



Autrice: Camilla Buzzacchi*

La dimensione sociale dell'Unione Europea

Sommario: 1. Dall'Europa del mercato a quella dei «diritti sociali comunitari»: un «salto di specie». – 2. Dal Comitato Spaak al Titolo X del Trattato di Lisbona. – 3. Libertà di circolazione, diritti dei lavoratori e diritti delle imprese. – 4. La protezione sociale attraverso il mercato. – 5. Doveri di solidarietà e fiscalità per una democrazia sociale. – a) il «tributo» nello Stato nazionale e la contribuzione statale per il bilancio europeo. – b) la decisione democratica per la spesa sociale. – 6. La materia sociale in Europa oggi. – a) il lavoro. – b) gli aiuti di Stato per finalità di carattere sociale. – c) la coesione e il contrasto alle disuguaglianze attraverso la sussidiarietà. – d) gli obiettivi sociali del Green Deal. – 7. L'orizzonte della governance «sociale».

1. Dall'Europa del mercato a quella dei «diritti sociali comunitari»: un «salto di specie».

Sull'Europa «sociale» è fiorita ampia letteratura in parallelo al processo di integrazione, esprimendo e alimentando crescenti aspettative rispetto a un interventismo per la liberazione dal bisogno, che potesse presentare analogie con quello che, nella seconda metà del Novecento, ha contraddistinto le democrazie europee. Ci si attendeva coraggiosi sviluppi nella direzione di una trasformazione, quasi un «salto di specie»: ma così non poteva essere per come è stato concepito il rapporto tra Stati fin dalle origini, e ciò ha sollevato nel tempo dispetto e delusione¹. L'esercizio di rintracciare le responsabilità dell'Unione a partire dalle coordinate dello Stato sociale – elaborazione giuridica che assume le forme dell'intreccio di compiti pubblici preordinati a proteggere nei

* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e Pubblico presso l'Università Milano-Bicocca.

¹ Si può avviare l'analisi prendendo le mosse dall'espressione della «frigidità sociale» di 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, 33.

confronti di rischi e bisogni², al cui fondamento vi è la scelta politica di un più esteso riconoscimento di diritti – non appare capace di restituire le potenzialità delle sue funzioni rispetto alla materia sociale: eppure l'esistenza di esiti che emergono da alcune politiche europee e che possono prodursi nel quadro dei valori dell'art. 2 Tue, per il raggiungimento delle finalità dell'art. 3 Tue, sollecita a ricorrere ad un diverso percorso di analisi, nella consapevolezza che l'art. 3.6 avverte che «l'Unione persegue i suoi obiettivi con i mezzi appropriati, in ragione delle competenze che le sono attribuite nei trattati».

Per rappresentare la caratura «sociale» dell'ordinamento europeo occorre partire dalle ragioni di natura storico/politica nonché di teoria economica, connesse agli interessi dei Paesi fondatori, che hanno condotto a non individuare – come area di cessione di sovranità – politiche con diretti risultati di protezione delle persone. Le utilità legate all'intervento pubblico per i diritti sociali non sono apparse ambito necessario per l'integrazione dei mercati, rimanendo sullo sfondo rispetto a scopi di tipo economico e geopolitico. La ricerca dell'anima «sociale» di Bruxelles non può, allora, essere indagata con gli strumenti e le categorie con i quali la scienza giuridica e quella delle politiche pubbliche analizzano le modalità ed i risultati delle azioni nazionali a favore del «sociale»³. Se a livello di ordinamento nazionale si procede tradizionalmente tramite l'individuazione della base giuridica – solitamente le previsioni all'interno delle Costituzioni che danno riconoscimento ai diritti sociali – e la successiva ricostruzione della normativa che a queste disposizioni fornisce svolgimento, rivolgendosi magari ad altri ambiti disciplinari per valutare l'efficacia delle azioni messe in atto, l'appropriatezza delle risorse investite, le carenze da colmare per ridurre le aree di emarginazione, a livello sovranazionale l'indagine deve seguire una strada diversa. Non perché manchino radicalmente le basi giuridiche, che esistono soprattutto in termini di principi, ma anche per la presenza di alcuni meccanismi idonei a sostenere azioni di avanzamento sociale: ciò che risulta carente sono le competenze di diretta erogazione delle prestazioni sociali, un'adeguata capacità fiscale e meccanismi di portata autenticamente democratica a sostegno delle decisioni che incidono su diritti. Pertanto, poco fruttuosa è la ricerca di politiche europee che in maniera diretta forniscono protezione a situazioni di bisogno o che tutelano interessi deboli, perché questi ultimi appaiono solitamente destinati a soccombere nel confronto con interessi dominanti: tale ricerca continua a non dare esiti felici neanche ora⁴, che l'Unione si è dotata di una *Carta dei diritti fondamentali* e di un *Pilastro dei diritti sociali*.

² A. MANGIA, *Postfazione*, in Id., *L'ultimo Forsthoff*, Padova, 1995, 171 ss., segnala come problematica la quantità di componenti che entrano nella nozione di Stato sociale, che per l'ampiezza dei compiti che ad esso si riconducono potrebbe estendersi a «tutti gli istituti del diritto pubblico in una prospettiva di evoluzione unitaria».

³ S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012, 12, ha così descritto il processo di edificazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale: «la costruzione di un moderno sistema di assicurazioni sociali e di un adeguato apparato pubblico di attuazione di politiche redistributive ha accompagnato e sostenuto, in Europa occidentale, seppure secondo tempi e modelli diversi, dapprima il consolidamento dei processi di unificazione statale e nazionale e, quindi, in una fase successiva, maturata pienamente solo dopo la Seconda guerra mondiale, la compiuta democratizzazione delle strutture statuali».

⁴ C. PINELLI, *I rapporti economico-sociali fra Costituzione e Trattati europei*, in C. Pinelli, T. Treu (cur.), *La Costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010, 33, osserva che «la riconduzione dell'ordine giuridico europeo al modello dell'*homo oeconomicus*, e la conseguente tesi della sua eterogeneità rispetto all'ordine desunto dalla Costituzione, rimanda a una

Ciò pone in difetto il progetto europeo, quando il giudizio è formulato sulla base della struttura dei regimi di protezione⁵ dei «trenta gloriosi»: infatti la tutela di «diritti sociali comunitari», che pure in forma ambiziosa ma parziale è stata offerta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, non ha trovato nei Trattati⁶ il riconoscimento accordato, invece, alle libertà economiche⁷. Si può tuttavia rilevare una molteplicità di riflessi di varie politiche europee, che è possibile «assumere» come risultati di natura sociale, dal momento che gli effetti prodotti ricadono nella dimensione della solidarietà e della promozione umana. Emblematico è il settore dell'occupazione, rispetto al quale il recente attivismo delle istituzioni europee segnala un apprezzabile impegno a tutelare vari diritti rilevanti in materia di lavoro: ma più in generale, si assiste da tempo a ricadute importanti, come esiti di politiche europee non dichiaratamente «sociali», a beneficio non solo dell'occupazione, ma anche del contrasto alle diseguaglianze, della promozione di più alte condizioni di benessere, della salvaguardia di beni pubblici. Il risultato d'insieme è una sorta di disarticolazione degli effetti sociali delle funzioni proprie del livello europeo, posto che da diversificati interventi possono generarsi benefiche ricadute in termini di «benessere dei popoli», obiettivo dell'art. 3 Tue. Se, dunque, non appare possibile ricavare un catalogo di strategie connotate da intenti solidali, che dia luogo ad un disegno unitario, coerente e omogeneo, occorre accettare che il «senso» dell'Europa per la dimensione sociale sia l'esito di una sommatoria di imponenti interventi di politica pubblica, prevalentemente veicolati dalla fonte giuridica che maggiormente apre spazi alle normative nazionali, la direttiva. La singolarità è poi la mancanza di una vera e propria «spesa» per il sociale, perlomeno di diretta erogazione a beneficio dei soggetti in condizione di bisogno: proprio questo aspetto è quello che certifica la cesura netta tra ordinamenti nazionali e quello eurounitario, come punto di partenza per chiarire che le esperienze statali e quella di Bruxelles non sono confrontabili. Preme però sottolineare che l'impossibilità di trovare analogie non autorizza conclusioni che escludano la sensibilità – ma ancor di più, l'interesse – del sistema europeo a conseguire risultati di avanzamento sociale.

Negli Stati membri i sistemi di democrazia sociale sono stati apprestati, nella seconda metà del Novecento, secondo un modello che anzitutto ha previsto una spesa dedicata; e che ha fatto affidamento su due ulteriori componenti, ovvero la previsione da un lato di doveri, dall'altro di un sistema di raccolta di risorse da destinare a istanze sociali, che fa leva sulla dimensione del dovere. Ma soprattutto un modello che si è poggiato su un solido ruolo dei Parlamenti, sede di confronto delle diverse visioni del progresso sociale. Lo schema richiamato non ha trovato corrispondenza

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

⁵ La classificazione dei «regimi di welfare» si deve al sociologo danese Gotha Esping-Andersen: cfr. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, 1990, e *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, 1999.

⁶ A. ADINOLFI, *Politica sociale nel diritto delle Comunità europee*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XI, Torino, 1996, 281 ss.

⁷ La dottrina si è lungamente interrogata circa la possibilità di prefigurare un sistema di riconoscimento o addirittura di garanzia dei diritti sociali, «se non equivalente, almeno comparabile a quello che connota l'ordinamento costituzionale italiano vigente», come ha osservato M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, V, Milano, 2012, 147.

nell'esperienza europea, dove il protagonismo dei contesti nazionali ha costretto ad uno stato di incompiutezza l'apertura al principio di rappresentanza popolare: l'istituzione parlamentare non è stata in passato, e non sarebbe neanche ora idonea a legittimare interventi diretti di protezione sociale. L'assenza dei doveri di solidarietà, del concorso dei soggetti privati alle spese pubbliche e della connotazione pienamente democratica dei processi decisionali è il dato che impedisce di ragionare dell'Europa come di un sistema votato a mitigare in prima persona i «cinque giganti» prospettati da Lord Beveridge: occorre cercare per altre vie l'impegno a contrastare le disuguaglianze, di cui vi è traccia negli avanzamenti epocali che in essa si sono compiuti sul terreno della riduzione dei divari non solo territoriali ed economici, ma anche sociali.

L'itinerario che ora si affronta prende avvio dalle decisioni che storicamente hanno determinato il sistema di condivisione di competenze tra ordinamenti statali, che ha escluso la materia sociale. Nonostante tale impianto, nel tempo è nata e si è consolidata una crescente sensibilità, e il merito va riconosciuto alla giurisprudenza europea in tema di circolazione dei lavoratori: ad essa si devono conquiste di grande portata, mentre esiti prevalentemente opposti ha avuto quella riguardante la circolazione dei servizi. Complessivamente l'apporto giurisprudenziale continua a costituire una colonna portante, anche se non sufficiente, dello sforzo dell'Unione a protezione degli individui.

L'impossibilità di rintracciare diritti pretensivi e redistributivi⁸ sollecita a interrogarsi circa le azioni di politica pubblica, dalle quali derivano esiti quali la crescita dell'occupazione, la tutela di situazioni di fragilità, l'accrescimento del benessere, risultati di sostenibilità ambientale e sociale, l'inclusione di soggetti svantaggiati. Effetti di tale portata possono essere riconosciuti in capo alla politica di coesione, ad un particolare impiego della disciplina sugli aiuti di Stato, alla recente adozione di rilevanti direttive lavoristiche e all'ambizioso progetto di contrasto alla transizione climatica noto come *European Green Deal*. Queste modalità di intervento, prive di nessi e avulse da un disegno unitario e coerente, producono effetti sociali del tutto diversificati e indubbiamente presentano limiti nell'apporto che danno alla liberazione dal bisogno e al contrasto alla disuguaglianza. Ma al tempo stesso ognuno di questi ambiti di politica pubblica ha creato in parte opportunità, in parte pressioni che, nel loro insieme, hanno indotto gli Stati e le amministrazioni del territorio a impostare a loro volta politiche pubbliche, con ricadute significative sul piano sociale.

I limiti appena richiamati derivano dalla circostanza che il perseguimento di finalità sociali ha sempre dovuto misurarsi con i vincoli del mercato: il perenne relazionarsi delle esigenze della sicurezza dei singoli, da una posizione subalterna, con la logica della competizione ha condotto spesso alla compressione di diritti, quelli che i singoli ordinamenti costituzionali riconoscevano. In più, il diritto europeo giunge fino a considerare proprio il mercato come una delle possibili modalità di garanzia della protezione sociale. Da qui scaturiscono criticità rispetto al diritto costituzionale interno, e la questione richiede di essere inquadrata alla luce di quella vena di doverosità

⁸ Per i diritti sociali M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit., 11 ss., e poi ancora in *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, 273, parla di «elemento strutturale della pretensività e quello funzionale della redistributività» come necessari fattori di qualificazione.

che attraversa il nostro ordinamento repubblicano, creando doveri tra i consociati e doveri delle istituzioni al fine di assicurare i presupposti per la partecipazione dei lavoratori all'organizzazione del Paese.

Ulteriore tema che va affrontato è quello del rapporto tra finalità sociali e *governance* economica e finanziaria, dal momento che il coordinamento tra gli Stati per la stabilità dei bilanci nel quadro dell'Unione economica e monetaria è un fattore di crescente ridimensionamento delle scelte di politica sociale dei Paesi membri; fintantoché vige il divieto di *bail out*, il continente è destinato a convivere con lo spettro della riduzione della spesa sociale all'interno del mercato comune. Se mai gli Stati volessero considerare – come del resto da poco avvenuto per il *Next Generation EU* – l'opportunità di programmi di spesa comune, che trovano condizione di realizzazione se si ampliano le risorse proprie e ci si apre ad una più consistente capacità fiscale dell'Europa, la politica sociale potrebbe non costituire più l'elemento di disturbo della stabilità finanziaria. Ma al momento l'orizzonte non sembra promettere sviluppi di questo tipo.

Un'osservazione generale deve guidare l'analisi che si intraprende. La particolare essenza dell'ordinamento euronunitario è tale per cui tutte le decisioni – siano esse di politica sociale, della concorrenza, dei bilanci, ambientale e commerciale, per richiamare le emergenze più attuali; e infine, se vi si arriverà, di politica per la difesa – difficilmente sono imputabili alle istituzioni sovranazionali, considerate come organismi capaci di esprimere un indirizzo politico autonomo. Nell'alternarsi del metodo comunitario⁹ con quello intergovernativo, predominante nel cammino dell'Europa è stata la dinamica delle interazioni tra i Paesi membri. Cosicché i canali di decisione nulla hanno da condividere con le modalità classiche dello Stato costituzionale di diritto, ma rimangono subordinati a rapporti di forza che si assestano tra gli Stati, e che possono variare a seconda della decisione che è oggetto di adozione. Per cui si è assistito più volte a casi di emersione di una coscienza sociale della dirigenza europea, e a slanci nella direzione del progresso all'insegna dell'eguaglianza, che sono stati seguiti da resistenze da parte dei popoli e soprattutto dei sistemi economici e politici nazionali, cosicché iniziative della Commissione per raggiungere un modello di sviluppo che possa essere equo ed inclusivo nel continente si sono spesso perse nello scenario di disarticolazione che rallenta lo sviluppo delle politiche dell'Unione.

A ciò si aggiunge un'evoluzione di graduale abbandono degli indirizzi keynesiani a livello nazionale, al punto che la formula insistentemente richiamata «Smith abroad, Keynes at home» appare ormai sempre meno aderente alla realtà: «Smith abroad and at home» risulta l'esito attualmente più credibile, in un'epoca in cui il mercato sta riconquistando spazi in sanità, in ambito di copertura previdenziale e nel sistema scolastico. Un insieme di evoluzioni contrastanti – da un lato le crisi che si sono susseguite negli ultimi due decenni, dall'altro la radicale trasformazione della sfera pubblica e del suo rapporto col singolo, fino alla rivoluzione tecnologica che si sta

⁹ P. PONZANO, *Un nuovo metodo dell'Unione*, in *Papers di diritto europeo*, 1, 2013, 2, descrive il metodo comunitario – ideato da Jean Monnet – come l'affidamento alla Commissione dell'identificazione del cosiddetto interesse generale europeo «che non equivale necessariamente alla somma degli interessi nazionali degli Stati membri» e che può applicarsi «unicamente alle politiche ed azioni dell'Unione europea per le quali quest'ultima ha ricevuto nei Trattati un'esplicita attribuzione di competenze, esclusive o concorrenti».

compiendo in maniera sempre meno governabile – stanno generando continui riposizionamenti degli Stati e delle istituzioni europee; ciononostante occorre sostenere convintamente che i valori sociali dell'art. 2 TUE continuano a costituire un faro.

2. Dal Comitato Spaak al Titolo X del Trattato di Lisbona.

Il varo dell'esperienza comunitaria è stato il punto di arrivo di alcuni anni di elaborazione, tesa a fissare il perimetro dell'integrazione da avviare.

Nella Conferenza a Messina del 1955 i leader europei istituirono un comitato, la cui presidenza fu affidata al politico belga Spaak, con il compito di preparare un rapporto per la creazione del mercato comune, sul modello dell'unione doganale che già nel 1944 i tre Stati dell'Europa centrale avevano avviato con il nome di Benelux. Il *Rapporto Spaak*¹⁰ dell'anno successivo condusse alla stesura del Trattato di Roma, che ha accolto lo «schema del doppio binario espressione del cosiddetto *embedded liberalism*: la liberalizzazione economica a livello sovranazionale che non intacchi, e anzi alimenti, il funzionamento dello stato sociale a livello nazionale»¹¹. La formula di *embedded liberalism*, coniata dallo scienziato politico John Gerard Ruggie¹², rimanda ad un'integrazione del mercato in un sistema più ampio, comprensivo di meccanismi di democrazia e di libertà¹³, cosicché si ritiene che l'impostazione delle origini si fondava sull'aspettativa di un'automatica convergenza verso l'alto, frutto di una crescita della ricchezza indotta dall'assetto competitivo dei sistemi economici, che avrebbe lasciato spazi per la costruzione a livello statale di sistemi di protezione sempre più generosi. Tale è il senso che emergeva dall'art. 117.2 del Trattato del 1957, nel quale si dichiarava che l'obiettivo del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera doveva risultare «sia dal funzionamento del mercato comune, che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dal presente Trattato e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative». Veniva così prefigurato il modello dell'«armonizzazione nel progresso»¹⁴, che puntava senz'altro ad un innalzamento del livello di vita, ma preservando alle prerogative degli Stati l'introduzione di misure di protezione sociale.

