbligo di estendere alcune prestazioni positive normalmente riservate *solo* ai propri cittadini *anche* a cittadini di altri Stati membri; dall'altra, nell'obbligo di garantire prestazioni sociali gratuite a propri cittadini iscritti a sistemi previdenziali di altri Stati membri. Per questo motivo, gli Stati membri hanno ripetutamente chiesto al giudice di Lussemburgo di limitare gli

7. L'emergenza, l'allontanamento dal *Rule of Law* e la riduzione del tono costituzionale delle pronunce della Corte di giustizia

Tutto questo, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e, soprattutto, prima dell'adozione delle misure di *austerità* approvate per fare fronte alla crisi economica.

Cosa è accaduto dopo? Si sono avuti cambiamenti nella giurisprudenza lussemburghese? I meccanismi predisposti a livello sovranazionale e internazionale per contrastare la crisi, *i.e.*, il principio del pareggio di bilancio, i criteri sempre più restrittivi del Patto di stabilità e crescita, il principio di condizionalità (che ha subordinato l'assistenza finanziaria agli Stati membri in difficoltà all'adozione di misure nazionali sempre più rigorose)¹²⁷, insomma, tutti i meccanismi ai quali ho accennato nei precedenti paragrafi, hanno inciso sul modo di proteggere i diritti sociali a livello giurisprudenziale eurounitario?

Ebbene, a me sembra che, in questo contesto, la tutela giurisdizionale sovranazionale abbia disvelato una debolezza, per così dire, strutturale, continuando ad enunciare un catalogo disordinato e talvolta persino contraddittorio di principi e diritti sociali, che – specie negli anni più acuti della crisi – ha rivelato tutta la sua ineffettività¹²⁸.

Tanto per cominciare, la Corte di giustizia ha chiarito subito ed inequivocabilmente che «uno Stato membro non può eccepire difficoltà di

effetti delle proprie sentenze nel tempo, richieste rimaste, tuttavia, salvo alcune rare eccezioni, per lo più inascoltate. Cfr., *CGUE*, sent. 12 luglio 2001, causa C-157/99, *Smits e Peerboomes*; sent. 8 aprile 1976, causa C-43/75, *Defrenne*; sent. 17 maggio 1990, causa C-262/88, *Barber*; sent. 23 maggio 2000, causa C-104/98, *Buchner*; sent. 24 ottobre 1996, causa C-435/93, *Dietz*; sent. 27 marzo 1980, causa C-61/79, *Denkavit*; sent. 13 febbraio 1996, cause riunite C-197/94 e C-252/94, *Bautiaa*; sent. 16 luglio 1992, causa C-163/90, *Legros*; sent. 31 marzo 1992, causa C-200/90, *Dansk Denkavit e Poulsen Trading*; sent. 11 agosto 1995, cause riunite da C-367/93 a C-377/93, *Roders*; sent. 24 settembre 1998, causa C-35/97, *Commissione c. Francia*; sent. 19 marzo 2002, causa C-426/98, *Commissione c. Repubblica ellenica*.

¹²⁷ Cfr., A. SOMMA, *I limiti del cosmopolitismo*, cit., 44.

¹²⁸ Cfr., S. GIUBBONI, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quaderni fiorentini*, vol. I, 2017, 573.

ordine interno per giustificare la mancata osservanza degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione»¹²⁹. Un'affermazione già effettuata in precedenza, ma con riferimento alle più diverse giustificazioni addotte dagli Stati membri per motivare il proprio inadempimento nei confronti degli obblighi sovranazionali¹³⁰. Ora, invece, il giudice di Lussemburgo restringe il campo e fa riferimento, in particolare, al fatto che uno Stato membro *non può eccepire la circostanza che gli effetti della crisi economica da esso subiti incidono sulla sua capacità finanziaria per non adempiere agli obblighi sovranazionali*¹³¹.

Un chiaro e forte riferimento, dunque, al primato del diritto dell'Unione, energicamente riaffermato, senza deroghe di sorta, a dispetto della crisi economica.

Mi sembra, poi, importante, segnalare che negli ultimi dieci anni, cioè, negli anni della crisi e delle misure poste in essere per contrastarla, la Corte di giustizia ha mostrato un attivismo senza precedenti, che, tuttavia, ha portato a pronunce spesso incoerenti e difficilmente ricostruibili attraverso un qualsivoglia *fil rouge*, rese, come sono, dalla *rincorsa dell'emergenza anche in ambito giurisdizionale*.

C'è tutta una giurisprudenza sovranazionale, infatti, nella quale la violazione e la compressione dei diritti sociali, altrimenti illegittima, è stata giustificata in virtù dell'emergenza economica, che, invece, non

¹²⁹ Cfr., *CGUE*, sent. 22 febbraio 2018, causa C-328/16, *Commissione c. Grecia*, punto 53.

¹³⁰ Cfr., *CGUE*, sent. 31 marzo 2011, causa C-407/09, *Commissione c. Grecia*, punto 36 e sent. 4 giugno 2009, causa C-568/07, *Commissione c. Grecia*, punto 50, dove si fa riferimento «a difficoltà interne, collegate all'iter legislativo e allo svolgimento di elezioni anticipate». La giurisprudenza costante, sul punto, ha fatto riferimento a ciò che «uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi risultanti dal diritto comunitario». Così, sent. 18 luglio 2007, causa C-503/04, *Commissione c. Germania*, punto 38; sent. 18 luglio 2006, causa C-119/04, *Commissione c. Italia*, punto 25; sent. 9 settembre 2004, causa C-195/02, *Commissione c. Spagna*, punto 82; sent. 15 marzo 2001, causa C-83/00, *Commissione c. Paesi Bassi*, punto 10; sent. 26 giugno 2001, causa C-212/99, *Commissione c. Italia*, punto 34; sent. 18 marzo 1999, causa C-166/97, *Commissione c. Francia*, punto 13; sent. 25 novembre 1998, causa C-214/96, *Commissione c. Spagna*, punto 18; sent. 12 dicembre 1996, causa C-298/95, *Commissione c. Germania*, punto 18; sent. 6 luglio 1995, causa C-259/94, *Commissione c. Grecia*, punto 5.

¹³¹ Cfr., *CGUE*, sent. *Commissione c. Repubblica ellenica*, 22 febbraio 2018, *cit.*, punto 124; sent. 31 maggio 2018, causa C-251/17, *Commissione c. Italia*, punto 80; sent. 6 novembre 2014, causa C-395/13, *Commissione c. Belgio*, punto 51; sent. 19 December 2012, Case C-279/11, *European Commission c. Ireland*, punto 71.

avrebbe dovuto per alcuna ragione consentire le deviazioni che si sono avute dalla versione sin troppo *soft* dello Stato di diritto da parte delle Istituzioni europee, Corte di giustizia inclusa.

