

## “Risocializzare l’Europa”. La dimensione sociale europea tra economia di mercato e integrazione sovranazionale\*

*Francesco Saitto*

Indice: 1. Fine dell’*embedded liberalism* e tutela dei diritti sociali in Europa; 2. La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di diritti sociali tra crisi economica, art. 51.1 della Carta dei diritti ed esigenze di *self-restraint*; 3. La sentenza della Corte di Giustizia *AGET Iraklis* e la tutela della libertà di impresa tra economia sociale di mercato e contrasto alla crisi economica; 4. L’incorporazione del *Fiscal Compact* nell’ordinamento giuridico europeo e la sfida della convergenza in materia sociale; 5. Il “trilemma” di Rodrik: globalizzazione e democrazia nel passaggio dallo stato-nazione allo stato membro dell’Unione europea

### *1. Fine dell’embedded liberalism e tutela dei diritti sociali in Europa*

È già da qualche anno che, in dottrina, si è denunciata una progressiva accentuazione della componente economicista in alcune delle più controverse decisioni della Corte di Giustizia dell’Unione europea in materia di diritti dei lavoratori<sup>1</sup>. A dimostrazione del tasso di stigmatizzazione che questa torsione ha generato, si può osservare come le prime significative avvisaglie di tale curvatura suscitavano lo spunto per un ardito paragone con la ormai superata, ma molto criticata, sentenza *Lochner v. New York* che aveva portato il giudice Holmes ad affermare

---

\* L’articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

<sup>1</sup> Naturalmente si fa riferimento, in particolare, alle sentenze *Viking (International Transport Workers’ Federation e Finnish Seamen’s Union contro Viking Line ABP e OÜ Viking Line Eesti*, 11 dicembre 2007, C-438/05) e *Laval (Laval un Partneri Ltd contro Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan e Svenska Elektrikerförbundet*, 18 dicembre 2007, C-341/05) e alle altre decisioni che si sono poste sulla loro falsariga. In merito, cfr. almeno S. Sciarra, *L’Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2013, 67 ss.

che le costituzioni non sono fatte per incorporare una specifica teoria economica<sup>2</sup>.

In seguito, con l’esplosione della “crisi del debito” in Europa, è stato messo in luce come stesse più in generale affermandosi una versione del processo di integrazione fortemente ripiegata su un paradigma neoliberale<sup>3</sup>, anche sul piano macroeconomico<sup>4</sup>, di fatto con il rischio di andare a colpire persino il livello di protezione sociale accordato nelle costituzioni nazionali<sup>5</sup>.

Ombre sulla reale capacità del processo di integrazione europea di rivelarsi sinceramente performativo nella sua tensione verso il pieno riconoscimento di diritti sociali erano invero state individuate da tempo. Era stato denunciato, infatti, il rischio che, nonostante il loro riconoscimento nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, permanesse una sostanziale «minorità» dei diritti sociali rispetto ai diritti di libertà, e ciò prima di tutto in ragione del fatto che non era possibile

---

<sup>2</sup> Cfr. I.H. Eliasoph, *A Switch in Time for the European Community – Lochner Discourse and the Recalibration of Economic and Social Rights in Europe*, in *Columbia J. Eur. L.*, 2008, 467 ss. e D. Nicol, *Europe’s Lochner Moment*, in *Public Law*, 2011, 310 ss. La traduzione dell’opinione dissenziente è ora disponibile in O.W. Holmes, *Opinioni dissenzienti*, Giuffrè, Milano, 1975.

<sup>3</sup> Da ultimo, sulle ragioni e le implicazioni di questo processo, cfr. M. De Carolis, *Il rovescio della libertà. Tramonto del neoliberalismo e disagio della civiltà*, Quodlibet, Macerata, 2017. Conferma questa tendenza, ma ne ridimensiona il rilievo proprio con riferimento alla tenuta complessiva dei sistemi di *welfare* in Europa, di recente, indagando i rapporti tra stato e mercato, J. Kocka, *Capitalismo. Una breve storia* (2013), Carocci, Roma, 2016, spec. 108 che vede nella crisi economica del 2008 la causa di una profonda scossa alla legittimazione di tipo politico-culturale del neoliberalismo.