¹⁰ La ricostruzione dei *Travaux préparatoires* del Comitato si ritrova in D. PREDÀ (cur.), *Per una Costituzione federale dell'Europa. Lavori preparatori del Comitato di Studi presieduto da P.H. Spaak 1952-1953*, Padova, 1996.

¹¹ F. COSTAMAGNA, *Il contrasto a povertà ed esclusione sociale quale obiettivo dell'Unione europea nel rapporto tra dimensione economica, sociale ed ambientale del processo di integrazione*, in *Dir. Un. Eur.*, 2, 2024, 236.

L'osservazione di O. KAHN-FREUND, eminente giurista della LSE, *Labor Law and Social Security*, in E. Stein, T. L. Nicholson (eds.), *American Enterprise in the European Common Market A Legal Profile*, Ann Arbor, 1960, 296 ss., è esplicita al riguardo: «While the ultimate goals and aspirations of the Community may be of a social and political character, its route is determined on the basis of a predominantly economic conception: that of a coherent and non-compartmentalized, under normal conditions spontaneously functioning, effectively competitive market».

¹² J. G. RUGGIE, *International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order*, in *International Organization*, 2, 1982, 379 ss.

¹³ G. PITRUZZELLA, *L'Europa del mercato e l'Europa dei diritti*, in *Federalismi*, 6, 2019, 2 ss.

¹⁴ A. ADINOLFI, *Politica sociale*, cit., 282.

Vi è del resto da considerare che portata poteva avere un modello di *welfare* a poco più di un decennio dalla conclusione del conflitto: i servizi che alcuni ordinamenti europei nella prima metà del secolo avevano offerto non potevano sicuramente rappresentare un modello, a cui la Comunità in fase di avvio potesse aderire o da replicare. Se oggi appare più che timido l'impegno dichiarato nel Trattato delle origini a favore di misure per il bisogno e la privazione, non si può dimenticare che ci sarebbe voluto ancora quasi un altro decennio perché nell'esperienza italiana (e nelle altre democrazie europee) si cominciasse a costruire un sistema di sicurezza sociale¹⁵, che di fatto avrebbe preso slancio negli anni Settanta, proprio per effetto – quasi a conferma della scommessa su cui aveva investito il comitato Spaak – di una crescita economica, che ha fornito risorse per istruzione, pensioni, salute e servizi alla persona, tutela dei lavoratori¹⁶. La scuola media unica nel 1962-63, il sistema di ripartizione per le prestazioni previdenziali nel 1952 e poi la formula retributiva e la pensione sociale nel 1969, il sistema sanitario pubblico universale nel 1978, il trasferimento delle funzioni assistenziali alle amministrazioni del territorio tra il 1972 e il 1977, la disciplina dei licenziamenti nel 1966 e lo Statuto dei lavoratori nel 1970 hanno costituito i primi passi del *welfare* nazionale¹⁷.

Il quadro di partenza in materia sociale era certamente limitato se si considera che esso poggiava sugli artt. 2 e 117.1 per le finalità: sulla collaborazione tra Stati per il progresso sociale dell'art. 118, e sull'art. 123 per l'istituzione del Fondo sociale europeo con funzione correttiva rispetto all'operare dell'impianto neo-liberista, e l'intero ambito era sottoposto al quorum dell'unanimità.

Nel capo delle disposizioni sociali un ruolo a sé hanno giocato le previsioni dell'art. 119 a favore della parità di retribuzione tra generi e dell'art. 120 in materia di equivalenza dei congedi retribuiti. Esse si sono distinte come avamposto del presidio sociale che poi si sarebbe espanso, ma è noto che le due norme rispondevano ad esigenze legate alla concorrenza ed erano volte a non danneggiare la Francia, dove già trovavano applicazione. La vicenda giurisprudenziale che riguarda tali previsioni è interessante per cogliere le potenzialità insite anche in alcune delle libertà economiche. Con portata dirompente la sentenza CGUE *Defrenne II* ha riconosciuto, nel 1976, che l'art. 119 rientrava «negli scopi sociali della Comunità, dato che questa non si limita all'unione economica, ma deve garantire al tempo stesso, mediante un'azione comune, il progresso sociale e

¹⁵ Significativa la posizione espressa da M. S. GIANNINI, *Lo Stato sociale: una nozione inutile*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di C. Mortati*, Milano, 1977, 92, rispetto alle prime manifestazioni dello Stato sociale.

Sul fenomeno complesso e ancora difficile da inquadrare, nella prospettiva della scienza giuridica, dello Stato sociale si veda l'intero n. 46 di *Quaderni fiorentini* intitolato *Giuristi e Stato sociale*, 2017.

¹⁶ R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in *Federalismi*, 4, 2018, 246, osserva che «i sei Stati membri originari condividevano tutti (...) la convinzione che la crescita economica avrebbe potuto rafforzare le politiche sociali (a partire naturalmente dagli aumenti salariali)». Si rinvia anche a P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in *Consulta Online*, 2, 2018; a S. GIUBBONI, *Verso la Costituzione europea: la traiettoria dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in P. Costanzo, S. Mordegia (curr.), *Diritti sociali e servizio sociale dalla dimensione nazionale a quella comunitaria*, Milano, 2005, 26, e a M. GRANDI, *Il diritto del lavoro europeo. Le sfide del XXI secolo*, in *Dir. rel. ind.*, 4, 2007, 1024.

¹⁷ Si sono richiamati alcuni dei più significativi passaggi: cfr. F. PALLANTE, *Elogio delle tasse*, Torino, 2021, 95 ss. per una più ampia panoramica.

promuovere il costante miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei popoli europei, come viene posto in rilievo nel preambolo del trattato»¹⁸. Ma ha altresì aperto la strada ad un nuovo modo di intendere la materia sociale, laddove ha chiarito che la medesima disposizione non «può essere interpretata nel senso che essa riservi al legislatore nazionale la competenza esclusiva per l'attuazione del principio della parità di retribuzione, dato che tale attuazione può risultare, in quanto occorra, dalla concomitanza di norme comunitarie e nazionali»: mettendo in dubbio che si potesse ragionare in termini di una «specie di divisione del lavoro fra Comunità e Stati membri», suscettibile di generare «un doppio, parallelo successo, convergente nei fatti ma parallelo nell'andamento»¹⁹.

Va infatti registrata la lettura che da sempre accompagna il processo di integrazione.

La supposta «divisione del lavoro» è stata il frutto della teorizzazione del «carattere duale» del progetto europeo, illustrato da Joseph Weiler. Essa ha costituito per lungo tempo l'altra faccia della medaglia del processo di integrazione, fondato sull'impostazione della Scuola di Friburgo quanto alla matrice economica: si ipotizzava che le due tendenze dell'«*approfondissement of normative supranationalism*» e del «*diminution of decisional supranationalism*» avrebbero generato un «*unique balance*»²⁰, quello dell'«integrazione attraverso il diritto». Tale equilibrio avrebbe affiancato quello dell'«economia sociale di mercato» come terza via rispetto al capitalismo e al socialismo, capace di assicurare tanto obiettivi di equità e giustizia distributiva quanto quelli di efficienza²¹: in tal modo la sfera riservata al processo politico tra Stati di capitalismo democratico avrebbe potuto porsi in equilibrio con la struttura giuridica dei Trattati. Integrazione economica e politica sociale dovevano appartenere a due sfere autonome, ancorché complementari²², in maniera tale che non si producesse né deficit democratico né deficit sociale.

Nonostante l'orizzonte così preconizzato, la Comunità ha gradualmente compiuto prudenti passi nella direzione della solidarietà. Nel decennio a cavallo tra gli anni '70 e '80 è cresciuta la sensibilità soprattutto per le condizioni di sicurezza dei lavoratori – il *Libro bianco* del 1985 ha guardato al mercato con interesse per la tenuta dell'occupazione – e poi il passo successivo dell'Atto unico ha portato a prevedere competenze in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, da adottarsi con maggioranza qualificata – art. 118A – e soprattutto ha introdotto la finalità della

¹⁸ CGUE 8 aprile 1976, C-43/75, *Defrenne II*, p.ti 11-18.

¹⁹ C. PINELLI, *I rapporti economico-sociali*, cit., 26.

²⁰ Tale è la posizione sostenuta da J.H.H. WEILER, *The Community System: the Dual Character of Supranationalism*, in *YEL*, 1, 1981, 304.

²¹ Valga il seguente inquadramento di P. FABBIO, *Il diritto della concorrenza in Germania: osservazioni e valutazioni in prospettiva europea*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 3, 2019, 554: «Le dottrine ordoliberali, dopo un'esistenza semi-clandestina negli anni Trenta e primi Quaranta, trovarono lo spazio per affermarsi nel dibattito accademico e sulla scena politica nel secondo dopoguerra, nella crisi post-nazista. L'ordoliberalismo condivide con la tradizione liberale l'idea che la concorrenza tra imprese sia uno strumento fondamentale per realizzare il benessere collettivo; ma, al tempo stesso, assume come necessario un ruolo forte dello Stato, che deve assicurare una cornice istituzionale idonea a garantire il mantenimento di una situazione di concorrenza effettiva nel mercato, e ad evitare l'accumulazione di potere privato, ritenuta dannosa per la libertà delle imprese e dei consumatori e per le istituzioni democratiche».

Si veda inoltre l'analisi dell'ordoliberalismo di D.J. GERBER, *Law and Competition in the Twentieth Century Europe*, Oxford, 1998. Nonché M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza europeo*, Milano, 2014, 16 ss.

²² S. GIUBBONI, *Libertà d'impresa e diritto del lavoro nell'Unione europea*, in *Costituzionalismo*, 3, 2016, 101.

coesione economica e sociale – artt. 120A-130 – senza tuttavia affiancare basi giuridiche adeguate. Nel giro di pochi anni il Trattato di Maastricht si è aperto alla cittadinanza europea²³, optando però per soluzioni al ribasso: da un lato le novità che si sarebbero volute introdurre sono state trasposte in un accordo ad hoc sulla politica sociale²⁴; dall'altro la cittadinanza si è da subito contraddistinta per la sua dimensione transnazionale – e non sovranazionale – tale per cui lo status di «cittadino europeo discende dall'essere cittadino di uno Stato membro con riguardo alla normativa degli altri Stati»²⁵.

Con il nuovo secolo si giunge alla *Carta dei diritti*, che – pur con metodo ricognitivo e senza la creazione di nuove competenze a vantaggio dell'Unione – ha operato il pieno riconoscimento dei diritti sociali e la riduzione della portata assegnata alle libertà economiche, dimostrando «un evidente scostamento dall'originaria ispirazione del sistema comunitario»: la Carta ha assorbito tanto dal modello socialdemocratico quanto da quello neo-liberista «come acquisizioni storiche del patrimonio costituzionale europeo, in particolare del concetto di persona», ed elenca diritti sociali da intendere come traguardi delle politiche statali più che come diritti immediatamente esigibili²⁶. È stata qualificata «il punto di vista europeo sui diritti fondamentali universali» e «la chiave di lettura europea degli stessi quale tentativo di mediazione culturale tra le principali antropologie che storicamente hanno fatto il “patrimonio spirituale e morale” dell'Europa, i suoi “valori comuni”»²⁷: dunque un passo avanti epocale nel processo d'integrazione, nonostante l'elemento innovativo non sia andato oltre quello di una parificazione di tutti i diritti, e l'affermazione della loro indivisibilità.

La politica sociale ha ricevuto nuova attenzione ad opera del Trattato di Lisbona. Anzitutto la clausola sociale orizzontale dell'art. 9 Tfeue, pur non avendo la portata dell'art. 3 Cost., ha imposto di «tenere conto» della materia sociale nella definizione e nell'attuazione di politiche e azioni dell'Unione. Si è poi ampliato il titolo X intestato alla politica sociale, il cui art. 151 enuncia le finalità da perseguire: gli artt. 153 e 156 specificano l'intervento dell'Unione in termini di sostegno e completamento, nonché coordinamento dell'azione degli Stati. Ma anche i titoli precedenti e successivi, riguardanti occupazione, Fondo sociale europeo, istruzione e sanità contribuiscono ad estendere il grado di attenzione del Trattato ai bisogni.

²³ Si veda. C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, in *Enc. dir.*, Annali I, 2007.

J.H.H. WEILER, *To be a European citizen - Eros and civilization*, in *Working Paper Series in European Studies*, 1998, 33, ha qualificato tale cittadinanza «mutual social responsibility embodied in the ethos of the Welfare State adopted by all European societies and by all political forces».

²⁴ A. ADINOLFI, *Politica sociale*, cit., 281 ss. Si osserva che la cittadinanza europea e le nuove norme in materia di istruzione sembravano allargare le finalità sociali, e tuttavia continuavano a mancare le norme capaci di fornire una base giuridica per l'adozione di atti, né si prevedevano procedure di voto a maggioranza per questi obiettivi.

²⁵ C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, cit., 185. L'A. aggiunge che invece la carica evocativa della locuzione «cittadino europeo» avrebbe potuto condurre a immaginare uno *status* fonte di diritti da riconoscersi nei confronti dei pubblici poteri dell'Unione europea.

²⁶ C. PINELLI, *I rapporti economico-sociali*, cit., 33.

²⁷ A. SPADARO, *La “cultura costituzionale” sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche*, in AA.VV., *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Torino, 2015, 21.

Il punto è che gli ambiziosi obiettivi dell'art. 151 – dalla promozione dell'occupazione, fino alla lotta contro l'emarginazione – sono chiamati a tenere conto «della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione». Le conseguenze di tale previsione sono emerse in occasione del grande allargamento dell'Unione, che ha storicamente coinciso con il rafforzamento delle basi giuridiche a favore del «sociale»: con l'accoglimento nel mercato interno di Paesi non ancora attrezzati per il capitalismo è risultata impossibile «qualunque ipotesi di fissazione di *standard* protettivi minimi a livello dell'Unione»²⁸, e proprio la persistente inclinazione del processo di integrazione a lasciare agli Stati la creazione delle misure di sicurezza ha finito per porre le istituzioni europee sotto accusa. Il sottrarsi di queste alla funzione di garante di un livello omogeneo di protezione sociale in tutto il mercato ha concorso ad incrinare la fiducia nei loro confronti.

Se è chiaro che lo sviluppo e l'evoluzione dei sistemi di *welfare* occidentali ha avuto e continua ad avere un carattere marcatamente nazionale, tuttavia uno standard comune da applicarsi nell'intero e sempre più vasto mercato ha cominciato a porsi come traguardo doveroso e necessario, anche nell'interesse delle dinamiche competitive. Non è in discussione che la decisione in merito alla «concessione o conquista di specifici diritti di protezione sociale»²⁹ valga solo con riferimento a un ordine territoriale sovrano quale lo Stato-nazione³⁰, ma ciò che appare contestabile della costruzione europea è di avere individuato nei sistemi di sicurezza sociale la causa di distorsione della concorrenza fra gli Stati membri³¹, così come la fiscalità – di cui a breve occorre occuparsi – mai ha perso la valenza di elemento di alterazione dei meccanismi di scambio. Da qui la subordinazione delle finalità sociali a quelle economiche. Per cui, ritornando sull'espressione «Smith abroad, Keynes at home», essa poteva essere credibile all'avvio dello Stato sociale/assistenziale, ma ora ha perso attualità, perché di fatto anche la «sovranità sociale» dei sistemi nazionali sta rappresentando quasi un ostacolo alla libera manifestazione degli interessi privati. Nonostante la scelta consapevole degli Stati, che hanno storicamente ritenuto conveniente e strategico conservare nelle proprie mani lo strumento di pacificazione del conflitto sociale³² che è rappresentato dal *welfare*, la postura liberista che da sempre contraddistingue l'Europa non ha impedito l'emergere di fenomeni sovranazionali all'insegna dell'avanzamento e della protezione so-

²⁸ S. GIUBBONI, *Libertà d'impresa*, cit., 102.

²⁹ M. FERRERA, *Dinamiche di globalizzazione e stato sociale: un'introduzione*, in Id. (cur.), *Stato sociale e mercato globale*, Torino, 1993, attribuisce il nucleo originario e fondamentale del *welfare state* agli Stati e ravvisa proprio negli interessi di integrazione sociale, stabilità politica e crescita economica dello stato-nazione l'esigenza di plasmare l'evoluzione delle politiche sociali del Novecento.

³⁰ G. PROSPERETTI (cur.), *Un Nuovo Welfare per la Società Post-Industriale*, Torino, 2008, 13, nell'introduzione al volume ragiona sulla globalizzazione come fattore di «condizionamento sull'autonomia dei singoli Paesi nella formulazione nazionale di politiche economiche e sociali», che riduce la capacità degli Stati di incidere sul tessuto economico-sociale così come invece avveniva nell'era fordista».

³¹ In tal senso cfr. S. CAPONETTI, *Mercato economico e welfare State*, in *Dir. econ.*, 2, 2018, 379.

³² Citando V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in *Riv. infortuni*, 1, 1950, 8, che attribuisce alla democrazia sociale la vocazione a «proteggere l'interesse della maggioranza contro il privilegio economico della minoranza», M. GREGORIO, *Dallo Stato sociale alla democrazia sociale. Le riflessioni della dottrina costituzionalistica italiana nella prima età repubblicana*, in *Quad. fiorentini*, cit., 542, vede tale forma politica polarizzata al «progetto complessivo di società che trova il proprio fondamento nel conflitto sociale».

ziale, a cominciare dall'apporto giurisprudenziale in materia di libertà del mercato: proprio il conflitto sociale, fondamento ineliminabile dei sistemi di sicurezza sociale, emerge con evidenza dal contributo della Corte di Lussemburgo, che è stato per certi versi di grande apertura, per altri versi di deludente ripiegamento sul dogma della concorrenza.