In questo senso, l'allontanamento dal *Rule of law* è stata una vera e propria scelta e non un accidente, perché come spesso accade in situazioni che sono avvertite come aventi un carattere eccezionale, il rispetto delle regole è stato percepito come un vincolo che avrebbe potuto ostacolare e, quindi, rendere meno efficace la risposta alla crisi. La caratterizzazione della crisi come una situazione di emergenza, quindi, ha consentito alle Istituzioni europee e internazionali di adottare misure eccezionali per affrontarla, liberandosi contestualmente dei vincoli imposti da un quadro giuridico considerato inefficace. L'efficacia, in questo modo, è diventata la principale, se non l'unica, caratteristica che le misure anticrisi devono possedere, anche a spese della legalità¹³².

Né il giudice lussemburghese è rimasto estraneo a tale approccio, disvelando la propria attuale incapacità di mantenere il contatto con le Costituzioni nazionali, al contrario di quando, con le sue sentenze, in via pretoria, aveva contribuito a fare la storia dell'Europa attraverso l'integrazione dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo¹³³. Oggi, invece, il tono costituzionale delle sue decisioni si è decisamente ridotto e, seppure nell'accresciuta centralità del proprio ruolo, sembra non essere più in grado di fungere da garante dei diritti e del principio di legalità costituzionale all'interno dell'ordinamento dell'Unione¹³⁴, a causa dell'inevitabile collisione tra il diritto dell'emergenza e dell'*austerità* con i diritti fondamentali, particolarmente quelli sociali¹³⁵.

Insomma, le misure anti crisi hanno creato «problemi di tenuta dei valori costituzionali all'interno degli Stati membri»¹³⁶, perché la Corte

¹³² Cfr. F. COSTAMAGNA, *The Court of Justice*, cit., 7.

¹³³ Come afferma R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali*, cit., 12, «si assiste ad una estromissione dei paradigmi costituzionali dal discorso del giudice europeo».

¹³⁴ Cfr., S. GIUBBONI, *Stato sociale e integrazione europea*, cit., 578.

¹³⁵ Cfr., G. TESAURO, *Governance economica e giudice dell'Unione*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, 2016, 77.

¹³⁶ Cfr., G. TESAURO, *Governance economica*, cit., 80-81, che aggiunge «ne sono testimonianza i due casi *Sindicato dos Bancários do Norte* e *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros* in occasione dei quali la Corte ha scelto di non occuparsi affatto del tema, individuando soluzioni tecnicamente ineccepibili quanto asciutte nei contenuti, al fine di non dare, neanche a livello di *obiter dictum*, alcuna indicazione».

di giustizia «ha escluso di volersi in alcun modo occupare dell’impatto sui diritti e sulle libertà fondamentali degli individui scaturenti dalle ‘conseguenze indirette’ (...) delle misure di assistenza finanziaria adottate all’interno dei nuovi strumenti europei».

Chiaramente, vi sono anche pronunce sovranazionali che vanno guardate con favore, come ad esempio le tre sentenze, emesse nell’udienza del 6 novembre 2018 dalla Corte del Lussemburgo¹³⁷, sulle ferie annuali retribuite, che dichiarano la diretta applicabilità anche a livello orizzontale dell’art. 31, par. 2, della CDFUE¹³⁸.

Ciononostante, resta «una evidente fragilità dei diritti sociali nell’ambito di giudizi di proporzionalità in cui siano coinvolte, sull’altro versante, libertà economiche», così come restano «gli innegabili limiti di filoni giurisprudenziali che, anche quando veicolano incrementi nel livello di tutela dei diritti sociali, restano, in parte inevitabilmente (dato l’attuale assetto dell’Unione Europea), ancorati ad un’impostazione che lascia trasparire un’idea individualistica della giustizia, ruotante intorno al principio di non discriminazione, di risalente radicamento nell’ordinamento eurounitario, e alla sua applicazione ai casi

¹³⁷ Cfr., *CGUE*, sentt. 6 novembre 2018, cause riunite C-569/2016 e C-570/16, *Bauer*; causa C-684/16, *Max Planck*; causa C-619/2016, *Kreuziger*.

¹³⁸ Cfr., G. BRONZINI, *Il “Trittico” della Corte di giustizia sul diritto alle ferie nel rilancio della Carta di Nizza*, in *federalismi.it*, 2019, 2 ss.; M. CONDINANZI, *Le direttive in materia sociale e la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea: un dialogo tra fonti per dilatare e razionalizzare (?) gli orizzonti dell’effetto diretto. Il caso della giurisprudenza “sulle ferie”*, in *federalismi.it*, 2019, 3, che, proprio facendo riferimento a quanto da me scritto in F. SALMONI, *Controlimiti, diritti con lo stesso nomen e ruolo accentrato della Consulta*, in *federalismi.it*, 2019, 5 ss., in relazione alla tutela dei diritti fondamentali considera «davvero asfittico sottolinearne la sola funzione strumentale al primato del diritto dell’Unione», aggiungendo che «è verosimilmente ormai sbagliato leggerla come subordinata alla realizzazione del mercato interno». A mio sommo avviso, tuttavia, insieme ad alcune decisioni sicuramente meritevoli di apprezzamento, la Corte di giustizia continua a adottare decisioni *solo apparentemente* scollegate dall’affermazione del primato del diritto dell’Unione (e, quindi, alla realizzazione del mercato interno, che è e rimane il principale fine ultimo espresso cui tende l’Unione stessa). Ne è prova il fatto che, proprio nelle tre sentenze commentate dall’illustre A., la Corte di giustizia riconosce il fondamentale diritto alle ferie annuali retribuite «al fine di assicurare l’effetto utile dell’articolo 7 della direttiva 2003/88». Così, *CGUE*, sentt. *Kreuziger*, cit., punto 52; *Bauer*, cit., punto 50; *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*, cit., punto 45 (ma anche, prima, in termini, l’importante sent. 12 giugno 2014, *Bollacke*, causa C-118/13, punto 24).

vertenti su questioni di accesso transfrontaliero alle prestazioni di welfare»¹³⁹.

È ovvio che, vista la complessità della giurisprudenza sovranazionale e, soprattutto, la prolificità della Corte di giustizia, in questa sede non mi sarà possibile esaminare tutta la giurisprudenza da essa prodotta in materia di diritti sociali ai tempi della crisi, e, quindi, negli ultimi dieci anni. Mi limiterò, pertanto, a indicare soltanto alcune decisioni, che, a mio avviso, sono esemplificative di quanto sinora argomentato.

Ad esempio, in materia di libera circolazione delle persone, che pure, come visto nel precedente paragrafo, sino a qualche anno fa, era tutelata *a qualunque costo*, con il fine di incoraggiare la mobilità all'interno dell'Unione e che era altresì assunta a *strumento* per la *tutela indiretta* di alcuni fondamentali diritti sociali.

Ebbene, oggi, dinanzi allo stesso diritto, il giudice di Lussemburgo preferisce comprimere il diritto sociale e lasciar dispiegare alla libera circolazione tutta la sua portata liberoscambista, riconoscendola in maniera piena *soltanto a quegli individui che hanno già una capacità di sostentamento propria*, mettendo in atto, a mio avviso, una deroga al principio di non discriminazione poco giustificabile se posta in questi termini¹⁴⁰.

Per la verità, già nel 2005 la Corte aveva cominciato ad *aggiustare il tiro*, quando ebbe ad affermare che «sebbene gli Stati membri siano chiamati a dare prova, nell'organizzazione e nell'applicazione del loro sistema di assistenza sociale di una certa *solidarietà finanziaria* con i cittadini degli altri Stati membri è opportuno che ciascuno Stato membro vigili affinché la concessione di aiuti a copertura delle spese di mantenimento di studenti provenienti da altri Stati membri *non diventi un onere irragionevole* che potrebbe produrre conseguenze sul livello globale dell'aiuto che può essere concesso da tale Stato»¹⁴¹.

Eppure a quel tempo l'Europa non era ancora stata travolta dalla crisi, né era stata posta in essere la politica di *austerità* elaborata negli anni successivi.

¹³⁹ Cfr., V. CASAMASSIMA, *I diritti fondamentali europei tra processi di positivizzazione normativa e ruolo dei giudici (e della politica). Riflessioni intorno ad alcuni recenti sviluppi in materia di rapporti tra Corte costituzionale, Corte di giustizia e giudici comuni*, in *Rivista AIC*, 2019, 448.

¹⁴⁰ Cfr., *CGUE*, sent. 11 novembre 2014, causa C-333/13, *Dano*.

¹⁴¹ Cfr., *CGUE*, sent. 15 marzo 2005, causa C-209/03, *Bidar*, punto 56.

Tra l'altro, nonostante questa affermazione (che, con il senno di poi, si potrebbe configurare come un vero e proprio monito per il futuro), la Corte di giustizia decise poi di estendere agli studenti provenienti da altro Stato membro, la stessa assistenza concessa agli studenti dello Stato membro ospitante. Tanto che quest'ultimo richiese al giudice lussemburghese di limitare nel tempo gli effetti della propria sentenza, come sempre, senza successo¹⁴².

Resta, comunque, questa sorta di *obiter dictum*: *solidarietà finanziaria sì, ma a condizione che non diventi un onere eccessivo per il Paese ospitante*.

Un *obiter* che, negli anni della crisi diventerà il faro che guiderà le decisioni del giudice sovranazionale.

8. La giurisprudenza eurounitaria sui diritti sociali al tempo della crisi

Ed è proprio questo che è accaduto negli anni seguenti, negli anni della crisi e del postulato delle finanze sane e in equilibrio.

Così, ad esempio, nel 2014, il giudice lussemburghese ha affermato che la libera circolazione dei cittadini europei all'interno del territorio degli Stati membri, che comporta anche il loro diritto di soggiorno, vale fintantoché il cittadino dell'Unione e i suoi familiari *non* divengano un *onere eccessivo* o *irragionevole* per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante¹⁴³, rischiando di diventare un *onere per le sue finanze pubbliche in generale, che potrebbe arrivare a produrre conseguenze sul livello globale dell'aiuto che può essere concesso da tale Stato*¹⁴⁴.

È necessario, quindi, secondo la Corte, evitare che i cittadini economicamente inattivi utilizzino il sistema di protezione sociale del Paese

¹⁴² Cfr., *CGUE*, sent. *Bidar*, 15 marzo 2005, *cit.*, punto 71.

¹⁴³ Cfr., *CGUE*, sent. 11 novembre 2014, causa C-333/13, *Dano*, punti 70 e 74; sent. 21 dicembre 2011, cause riunite C-424/10 e C-425/10, *Ziolkowski e Szeja*, punto 39.

¹⁴⁴ Cfr., *CGUE*, sent. *Dano*, 11 novembre 2014, *cit.*, punto 63; sent. 19 settembre 2013, causa C-140/12, *Brey*, punto 61; sent. 11 dicembre 2007, causa C-291/05 *Eind*, punto 29; sent. 18 novembre 2008, causa C-158/07, *Förster*, punto 48; sent. 4 marzo 2010, causa C-578/08, *Chakroun*, punto 46.

ospitante per finanziare il proprio sostentamento¹⁴⁵. Uno Stato membro, infatti, deve avere la possibilità di *negare* la concessione di prestazioni sociali a cittadini dell'Unione economicamente inattivi che esercitino la libertà di circolazione con l'unico fine di ottenere il beneficio dell'aiuto sociale di un altro Stato membro, pur non disponendo delle risorse sufficienti per poter rivendicare il beneficio del diritto di soggiorno¹⁴⁶. Insomma, per il giudice di Lussemburgo, la concessione di prestazioni di assistenza sociale volte a garantire la sussistenza, può essere limitata per i cittadini europei alla messa a disposizione dei mezzi necessari per il rientro nel Paese d'origine, non trovando applicazione gli articoli 1, 20 e 51 della Carta dei diritti fondamentali che imporrebbero la concessione di prestazioni più ampie atte a consentire loro una permanenza duratura.

Una decisione giusta? Probabilmente in punto di diritto sì.

Ciò che sorprende, tuttavia, sono due elementi: prima di tutto, la circostanza che tali prestazioni, negate ai cittadini provenienti da altro Stato membro, sono garantite ai cittadini di quello ospitante che si trovano nella medesima situazione di indigenza, indipendentemente, quindi, dalla loro capacità di disporre delle risorse economiche sufficienti a far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della propria famiglia, il che, a mio avviso, viola palesemente il principio di non discriminazione. In secondo luogo, è certo, dalla giurisprudenza esaminata nel par. 7, che sino ad alcuni anni fa, il medesimo caso sarebbe stato deciso consentendo al cittadino migrante l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale dello Stato membro ospitante, indipendentemente da qualunque altra considerazione, proprio facendo prevalere il diritto alla libera circolazione.