3. Libertà di circolazione, diritti dei lavoratori e diritti delle imprese.

La giurisprudenza della Corte di giustizia è stata oggetto dei commenti di copiosa letteratura, che non si potrebbero ora ripercorrere. Quanto qui interessa è come tale giurisprudenza abbia avuto decisive ripercussioni nei confronti dei lavoratori, ma con effetti contrapposti: aprendo in alcuni casi la strada al rafforzamento dei diritti, e in altri casi negandone alcuni di portata basilare.

Vale l'osservazione del lavorista Federico Mancini che «due fatti restano incontestabili; la Corte di giustizia è riuscita a far progredire in tutta Europa la condizione degli operai e degli impiegati, migranti o sedentari che siano; a tale risultato essa è giunta col contributo (meglio in ragione del contributo) che le hanno offerto i giudici nazionali»³³. Vero è, infatti, che le sue pronunce hanno in molte e significative occasioni rappresentato un elemento propulsivo per singoli settori e hanno contribuito a consolidare il riconoscimento dell'esigenza di una dimensione sociale del mercato interno³⁴.

La giurisprudenza ha lasciato il segno sia nell'ambito della circolazione dei lavoratori sia in quello della circolazione dei servizi. Si è richiamata in precedenza la sentenza *Defrenne II*³⁵, che ha marcato un momento di svolta³⁶ per il fatto di avere attribuito all'art. 119 Tce efficacia diretta, verticale e orizzontale, applicabile quindi sia nei rapporti con il pubblico potere che tra i privati. La successiva sentenza *Defrenne III*³⁷ ha svincolato il principio della parità retributiva dall'alveo economico per riconoscergli la natura di principio fondamentale della Comunità, e pertanto direttamente applicabile negli ordinamenti degli Stati membri.

Con riferimento alla prima delle due libertà, la Corte di giustizia ha «assecondato» e rafforzato un importante indirizzo legislativo che aveva avuto avvio fin dagli anni Sessanta, e che ha poi tro-

³³ G. F. MANCINI, *Principi fondamentali di diritto del lavoro*, cit., 39.

Si veda anche, più recentemente, B. CARUSO, *Diritti sociali e libertà economiche sono compatibili nello spazio europeo?*, in A. Andreoni, B. Veneziani (curr.), *Libertà economiche e diritti sociali nell'Unione europea. Dopo le sentenze Laval, Viking, Rüffert e Lussemburgo*, Roma, 2009, 102, che constata come la dimensione sociale in termini di riconoscimento di diritti concreti, giustiziabili ed esigibili vada oltre i confini nazionali dei diversi Stati europei e sia diventata oggetto di un dialogo tra le Corti nazionali ed europee.

³⁴ A. ADINOLFI, *Politica sociale*, cit., 282.

³⁵ La ripresa dell'obiettivo del «progresso sociale» si deve a CGUE 28 febbraio 2013, C-427/11, *Kenny*.

³⁶ O. POLLICINO, *L'efficacia orizzontale dei diritti fondamentali previsti dalla Carta. La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di digital privacy come osservatorio privilegiato*, in *MediaLaws*, 3, 2018, 142 ss., considera *Defrenne II* un caso paradigmatico – al pari delle decisioni *Van Gend & Loos*, *Costa c. Enel*, *Simmenthal* – per «l'enforcement inter privatos del principio di non discriminazione sulla base del sesso funzionale a garantire una tutela piena ed effettiva alla dignità umana». Il riconoscimento dell'effetto orizzontale delle direttive è proseguito con la decisione *Dansk Industri* del 2016.

³⁷ CGUE 15 giugno 1978, C-149/77, *Defrenne III*.

Si vedano le riflessioni di A. SCIORTINO, *L'uguaglianza di genere nell'UE: categorie giuridiche e tutele*, in *Rivista AIC*, 4, 2020.

vato coronamento nel principale testo relativo alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione, la direttiva 2004/384, attuativa dell'art. 21 Tfeue: ovvero l'attenzione alla dimensione della vita familiare³⁸. Si è assistito ad un'incoraggiante evoluzione della cittadinanza dell'Unione fin dall'inizio del millennio³⁹ e soprattutto nel decennio post-Lisbona, grazie a interventi della Corte che hanno conferito «ispessimento» alla cornice di diritto primario, andando a legittimare diritti che vanno oltre la lettera dei Trattati, ma che sono strettamente funzionali all'effettività dello *status* di cittadino dell'Unione e dei diritti di libera circolazione. Già l'attuale decennio vede un affievolimento della tutela della «vita familiare del cittadino circolante»⁴⁰, e in questa parabola si possono vedere gli effetti del fenomeno affermatosi dopo il 2014, quello del c.d. «turismo sociale», che è stato accolto con grandi resistenze soprattutto in Europa centrale: è stato opportunamente segnalato che «the need to take action against what has come to be known as social tourism has quickly become part of the dominant narrative, after being brought to the fore by far-right movements and, then, incorporated also in the programmatic platforms of mainstream parties»⁴¹. Dopo anni di allargamento delle maglie e di apertura reciproca dei sistemi di protezione sociale, lo scenario successivo alla crisi economico-finanziaria ha visto un mutamento di approccio culturale e la chiusura nazionalistica dei contesti di *welfare*.

Va poi aggiunto che la giurisprudenza europea si è addentrata meritevolmente anche in aree di diritti non strettamente economici⁴² e che, nonostante le libertà economiche continuino a conservare una posizione di priorità nel diritto eurounitario, l'evoluzione dei Trattati e gli orientamenti della giurisprudenza «garantiscono un certo equilibrio tra imperativi sociali, interessi pubblici e altri valori sociali»: ciò può constatarsi nella perimetrazione del mercato e delle sue regole, di concorrenza e di libero scambio, posto che il dato che spesso emerge è che «il mercato finisce là dove iniziano le attività che perseguono direttamente fini sociali»⁴³. Complessivamente proprio la

³⁸ Per la parte che segue v. N. LAZZERINI, *Il diritto dei cittadini dell'Unione "circolanti" di condurre una normale vita familiare: stato dell'arte e prospettive*, Quaderni AISDUE, 1, 2024, 1 ss.

³⁹ F. COSTAMAGNA, S. GIUBBONI, *Free Movement of Persons and Transnational Solidarity. The Legacy of Market Citizenship*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 1, 2021, 1, constatano che «in the absence of meaningful inter-individual solidaristic mechanisms at supranational level, there was much hope that the introduction of European citizenship could serve as a catalyst for transnational solidarity. These expectations materialized in a series of bold decisions taken by the Court of Justice at the beginning of the 2000s. This expansive case-law sought to promote convergence between economically inactive citizens and workers when it comes to access to social benefits».

⁴⁰ N. LAZZERINI, *Il diritto dei cittadini*, cit., 12. Si fa riferimento al saggio anche per la ricostruzione di tutta la giurisprudenza del periodo post-Lisbona.

⁴¹ F. COSTAMAGNA, S. GIUBBONI, *Free Movement of Persons*, cit., 10. Gli AA. aggiungono che «the use of the term "tourism" has a moralistic overtone, conveying the idea that people moving to another State just to enjoy the beauties of their welfare states without contributing to their financing do not deserve protection».

⁴² M. D'ALBERTI, *L'unione europea e i diritti*, in L. Torchia (cur.), *L'unione europea in crisi*, Milano, 2017, 157 osserva che la Corte di giustizia ha progressivamente introdotto garanzie a favore di diritti non economici sia nell'abbondante contenzioso sul mercato interno sia «al di là di questa dimensione nell'aprire varchi alla tutela dei diritti fondamentali diversi dalla libertà di circolazione delle merci ed i servizi se è occupata principalmente della dignità umana dei diritti di libertà personale del diritto di manifestazione del pensiero per diritto di riunione».

⁴³ M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, 2008, 122. V. anche le riflessioni di Q. CAMERLENGO, *Costituzione, Economia, Società*, Bari, 2017, sul ruolo strumentale della concorrenza e del mercato rispetto a piani assiologici ulteriori.

graduale costruzione del mercato è stata, in una certa e non irrilevante misura, condizione di affermazione e riconoscimento di vari diritti fondamentali e in gran parte di natura sociale: agli Stati il giudice europeo ha chiesto di procedere ad attribuire benefici a soggetti di cittadinanza europea e non solo nazionale. Questa è quella che si considera la dimensione «transnazionale» della cittadinanza, che pare ampiamente realizzata. Ben diversa è la dimensione «sovrnazionale», rispetto alla quale invece ancora evidenti sono i freni e le resistenze⁴⁴.

Ma è inevitabile affrontare anche la giurisprudenza in tema di circolazione dei servizi.

Questo secondo versante è stato segnato negativamente dal 2007 dal «quartetto» costituito dalle sentenze *Viking*, *Laval*, *Rüffert* e *Commissione vs Lussemburgo* – a cui si è aggiunta *Commissione vs Repubblica Federale Tedesca* – seguito da un dibattito di sofferta reazione, soprattutto tra i lavoratori⁴⁵: il bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche è risultato pendere a vantaggio delle seconde. In realtà il precedente della sentenza *Albany* del 1999⁴⁶ aveva condotto a riconoscere il diritto alla contrattazione collettiva come estraneo – e dunque non sacrificabile, e piuttosto da salvaguardare nel quadro di «conflitti filosofici fra politiche dell'Unione, caratterizzati dall'opposizione fra obiettivi solidaristici e obiettivi liberisti»⁴⁷ – rispetto alla libertà di concorrenza: ma successivamente, nei confronti delle libertà di circolazione, la Corte ha invece proceduto ad un bilanciamento, che ha visto retrocedere i diritti dei lavoratori. Gli studiosi hanno invocato un più equilibrato sistema di interdipendenze tra valori sociali ed esigenze di integrazione economica (e politica) europea⁴⁸, ma vi è stata anche la constatazione che, se le libertà economiche di circolazione e anche il principio della concorrenza leale e regolata hanno tutto da guadagnare dalla creazione di uno spazio sociale europeo omogeneo, «è altrettanto vero che tali libertà e il principio di concorrenza possono corroborare la dismissione di pratiche e concezioni dei diritti sociali intrise di protezionismo, nazionalismo di ritorno, e anche di corporativismo conservatore»⁴⁹. Se si guarda alle due traiettorie giurisprudenziali, si potrebbe concludere che se la libertà di circolazione dei lavoratori ha rafforzato la dimensione sociale, quella dei servizi l'ha frenata: e tale freno è stato ravvisato nella subordinazione di alcuni capisaldi della materia sociale – diritto di associazione sindacale, diritto di sciopero, diritto a un salario adeguato – alle libertà economiche, rispetto alle quali il giudice europeo – lo stesso che, pronunciandosi in tema di circolazione dei lavoratori, ha ampliato i

⁴⁴ C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, cit., *passim*.

⁴⁵ M. V. BALLESTRERO, *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di giustizia "bilancia" il diritto di sciopero*, in *Lav. dir.*, 2, 2008, 372, sintetizza come segue i dispositivi delle prime due pronunce, *Viking* e *Laval*: «in ambedue le sentenze la Corte si è ritenuta competente ad effettuare il bilanciamento tra il diritto all'azione collettiva (sciopero e non solo: boicottaggio, sciopero di solidarietà) e la libertà di circolazione implicata (libera prestazione di servizi e libertà di stabilimento), dettando così ai giudici nazionali le regole su cui basare la valutazione della legittimità di un'azione collettiva alla luce del diritto comunitario».

⁴⁶ CGUE 21 settembre 1999, C-67/96, *Albany*.

⁴⁷ Si vedano le riflessioni di E. CANNIZZARO, *Tecniche di soluzione di conflitti fra politiche dell'Unione. Liberismo e solidarismo nel processo di integrazione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 4, 2013, 694.

⁴⁸ S. GIUBBONI, *Dopo Viking, Laval e Rüffert: in cerca di un nuovo equilibrio tra diritti sociali e mercato*, in A. Andreoni, B. Veneziani, cit., 132. Nello stesso volume v. anche S. SCIARRA, *Diritti sociali e libertà economiche sono compatibili nello spazio europeo?*, 24, e G. MICHELINI, V. PICCONE, *Giurisprudenza europea e diritti sociali, un rapporto da ripensare*, 172.

⁴⁹ B. CARUSO, *I diritti sociali nello spazio sociale sovranazionale e nazionale: indifferenza, conflitto o integrazione? (prime riflessioni a ridosso dei casi Laval e Viking)*, in *Working Papers*, C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", INT – 61/2008, 68.

diritti – non ha riscontrato l'opportunità di prevedere compressioni degli interessi legati alla produzione di valore economico, nonostante una coraggiosa professione di fede nel *commitment* ai valori sociali esposta sia nella sentenza *Viking*⁵⁰ che nella sentenza *Laval*⁵¹.

Forse oggi si può considerare superata questa posizione della Corte di Lussemburgo⁵², benché una preminenza degli interessi economici – e, più di recente, anche finanziari – continui ad essere la costante di un sistema di mercato, la cui salvaguardia rimane direttiva dominante, tale per cui è difficile potersi aspettare da questo giudice posizioni di radicale inversione dell'ordine delle priorità. I diritti dei lavoratori hanno avuto crescente riconoscimento nel diritto derivato, soprattutto a fronte delle crisi di varia natura – economica-finanziaria, sanitaria e infine geopolitica – che dagli anni del «quartetto» in avanti si sono susseguite: l'imponente mole di misure di riaggiustamento, in risposta alle distorsioni che quelle crisi hanno generato, rende incerto anche l'argomento che per lungo tempo si è ritenuto la certezza da combattere, ovvero la subordinazione delle aspettative di soggetti deboli a quelle degli operatori economici e dell'efficienza produttiva, quasi che si potesse ragionare in termini di «diritti delle imprese». Questi ultimi interessi non hanno mai perso centralità, trovando invariabilmente nei Trattati parametri di coerenza, e tuttavia la loro preminenza rispetto alle istanze di tenore sociale è destinata a diventare più sfumata in un panorama di interazioni economiche, nel quale la contrapposizione tra le parti delle relazioni industriali è in rapida trasformazione.

Il ragionamento fin qui condotto introduce alla riflessione successiva: la priorità che all'istituzione «mercato» viene riconosciuta dal diritto europeo conduce anche ad inquadrarlo come veicolo idoneo alla produzione di quei servizi che rispondono a bisogni sociali.

4. La protezione sociale attraverso il mercato.

La peculiarità del diritto dei Trattati emerge in merito alle modalità di produzione e offerta di tutti i servizi in Europa, anche di quelli che garantiscono prestazioni di natura sociale: l'art. 14 TUE colloca i servizi di interesse economico generale (SieG) nell'ambito dei valori comuni

⁵⁰ CGUE 11 dicembre 2007, C-348/05, *Viking Line*, p.ti 78 e 79.

⁵¹ CGUE 18 dicembre 2007, C-341/05, *Laval und Partneri Ltd*, p.ti 104 e 105.

⁵² V. PICCONE, *Il bilanciamento fra diritti sociali e libertà economiche nella giurisprudenza della Corte di giustizia oggi*, in *LavoroDirittiEuropa*, 1, 2023, 2 ss. parla di una «vulgata e, cioè, la sostanziale immobilità della Corte – quanto meno sul piano dei diritti collettivi – rispetto agli approdi riconducibili alle note decisioni *Viking* e *Laval*»; e ritiene che «qualcosa è cambiato su un piano cruciale: non tanto in termini di espansione dei diritti sociali *tout court* quanto su un piano di relativa compressione delle libertà economiche per effetto del parallelo enforcement dei diritti fondamentali (un esempio fra tutti, la transizione ambientale e quella digitale)». L'A. sostiene che «il bilanciamento ha assunto nuovi contorni che vertono sulla tutela giurisdizionale effettiva come declinata nelle pronunzie più recenti in tema di *rule of law*, quella che individua il proprio fulcro negli artt. 21 e 47 della Carta nel combinato disposto con gli artt. 2 e 19 TUE»; e che «la peculiarità dello scarto rispetto ai tempi di *Viking* e *Laval* va ricercata proprio qui, nella ricerca di strumenti volti a garantire la più effettiva tutela giurisdizionale dei singoli, in assenza di gerarchie ma, piuttosto, in un continuo confronto fra soggetti tutti coinvolti. Tutela finalizzata, peraltro, alla prevenzione dei conflitti».

dell'Unione, e assegna loro specifico ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale⁵³. Essi hanno «natura oggettivamente pubblica»⁵⁴ e offrendo «garanzia della libertà della persona»⁵⁵, possono essere indifferentemente erogati dall'amministrazione o da privati – aziende o terzo settore – secondo meccanismi competitivi sul presupposto, sancito del successivo art. 106 Tfu, che la produzione di tali servizi sia idonea ad essere regolata da logiche imprenditoriali e di efficienza aziendale.

La cornice offerta dalla Costituzione italiana è di altro tenore, se si considera che gli artt. 33 e 38 pretendono l'intervento della Repubblica per l'istituzione da un lato di scuole, dall'altro di istituti che garantiscano assistenza e previdenza; ma riconoscono la libertà di enti e privati di offrire istruzione e assistenza. Lo spazio per i privati e il mercato è riconosciuto, ma senza la possibilità che la loro presenza nell'ambito sociale valga a sostituire le istituzioni pubbliche. E anzi, una parte della dottrina ha lungamente considerato il passaggio del riconoscimento del valore costituzionale del mercato come il momento di rottura del processo di attuazione della Costituzione legato ai diritti sociali, e come l'avvio del cammino di svuotamento dello Stato sociale⁵⁶.