Qualcosa, dunque, è cambiato, come emerge anche dalla – di poco – successiva sent. *Alimanovic*.

In essa, la Corte ha affermato che il diritto sovranazionale consente a uno Stato membro di *escludere* dal beneficio di talune prestazioni di assistenza sociale i cittadini di un altro Stato membro, dopo sei mesi di disoccupazione (e, quindi, cittadini presumibilmente in cerca di occupazione), mentre le stesse prestazioni sono garantite ai cittadini dello Stato membro ospitante che si trovano nella stessa situazione¹⁴⁷. Ciò,

¹⁴⁵ Cfr., *CGUE*, sent. *Dano*, 11 novembre 2014, *cit.*, punto 76.

¹⁴⁶ Cfr., *CGUE*, sent. *Dano*, 11 novembre 2014, *cit.*, punto 78.

¹⁴⁷ Cfr., *CGUE*, sent. 15 settembre 2015, causa C-67/14, *Alimanovic*, punto 63.

nonostante il fatto che «l'assistenza accordata a un solo richiedente *difficilmente può essere qualificata come «onere eccessivo» per uno Stato membro*», un onere che potrebbe essere gravoso per lo Stato membro interessato non già «dopo che quest'ultimo abbia ricevuto una domanda individuale, ma necessariamente a fronte della somma di tutte le domande individuali che gli vengano sottoposte»¹⁴⁸.

Quest'ultima argomentazione, com'è evidente, avrebbe potuto essere tranquillamente sostenuta anche nelle sentenze *pre-crisi*, eppure così non è stato, perché in quelle decisioni, come visto, la Corte ha sempre esteso le garanzie dei diritti sociali, anche quelle relative alle prestazioni di assistenza sociale, ai cittadini circolanti tra i diversi Stati membri. Una tutela mediata e indiretta, si è detto, quindi, per taluni versi, ancora insoddisfacente, ma comunque una tutela, di cui, oggi, rileviamo un insopportabile affievolimento.

9. La crisi e le sentenze in materia di tutela dei lavoratori

Un esempio ancora più significativo di quanto sinora argomentato può venire dall'analisi della giurisprudenza in materia di diritto del lavoro, perché, come detto, in base al principio di condizionalità, gli Stati europei che hanno beneficiato dell'assistenza finanziaria sovranazionale e internazionale, in cambio, si sono dovuti impegnare a rimettere in equilibrio i propri bilanci per rilanciare la loro competitività e, in un contesto dove non è più possibile intervenire sulla svalutazione della moneta, hanno cercato di perseguire tale risultato riducendo il costo del lavoro, incluso i salari, facendo prevalere la contrattazione individuale su quella collettiva e rendendo più facili i licenziamenti.

Ciò, a dispetto, di quanto proclamato, ad esempio, nel *Considerando* 6 del Reg. 473/2013, (uno dei due atti che compongono il c.d. *two-pack*), recante il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, che impone agli Stati stessi di adottare politiche sociali conformi all'art. 152, TFUE (sul rispetto del ruolo delle parti sociali) e di tenere conto dell'art. 28, CDFUE (che riconosce la contrattazione collettiva e il diritto di sciopero).

¹⁴⁸ Cfr., CGUE, sent. *Alimanovic*, 15 settembre 2015, *cit.*, punto 62.

Così, ad esempio, oltre al famoso «quartetto di pronunce che da *Viking* (dicembre 2007)¹⁴⁹, passando per *Laval* (dicembre 2007)¹⁵⁰ e *Rüffert* (aprile 2008)¹⁵¹, giunge a *Commissione contro Granducato del Lussemburgo* (giugno 2008)»¹⁵², sulle quali non è possibile, in questa sede, soffermarci, essendo – peraltro – state oggetto di moltissimi commenti da parte della dottrina, vale la pena di rammentare la sentenza *AGET Iraklis*, del 21 dicembre 2016¹⁵³.

In questa circostanza, la Corte era stata chiamata a verificare la compatibilità con l'ordinamento eurounitario¹⁵⁴ di alcune norme della legge greca n. 1387/1983, sul controllo dei licenziamenti collettivi, nella parte in cui prevedono la possibilità di procedere a tale tipo di licenziamento quando, in assenza di accordo sindacale, l'autorità pubblica nazionale competente – alla quale deve essere notificato il piano di licenziamento – non adotti, nel termine ivi previsto¹⁵⁵, una decisione motivata con la quale nega l'autorizzazione a realizzare, in tutto o in parte, i licenziamenti prospettati.

¹⁴⁹ Cfr., *CGUE*, sent. 11 dicembre 2007, causa C-438/05, *Viking*. Sul punto, A. RUGGERI, *Per uno studio sui diritti sociali e sulla Costituzione come "sistema" (notazioni di metodo)*, in *Consulta OnLine*, 2015, 549, che ammonisce sul rischio «di generalizzare critiche pur fondate indirizzate a singole pronunzie (quali quelle che, in materia sociale, sono state diffusamente rivolte nei riguardi di *Viking*, *Lavall*, *Rüffert*, ed altre ancora), trascurando però il concorso che la stessa giurisprudenza sovranazionale ha dato (e dà) allo svecchiamento della giurisprudenza interna, nonché di taluni schemi teorici ormai logori messi a punto in sede dottrinale».

¹⁵⁰ Cfr., *CGUE*, sent. 18 dicembre 2007, causa C-341/05, *Laval*.

¹⁵¹ Cfr., *CGUE*, sent. 3 aprile 2008, causa C-346/06, *Rüffert*. Sulle sentenze *Viking*, *Laval* e *Rüffert*, si veda l'interessante commento di V. ANGIOLINI, *Laval*, *Viking*, *Rüffert* e lo spettro di *Le Chapelier*, in A. ANDREONI, B. VENEZIANI (a cura di), *Libertà economiche e diritti sociali nell'Unione europea*, Roma, 2009, 51 ss.

¹⁵² Cfr., *CGUE*, sent. 19 giugno 2008, causa C-319/06, *Commissione c. Granducato del Lussemburgo*. La citazione nel testo fa riferimento a G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in *Rivista AIC*, 2016, 5 del *paper*. Alle suddette quattro pronunce aggiunge, correttamente, *CGUE*, sent. 15 luglio 2010, causa C-271/08, *Commissione c. Repubblica Federale di Germania*, G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, cit., 83. Sul punto, si vedano altresì, *ex plurimis*, G. FONTANA, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, cit., 20.