Come è stato osservato in tema di servizi pubblici locali⁵⁷ – ma con la medesima valenza a proposito di quelli di dimensione nazionale – il servizio pubblico è un concetto portante della tradizione del diritto amministrativo italiano, le cui attività occupano un ruolo significativo nei sistemi di governo e di azione dei pubblici poteri. Con l'avvento della società industriale – e soprattutto a seguito del piano Beveridge, *Report on Social Insurance and Allied Services* – la loro erogazione era stata lentamente assunta tra le responsabilità pubbliche, mentre ormai da tre decenni è evidente la revisione del ruolo spettante all'amministrazione, l'apertura a logiche diverse da quelle della riserva e la riscrittura dei rapporti tra sfera pubblica e iniziativa economica privata, determinandosi un rapporto tra servizi sociali e mercato in chiave problematica, o di «dilemma»⁵⁸, come è stato osservato.

Le criticità sono legate alle probabili compressioni dei diritti, che possono derivare da meccanismi di produzione dei servizi governati esclusivamente dagli interessi dei soggetti privati. Ogniqualvolta la convenienza economica venga meno, l'imprenditore eviterà di investire risorse per offrire servizi, la cui essenzialità non avverte come un dovere a cui è tenuto a rispondere; mentre il medesimo dovere impone sempre la responsabilità delle istituzioni pubbliche, che non possono arrestarsi alle evidenze dell'insostenibilità finanziaria per sospendere l'erogazione di servizi, che soddisfano esigenze fondamentali della collettività. Vi è peraltro da osservare che per un insieme

⁵³ Cfr. D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010.

⁵⁴ P. LAZZARA, *Responsabilità pubbliche e private nel sistema dei servizi di interesse economico generale*, in *Dir. amm.*, 3, 2020, 532.

⁵⁵ D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2018, 167.

⁵⁶ Valga per tutti S. SCIARRA, *Diritti collettivi*, cit., 23, che osserva che «l'annoso problema delle deboli politiche sociali comunitarie, conseguenza delle carenti – se non addirittura inesistenti – basi giuridiche del Trattato istitutivo, ha accompagnato per anni la riflessione accademica ed ha avvalorato talvolta opinioni distruttive e pessimiste, orientate a dimostrare l'inconciliabilità del modello sociale europeo con le regole del mercato».

⁵⁷ G. PIPERATA, *Il lento e incerto cammino dei servizi pubblici locali dalla gestione pubblica al mercato liberalizzato*, in *Munus*, 2011, 35.

⁵⁸ F. GIGLIONI, *L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale*, Milano, 2008, 380.

significativo di servizi pubblici essenziali il processo di liberalizzazione compiutosi dagli anni Novanta ha portato benefici agli utenti: l'offerta dei servizi si è ampliata, le tariffe si sono ridotte e si è imposto il rispetto del loro standard qualitativo. I bisogni basilari connessi all'approvvigionamento energetico, alle reti delle comunicazioni e agli spostamenti hanno trovato generalizzati vantaggi dall'apertura ai mercati regolati, e la definizione del «servizio universale» ha permesso di individuare un complesso di interessi degli utenti/consumatori da tutelare nei confronti delle imprese private delle *public utilities*. Si è ridimensionato l'intervento del soggetto pubblico in veste di erogatore, nella misura in cui il privato possa garantire accessibilità e qualità dei servizi⁵⁹. Si è affermata la funzione della «regolazione»⁶⁰, che è intesa operare a correzione delle distorsioni dei meccanismi competitivi, qualora siano sbilanciate le posizioni di potere dei privati, e ciò anche a beneficio dei fruitori dei servizi essenziali. Correzione che si traduce in vincoli idonei a integrare l'interesse dell'operatore privato con le esigenze di coloro che richiedono i servizi; ma che arriva anche a sacrificare il dogma della *competition law*, se si considera che, soprattutto per quei servizi collegati alla «specifica missione» per i quali l'art. 106 Tfu ammette la sospensione del diritto della concorrenza – se le imprese «incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale» non fossero in grado di garantire a tutti le prestazioni – gli Stati possono decidere di riservare a forme diverse dal mercato l'offerta di servizi fondamentali. Soprattutto nell'ambito dei trasporti – settore che presenta una rilevante valenza sociale – questo regime «corretto» della concorrenza è assolutamente diffuso; ma più in generale, il prevalere dell'affidamento *in house* per i servizi pubblici locali conferma la resistenza delle amministrazioni del territorio a introdurre meccanismi competitivi.

La compresenza di enti pubblici e di attori privati nel complesso universo dei servizi di natura sociale è dunque una realtà in espansione, avallata dal diritto europeo, che la reputa soluzione salutare per l'ampliamento e il miglioramento delle prestazioni. È ammessa con riserva dal quadro costituzionale italiano, ma certamente è sempre più presente nel sistema economico e sociale, anche a causa delle ristrettezze finanziarie e delle misure di contenimento della spesa pubblica. Il rischio di tale indirizzo è il sacrificio delle istanze di universalità dei servizi, che il mercato potrebbe non essere in grado di assicurare, posto che la razionalità aziendale impedisce di operare in perdita. Ma suscita perplessità anche l'impostazione «consumeristica» che il mercato porta con sé, cosicché servizi destinati a bisogni essenziali rischiano di essere disegnati e messi a disposizione concependo i destinatari come consumatori da catturare, e non con attenzione alle necessità della vita che richiedono coerenti risposte, verosimilmente ben diverse da quanto richiede la massimizzazione dei consumi. È facile che le logiche richiamate necessitino di correttivi, che solo nella sfera pubblica trovano impiego: il canone del buon andamento dell'art. 97 Cost. può senz'altro indirizzare verso assetti organizzativi più efficienti, ma mai condurre a negare l'erogazione dei servizi per ragioni di costi, né ammettere l'equivalenza tra efficacia del servizio e strategie di marketing.

⁵⁹ P. LAZZARA, *Responsabilità pubbliche*, cit., 546.

⁶⁰ Sull'ampio tema della «regolazione» si rinvia a G. RESTA, *Poteri privati e regolazione*, in *Enc. dir.*, Milano, 2023, che affronta anche la questione delle esigenze di natura sociale, 1026 ss., a cui la regolazione può rivolgersi.

Anche nel diritto europeo le soluzioni correttive sono a disposizione, ma il dato fondamentale è che rimane rimessa agli Stati la responsabilità di un equilibrato governo del mercato, da sintonizzare con l'attività della sfera pubblica.

D'altra parte, l'apertura al mercato per assicurare l'offerta – tra i vari servizi – anche di quelli che si traducono in prestazioni sociali⁶¹ è la conseguenza della crescente attitudine dello Stato a cedere ai privati spazi sempre più ampi nell'ambito di svariate prestazioni. Nella misura in cui le istituzioni rinunciano all'investimento di risorse pubbliche per l'eguaglianza sostanziale e i diritti, spazi di redditività si aprono per i privati: in assenza di spesa pubblica da destinare alla protezione sociale, quest'ultima diventa terreno contendibile dal mercato che – senza i vincoli dettati dai principi costituzionali dell'imparzialità e della solidarietà – sceglie in piena libertà e secondo convenienza la gamma di servizi da offrire. Del resto, l'attrattività del mercato tipica dell'approccio europeo si spiega a partire dall'individuazione dei caratteri propri dell'impianto del *welfare*, come è stato inteso nei sistemi nazionali del secondo Novecento e come non si è sviluppato nella Comunità: l'assenza nell'ordinamento europeo degli elementi costitutivi dei sistemi di sicurezza sociale – ovvero i doveri costituzionali, la fiscalità e la decisione democratica sui diritti – è di per sé sufficiente ad escludere che la dimensione sociale dell'Unione possa replicare quella degli Stati membri, nei quali – peraltro – il medesimo impianto del *welfare* appare avviato alla contrazione.

5. Doveri di solidarietà e fiscalità per una democrazia sociale.

a) Il «tributo» nello Stato nazionale e la contribuzione statale per il bilancio europeo.

Le componenti che, nel Novecento, sono apparse necessarie per l'affermazione del modello «sociale» dello Stato sono state le risorse finanziarie per le politiche di sicurezza e la decisione democratica sottostante, a legittimazione del riconoscimento dei diritti a prestazione e del dovere di concorso alla spesa pubblica. Solo dall'esame di queste colonne portanti può essere compresa la diversità dell'architettura europea rispetto alle esperienze degli Stati membri.

Quanto alle risorse finanziarie, il consolidamento dello Stato sociale è stato il risultato di una costruzione graduale e impegnativa, per la quantità di mezzi che a ciò sono state indirizzati, non solo in termini di liquidità ma anche di strutture amministrative appositamente istituite per la garanzia dei diritti sociali. Nella Costituzione italiana si è riconosciuto un ruolo fondamentale alle «spese pubbliche» e si è stabilito, in virtù dell'art. 53 Cost., che la loro alimentazione si fondi su un meccanismo di raccolta delle risorse, collegato ad un dovere costituzionale. Le «spese pubbliche» comprendono non solo spesa sociale, ma conta ora evidenziare che l'ordinamento repubblicano abbia costituzionalizzato una spesa che produce benefici collettivi – sia essa spesa per diritti

⁶¹ Si veda la descrizione del passaggio delle funzioni sociali dallo Stato ai mercati descritto da W. STREEK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, 2013, 59 ss.

Cfr. anche M. CLARICH, *Privatizzazioni e trasformazioni in atto nell'amministrazione italiana*, in *Dir. amm.*, IV, 1994, 519 ss.

civili o sociali, piuttosto che per infrastrutture o politiche di sviluppo⁶² – e l'abbia sottoposta alla condizione che «tutti» contribuiscano in ragione della loro capacità economica, se esistente.

Si è dunque in presenza di una prestazione imposta – il dovere tributario – che dal punto di vista del diritto costituzionale è motivata da ragioni di solidarietà e di redistribuzione⁶³. Il medesimo tratto della solidarietà connota e nobilita gli altri doveri costituzionali⁶⁴: da ciò è derivata la peculiare configurazione della Repubblica come «Stato sociale», benché tale qualifica non sia espressa nella Carta fondamentale, come invece si riscontra nell'art. 1 della Costituzione francese del 1958 e nell'art. 20 del GG tedesco del 1949, per ricordare i Paesi di maggior peso al momento della fondazione delle Comunità. Ma l'art. 3 Cost. suona in maniera tale da costituire l'orizzonte della «democrazia sociale», ed è tratto distintivo dell'intera architettura costituzionale⁶⁵.

In quanto prestazione patrimoniale obbligatoria, il tributo è legittimato dall'art. 2 Cost. come dovere di solidarietà e collegato all'art. 3 Cost. per garantire parità delle condizioni di partenza: è funzionale alla copertura della spesa pubblica⁶⁶ e grava sui soggetti in ragione della loro capacità contributiva. I fini della fiscalità spaziano dall'obiettivo del pieno impiego, a quelli della promozione sociale e dello sviluppo economico fino a premiare – dall'avvio dell'Unione economica e monetaria – quello della stabilità finanziaria: nel complesso tali obiettivi sono idonei a realizzare risultati di riallocazione, da intendersi nel senso ampio di una giustizia distributiva non solo delle risorse, ma anche delle opportunità di crescita personale, soprattutto se il prelievo è applicato in base a criteri di progressività. Il sacrificio economico individuale, che scaturisce dall'esercizio del dovere tributario, concorre al riparto dei carichi pubblici secondo la prospettiva assiologica dell'eguaglianza sostanziale⁶⁷: da qui il nesso di strumentalità del *tributo* come dovere con i diritti inviolabili della persona e con tutti i diritti sociali, rappresentando esso una condizione necessaria per un assetto sociale organizzato.

L'assenza, a livello europeo, di un impianto di questa portata, fondato sui doveri in generale – e, nello specifico, sul dovere tributario destinato ad alimentare una spesa pubblica a protezione delle persone – è la prima ragione di una dimensione sociale europea che non può presentare

⁶² Si veda, tra l'ingente letteratura sul tema, il saggio di V. CASTRONOVO, *Le nazionalizzazioni nelle politiche economiche del secondo dopo guerra in Europa*, in AA.VV., *La nazionalizzazione dell'energia elettrica. L'esperienza italiana e di altri paesi europei. Atti del Convegno Internazionale di studi del 9-10 novembre 1988 per il XXV anniversario dell'ENEL*, Roma-Bari, 1989. Più recentemente, nel fascicolo 2 del 2013 di *Munus*, i saggi di G. PIPERATA, A. POLICE, G. DELLA CANANEA, M. MAZZARINO e A. DI MICHELE.

⁶³ Anche nell'ambiente degli studi tributari il dovere contributivo è riconosciuto come adempimento di solidarietà, a fronte del quale si pone l'esercizio di una potestà legislativa di imposizione a fini di riparto: cfr. F. GALLO, *Le ragioni del fisco*, Bologna, 2007, 25.

⁶⁴ Per un'analisi dei doveri v. F. PIZZOLATO, C. BUZZACCHI, *Doveri costituzionali*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, III, Torino, 2008. In merito ai singoli doveri cfr. A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013, e C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, 2011, 16 ss.

⁶⁵ Sull'art. 3 Cost. sterminata può essere la letteratura da richiamare: le riflessioni di Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio costituzionale*, 1-2, 2019, restituiscono la tensione della Carta fondamentale per tutte le situazioni di bisogno, fino alla più estrema della povertà.

⁶⁶ A. AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*, Napoli, 2007, 89.

⁶⁷ F. GALLO, *Le ragioni del fisco*, cit., 63. Si veda inoltre diffusamente A. FANTOZZI, *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà normativa in materia tributaria*, in *Rivista di diritto tributario*, 1, 2005, il quale afferma con forza l'essenziale funzione solidaristica e redistributiva del tributo e del sistema tributario nel suo complesso.

elementi di analogia con lo Stato sociale. Il presupposto fondamentale è che i Trattati europei non definiscono il fondamento e la natura dell'imposizione tributaria⁶⁸, benché nei lavori preparatori del Comitato Spaak una delle risoluzioni finali riguardasse la materia delle finanze e nelle note dei componenti del Comitato si specificasse che «nella Comunità il contribuente non può essere lo Stato (...)». La tassazione diretta del cittadino è forse l'elemento decisivo per la riuscita di una Comunità supranazionale⁶⁹. La materia fiscale non è entrata nel diritto europeo, e tale scelta è stata confermata – e in parte anche innovata – per effetto dell'Atto unico europeo⁷⁰; non è mai stata sconfessata e rivista nel corso delle molteplici revisioni dei Trattati, fino a giungere a quella di Lisbona, che non offre alcuna nuova prospettiva⁷¹. Fin dal 1957 gli Stati fondatori hanno ritenuto di non cedere sovranità sul terreno della fiscalità, per le rilevanti ricadute politiche dell'uso di tale funzione, e ancora oggi conservano gelosamente l'attribuzione, sulla quale accettano però da anni forme di coordinamento e di armonizzazione. La decisione sul fisco assicura allo Stato un ruolo esclusivo ai fini del superamento delle sempre più diffuse disuguaglianze⁷² – a conferma del conflitto sociale come radice dei meccanismi di *welfare* – e ciò spiega perché i Paesi dell'Unione hanno sempre riservato per sé detto ruolo.

Ciò non toglie che vi sia un potere di bilancio⁷³ e anche una spesa pubblica a Bruxelles: essi non si fondano su una categoria quale il dovere tributario, bensì su una contribuzione effettuata dagli Stati, e sono governati da meccanismi totalmente differenti rispetto al sistema definito, nella Costituzione italiana, dagli artt. 3, 53 e 81. Tale potere di bilancio è al momento oggetto in Europa di ipotesi di ampliamento a favore di spese che, tuttavia, non sembrano essere quelle di natura sociale: del resto va messo in conto che in un futuro non lontano anche la struttura della raccolta fiscale dei Paesi europei possa trovare superamento.

In un passaggio storico come il presente, nel quale si invocano plurimi interventi di politica pubblica – per interessi quali l'inclusione sociale, la salute, l'industria, la preservazione del contesto ambientale, nonché la difesa⁷⁴ – centrale si pone allora l'interrogativo: chi è titolare del potere

⁶⁸ Cfr. G. BIZIOLI, *Il processo di integrazione dei principi tributari nel rapporto fra ordinamento costituzionale, comunitario e diritto internazionale*, Padova, 2008, 102; M. BASILAVECCHIA, *L'evoluzione della politica fiscale dell'Unione europea*, in *Riv. dir. trib.*, 4, 2009, 362 ss.

⁶⁹ Risoluzione VIII relativa alla *Competenza della Comunità in materia di finanze*.

⁷⁰ Sul punto si veda F. GRAZIANO, *Politica fiscale della CEE*, in *Dig. Disc. Priv., Sez. Comm.*, XI, Torino, 1995, 109: è stata con questa revisione che il settore fiscale è stato indicato espressamente tra quelli su cui occorre intervenire per il completamento del mercato interno.

⁷¹ Si veda G. BIZIOLI, *Imposizione e Costituzione europea*, in *Riv. dir. trib.*, 2005, 3, 234. Cfr. anche F. MOSCHETTI, *I principi di giustizia fiscale della Costituzione italiana, per "l'ordinamento giuridico in cammino" dell'Unione europea*, in *Riv. dir. trib.*, 4, 2010, 431.

⁷² F. GALLO, *Il dovere tributario nella Costituzione e la riforma fiscale in fieri*, in *Astrid Rassegna*, 16, 2024, 1.

⁷³ Osserva M. T. SALVEMINI, *Introduzione*, in M. T. Salvemini, F. Bassanini (cur.), *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Firenze, 2010, 7, che «il bilancio dell'Unione riflette una realtà storica originale, complessa, dinamica. In materia di politica di bilancio, la scelta è stata quella di affidarla essenzialmente agli Stati membri. Sono questi che hanno il potere e la responsabilità di muovere entrate e spese per contrastare l'instabilità ciclica; sono questi che scelgono, ognuno nella sua sovranità, e tenendo conto della propria situazione politica ed economica, il grado di redistribuzione dei redditi da realizzare con l'assetto e la manovra delle entrate e delle spese».