¹⁵³ Cfr., *CGUE*, sent. 21 dicembre 2016, causa C-201/15, *AGET Iraklis*.

¹⁵⁴ In particolare con la direttiva 98/59/CE del Consiglio, del 20 luglio 1998, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi e con gli articoli 49 e 63 TFUE.

¹⁵⁵ E in esito all'esame del fascicolo e ad una valutazione delle condizioni del mercato del lavoro, della situazione dell'impresa nonché dell'interesse dell'economia nazionale,

Insomma, il giudice rimettente si chiedeva se il potere spettante allo Stato di impedire i licenziamenti collettivi sulla base di valutazioni fondate sulle condizioni del mercato del lavoro, sulla situazione dell'impresa interessata o sull'interesse dell'economia nazionale, fosse compatibile o meno con l'ordinamento eurounitario¹⁵⁶.

Per arrivare alle sue conclusioni, la Corte svolge un'approfondita ed articolata argomentazione, che inizia con l'affermazione che il diritto sovranazionale non menoma in alcun caso «la libertà del datore di lavoro di procedere o meno a licenziamenti collettivi»¹⁵⁷, che, anzi, «rappresenta una decisione fondamentale nella vita di un'impresa»¹⁵⁸ e che, quindi, assoggettare il suddetto licenziamento al requisito dell'assenza di opposizione da parte dell'autorità pubblica competente «costituisce una rilevante ingerenza in talune libertà di cui godono, in generale, gli operatori economici»¹⁵⁹.

In questo contesto, una normativa come quella in discussione è «atta a rendere meno attraente un accesso al mercato greco e, in caso di accesso a tale mercato, a ridurre considerevolmente, o addirittura a sopprimere, le possibilità, per gli operatori di altri Stati membri che hanno fatto la scelta di installarsi in un nuovo mercato, di modulare, successivamente, le loro attività in tale mercato o di rinunciare ad esso, separandosi, in tali prospettive, dai lavoratori assunti in precedenza»¹⁶⁰ e, quindi, «può costituire un serio ostacolo all'esercizio della libertà di stabilimento in Grecia»¹⁶¹.

Non solo, ma siccome i diritti fondamentali garantiti dalla Carta devono essere sempre rispettati quando una normativa nazionale rientra

¹⁵⁶ Cfr., M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., 286 ss.

¹⁵⁷ Cfr., *CGUE*, sent. *AGET Iraklis*, 21 dicembre 2016, cit., punti 30 e 31; sent. 12 febbraio 1985, causa C-284/83, *Dansk Metalarbejderforbund e Specialarbejderforbundet i Danmark*, punti 10 e 15; sent. 7 settembre 2006, cause riunite da C-187/05 a C-190/05, *Agorastoudis e a.*, punto 35. Ovviamente, la normativa nazionale non può mai avere come conseguenza di privare di effetto utile le disposizioni della direttiva di cui trattasi. Così, sent. *AGET Iraklis*, 21 dicembre 2016, cit., punti 36 e 37; sent. 16 luglio 2009, causa C-12/08, *Mono Car Styling*, punto 35.

¹⁵⁸ Cfr., *CGUE*, sent. *AGET Iraklis*, 21 dicembre 2016, cit., punto 54.

¹⁵⁹ Cfr., *CGUE*, sent. *AGET Iraklis*, 21 dicembre 2016, cit., punto 55.

¹⁶⁰ Cfr., *CGUE*, sent. *AGET Iraklis*, 21 dicembre 2016, cit., punto 56.

¹⁶¹ Cfr., *CGUE*, sent. *AGET Iraklis*, 21 dicembre 2016, cit., punto 57.

nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione¹⁶², specie quando quest'ultima «è atta ad ostacolare una o più libertà fondamentali garantite dal Trattato»¹⁶³, e poiché la normativa controversa nel procedimento principale costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento, di conseguenza essa comporta anche una limitazione all'esercizio della libertà d'impresa sancita all'articolo 16 della Carta¹⁶⁴.

Sin qui, dunque, un esito abbastanza scontato, specie per un ordinamento, come quello eurounitario, che si ispira al liberismo in campo economico: in tempi di crisi il datore di lavoro deve poter fare ciò che vuole, perché la sua libertà d'impresa non può essere in alcun modo compressa.

Sono le argomentazioni successive, che, paradossalmente, suscitano le maggiori perplessità.

La Corte, infatti, prosegue affermando un principio importante e cioè che «l'Unione non ha soltanto una finalità economica ma anche una finalità sociale» e, quindi, che «i diritti che derivano dalle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali *devono essere bilanciati con gli obiettivi perseguiti dalla politica sociale*»¹⁶⁵, segnatamente con l'obiettivo di un livello di occupazione elevato e con la garanzia di un'adeguata protezione sociale¹⁶⁶, perché la libertà d'impresa *non* costituisce una prerogativa assoluta, bensì deve essere presa in considerazione rispetto alla sua funzione nella società¹⁶⁷, oltre tutto, tenendo ben presente che, ai

¹⁶² Cfr., *CGUE*, sent. *AGET Iraklis*, 21 dicembre 2016, *cit.*, punto 62; sent. 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åkerberg Fransson*, punti da 19 a 21.

¹⁶³ Cfr., *CGUE*, sent. *AGET Iraklis*, 21 dicembre 2016, *cit.*, punto 63; sent. 30 aprile 2014, causa C-390/12, *Pfleger e a.*, punto 35.

¹⁶⁴ Cfr., *CGUE*, sent. *AGET Iraklis*, 21 dicembre 2016, *cit.*, punto 66.

¹⁶⁵ Tra i quali figurano in particolare, come risulta dall'articolo 151, primo comma, TFUE, la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione. Cfr., nello stesso senso, sent. 11 dicembre 2007, causa C-438/05, *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union*, punto 79.

¹⁶⁶ Cfr., *CGUE*, sent. *AGET Iraklis*, 21 dicembre 2016, *cit.*, punto 78.

¹⁶⁷ Cfr., *CGUE*, sent. *AGET Iraklis*, 21 dicembre 2016, *cit.*, punto 85; sent. 22 gennaio 2013, causa C-283/11, *Sky Österreich*, punto 45 e giurisprudenza *ivi* citata.

sensi dell'articolo 30 della CDFUE, ogni lavoratore ha il diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali¹⁶⁸.

Insomma, una normativa nazionale come quella greca dovrebbe mirare, in tale settore sensibile, *ad una conciliazione e ad un giusto equilibrio* tra gli interessi collegati alla protezione dei lavoratori e dell'occupazione, in particolare contro licenziamenti ingiustificati e contro le conseguenze dei licenziamenti collettivi per i lavoratori, e quelli attinenti alla libertà di stabilimento e alla libertà d'impresa degli operatori economici, sancite dagli articoli 49 TFUE e 16 della Carta¹⁶⁹.

Affermazioni di grande rilievo, quindi, quelle della Corte, che sembrano quasi prenderci per mano e accompagnarci verso un esito inatteso e insperato della sua decisione: la prevalenza della tutela dei lavoratori su quella delle libertà economiche.

E, invece, dopo aver svolto tutti questi bei ragionamenti, conditi da proclamazioni di principio tanto importanti quanto vane, con un salto logico degno del più navigato funambolo, il giudice di Lussemburgo conclude sostenendo che, sebbene, *considerata nei suoi principi*, la normativa greca sia compatibile con gli artt. 49 e 16 della CDFUE, ciononostante, i criteri di valutazione cui essa fa riferimento sono talmente generici e imprecisi da violarli entrambi. Quindi, a livello meramente teorico, la normativa greca, prevedendo l'intervento della pubblica autorità per valutare la legittimità del licenziamento collettivo, sarebbe compatibile con il diritto sovranazionale, ma, nella pratica non lo è, perché i criteri di tale valutazione di cui si avvale sono troppo generici e imprecisi.

Con la conseguenza che il datore di lavoro può sempre procedere al licenziamento collettivo e che nel bilanciamento tra le ragioni dell'economia e le ragioni del sociale, prevalgono, come quasi sempre accade a livello sovranazionale, quelle dell'economia e, anzi, «i diritti collettivi fondamentali dei lavoratori (sciopero e contrattazione collettiva) vengono convertiti in poteri privati tendenzialmente oppressivi» della libertà di stabilimento e, soprattutto, della libertà di impresa, «in quanto ostruttivi dell'accesso al mercato interno»¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Cfr., *CGUE*, sent. *AGET Iraklis*, 21 dicembre 2016, *cit.*, punto 89.

¹⁶⁹ Cfr., *CGUE*, sent. *AGET Iraklis*, 21 dicembre 2016, *cit.*, punto 90.

¹⁷⁰ Cfr., S. GIUBBONI, *Libertà d'impresa e diritto del lavoro nell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, parte II, 111.

Altrettanto preoccupante, appare la successiva sent. *Abercrombie & Fitch*, dove la Corte di giustizia ha affermato che «gli Stati membri possono prevedere che disparità di trattamento in ragione dell'età *non* costituiscano discriminazione laddove esse siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate, nell'ambito del diritto nazionale, *da una finalità legittima*»¹⁷¹. A tal fine, continua la Corte, «gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità non solo nella scelta di perseguire uno scopo determinato fra altri in materia di politica sociale e di occupazione, *ma altresì nella definizione delle misure atte a realizzarlo*»¹⁷². I datori di lavoro, insomma, hanno la facoltà «di concludere un contratto di lavoro intermittente 'in ogni caso' e di risolverlo quando il lavoratore di cui trattasi compie 25 anni di età», ponendo in essere una discriminazione basata sull'età, se la normativa in questione ha l'obiettivo di favorire l'accesso dei giovani al mercato del lavoro, specie in virtù del fatto che «l'assenza di esperienza professionale, in un mercato del lavoro in difficoltà (...), è un fattore che penalizza i giovani»¹⁷³.

Questo perché l'obiettivo principale e specifico di tale normativa «non è quello di consentire ai giovani un accesso al mercato del lavoro su base stabile, bensì *unicamente di riconoscere loro una prima possibilità di accesso a detto mercato*. Si tratterebbe, con tale disposizione, di fornire loro una prima esperienza che possa successivamente metterli in una situazione di vantaggio concorrenziale sul mercato del lavoro. *Pertanto, tale disposizione sarebbe relativa ad uno stadio precedente al pieno accesso al mercato del lavoro*»¹⁷⁴. E siccome «la promozione delle assunzioni costituisce incontestabilmente una finalità legittima di politica sociale e dell'occupazione degli Stati membri, in particolare quando si tratta di favorire l'accesso dei giovani all'esercizio di una professione»¹⁷⁵ una misura che autorizza i datori di lavoro «a concludere contratti di lavoro meno rigidi (...) può essere considerata come

¹⁷¹ Cfr., *CGUE*, sent. *Abercrombie & Fitch Italia Srl*, 19 luglio 2017, *cit.*, punto 30.

¹⁷² Cfr., *CGUE*, sent. *Abercrombie & Fitch Italia Srl*, 19 luglio 2017, *cit.*, punto 31; sent. 11 novembre 2014, causa C-530/13, *Schmitzer*, punto 38 e giurisprudenza *ivi* citata.

¹⁷³ Cfr., *CGUE*, sent. *Abercrombie & Fitch Italia Srl*, 19 luglio 2017, *cit.*, punto 33.

¹⁷⁴ Cfr., *CGUE*, sent. *Abercrombie & Fitch Italia Srl*, 19 luglio 2017, *cit.*, punto 34.

¹⁷⁵ Cfr., *CGUE*, sent. 21 luglio 2011, cause riunite C-159/10 e C-160/10, *Fuchs e Köhler*, punto 49 e giurisprudenza *ivi* citata.

idonea a ottenere una certa flessibilità sul mercato del lavoro»¹⁷⁶. È plausibile, infatti, che le aziende «possano essere sollecitate dall'esistenza di uno strumento *poco vincolante e meno costoso rispetto al contratto ordinario* e, quindi, incentivate ad assorbire maggiormente la domanda d'impiego proveniente da giovani lavoratori»¹⁷⁷. Inoltre, «*in un contesto di perdurante crisi economica e di crescita rallentata*, la situazione di un lavoratore che abbia meno di 25 anni e che, grazie ad un contratto di lavoro *flessibile e temporaneo*, quale il contratto intermittente, possa accedere al mercato del lavoro è *preferibile* rispetto alla situazione di colui che tale possibilità non abbia e che, per tale ragione, si ritrovi disoccupato»¹⁷⁸.