⁷⁴ Q. CAMERLENGO, *Le Forze Armate. Ai confini o dentro la democrazia?*, Bologna, 2025, 195 ss., affronta la questione di un sistema di difesa da sviluppare a livello europeo.

finanziario pubblico in un mercato europeo ormai integrato, nel quale gli interessi appena richiamati sono del tutto condivisi, ma le decisioni di spesa non sembrano essere allocate a livello sovranazionale, e sono spesso condizionate proprio dall'Europa⁷⁵, benché effettuate dagli Stati?

Sempre più urgente appare la raccolta di risorse finanziarie a livello sovranazionale, per garantire misure di sostegno a favore di diversificati interessi non più nazionali, bensì europei: eppure le possibili fonti di entrata risultano sempre più difficili da individuare, anche in ragione di un'esperienza di integrazione che, per i primi decenni, è stata contraddistinta da un potere finanziario pubblico interamente allocato presso gli Stati. L'unione economica e monetaria della fine del secolo passato ha posto le condizioni per l'avvio di una c.d. *governance economica*⁷⁶ che vede coinvolti il livello nazionale e quello eurounitario, chiamati ad adottare interventi con forti implicazioni reciproche ma – allo stesso tempo – separati quanto alla titolarità delle funzioni: nell'ultimo decennio si sono presentate fasi di incrocio e di sovrapposizione delle prerogative dell'uno e dell'altro ordinamento, cosicché diventa di particolare attualità riflettere sulla collocazione della capacità fiscale – è ancora solo nazionale? – e comprendere se l'espansione di un'autonoma esposizione dell'Unione sul piano del debito (e, in astratto, anche della fiscalità) possa preludere a sviluppi del cammino dell'Europa.

La sovranità fiscale, sulla quale si è finora riflettuto, risulta da un certo tempo oggetto di un dibattito, volto a riconoscere gradualmente capacità fiscale anche all'Unione, e dunque a integrare i meccanismi nazionali di prelievo con altri canali di entrata, coperti da garanzie offerte dall'Europa. Varie vicende degli ultimi anni possono offrire elementi a conferma: il riferimento è all'indebitamento delle istituzioni europee per il *Recovery Resilience Facility*, seguito dal dibattito sulla capacità fiscale di Bruxelles, che a sua volta ha tratto origine dalle decisioni della Germania sul freno al debito. L'insieme di tali passaggi attesta un'evoluzione impensabile, se si rimane ancorati alla lettera dei Trattati europei. Il loro verificarsi permette di abbandonare l'impostazione che per decenni si è ritenuta non superabile, ovvero quella della sovranità fiscale – intesa in senso ampio, come idoneità a raccogliere risorse – riservata agli Stati membri⁷⁷.

⁷⁵ I vincoli alla spesa introdotti dalle *fiscal rules* a partire dal Trattato intergovernativo del 2012 sono stati denunciati da vasta letteratura: i due riferimenti di F. SALMONI, *Riflessioni minime sul concetto di stato sociale e vincoli comunitari. selezione dei diritti o selezione dei soggetti da tutelare?*, in *Rivista AIC*, 2, 2016, e S. BORELLI, *Parlando di welfare e barbarie, oggi*, in *Ragion pratica*, 1, 2014, possono essere rappresentativi dell'ampio filone, su cui si è espressa la dottrina costituzionalistica e lavorista che richiamano.

⁷⁶ Vari studi negli ultimi anni hanno affrontato la tematica, e tra questi si rinvia ai principali: O. CHessa, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016; A. GUZZAROTTI, C. BERGONZINI, S. BORELLI (cur.), *La legge dei numeri: governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, 2016; F. MEDICO, *La riforma delle regole fiscali europee: la nuova austerità (selettiva) e il (non) ritorno dello Stato?*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2025; A. MORRONE (cur.), *La Costituzione finanziaria*, Torino, 2015; O. PORCHIA (cur.), *Governance economica europea: strumenti dell'Unione, rapporti con l'ordinamento internazionale e ricadute nell'ordinamento interno*, Napoli, 2015.

Il vasto ambito dell'economia e del suo governo, e del necessario raccordo con la decisione politica all'interno del modello della democrazia rappresentativa, è stato oggetto di approfondita analisi da parte di M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit.

⁷⁷ Circa le diverse potestà che si intrecciano e danno forma alla politica economica legata all'integrazione europea cfr. G. PETRILLO, *Il rafforzamento del legame fra fiscalità e democrazia per la creazione di una capacità fiscale europea*, in *Federalismi*, 6, 2022, 86 ss., che evidenzia che mentre l'unione monetaria si basa su un trasferimento di sovranità, l'unione econo-

Si può aggiungere che sviluppi ormai in atto attestano il declino dello «Stato fiscale» e il crescente ruolo dello «Stato debitore»: la via della leva impositiva appare sempre più problematica sul piano del consenso – come risulta evidente dalla rinuncia dello Stato, almeno in Italia, a contrastare il fenomeno evasivo – e pare lasciare crescenti spazi al ricorso al debito pubblico, incentivato da mercati finanziari ben disposti a fornire prestiti con rendimenti vantaggiosi. L'evoluzione in questo senso non è priva di incognite, perché l'«alternatività»⁷⁸ del debito rispetto alla raccolta fiscale ha precise conseguenze, posto che il prelievo tributario è regolato e produce effetti in maniera del tutto differente rispetto all'investimento indirizzato ai titoli dello Stato. Senza potere ora affrontare questa sorta di dualismo, che tanto incide anche sulle politiche pubbliche – se si considera che il debito è accompagnato da una consistente spesa per interessi, nota come «servizio del debito» – quanto ora qui rileva è che la disciplina del debito, in Costituzione, non è formulata nel segno del favore e di un'apertura ad un suo impiego in via ordinaria. Al contrario, la revisione costituzionale del 2012 ha introdotto tale categoria – prima assente e oggetto di utilizzo secondo le coordinate fissate dalla sent. Corte cost. n. 1/1966 – prevedendo le condizioni in presenza delle quali il debito «è consentito»: al di fuori di situazioni di eccezionalità e di andamento del ciclo economico non sarebbe opportuno rivolgersi ai mercati finanziari, per il costo che i prestiti ottenuti dai privati possono generare.

Ma ben più decisiva è, per le presenti riflessioni, l'opzione del debito nello scenario europeo. L'ordinario ricorso a questa entrata è al momento incompatibile con gli artt. 123 e 125 TUE, che vietano esposizioni degli Stati coperte dalla garanzia dell'Unione, e alla Commissione è affidata una stretta vigilanza sulle decisioni di ricorso ai mercati finanziari dei Paesi. La deroga a questo quadro di regole è avvenuta in via straordinaria per il NGEU, ma nuove politiche comuni di spesa sembrano possibili a breve, e in tal caso inevitabile sarà per l'Unione dotarsi di un bilancio più strutturato e capiente, idoneo a sostenere erogazioni finanziarie a favore degli Stati, con il cruciale beneficio della garanzia assicurata dal livello sovranazionale⁷⁹.

Con il NGEU l'Unione si è fatta carico di una spesa con chiara funzione solidaristica: se tale indirizzo proseguisse, la nuova capacità fiscale dell'eurozona, separata dalle politiche di bilancio dei singoli Stati⁸⁰, potrebbe condurre a dotare l'Unione di un più solido budget, fino all'ipotetica prospettiva – quasi inverosimile – che essa arrivi ad istituire democraticamente tributi propri⁸¹.

A partire da questa visione, per ora poco realistica, si potrebbe immaginare che il modello delle politiche sociali finanziate dalla fiscalità nazionale possa essere sostituito da nuovi meccanismi,

mica si fonda principalmente sul coordinamento di politiche nazionali indipendenti e rimane poi la sovranità fiscale rivendicata dai singoli Paesi membri ogniqualvolta il diritto comunitario interferisca con la potestà tributaria nazionale.

⁷⁸ Si vedano le riflessioni svolte in C. BUZZACCHI, *Il risparmio a fondamento del sistema economico e sociale: la tutela della Costituzione e gli scenari di evoluzione*, in *Dialoghi Dir. Econ.*, 1, 2025, 293 ss.

⁷⁹ La tematica è affrontata da A. NATO, *Finanziare le politiche europee attraverso il debito comune UE: riflessioni sul dilemma dell'emergenza e sulla conciliabilità dell'istituto con i principi di bilancio e di stabilità finanziaria sovranazionali*, in *Unione europea e diritti*, 2, 2025.

⁸⁰ Si veda L. LIONELLO, G. ROSSOLILLO, *Cosa significa creare una capacità fiscale europea e perché è così importante per il processo di integrazione?*, in *Il Federalista*, 3, 2019.

⁸¹ Si tratta dell'orientamento espresso da F. GALLO, in particolare in *Il futuro non è un vicolo cieco*, Palermo, 2019.

che trovano nei mercati finanziari la loro linfa, sia a livello statale che europeo. Difficile esprimersi ora su quanto traiettorie di questa portata sarebbero auspicabili o meno: preme qui dare evidenza, ancora una volta, alla centralità del mercato, che anche per finanziare il debito assume ruolo decisivo e determinante⁸²; nonché al fatto che gli interessi dei soggetti privati – comuni cittadini o investitori istituzionali quali i fondi – possano intrecciarsi con quelli della collettività, se il sostegno finanziario a politiche per l'eguaglianza è assicurato dal mercato.

Del resto, è significativo quanto è stato osservato proprio in merito alla *Carta dei diritti fondamentali*. La scelta singolare di porre gran parte dei diritti sociali – meno il diritto all'istruzione, che è ricondotto alla «libertà» – all'interno del capo della «solidarietà», invece che in quello dell'«eguaglianza», fa sì che tali diritti siano incardinati «nell'ambito dell'interdipendenza sociale, dei rapporti tra privati, prescindendo dal ruolo dei pubblici poteri: il principio di solidarietà è riduttivo perché socio-centrico, fondato su una matrice individualista e diventa fondamento dello Stato democratico-sociale solo all'aumentare della responsabilità pubblica nei confronti dei soggetti al margine, a cui non può bastare la solidarietà a livello di comunità»⁸³. Le materie del lavoro – menzionato anche nel capo della «libertà» – della sicurezza sociale e della salute vedono sì il riconoscimento di diritti ai singoli, ma non l'indicazione di responsabilità delle istituzioni pubbliche, con il risultato che il loro soddisfacimento pare dipendere prevalentemente da «processi orizzontali di natura privatistica» e non da attribuzioni specifiche dei pubblici poteri «sia nella fase di determinazione dell'indirizzo politico che nella fase di attuazione»⁸⁴. La solidarietà *verticale* o *paterna*, che dà luogo alla dimensione della doverosità ed è tipica dell'impianto costituzionale repubblicano, lascia spazio nella *Carta* a quella *orizzontale* e *fraterna*: cosicché la cifra qualificante delle *policies* di equità sociale negli ordinamenti interni – che pure vedono con favore le relazioni solidali tra privati – continua a rimanere estranea all'ordinamento europeo.

b) La decisione democratica per la spesa sociale.

Il secondo argomento che attesta la distanza tra le politiche sociali nazionali e quelle europee riguarda la natura democratica delle decisioni su fisco e diritti sociali.

⁸² V. a tale proposito W. STREEK, *Tempo guadagnato*, cit., 98: «Il passaggio da uno Stato fiscale allo Stato debitore vede uno Stato far fronte a gran parte delle sue spese prendendo denaro in prestito piuttosto che attingendo alle risorse ricavate dalle tasse e creando di conseguenza una montagna di debiti per il cui finanziamento deve spendere con una quota crescente delle sue entrate. (...) Il rapporto propriamente politico tra debito pubblico e distribuzione della ricchezza diventa evidente solo quando il finanziamento del debito degli Stati viene interpretato come conseguenza di un'imposizione fiscale troppo bassa nei confronti degli strati più ricchi della società. (...) Quanto meno il sistema fiscale attinge in nome della collettività alla proprietà privata di coloro che possiedono redditi alti, tanto più iniqua risulterà la distribuzione della ricchezza».

⁸³ A. LUCARELLI, *Diritti sociali e principi «costituzionali» europei*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (cur.), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, 2003, 180 ss. Al lavoro di L. DUGUIT, *Les transformations du droit public*, Paris, 1913, l'A. riconduce la lettura della solidarietà come interdipendenza sociale.

⁸⁴ *Ivi*, 184.

Senza addentrarsi nello sterminato dibattito circa l'insoddisfacente tasso di democraticità dell'Unione, e senza la pretesa di aggiungere elementi al confronto già esistente, preme qui evidenziare come il ruolo ancora debole del Parlamento europeo renda al momento impraticabile una sua decisione sui diritti a prestazione e sulle tutele a situazioni di bisogno o di debolezza. Se ampiamente apprezzabile è stata l'opera di interpretazione offerta dalla Corte di giustizia⁸⁵, e le sue decisioni hanno in molti casi determinato avanzamenti in ambiti nei quali andavano superate le resistenze dei singoli Paesi, l'attivismo della sede giurisdizionale non basta per consolidare la vocazione sociale dell'Unione⁸⁶.

Come è stato osservato, sul piano storico lo Stato sociale è stato la risposta «a una domanda venuta dal basso, a una domanda, nel pieno senso della parola, democratica»: esso è risultato una forma di organizzazione «in grado di coniugarsi con la democrazia politica»⁸⁷, e proprio la fragilità della partecipazione politica nell'Unione è la causa del grado di inconsistente democrazia sociale che la caratterizza.

Vista la centralità della dimensione finanziaria a sostegno dell'intervento sociale, occorre chiedersi come si adottano le decisioni che la riguardano. A livello statale come a quello sovranazionale le determinazioni di entrata e spesa dovrebbero essere assunte nel rispetto – ormai purtroppo più formale che sostanziale – dei meccanismi democratici. Nell'ordinamento interno gli artt. 23 e 81 Cost. chiamano in causa gli organi rappresentativi per le prestazioni patrimoniali e per le decisioni di spesa. Soprattutto le seconde, se riguardano diritti sociali, «impongono alle rappresentanze parlamentari di operare un'allocazione responsabile delle risorse pubbliche e, al contempo, di individuare politiche di fiscalità eque (rispettose del principio costituzionale della progressività delle imposte e della capacità contributiva dei soggetti fiscalmente incisi)»⁸⁸. Di conseguenza l'approvazione del bilancio coinvolge l'organo rappresentativo con riferimento alle spese per i diritti, che possono altresì derivare da singole leggi, anche regionali, alla cui adozione occorre che sempre partecipino i rappresentati del popolo.

Nell'ordinamento eurounitario questo non avviene, perché non vi è spesa direttamente dedicata a prestazioni riconducibili all'eguaglianza sostanziale: l'organo rappresentativo, inserito in un quadro ancora incompiuto di democrazia, condivide con il Consiglio la decisione sul bilancio, che non si traduce in misure per l'inclusione e i bisogni. Finché tale sarà l'assetto del potere di bilancio e delle prerogative dell'Europa, mancherà l'insostituibile contributo a cui il processo democra-

⁸⁵ Il ruolo svolto dalla Corte di giustizia è stato decisivo per l'intero processo di costituzionalizzazione: si rinvia a R. CALVANO, *La Corte di giustizia e la Costituzione europea*, Padova, 2004. Si veda in particolare il cap. 2, che illustra come di tale processo la Corte di Lussemburgo sia stata l'artefice.

⁸⁶ P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali*, cit., ha osservato che «non risponde a criteri rigorosamente democratici che, alle decisioni di fondo si applichi soltanto o decisamente la sfera giurisprudenziale, spettando piuttosto all'apparato di governo comunitario di esprimere le corrispondenti scelte».

F. GALLO, *Il dovere tributario nella Costituzione*, cit., 7, svolge analogo ragionamento riferito alla giurisprudenza costituzionale nostrana, ma esso è estendibile al rapporto tra giudice e organi di indirizzo politico anche a livello europeo.

⁸⁷ M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit., 32.

⁸⁸ In questi termini cfr. S. GAMBINO, *Effettività dei diritti (sociali ma non solo) e governance europea*, in *Diritti comparati*, 2016.

tico sarebbe tenuto⁸⁹. Le emergenze che sono sorte negli ultimi anni parrebbero suggerire o costringere gli Stati a valutare un cambio di passo⁹⁰, ma è difficile immaginare a breve revisioni dei Trattati che modifichino competenze dell'Unione, ruolo del Parlamento e funzione del bilancio europeo.

Al fondo l'ostacolo da affrontare è quello della costruzione del *demos* europeo, al di là del dibattito se esso esista o meno⁹¹. Il tema non può, ora, essere neanche minimamente affrontato, ma può essere utile almeno un accenno alle difficoltà per i cittadini europei di avvertire il senso di «appartenenza alla comunità», che è uno degli elementi costitutivi di ogni cittadinanza⁹²: se questo *status* può essere inteso, in senso stretto, come esercizio completo dei diritti politici, e in senso ampio «come iniziativa culturale, presenza effettiva nello spazio pubblico e la *capacità di essere in esso ascoltati*»⁹³, si rimane in attesa della progressiva apparizione di un *demos* in grado di utilizzare i propri mezzi di espressione pensandosi come un continente⁹⁴. Solo l'«ascolto» del *demos* e la volontà di rendere effettivo il suo apporto sono condizioni di costruzione di un'organizzazione politica che dimostri di poter rispondere alla domanda di partecipazione alla sfera pubblica europea.

6. La materia sociale in Europa oggi.

Se è vero che «nell'ambito europeo non esiste Stato sociale» perché «questa è un'espressione il cui impiego è limitato al piano nazionale degli ordinamenti interni e alla sua astratta generalizzazione attraverso le loro tradizioni culturali, politiche e ideologiche nel cosiddetto *acquis* comunitario», le tracce dell'impegno dell'Unione per la rimozione delle disuguaglianze si possono seguire e riconoscere sia nell'intervento «complementare» rispetto al mercato, e diretto all'«armonizzazione legislativa delle condizioni sociali e del lavoro, quale strumento per garantire un equilibrio nell'accesso al mercato e ridurre, gradualmente, le differenze tra i diversi paesi dell'Unione che non risultino funzionali al consolidamento delle libertà economiche fondamentali»⁹⁵; che in politiche che recano il tratto peculiare del sistema europeo, quello di innalzare il livello di benessere dei cittadini senza il riconoscimento di diritti.