Insomma, «dette forme flessibili di lavoro sono *necessarie* per favorire la mobilità dei lavoratori, rendere gli stipendi più adattabili al mercato del lavoro e facilitare l'accesso a tale mercato delle persone minacciate dall'esclusione sociale, eliminando allo stesso tempo le forme di lavoro illegali»¹⁷⁹, anzi, sarebbe auspicabile «che il maggior numero possibile di giovani possa far ricorso» a contratti di lavoro intermittenti, perché se tutti questi contratti «fossero stabili, le imprese non potrebbero offrire lavoro a tutti i giovani, con la conseguenza che un numero considerevole di giovani non potrebbe accedere a tali forme di lavoro»¹⁸⁰.

Di conseguenza, incredibilmente, la Corte stabilisce che non vi è violazione dell'art 21 della CDFUE che disciplina la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro¹⁸¹ e che non si dà alcuna discriminazione in base all'età se una normativa nazionale consente al datore di lavoro di concludere un contratto di lavoro intermittente con un lavoratore che abbia meno di 25 anni, qualunque sia la natura delle prestazioni da eseguire, e di licenziare detto lavoratore al compimento del venticinquesimo anno, *giacché tale disposizione persegue una finalità legittima di politica del lavoro e del mercato del lavoro e i mezzi per conseguire tale finalità sono appropriati e necessari*.

¹⁷⁶ Cfr., *CGUE*, sent. *Abercrombie & Fitch Italia Srl*, 19 luglio 2017, *cit.*, punto 41.

¹⁷⁷ Cfr., *CGUE*, sent. *Abercrombie & Fitch Italia Srl*, 19 luglio 2017, *cit.*, punto 41.

¹⁷⁸ Cfr., *CGUE*, sent. *Abercrombie & Fitch Italia Srl*, 19 luglio 2017, *cit.*, punto 42.

¹⁷⁹ Cfr., *CGUE*, sent. *Abercrombie & Fitch Italia Srl*, 19 luglio 2017, *cit.*, punto 43.

¹⁸⁰ Cfr., *CGUE*, sent. *Abercrombie & Fitch Italia Srl*, 19 luglio 2017, *cit.*, punto 44.

¹⁸¹ Nonché l'articolo 2, paragrafo 1, l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), e l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000.

Una sentenza, a mio avviso, aberrante, che auspica il ricorso sempre più frequente al lavoro interinale, cioè al lavoro flessibile e temporaneo, sprovvisto quindi delle stesse garanzie che assistono i contratti di lavoro stabili e che, nascondendosi dietro l'argomento che solo in questo modo si favorisce l'accesso al mercato del lavoro, perché se le imprese assumessero in modo stabile non potrebbero dare lavoro a tutti, da un lato legittima il licenziamento senza giusta causa dei lavoratori al di sotto dei 25 anni (ma, d'altronde, afferma la Corte, meglio così, piuttosto che disoccupato...*sic!*), dall'altro favorisce il precariato, che rappresenta, senza alcun dubbio, una delle piaghe sociali più significative dei nostri tempi.

10. Per uno Stato sociale europeo: costituzionale, politico, democratico

Volendo ora tirare le fila del discorso, va detto che, a mio avviso, quanto sin qui esposto non può e non deve portarci ad assumere quell'atteggiamento euroscettico biasimato all'inizio di questo breve scritto, un euroscetticismo che, come osservato, è diventato una sorta di «una sorta di *concetto container*», tanti essendo, oggi, «i comportamenti classificati utilizzando la categoria dell'euroscetticismo»¹⁸², nella quale vengono grossolanamente inclusi i diversi livelli di anti-europeismo, senza alcuna distinzione di sorta¹⁸³.

E non deve portarci a questo, perché tale approccio sarebbe profondamente fuorviante, in quanto l'Europa nella sua forma più pura, l'Europa politica, che poggia sui diritti fondamentali e sul principio di eguaglianza sostanziale, l'Europa sociale, democratica e rappresentativa,

¹⁸² Cfr., D. PASQUINUCCI, L. VERZICHELLI, *L'euroscetticismo decostruito*, cit., 35.

¹⁸³ Della differenza tra un euroscetticismo *hard* ed uno *soft* ha scritto, per primo, P. TAGGART, nel suo *A Touchstone of Dissent: Eurocepticism in Contemporary Western European Party Systems*, in *European Journal of Political Research*, 1998, 363 ss., cui hanno fatto seguito altri studi condotti dallo stesso A. e da A. SZCZERBIAK, in particolare, *The Party Politics of Eurocepticism in EU Member and Candidate States*, in *OERN Working Papers n. 6*, 2002, 7 ss. Si veda però la considerazione di G. BALDINI, *Euroscettici? Sì, ma come*, in *Il Mulino*, 2014, 432 ss., che afferma «di fronte alla diffusione di atteggiamenti sempre più ostili verso l'Ue tanto a livello popolare quanto partitico, la dicotomia *hard/soft* è però superata».

che può e deve esistere oltre i grandi interessi economici in giuoco, è il futuro e non può essere diversamente¹⁸⁴.

Comprendo perfettamente il senso di smarrimento di chi, come Perry Anderson, è arrivato ad affermare che «per i movimenti antisistema di sinistra la lezione da trarre è chiara. Se non vogliono essere oscurati dalle loro controparti di destra, non possono più permettersi di essere meno radicali e meno coerenti di loro nell'opposizione al sistema. In altre parole è necessario prendere in considerazione la possibilità che ormai l'Unione sia così dipendente dalle decisioni che l'hanno trasformata in una costruzione neoliberalista da non poter essere più riformata. In questo caso sarebbe preferibile disfarsene e realizzare qualcosa di meglio uscendo dall'attuale UE, o ricostruendo l'Europa su altre fondamenta»¹⁸⁵.

Tale posizione, tuttavia, non può essere condivisa, perché questa Europa, nonostante tutto, «è l'unico 'principio speranza' per non precipitare nell'abisso del nazionalismo, origine e fonte della barbarie del primo Novecento»¹⁸⁶.

Ed è senza ombra di dubbio l'unico "principio speranza", purché si sia disposti a cambiare rotta e smettere di inseguire la chimera del liberismo senza regole, del burocratismo, della tecnocrazia e del dispotismo economico e finanziario. Sono questi gli elementi che hanno allontanato i popoli europei dal più alto ideale della costruzione di un'Europa unita, di un'Europa politica, libera e democratica. Sono questi gli elementi che devono essere ripensati alla luce del costituzionalismo.