⁸⁹ Si vedano gli spunti di A. CIANCIO, *C'è ancora bisogno di una Costituzione europea?*, in DPCE online, 1, 2021, par. 2.

⁹⁰ A ciò rivolge l'analisi A. CIANCIO, *The Construction of the European Constitutional Identity: Lights and Shadows of an Ongoing Process*, in AA.VV., *Judicial Review, Fundamental Rights and Rule of Law. The Construction of the European Constitutional Identity*, Torino, 2024.

⁹¹ Interrogativo sollevato fin dall'epoca in cui ci si è interrogati sull'opportunità di transitare ad una dimensione propriamente «costituzionale», v. D. GRIMM, *Una Costituzione per l'Europa?*, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther (cur.), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996.

V. anche F. SORRENTINO, *La nascita della costituzione europea: un'istantanea*, in *Rivista AIC*, 2003.

⁹² C. SALAZAR, *I diritti sociali nel "gioco delle tre Carte": qualche riflessione*, in AA.VV., cit., 234.

⁹³ E. BALIBAR, *Le frontiere della democrazia*, Roma, 1993, 52.

⁹⁴ E. BALIBAR, *Le frontiere, lo stato il popolo*, Roma, 2004, 21.

⁹⁵ A. BAYLOS GRAU, *Modello sociale e governance economica. Uno sguardo dal sud dell'Europa*, in *Lav. Dir.*, 4, 2013, 586.

a) il lavoro.

Cominciando allora dal cuore della materia sociale, il lavoro, l'osservazione è che il «diritto del lavoro europeo»⁹⁶, già prima dell'ultima revisione dei Trattati, era stato riconosciuto, tanto nella dimensione sovranazionale quanto in quella nazionale, sempre più condizionato dagli sviluppi dell'integrazione comunitaria: la politica sociale già costituiva parte di questo processo⁹⁷. Dal 1989 si era del resto compiuto un passaggio di armonizzazione di grande civiltà giuridica – la direttiva 89/391/CEE *concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro* – che, grazie alle successive direttive intervenute fino ai giorni presenti, ha avviato un virtuoso cammino di costruzione *multilevel* della sicurezza dei lavoratori⁹⁸.

Il momento decisivo è rappresentato dal recente accoglimento del *Pilastro europeo dei diritti sociali*⁹⁹ nel 2017, adottato in una fase caratterizzata – per ampio riconoscimento – dallo specifico fenomeno della *in-work poverty*, nei confronti del quale il *Pilastro* ha predisposto i Capi II e III, rispettivamente dedicati alle condizioni di lavoro eque e alla sicurezza sociale¹⁰⁰. Occorre evidenziare che nei tre decenni tra la direttiva del 1989 e l'approdo al *Pilastro* si è assistito alla teorizzazione – a livello europeo – di politiche del mercato del lavoro poco protettive e ispirate alla *flexsecurity*, con effetti di crescente adesione alla «mercificazione» del lavoro: ad esse gli Stati hanno ampiamente aderito¹⁰¹. Il *Pilastro* – al cui apparire le potenzialità non sono apparse sorprendenti¹⁰² – sembra rappresentare una svolta e dimostrare forse un certo «ravvedimento» dell'Europa, e di fatto non si può negare che esso stia lasciando il segno.

Dal 2019 la Commissione si è contraddistinta per un accentuato attivismo di proposte legislative, ricorrendo alla fonte cogente della direttiva, che nella materia sociale da tempo non trovava impiego. Tra l'altro ciò è avvenuto con un'operazione di non sempre limpida individuazione delle basi giuridiche da porre a fondamento delle normative: ciò a dimostrazione che, in assenza di adeguate competenze riferibili a fini sociali, diventa problematico – e discutibile – procedere all'individuazione di un titolo valido nei Trattati, a partire dal quale possa essere sviluppato un

⁹⁶ Da intendersi come quel «*corpus* di norme e di principi che può essere ricostruito sulla base delle sue fondamentali direttive interne, desumibili, per via d'interpretazione dei testi comunitari, da alcuni nuclei normativi caratterizzanti e da alcune enunciazioni programmatiche o di principio», cfr. M. GRANDI, *Diritto del lavoro e Comunità europea*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1, 1995, 133.

⁹⁷ M. GRANDI, *Il diritto del lavoro europeo. Le sfide del XXI secolo*, in *Dir. rel. ind.*, 2007, 1031. L'A. ha inoltre evidenziato, 1026 ss., le grandi novità rappresentate dal principio di sussidiarietà in materia di lavoro, indicando soprattutto in quella di carattere «orizzontale» – e dunque con grande apertura agli accordi tra le parti sociali – una novità promettente.

⁹⁸ Si rinvia a L. ANGELINI, *La "multilevel governance" dei sistemi di prevenzione della salute e sicurezza dei lavoratori*, in *Riv. giur. lav. prev.*, 2, 2021.

⁹⁹ Si tratta di un testo di per sé non vincolante, che organizza in venti punti vari principi e diritti sociali fondamentali già presenti nell'*acquis* dell'Unione europea: l'intento è di bilanciare l'Unione monetaria e la governance economica con una maggiore attenzione per la dimensione sociale.

¹⁰⁰ T. VETTOR, *Povertà lavorativa: l'approccio del decent work nel diritto euro-unitario*, in *Jus*, 3, 2023, 386, per approfondimenti.

¹⁰¹ Sia consentito il richiamo di C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, Milano, 2019.

¹⁰² V., tra altri, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *Appunti sulla nuova legislazione sociale europea. La direttiva sul distacco transnazionale e la direttiva sulla trasparenza*, in *Questione giustizia*, 4, 2019.

intervento regolativo¹⁰³, tenendo conto che, a fronte di basi giuridiche variabili, può mutare anche il quorum deliberativo. Le direttive e un regolamento adottati si possono richiamare, per cogliere l'entità dell'impegno messo in campo dal 2019: le direttive 2019/130 e 2019/983 *sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro*; il regolamento 2019/1149 *per l'istituzione di un'Autorità europea del lavoro*; la direttiva 2019/1152 *su condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili*; la direttiva 2019/1158 *sull'equilibrio tra vita e lavoro*; la direttiva 2022/2041 *sui salari minimi adeguati*, frutto di intensissime negoziazioni tra istituzioni e parti sociali, protrattesi per anni. Da ultimo la direttiva 2024/2831 *relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali*, si rivolge a un fenomeno in crescita e cruciale, pur con il limite di non estendersi verso un'ampia platea di destinatari¹⁰⁴: senza poter entrare nei dettagli delle singole discipline, si può evidenziare come proprio il terzo *considerando* della direttiva sulle piattaforme dia rilevanza al diritto di accesso a eque condizioni di lavoro, indipendentemente dal tipo di rapporto, nonché al diritto di informazione e a quello di protezione della salute e dei dati personali sul posto di lavoro, tutti proclamati nel Capo II del Pilastro¹⁰⁵.

Del resto, il recente rapporto di Enrico Letta nel capitolo intitolato significativamente *A single market for all* ha riconosciuto che i successi del mercato unico sono andati a vantaggio solo di alcuni, persone e imprese, in grado di approfittarne e non hanno raggiunto tutti i cittadini come erano le promesse europee di una «*shared prosperity*»¹⁰⁶.

Alcune considerazioni possono essere svolte in merito alla direttiva n. 2022/2041, che ha avuto una portata rilevante, volendo incidere in un ambito che in tutti gli Stati membri è affidato alla contrattazione collettiva: a questo strumento la direttiva ha affiancato quello dell'intervento legislativo, che può rappresentare una soluzione cruciale per un'adeguata tutela delle retribuzioni. La disciplina in esame è stata adottata dopo che in Italia da oltre un lustro ci si interrogava sulla via più adeguata a introdurre il c.d. «salario minimo» – già riconosciuto in altri ordinamenti dell'Unione – e ha sollevato dubbi tra gli studiosi e interpretazioni dei giudici, volte a stabilire se alla luce del perimetro del meccanismo dell'art. 39 Cost. sia ammissibile che il legislatore fissi una soglia al di sotto della quale la retribuzione – che secondo la Costituzione italiana deve essere proporzionata ed equa – non possa scendere.

¹⁰³ A titolo di esempio, proprio per la direttiva 2022/2041 *sui salari minimi adeguati* è stata molto contestata la base giuridica scelta, ovvero l'art. 153 Tfeue: v. M. MANFREDI, *La direttiva sui salari minimi e i limiti delle competenze dell'Unione europea in materia di retribuzioni*, Quaderni AISDUE, 3, 2023.

¹⁰⁴ T. TREU, *Europa democrazia sociale*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 161/2025, 151, ha osservato che l'ambito di applicazione della direttiva cd. *Platform Workers* (2024/2831) è limitato ad alcune figure di lavoratori, mancando di estendere le proprie regole nei confronti di tutti i rapporti di lavoro gestiti da parte di piattaforme digitali: «si tratta di un limite sempre più ingiustificabile a fronte della crescente adozione di simili piattaforme digitali da parte delle imprese per la gestione dei propri rapporti di lavoro».

¹⁰⁵ F. BORDONI, *La direttiva sul lavoro tramite piattaforma e la subordinazione secondo l'Unione europea*, in *Dir. comp.*, 2024, 1 ss.

¹⁰⁶ *Much more than a market. Speed, security, solidarity. Empowering the single market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, 2024, 90 ss. Si è inoltre segnalato che troppi cittadini si sono sentiti non pienamente coinvolti nei processi decisionali europei, 123.

La direttiva ha richiamato varie disposizioni del diritto europeo, che concorrono a delineare un quadro normativo nel quale si colloca coerentemente l'obiettivo di assicurare nel mercato comune dei livelli salariali che devono garantire ai lavoratori uno standard e una qualità dell'esistenza degna dei principi a fondamento del modello giuridico del continente. I riferimenti sono l'art. 151 Tfu, l'art. 31 della *Carta dei diritti fondamentali*, la *Carta Sociale Europea*, il già richiamato capo II del *Pilastro*, fino all'orientamento 5 dell'allegato della decisione (UE) 2020/1512 del Consiglio, che invita gli Stati membri che dispongono di meccanismi nazionali per la determinazione dei salari minimi legali a garantire un efficace coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione dei salari.

Gli elementi di interesse della direttiva, che emergono dai *considerando*, sono molteplici¹⁰⁷.

Anzitutto vi è la constatazione che non tutti i lavoratori nell'Unione sono tutelati efficacemente dai salari minimi: si denuncia la circostanza che in alcuni Stati membri alcuni lavoratori, anche se coperti da un rapporto di lavoro, ricevono nella pratica una retribuzione inferiore al salario minimo legale a causa dell'inosservanza delle regole vigenti. Il dato riportato è che negli Stati membri, in cui la tutela del salario minimo è prevista solo da contratti collettivi, la percentuale di lavoratori non coperti possa variare tra il 2% e il 55% del totale dei lavoratori.

Si osserva poi che, sebbene una solida contrattazione collettiva contribuisca ad assicurare una tutela garantita del salario minimo adeguato, negli ultimi decenni le strutture tradizionali di contrattazione collettiva si sono indebolite, a causa, tra l'altro, di spostamenti strutturali dell'economia verso settori meno sindacalizzati e a causa del calo delle adesioni ai sindacati, in particolare come conseguenza di attività antisindacali e dell'aumento delle forme di lavoro precarie e atipiche. Inoltre, vi è evidenza che la contrattazione collettiva a livello settoriale e intersettoriale abbia subito pressioni in alcuni Stati membri all'indomani della crisi finanziaria del 2008.

Ma è di peculiare interesse che emerga che gli Stati membri con una lieve percentuale di lavoratori a basso salario mostrano un tasso di copertura della contrattazione collettiva superiore all'80%. Tale relazione conduce a esprimere l'auspicio che ciascuno Stato membro con un tasso di copertura della contrattazione collettiva inferiore all'80% adotti misure volte a rafforzare tale contrattazione collettiva. Conviene tener conto di tale indicazione, in considerazione del fatto che nell'ordinamento italiano proprio a questo argomento si è richiamato il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, in occasione del parere prodotto in tema di salario minimo nel 2023, per giustificare il suo ragionamento contro la determinazione legale dello stesso.

La direttiva indica poi la procedura per la determinazione di salari minimi legali adeguati: si raccomanda di assumere a livello nazionale criteri che comprendano almeno gli elementi del potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita; del livello generale dei salari e la loro distribuzione; del tasso di crescita dei salari; e infine dei livelli e dell'andamento a lungo termine della produttività.

¹⁰⁷ Si vedano, tra i tanti commenti, G. CALVELLINI, A. LOFFREDO, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in *Riv. giur. lav.*, 4, 2023; A. SARTORI, *La direttiva europea sui salari minimi adeguati nell'UE. Le novità giuslavoristiche dei decreti «aiuti» e la (mini)-riforma «Cartabia» del processo del lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1, 2023.

Pare di potere osservare che, complessivamente, l'Unione abbia preso atto delle disfunzioni del mercato del lavoro, nonché del generalizzato fenomeno di povertà lavorativa¹⁰⁸; e abbia chiesto di intervenire per innalzare i minimi salariali. Indubbiamente la direttiva ha additato, come percorso privilegiato per pervenire all'ottimale determinazione delle retribuzioni, quella della contrattazione tra le parti, salvaguardando in prima battuta la funzione delle associazioni sindacali.

Quella opzione continua a prospettarsi come la via maestra, idonea a realizzare il più corretto equilibrio tra gli attori coinvolti – datori e lavoratori – chiamati a contribuire, in tutti gli ordinamenti europei, alla conclusione di contratti collettivi ben costruiti e nei quali anche la retribuzione sia quantificata con appropriatezza. Ma al tempo stesso la direttiva ha dischiuso spazi di intervento al legislatore, ammettendo che laddove la contrattazione non dia i risultati auspicati, sia l'istituzione parlamentare a provvedere per la necessaria fissazione di un salario che non mortifichi le prestazioni lavorative e la dignità delle persone¹⁰⁹.

L'intento della Commissione di «occuparsi» del lavoro pare – per riassumere – sempre più credibile e serio: per quanto una normazione del lavoro ben tarata possa essere vista come fattore di sostegno alla produzione e alla creazione di valore economico, cionondimeno la strada percor-

¹⁰⁸ In tal senso cfr. A. LASSANDARI, *Oltre la "grande dicotomia"? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *Lav. dir.*, 1, 2019.

¹⁰⁹ Nella direttiva c'è un passaggio che porta a non vedere contrattazione tra privati e intervento del legislatore come scelte tra loro alternative: al contrario, si argomenta che un intervento del legislatore dei singoli Stati membri, che definisca normativamente il salario che va corrisposto al lavoratore per assicurargli un'esistenza dignitosa, potrebbe andare a rafforzare la contrattazione collettiva. Il *considerando* 12 dichiara infatti che «il buon funzionamento della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari è uno strumento importante attraverso il quale garantire che i lavoratori siano tutelati da salari minimi adeguati che garantiscano quindi un tenore di vita dignitoso. Negli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali, la contrattazione collettiva sostiene l'andamento generale dei salari e contribuisce quindi a migliorare l'adeguatezza dei salari minimi, così come le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori». Effettuata tale difesa della contrattazione a opera delle parti sociali, il successivo *considerando* 16 prospetta anche la soluzione della determinazione per via legislativa, a fronte di dati reali che attestano l'inaccettabile presenza di «lavoro povero». Si argomenta che «sebbene una solida contrattazione collettiva, in particolare a livello settoriale o intersettoriale, contribuisca ad assicurare una tutela garantita dal salario minimo adeguata, negli ultimi decenni le strutture tradizionali di contrattazione collettiva si sono indebolite, a causa, tra l'altro, di spostamenti strutturali dell'economia verso settori meno sindacalizzati e a causa del calo delle adesioni ai sindacati, in particolare come conseguenza di attività antisindacali e dell'aumento delle forme di lavoro precarie e atipiche. Inoltre, la contrattazione collettiva a livello settoriale e intersettoriale ha subito pressioni in alcuni Stati membri all'indomani della crisi finanziaria del 2008. Tuttavia, la contrattazione collettiva a livello settoriale e intersettoriale è un fattore essenziale per conseguire una tutela garantita dai salari minimi e deve pertanto essere promossa e rafforzata». Per finire il *considerando* 31 raccomanda la garanzia del salario minimo quando è in gioco l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti pubblici e di contratti di concessione, e a tal fine contempla indifferentemente «l'attuazione efficace della tutela garantita dal salario minimo, introdotta da disposizioni giuridiche o fornita da contratti collettivi». Passando alle norme, l'art. 1, par. 4, chiarisce che «l'applicazione della presente direttiva è pienamente conforme al diritto di contrattazione collettiva. Nessuna disposizione della presente direttiva può essere interpretata in modo tale da imporre a qualsiasi Stato membro: a) l'obbligo di introdurre un salario minimo legale, laddove la formazione dei salari sia garantita esclusivamente mediante contratti collettivi, o b) l'obbligo di dichiarare un contratto collettivo universalmente applicabile». L'orizzonte della contrattazione tra le parti sociali non subisce dunque superamento né ridimensionamento: la priorità di un quadro di salari compatibili con la dignità della persona spinge però il legislatore europeo a non escludere quello nazionale dalla sfera di determinazione dei salari adeguati a tal fine. Sia consentito rinviare a C. BUZZACCHI, *Riflessioni intorno al "salario costituzionale"*, in F. Medico, A. Morrone (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, 2024.

sa dalla Commissione, e sostenuta da un intenso dialogo con le parti sociali – ampiamente consultate e «tenute in gioco» – e con gli attori che possono contribuire validamente, appare di nuova qualità, e più credibilmente proiettata alla tutela di interessi che non siano quelli della sfera economica.

b) gli aiuti di Stato per finalità di carattere sociale.

La disciplina che vieta sussidi pubblici agli operatori economici che possano avere effetti distorsivi della concorrenza appare in prima battuta completamente estranea dall'ambito dei divari sociali. Eppure essa è stata oggetto, nel tempo, di un utilizzo da parte della Commissione, che ha permesso di conciliare la competizione e gli interessi della dimensione sociale¹¹⁰.

Quattro distinti periodi¹¹¹ hanno contrassegnato l'arco di applicazione della disciplina degli aiuti: vi è stato un primo periodo, fino agli anni Settanta, nel quale il controllo è stato del tutto sporadico e poco severo; la fase successiva, che arriva fino a metà dell'ultimo decennio del Novecento, è stata quella in cui il controllo è diventato rigoroso e anche poco disponibile ad avallare le politiche di finanziamento assai generose da parte degli Stati; nello svolgimento di un terzo passaggio, che giunge fino al 2008, il valore della preservazione della competizione è stato più frequentemente bilanciato con finalità di carattere sociale, che hanno giustificato ricorrenti dichiarazioni di compatibilità delle erogazioni e delle agevolazioni; e per finire è intervenuta la crisi economica e finanziaria, che ha condizionato il controllo sugli aiuti di Stato. Il susseguirsi di contesti mutevoli ha condotto la Commissione ad allentare una condotta che, fino al 2008, era stata ben più restrittiva, e addirittura a modificare le argomentazioni e il fondamento giuridico sui quali basare l'approccio di vigilanza.

La linea adottata dalla Commissione a partire dalle comunicazioni del 13 ottobre 2008, *L'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale*, e del 5 dicembre 2008, *La ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria: limitazione degli aiuti al minimo necessario e misure di salvaguardia contro indebite distorsioni della concorrenza*, si è caratterizzata per una sorta di sbilanciamento a favore delle istituzioni finanziarie, che hanno assunto un carattere di specialità rispetto a qualsiasi altra attività imprenditoriale e produttiva, attirando un insieme diversificato di sostegni statali che la Commissione ha ampiamente convalidato.

In realtà le origini di questa virata erano da arretrare di qualche anno, e precisamente a partire dal 2004, quando prima la Comunicazione *Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e*

¹¹⁰ Sia consentito rinviare a C. BUZZACCHI, *Gli aiuti di Stato tra politica della concorrenza e politica sociale*, in *Dir. econ.*, 3-4, 2004 e *Aiuti di Stato in forma di incentivi ed esenzioni fiscali: il nuovo paradigma della politica ambientale europea*, in *Dir. econ.*, 2, 2008.

¹¹¹ Cfr. G.L. TOSATO, *L'evoluzione della disciplina sugli aiuti di Stato*, in C. Schepisi (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina degli aiuti di Stato*, Torino, 2011. Di nuovo sia consentito rinviare a C. BUZZACCHI, *Aiuti di Stato tra misure anti-crisi ed esigenze di modernizzazione: la politica europea cambia passo?*, in *Concorrenza e mercato*, 2013.

la ristrutturazione di imprese in difficoltà, e poi lo *State Aid Action Plan del 2005* avevano già provveduto a ridefinire il quadro¹¹². In particolare, il secondo provvedimento, il documento di consultazione *Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009* doveva rappresentare il punto di partenza per l'elaborazione di norme finalizzate a che gli aiuti di Stato potessero dare un migliore contributo alla crescita, alla competitività, alla coesione sociale e regionale e alla tutela dell'ambiente. Il ritmo della riforma è tuttavia mutato radicalmente a partire dal 2008, con una serie di comunicazioni che hanno posto al centro degli obiettivi di salvataggio il sistema creditizio. Ma al tempo stesso nel medesimo passaggio temporale la Commissione ha ritenuto di premiare scopi sociali che hanno spaziato dalla tutela dell'ambiente – come avvenuto con le *Guidelines on State Aids for Environmental Protection* del 2008, e poi ancora con il regime dell'esenzione per categoria dal 2020 fino al presente 2026 – nonché al sostegno all'occupazione e alla formazione.

Si è arrivati poi alla svolta dell'emergenza sanitaria, quando è stato varato il *Temporary Framework Covid-19*, volto a consentire finanziamenti alle aziende del settore della salute, o a mettere le imprese in condizioni di sottrarsi alla chiusura dell'attività senza sacrificare i lavoratori. Esso ha poi perso i connotati della temporaneità perché è stato più volte rinnovato dopo il 2020, e insieme al regolamento generale di esenzione per categoria 651/2014, noto come *General Block Exemption Regulation*, sta trasformando l'impiego di questa politica, che storicamente è stata pensata per arginare l'attitudine degli Stati a usare con facilità sussidi per esigenze di politica economica e sociale.

Nel tempo le maglie del controllo della Commissione sono state allentate¹¹³, ammettendo esenzioni fiscali o sottraendo all'obbligo di notifica interventi finanziari entro una certa soglia, cosicché all'ipotesi di compatibilità degli aiuti espressamente prevista dall'art. 107.2 Tfeue – gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori – si sono aggiunti molteplici regimi di compatibilità, fondati sul successivo par. 3, e disciplinati da comunicazioni e anche regolamenti, con approdi di ampio ridimensionamento della primazia del principio del mercato. Raramente si riconosce alla traiettoria di questa disciplina, che pare tutta votata a presidiare la concorrenza, i meriti che essa ha invece mostrato: finalità di natura squisitamente sociale hanno trovato presupposti di realizzazione grazie alle tante deroghe agli aiuti, che oggi appaiono sempre meno suscettibili di essere regolati per la sola preservazione della dinamica competitiva.

c) la coesione e il contrasto alle disuguaglianze attraverso la sussidiarietà.

¹¹² M. MEROLA, N. PESARESI, *La crisi delle imprese e il diritto dell'Unione europea in materia di aiuti: cenni storici tendenze e prospettive*, in F. Bonelli (a cura di), *Crisi di imprese: casi e materiali*, Milano, 2011, 367 ss., inquadrano questo cambiamento nel contesto mutato a seguito dei Consigli europei di Stoccolma (2001) e di Barcellona (2002), nei quali gli Stati hanno deciso di contrarre e di reindirizzare le risorse finanziarie, dirigendole principalmente verso obiettivi orizzontali e di coesione sociale.

¹¹³ Nel volume curato da G. LUCHENA, B. RAGANELLI, *Concorrenza e aiuti di Stato in Europa*, Torino, 2022, vi è un'ampia disamina delle evoluzioni della politica europea relativa ai finanziamenti.

L'Unione si è posta la questione dei divari economici e sociali fin dal 1986, introducendo una politica di investimenti pubblici intitolata alla coesione, che con il Trattato di Lisbona è stata declinata anche con valenza «territoriale» oltre che economica e sociale. La sua funzione si è dimostrata così essenziale da assurgere a «vero e proprio principio costituzionale, dal valore prescrittivo e non meramente programmatico», quasi «come un principio-limite al mercato ed alla regola della concorrenza (...) ogni qualvolta la sua assenza sia fonte di ingiustizie sociali», che finirebbero per essere un danno anche per lo stesso meccanismo di funzionamento del mercato¹¹⁴. Senza poter ora approfondire quanto la politica regionale abbia operato per la riduzione delle disparità tra territori, meritano di essere evidenziate la sua venatura solidaristica e la sua operatività a partire dal criterio della sussidiarietà: insieme i due caratteri connotano tale intervento in maniera originale.

Quanto al primo profilo, la redistribuzione operata attraverso il principio di coesione trasferisce risorse a regioni e territori, dando luogo ad una solidarietà di natura nuova, non riducibile a una riallocazione di reddito. Essa infatti – e qui diventa determinante il meccanismo della sussidiarietà – assegna le risorse ai territori a fronte di progettualità di sviluppo che devono coinvolgere le istituzioni del territorio e gli attori locali, e ciò può condurre a risultati originali sul piano del riequilibrio tra le posizioni: non si opera, infatti, una mera compensazione di risorse tra regioni, ma si creano le condizioni per un modello di crescita, al cui disegno concorre una pluralità di attori, chiamati a progettare traiettorie di progresso economico e sociale tagliato su misura per singoli territori e comunità. Il modello è dunque quello di un sistema di coinvolgimento multi-livello, che utilizza risorse di provenienza comunitaria per obiettivi di giustizia sociale «tagliati su misura» rispetto ai contesti locali, e realizzati da soggetti istituzionali e sociali ivi presenti. La politica in esame mira a stimolare le «regioni» nell'elaborazione di piani di crescita «locali», in una prospettiva virtuosa di sussidiarietà sia istituzionale che sociale, idonea a ridurre disparità nel promuovere l'avanzamento di realtà circoscritte¹¹⁵.

Vi è da segnalare che proprio la spesa comune del periodo post-pandemia, rappresentata dal NGEU, ha determinato una prima reinterpretazione di tale politica: tale finanziamento, benché di natura temporanea, ha determinato l'ingresso di una logica inedita, quella della *governance through funding*, ovvero la predisposizione di uno strumento di *governance* economica in grado di influenzare in modo significativo le politiche di sviluppo degli Stati membri attraverso fondi, analoghi a quelli della politica di coesione. La tendenza pare essere quella di un superamento della dimensione originariamente regionale, perché nella versione proposta dal NGEU «la coesione non significa più solo convergenza tra territori dell'Unione e supporto alle regioni più deboli economicamente»: essa pare ormai destinata ad agire tra Stati membri – non tra regioni – affidando a questi la redistribuzione di risorse comuni «nel perseguimento di una più generale convergenza eco-

¹¹⁴ A. LUCARELLI, *Diritti sociali*, cit., 188 ss. L'A. aggiunge che la coesione andrebbe interpretata quale «prerequisito alle politiche pubbliche e non come strumento o mero obiettivo da raggiungere per mezzo delle politiche stesse».

¹¹⁵ Sia consentito rinviare a C. BUZZACCHI, *Dalla coesione all'eguaglianza sostanziale*, Milano, 2005, 235 ss. Cfr. anche ID., *Le politiche comunitarie e il principio della coesione economica e sociale*, in U. De Siervo (cur.), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001.

nomica»¹¹⁶. Ciò, tra l'altro, ha condotto al sistema delle condizionalità¹¹⁷, applicato già alla programmazione 2014-2020 e poi in seguito rafforzato per le risorse allocate in via straordinaria dopo l'emergenza sanitaria: alla nutrita schiera di condizioni già vigenti si è aggiunta quella dello Stato di diritto, che si applica trasversalmente al quadro finanziario pluriennale e quindi a tutte le spese dell'Unione, riflettendosi chiaramente – e non sempre vantaggiosamente – nei confronti delle politiche sociali¹¹⁸. Il regolamento 2020/2092 *relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione* ha innalzato l'interesse finanziario a bene da tutelare¹¹⁹, allorché esso sia minacciato da violazioni dei principi dello Stato di diritto. Da ultimo la proposta di bilancio presentata dalla Commissione il 16 luglio 2025 per il periodo 2028-2034 promette di distorcere in maniera rilevante il congegno della coesione come finora ha operato. I due fondi per la coesione e l'agricoltura sarebbero destinati ad un accorpamento sotto l'unica voce di spesa intitolata *European Economic, Territorial, Social, Rural and Maritime Sustainable Prosperity and Security Fund*: l'ulteriore novità sarebbe il superamento del ruolo delle Regioni, posto che la gestione dei fondi passerebbe direttamente ai governi nazionali, seguendo il modello usato per il NGEU. Difficile vedere prospettive di continuità tra la coesione, come concepita alle origini con funzioni di riequilibrio delle distorsioni del mercato, e quella prospettata, che verosimilmente diventerebbe leva nelle mani degli Stati anche per obiettivi diversi dal contrasto ai divari territoriali. La coesione è stata motore anche di una cultura amministrativa virtuosa, perché vocata alla progettualità in partnership per creare sviluppo e promuovere obiettivi di rilevanza sociale; oltre ad aver contribuito a costruire un'immagine «generosa» dell'Europa, capace di finanziare spese con cui le regioni arretrate hanno fatto salti di qualità nel governo del territorio e nell'occupazione, con riguardo anche alla salvaguardia ambientale. La torsione che già si avverte pare andare nella direzione di uno snaturamento della politica.

Proprio in tema di ambiente, da considerarsi vero e proprio «principio fondamentale»¹²⁰ da integrare in tutte le politiche europee, va infine affrontata la svolta rappresentata dal *Green Deal*.

d) gli obiettivi sociali del Green Deal.

La salute umana e quella dell'ambiente sono state viste, nel 2019, come le priorità sociali del continente europeo, a beneficio delle quali andavano indirizzate risorse, e adottate politiche pub-

¹¹⁶ M. PATRIN, *Solidarietà e coesione tra continuità e trasformazione. La politica di coesione come strumento di governance dell'Unione*, in *Dir. Un. Eur.*, 3, 2024, 511.

¹¹⁷ Il tema è stato affrontato in C. BUZZACCHI, *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto, o il rule of law a protezione del bilancio?*, in *Diritto & conti*, 1, 2022.

¹¹⁸ M. PATRIN, *Solidarietà e coesione*, cit., 518.

¹¹⁹ A. SANDULLI, *Le nuove coordinate dell'intervento pubblico in economia*, in *Munus*, IX, definisce «pervasivo ed esondante» il carattere assunto dalla protezione degli interessi finanziari dell'Unione.

¹²⁰ Cfr. G. MARCHETTI, *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Milano, 2024.

bliche e condotte private¹²¹, per affrontare la transizione climatica in maniera da salvaguardare lo stile di vita dei Paesi avanzati senza compromettere, però, il contesto ambientale. Lo *European Green Deal*, fondato su una Comunicazione della Commissione¹²² e seguito da regolamenti e direttive che hanno fissato scadenze e adempimenti, è il progetto di contrasto al cambiamento climatico, con l'aspirazione di un rilancio del processo di integrazione. Si tratta di una strategia che a pieno titolo va letta come assunzione di responsabilità dell'Unione rispetto a istanze di natura sociale: con originalità e quasi con «preveggenza» la Commissione ha varato un pacchetto di iniziative che, spaziando all'interno dei settori dell'energia, dei trasporti, dell'industria, dell'agricoltura e della finanza, promettono di allontanare i mutamenti climatici. Intervendendo sul sistema produttivo l'ambizione è quella di invertire il processo di deterioramento ambientale, creando condizioni di maggiore vivibilità per gli esseri umani sul pianeta.

Non è possibile approfondire le modalità di intervento del *Green Deal*, ma pare utile guardare alle criticità di questa transizione all'insegna della sostenibilità: la sfida di questo programma di azione appare coraggiosa, con aspirazioni quasi rivoluzionarie nei confronti dell'ordine economico, nella misura in cui intende condizionare la sua struttura portante in vista del «salvataggio» della risorsa ambientale. Ma l'orizzonte perseguito si prospetta decisamente complesso e il successo non può essere rappresentato in maniera semplicistica, come se il passaggio ad un assetto di produzione e di convivenza di diverso tipo non richieda decisioni gravose e non comporti contraccolpi. Può essere utile riflettere su una formula che il *Green Deal* ha posto come traguardo, quella della *just transition*, che all'esito della traduzione nella nostra lingua appare concetto coerente con la prospettiva del progresso sociale. Eppure, la transizione «giusta e inclusiva» presenta significative ambiguità¹²³, per le incertezze legate al riequilibrio da ristabilire con la realtà ambientale, con ripercussioni che possono risultare tutto meno che eque.

Come è stato ricostruito¹²⁴, l'espressione in esame risale agli anni Settanta nel contesto statunitense, quando i sindacati del settore dell'industria chimica e petrolifera avviarono le prime battaglie per contrastare i danni sull'ambiente e sulla salute dei lavoratori: ciò portò alla costituzione di un'alleanza – la *Just Transition Alliance* – tra il movimento sindacale e le associazioni e i gruppi per la tutela ambientale. Anche una volta transitata in area europea, la domanda di una *just transition* è rimasta connotata dalla sua matrice sindacale: ha rappresentato il contributo di quell'associazionismo al dibattito globale sulla sostenibilità ambientale. A tale approccio delle origini si sono poi aggiunti altri motivi di reazione alle distorsioni indotte da un sistema economico irresponsabile: la lotta al cambiamento climatico è andata gradualmente a individuare come obiet-

¹²¹ Si vedano E. CHITI, *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel Green Deal europeo*, in *Riv. reg. mercati*, 2, 2022; D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024. Cfr. anche F. DONATI, *Il Green Deal e la governance europea dell'energia e del clima*, in *Riv. reg. mercati*, 1, 2022.

¹²² COM(2019) 640 def.

¹²³ Si rinvia a G. GALANIS, M. NAPOLETANO, L. POPOYAN, A. SAPIO, O. VARDAKOULIAS, *Defining just transition*, in *Ecological Economics*, 227, 2025 per l'inquadramento della questione.

¹²⁴ I. ARMAROLI, *Che cosa si intende per "giusta transizione"? Accezioni e complessità, oltre lo slogan*, in *Bollettino ADAPT* 12 aprile 2023, n. 14.

tivo la vera e propria giustizia sociale, da raggiungere anche attraverso una profonda trasformazione dell'assetto di economia e società.

È arduo definire in maniera univoca cosa sia *just transition*, per la sua idoneità a ricevere letture molto diversificate: l'indole di «giustizia» della transizione sarà ben diversa se quest'ultima andrà a soddisfare gli interessi dei lavoratori piuttosto che quelli degli ambientalisti o i bisogni di gruppi emarginati e svantaggiati. A seconda delle istanze che la transizione «giusta e inclusiva» intenderà premiare, essa potrà presentare costi e conseguenze per varie cerchie di soggetti, e verosimilmente quelli più vulnerabili.