Perché questa Europa, l'Europa dell'Unione economica e monetaria, del mercato unico, della libera concorrenza a tutti i costi, del principio

¹⁸⁴ Della necessità di una «valorizzazione del ruolo degli organi politico-rappresentativi euro-unitari (e, *in primis*, del Parlamento Europeo) come attori essenziali, accanto agli organi giurisdizionali, dei processi volti ad assicurare un'effettiva garanzia dei diritti», in particolare dei diritti sociali, parla V. CASAMASSIMA, *I diritti fondamentali europei* cit., 447. Sul punto, si veda anche B. CARAVITA, *Il federalizing process europeo*, in *federalismi.it*, 2014, 10, che afferma «il fallimento dell'Unione Europea difficilmente ne permetterà una riedizione limitata e avrà conseguenze devastanti non solo sull'equilibrio mondiale, ma potrebbe giungere anche sino al travolgimento degli stessi Stati nazionali come li abbiamo conosciuti dalla metà del XVII secolo».

¹⁸⁵ Cfr., P. ANDERSON, *Il sommovimento antisistema in Europa e negli Stati Uniti*, in *Le Monde diplomatique*, 18 maggio 2019.

¹⁸⁶ Così, G. BRONZINI, *Lottare per l'Europa per potere sperare nell'Europa*, sul sito *questione-giustizia.it*, 22 maggio 2019.

di condizionalità e del pareggio di bilancio, come abbiamo purtroppo potuto dolorosamente constatare, non ha funzionato e non potrà mai funzionare. Anzi, rischia di diventare un pericoloso alibi per coloro che puntano esclusivamente alla destrutturazione dell'Unione, nel nome di un non meglio identificato spirito nazionalistico. Invece, il processo di integrazione europea inverte sino ad oggi può e deve essere soggetto ad «una critica non ideologica né aprioristica», da esercitarsi «contro la forma concreta che quel processo ha assunto», purché si dimostri che «'un'altra via' era ed è possibile»¹⁸⁷.

Ed effettivamente, nel cercare di riportare il discorso sull'Unione europea in un quadro concettuale squisitamente costituzionalistico, senza cedere al canto delle sirene delle istanze euroscettiche e di quelle anti-europeiste, ci troveremo subito nel campo di quello che è stato significativamente descritto con la locuzione «*altroeuropeismo*»¹⁸⁸.

Un concetto che altro non sta a significare se non che *un'altra* Europa è non solo desiderabile, ma finanche possibile, mentre *questa* Europa, a tutt'oggi, continua ad essere una mera Unione di Stati, per quanto particolarmente complessa e organizzata e con proprie indubbe peculiarità¹⁸⁹.

Da qui, l'idea che sino a quando la struttura dell'Unione non sarà più chiaramente definita all'interno di un sistema politico democraticamente legittimato che gestisca e guidi anche le scelte di natura economica, non sarà possibile rispondere in termini positivi e concreti alle crescenti domande di protezione sociale ingenerate nei singoli individui dall'attuale processo di integrazione. Insomma, si avverte l'urgenza di

¹⁸⁷ Cfr. D. PASQUINUCCI, L. VERZICHELLI, *L'euroscetticismo decostruito*, cit., 36.

¹⁸⁸ Su cui B. WASSENBERG, F. CLAVERT, P. HAMMAN (a cura di), *Contre l'Europe? Anti-européisme, eurosepticisme et alter-européisme dans la construction européenne de 1945 à nos jours. Les concepts*, vol. I, Stuttgart, 2010, 27 ss.

¹⁸⁹ Un'altra Europa nel senso che la «vecchia» Europa non potrà mai, neanche con altre infinite modifiche dei Trattati, arrivare ad avere un ordinamento realmente democratico. Così, A. SOMMA, *Sovranismi*, cit., 101, che condivisibilmente fa riferimento alla necessità di un «europeismo costituzionale», anche se poi, propugnando «l'abbandono della moneta unica» (che secondo l'illustre A., «costituisce una scelta obbligata»), prende una strada, a mio avviso, non accettabile. Sono, invece, d'accordo con quanto scritto da C. DE FIORES, *L'Europa al bivio*, cit., 166, che avverte l'esigenza di destrutturare «quello che è stato fino ad oggi l'ordine del discorso sul deficit democratico, per poi procedere *tamquam non esset*», fino alla costruzione di uno Stato europeo.

recuperare le vecchie categorie concettuali e ricostruire l'Europa azzeccando e destrutturando quanto sin qui fatto, nel nome della democrazia sostanziale¹⁹⁰.

È evidente, quindi, che la questione sociale a livello sovranazionale «rinvia a quella della sovranità: ossia, alla Costituzione dell'Europa»¹⁹¹ e, quindi, alla nascita di un vero e proprio Stato sociale federale europeo. Solo uno Stato sociale europeo, infatti, potrà dotarsi, attraverso la volontà espressa in assemblea costituente dal popolo europeo (ammesso che quest'ultimo esista), di una vera e propria Costituzione europea¹⁹². E solo una siffatta Costituzione europea sarà in grado di addomesticare le istanze economiche dominanti incardinandole in un più ampio progetto politico capace di offrire ristoro anche alle crescenti domande di protezione sociale, nel quadro di un ordinamento giuridicamente e politicamente ispirato agli inesauribili valori delle democrazie contemporanee¹⁹³.

¹⁹⁰ Cfr., A. SPADARO, *Costituzionalismo versus populismo*, cit., 2020.

¹⁹¹ Così J.P. FITOUSSI, *L'ambizione di un nuovo contratto sociale*, in G. VACCA (a cura di), *L'unità dell'Europa*, Roma, 2003, 15. Ripropongo, dunque, in questa sede, le medesime conclusioni alle quali ero giunta nel mio *Diritti sociali e Unione europea*, cit., 573. In letteratura, per un recupero della sovranità oltre agli Autori citati nella nota 187, T. FAZI, W. MITCHELL, *Sovranità o barbarie. Il ritorno della questione nazionale*, Milano, 2018, *passim*; C. GALLI, *Sovranità*, Bologna, 2019, in part. 56 ss. Più in generale, F. BILANCIA, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, 2017, 1 ss. del *paper*.

¹⁹² Cfr. B. VENEZIANI, *Nel nome di Erasmo da Rotterdam. La faticosa marcia dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. giur. lav. e prev. soc.*, 2000, 779 ss.

¹⁹³ Come afferma C. DE FIORES, *L'Europa al bivio*, cit., 207, la costruzione di questa nuova Europa «non può prescindere dal *politico*, dalla organizzazione democratica del potere, dalla realizzazione di uno Stato sociale europeo».



Costituzionalismo.it

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

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Adriana APOSTOLI

Paolo CARETTI

Lorenza CARLASSARE

Elisabetta CATELANI

Pietro CIARLO

Claudio DE FIORES

Michele DELLA MORTE

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, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO**,

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

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

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

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)