La difesa dell'ambiente prevede costi significativi, ed è facile che questi possano ripercuotersi più sui soggetti deboli, variamente collocati, che sui responsabili dello sfruttamento delle risorse ambientali. Costi che in parte dovranno assumersi i privati, ma che per certo dovrebbero essere accompagnati da un significativo intervento anche delle istituzioni, che ci si aspetta disponibili a intraprendere operazioni di finanziamento e di sostegno in varie forme. Proprio questa dimensione di onerosità della strategia genera ormai «un'ondata di insofferenza verso il discorso ecologico»¹²⁵ e soprattutto esplicite sono le resistenze non solo degli operatori economici, che sono refrattari ad assumersi i costi della conversione tecnologica, ma anche dei soggetti in condizioni di vita più disagiate: tutti uniti nell'intento di sottrarsi ai gravami che la transizione ecologica finirà per causare. Il gioco competitivo sembra destinato a tornare dominante e a mettere in subordine le finalità di contrasto al degrado ambientale, se il prezzo di queste diventa fonte di minor redditività per le imprese o di eccessivi sacrifici per i consumatori.

La Commissione ha già recepito le istanze di dilatazione dei tempi di implementazione¹²⁶ che, anche a fronte delle crisi sanitaria prima, e geopolitiche in seguito, si sono ben presto rivelati poco realistici. Ma al di là delle difficoltà legate alle diverse tappe di un percorso da compiere, rimane l'interrogativo circa la popolarità della transizione verde, tanto tra le istituzioni quanto tra i privati, siano questi ultimi la realtà produttiva o gli utenti/consumatori. La sostenibilità, dopo decenni di collegamento alla nozione dello «sviluppo economico», interpella oggi non solo il sistema produttivo: benché quest'ultimo rimanga uno dei fattori a cui maggiormente va addebitato il degrado ambientale, cresce la consapevolezza che vi siano esigenze ulteriori a cui aprirsi e su cui intervenire, di equità sociale e di giustizia ecologica. Il passaggio dal paradigma dello «sviluppo sostenibile» a quello della «sostenibilità economica e sociale» implica responsabilità ampie e diversificate, di attori che non possono accontentarsi di correggere le tecniche della produzione, ma devono impegnarsi per un ordine sociale complessivamente sostenibile, da ricostruire a partire dalla difesa dell'ambiente da un sistema economico che consuma risorse materiali sconsideratamente, e volgendosi anche alle tante iniquità che comporta un modello di crescita polarizzato sul-

¹²⁵ V. DE SANTIS, *La transizione ecologica "tradita" (?) Orientamenti politici dell'Unione tra competitività, semplificazione ambientale e deregolazione*, in *Federalismi*, 13, 2025, 68. L'A. prende atto della prevalente «narrazione che addossa agli obiettivi climatici e naturalistici il pericolo di una cessione ulteriore di sovranità e di competenze a vantaggio dell'UE e delle istituzioni sovranazionali, mentre sulla transizione ecologica tenta di scaricare la colpa della recessione industriale, in particolare del comparto automobilistico».

¹²⁶ L. CASSETTI, *L'effettiva implementazione del Green Deal europeo e le aspettative sulla protezione della natura e degli ecosistemi al cospetto delle sfide globali su competitività e sicurezza*, in *Federalismi*, 13, 2025, 193 ss.

la categoria del «consumo»: la sfida del *Green Deal*, i cui obiettivi cominciano ad apparire sproporzionati a fronte della poca sensibilità – se non vera ostilità – che lo sta accompagnando, ruota soprattutto intorno alla credibilità dell'impegno delle istituzioni e dei soggetti dell'arena economica¹²⁷, tutti chiamati ad affrontare il cambiamento, senza lasciare «orfani» alcuni interessi o provocare nuovi squilibri¹²⁸.

Il quadro non è confortante, e tuttavia va dato atto di uno sviluppo da considerare positivamente, con riferimento alle responsabilità dei protagonisti dei mercati. In parallelo alla politica intitolata alla transizione energetica, ormai forse depotenziata e senza vere prospettive, va infatti segnalato un indirizzo a sé stante, affermatosi negli anni più recenti, che muove nella direzione della sostenibilità sociale ampiamente intesa.

Le direttive in materia di responsabilità delle imprese – la direttiva 2022/2464, per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità che ha posto obblighi stringenti di informazione e di valutazione dei rischi delle principali attività aziendali riguardanti i diritti umani e sociali e vari aspetti della integrità ambientale, nota come CSRD; e la direttiva 2024/1760 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, c.d. *Due diligence* o CSDDD – sono idonee a incidere in modo diffuso sulle pratiche di gestione aziendale, e soprattutto sembrano rispondere a una nuova visione delle imprese.

Segnalano la propensione degli attori pubblici, attraverso i loro poteri regolativi e di controllo, a fare dell'impresa un tramite delle politiche pubbliche di tutela di beni di rilevanza generale come la sicurezza del lavoro o la privacy e l'ambiente, beni cioè su cui insistono diritti fondamentali della persona o della collettività¹²⁹. Da interventi quali questi ultimi si desume la peculiarità dell'approccio di *policy* dell'Unione: verso un insieme diversificato di interessi rilevanti, che emergono dal contesto del lavoro e dal contesto della società, si chiama in causa la responsabilità degli operatori economici, che possono adottare condotte che – di fatto – sono assimilabili ad azioni di politica pubblica.

Si deve alla prima delle due direttive il concetto della «doppia materialità»: esso richiede alle aziende di considerare e, soprattutto, rendicontare una duplice portata della sostenibilità. Sulla base della consapevolezza maturata da ormai più di un decennio circa i rischi che corrono tanto l'equilibrio climatico quanto i diritti umani, la direttiva CSRD ha introdotto degli standard – i c.d. ESRS (*European Sustainability Reporting Standard*) – che le imprese sono tenute a rispettare nello svolgimento della loro attività. Proseguendo nella direzione della direttiva 2014/95/UE che riguardava la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e sulla diversità (NFRD), e imponeva alle imprese di integrare i fattori che ruotano intorno alla dimensione ambientale (E), a quella sociale (S) e a quella di governance (G) nella loro gestione, la disciplina del 2022 ha proposto un concetto nuovo, quello della «doppia materialità», in correlazione agli standard ESRS, e

¹²⁷ C. NIZZA, *La sostenibilità per una transizione giusta: il ruolo delle aziende nel generare impatto positivo*, in *Riv. Corporate Governance*, numero straord., 2025, rivolge l'analisi alle responsabilità delle aziende.

¹²⁸ Cfr. C. BUZZACCHI, *Sostenibilità economica e sociale nella cornice della Costituzione. La responsabilità di istituzioni e privati*, in *Bancaria*, 5, 2025.

¹²⁹ In tal senso v. M. BARBERA, *Contrattazione e partecipazione, uno sguardo retrospettivo e uno prospettico*, in *DL*, 4, 2023, 692.

ciò costituisce un netto avanzamento nel cammino verso una più solida responsabilità dei soggetti economici¹³⁰. Tale doppia materialità investe l'«impatto», ovvero gli effetti significativi che l'attività dell'organizzazione genera, o può generare, sull'ambiente, sulla società e sulle persone, anche in considerazione dei diritti umani; ma riguarda altresì la performance economica e finanziaria dell'organizzazione, che può essere condizionata, sul piano dei rischi ma anche delle opportunità, dalle strategie di perseguimento della sostenibilità.

Si è così transitati a un nuovo approccio rispetto alla sostenibilità, che interpella l'operatore quando anche solo una delle due prospettive è in gioco: la risposta deve essere individuata a livello di strategia aziendale quando appare necessario che l'una o l'altra venga soddisfatta. L'aspettativa è che le organizzazioni aziendali siano indotte a sviluppare la dovuta consapevolezza in merito alle interconnessioni tra la dimensione economica e gli aspetti ESG, e che attraverso un'accurata modalità di rendicontazione permettano a tutti i portatori di interessi di comprendere da un lato ostacoli e utilità che le aziende possono incontrare e affrontare, dall'altro l'impatto complessivo che le medesime aziende riversano sulla società e sull'ambiente.

Il dovere di diligenza della seconda direttiva impone agli operatori economici dei veri e propri obblighi: questi soggetti, in ragione dell'art. 1, sono anzitutto tenuti a individuare «gli impatti negativi sui diritti umani e gli impatti ambientali negativi, siano essi effettivi o potenziali». Dall'identificazione di tali minacce derivano precise incombenze a carico delle società, e oltre a ciò, in capo agli operatori economici vengono riconosciuti obblighi affinché sia adottato e attuato «un piano di transizione per la mitigazione dei cambiamenti climatici volto a garantire, con il massimo impegno possibile, la compatibilità del modello e della strategia aziendali della società con la transizione verso un'economia sostenibile e con la limitazione del riscaldamento globale». Per rispondere a questi adempimenti la direttiva del 2024 richiede di coinvolgere anche un insieme di attori esterni alle società: lavoratori, comunità locali, organizzazioni della società civile, sindacati.

Gli artt. 5 e 13 della direttiva prevedono che vi sia lo «svolgimento di un dialogo significativo con i portatori di interessi», presupposto fondamentale perché il «dovere di diligenza» acquisti uno spessore sostanziale, soprattutto con riguardo ai temi dei diritti umani e dell'ambiente: come argomentato dal *considerando* n. 65 «le società dovrebbero adottare misure adeguate per dialogare in modo efficace con i portatori di interessi durante l'intero processo di esecuzione delle azioni relative al dovere di diligenza. [...] Un dialogo efficace dovrebbe comprendere la fornitura di informazioni pertinenti e complete ai portatori di interessi consultati, nonché una consultazione continua che consenta un'interazione e un dialogo autentici al livello appropriato». Complessivamente l'enfasi pare ora cadere soprattutto sul sistema di governance delle aziende, chiamate a una

¹³⁰ Si vedano le riflessioni di G. IORLANO, *Le nuove frontiere della governance della sostenibilità: SGS (Sustainable Governance Standard) e Governance Taxonomy, un percorso obbligato per integrare i fattori ESG e favorire uno sviluppo inclusivo e competitivo*, in *Corporate Governance*, cit., 204 ss. L'A. offre considerazioni sullo sbilanciamento che la prima direttiva del 2014 ha generato, polarizzando l'attenzione esclusivamente sull'ambiente: mentre anche la materia sociale e quella della governance sono altrettanto nevralgiche per definire con la necessaria completezza la responsabilità dell'operatore economico.

responsabilità ad ampio raggio, e che non sembra più esaurirsi nel *Corporate Social Responsibility* del Novecento.

Il riferimento è a quella strategia reputazionale, la cui formulazione si deve all'economista Howard Bowen, che negli anni Cinquanta aveva additato «l'obbligo degli uomini d'affari di perseguire quelle politiche, di prendere quelle decisioni, o di seguire quelle linee di azione che sono desiderabili in termini di obiettivi e valori della nostra società»¹³¹; e allo studioso di amministrazione aziendale Edward Freeman, che aveva introdotto nuovi attori nel contesto considerato, quei portatori di interesse – gli *stakeholders* – nei confronti dei quali l'attività d'impresa può produrre benefici o danni¹³². Da questi precursori della tematica della «responsabilità sociale» è scaturito il primo approccio relativo alle tematiche dei rapporti delle aziende con il contesto umano e naturale circostante: esso si è contraddistinto, alle origini, per il fatto di valorizzare il punto di vista privatistico di tale responsabilità, posto che esso si è fondato sul proposito di tenere conto, nella visione strategica aziendale, di interessi non direttamente connessi con quelli dell'imprenditore¹³³.

Ma ora l'Europa si appella in maniera diversa ai soggetti pubblici e a quelli privati per il raggiungimento di un traguardo di equità sociale e ambientale che riguarda attori politici, attori economici, nonché singoli nelle loro vesti di consumatori, investitori, e infine utilizzatori di beni e di risorse. Queste ultime non appaiono più disponibili illimitatamente, bensì destinate a esaurimento nonché fonte di costi assai gravosi. In un intreccio di azioni politiche, di strategie di mercato, di nuovi modelli di consumo¹³⁴, l'intento del legislatore europeo è di sospingere i suoi cittadini verso l'agognata sostenibilità sociale, il cui coronamento rimane tuttavia quasi una scommessa.

7. L'orizzonte della governance «sociale».

Rimane da evidenziare come anche in questi ultimissimi anni gli obiettivi della c.d. *governance economica* e i vincoli fiscali rimangano dominanti nelle decisioni assunte dall'Unione e finiscano per porre in subordine le spese per l'ambito sociale. Il tassello mancante della costruzione europea non è quello del riconoscimento dei diritti sociali – se si condivide l'assunto che il «salto di specie» non è una prospettiva realistica, e che la cura del bisogno non può passare attraverso una diretta configurazione di diritti a prestazione – bensì la previsione di una capacità fiscale a garanzia

¹³¹ H.R. BOWEN, *Social responsibilities of the businessman*, New York, 1953.

¹³² E.R. FREEMAN, *Strategic management a stakeholder approach*, Boston, 1984. La visione di quest'ultimo si è voluta contrapporre a quella tipica dell'approccio economico-aziendale, rappresentata dalla posizione di Milton Friedman e ben condensata nella nota locuzione che «the social responsibility of business is to increase its profits»: cfr. M. Friedman, *The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits*, New York Times Magazine, 13 settembre 1970.

¹³³ A. LATINO, *La responsabilità sociale di impresa quale strumento di tutela dei diritti dei lavoratori nel quadro dell'Unione*, in P. Acconci (a cura di), *La responsabilità sociale di impresa in Europa*, Napoli, 2009, 173, osserva che «nel mission statement dell'impresa vengono infatti integrate, su base volontaria, istanze di natura etico-sociale, al fine di migliorare l'impatto dell'impresa nella comunità in cui essa opera».

¹³⁴ Attenzione per l'opportunità di indirizzare i consumi attraverso strumenti di politica pubblica è stata segnalata fin dal 2009 da F. Pizzolato, *Autorità e consumo. Diritti dei consumatori e regolazione del consumo*, Milano.

europea, che gli Stati possano indirizzare a beneficio di politiche di sicurezza sociale, recuperando e consolidando una spesa destinata all'inclusione, al contrasto dei divari territoriali e delle disuguaglianze tra gli individui. Si tratta di una grave tara dell'ordinamento sovranazionale, posto che la sopravvivenza del «tema dei diritti sociali» è materia sempre più collegata alla soluzione del «problema costituzionale europeo»¹³⁵, cosicché il completamento del processo di integrazione, in linea con i valori dell'art. 2 TUE, non può considerare superfluo o irrilevante l'orizzonte di sempre più solidi sistemi di protezione sociale dei Paesi membri, da sostenere attraverso processi decisionali democraticamente fondati e dotazioni finanziarie a partire da un bilancio condiviso. Quanto appare oggi necessario non è l'aggiunta di altri diritti a quelli già riconosciuti dal *Social pillar*¹³⁶, quanto piuttosto la precisazione dei contenuti e degli strumenti di effettività ma, ancor di più, la decisione di spesa comune, da varare con processi di comunicazione che riescano a creare consenso tra i diversi popoli europei, affiancando alla *governance* «economica» quella di natura «sociale»: un meccanismo a propulsione europeo, che possa sostenere i sistemi di sicurezza sociale degli Stati, e non aumentare la pressione a loro danno, in nome di interessi della sfera economica e finanziaria.

Affinché il cammino di integrazione possa progredire – o forse proprio «riprendere» – è stato teorizzato un c.d. «test di compatibilità di Jean Monnet», che richiederebbe coerenza economica (reazione appropriate sul piano delle politiche economiche), coerenza istituzionale (azione condotta al livello di governo appropriato) e coerenza politica (capacità di mantenere il supporto dei cittadini)¹³⁷, ma pare considerare accessorio un impegno europeo di avanzamento sociale. Da Mario Draghi è stato invocato nell'agosto del 2025 a Rimini il ricorso a «forme di debito comune per sostenere progetti europei di grande ampiezza» per il rafforzamento della competitività dell'Europa rispetto agli altri attori mondiali, ma nessun invito si è colto a favore di un debito comune con finalità di tipo sociale. Costante risulta dunque una certa indifferenza per un serio *commitment* per la sicurezza delle persone, che affianchi lo sforzo a favore della competitività: e forse la causa risiede anche nella riluttanza a rendere maggiormente democratico l'impianto istituzionale, per abilitarlo ad assumere decisioni sul terreno del progresso personale dei singoli. È stato a ragione osservato che «il vero assente in Europa è il concetto di politico che sta alla base dello stato sociale costituzionale: un patto che consideri la liberazione dal bisogno il contenuto del progetto di una società di liberi eguali»¹³⁸ e un tale orizzonte richiede tanto manifestazioni della volontà del Parlamento quanto canali di finanziamento delle misure di liberazione dal bisogno. Il cambio di passo parrebbe obbligato, se l'idea di Europa che perseguiamo è quella votata alla promozione umana, e ancora dalla giurisprudenza europea è giunto recentemente un segnale incoraggiante: di fronte al tentativo di uno Stato membro di introdurre un «programma di cittadinanza tramite investimento», la Corte di giustizia ha riaffermato che la cittadinanza dell'Unione,

¹³⁵ R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo*, 3, 2013, 17.

¹³⁶ T. TREU, *Europa democrazia sociale*, cit., 150.

¹³⁷ In tal senso si è espresso M. BUTI, *Jean Monnet aveva ragione?*, Milano, 2023, 17.

¹³⁸ A. MORRONE, *Stato sociale e disuguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 4, 2020, 744.

fondata sui valori comuni contenuti nell'articolo 2 Tue «costituisce una delle principali concretizzazioni della solidarietà, che è alla base stessa del processo di integrazione, facendo parte, di conseguenza, dell'identità dell'Unione in quanto ordinamento giuridico peculiare»¹³⁹. La dichiarata violazione dell'art. 4.3 Tue sul terreno della cittadinanza consente di prospettare che un modello di *governance* «sociale» si possa costruire ad opera di una virtuosa collaborazione tra i Paesi.

¹³⁹ CGUE 29 aprile 2025, C-181/23, *Commissione vs Malta*, p.ti 93 e 95.