<sup>4</sup> C. Crouch, *Entrenching Neo-Liberalism: the Current Agenda of European Social Policy*, in N. Countouris, M. Freedland (a cura di), *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, 36 ss. che rileva come, ad un certo punto, quando infine mercato e diritti erano riusciti a conciliarsi armoniosamente, «marketisation has turned against the citizenship agenda».

<sup>5</sup> Cfr. in merito M. Benvenuti, *Libertà senza liberazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, spec. 7 ss. Pone la questione anche M. Ferrera, *Rotta di collisione. Euro contro Welfare?*, Laterza, Roma-Bari, 2016, *passim*, problematizzando nel complesso la storia del rapporto tra Unione europea e stato sociale (6 ss. e 32 ss.), per poi individuare una interdipendenza tra l’edificazione di una unione sociale europea e un’autentica unione politica (137 ss.). Per una critica complessiva dell’attuale processo di integrazione europea e una analisi degli obiettivi che con essa vengono realmente perseguiti, ispirati all’affermazione di un paradigma neoliberale ostile alle dinamiche democratiche, cfr. A. Somma, *Europa a due velocità. Postpolitica dell’Unione europea*, Imprimatur, Reggio Emilia, 2017.

intravedere alcun reale dovere di solidarietà che ne legittimasse l’effettività e ne consentisse l’operatività<sup>6</sup>. Era stato, tuttavia, comunque possibile segnalare alcuni interessanti pronunciamenti della Corte di Giustizia che, senza mai trascurare una prevalente componente economicista del processo di integrazione, avevano permesso di individuare segnali di una sempre più chiara tensione verso una progressiva “costituzionalizzazione” dei Trattati nel cui contesto l’economia di mercato aperta e in libera concorrenza si temperava, in un sistema relazionale, con altri interessi come il rispetto della democrazia e la tutela dei diritti fondamentali. Certo, come accennato, non veniva superata la matrice prevalentemente funzionalistica dei diritti riconosciuti in ambito europeo. E tuttavia queste aperture portavano parte della dottrina a rifiutare l’idea che «la giustizia comunitaria a[vesse] sempre usato in modo strumentale il tema dei diritti, subordinandoli all’obiettivo di un’integrazione economica più stretta», proprio in ragione del fatto che era possibile «utilizzare i principi della “costituzione economica” comunitaria come quadro della apertura di spazi di libertà al di fuori dell’area dei rapporti economici»<sup>7</sup>.

Se questi spiragli non consentivano del tutto di superare ogni perplessità, sicuramente tradivano una significativa tendenza a

---

<sup>6</sup> Cfr. per tutti M. Luciani, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 2000, 367 ss.; per la citazione, 385. L’A. afferma che «proprio in campo sociale l’assenza di significativi doveri di solidarietà determina conseguenze rilevanti in ordine agli stessi diritti. I diritti sociali in tanto possono esistere in quanto sono sostenuti da corrispondenti doveri di solidarietà, sia perché questi doveri indicano la volontà di sancire l’eguale appartenenza ad una comunità nella quale ci si identifica, sia perché il soddisfacimento di quei diritti richiede mezzi che solo l’assolvimento di doveri di solidarietà può fornire. Questi doveri, a livello europeo, non ci sono, e ciò dimostra che l’Unione non è una comunità politica in senso proprio» (391). In merito, più di recente cfr. anche G. Romeo, *La cittadinanza sociale nell’era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, CEDAM, Padova, 2011.

<sup>7</sup> Così P. Ridola, *Diritti di libertà e mercato nella “Costituzione europea”* (2000), in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, 155-156, per le citazioni. Su alcuni sviluppi successivi, in particolare con riferimento alle sentenze *Schmidberger* (causa C-112/00 del 12 giugno 2003) e *Omega* (causa C-36/02 del 14 ottobre 2004), cfr., da ultimo, G. Scaccia, *Proporzionalità e bilanciamento tra diritti nella giurisprudenza delle corti europee*, in *Rivista AIC*, 2017, 18 ss. che individua in questo filone un distacco dalla precedente tendenza a prendere prevalentemente in considerazione una «visione monodimensionale della socialità umana, ritagliata sul figurino isomorfo dell’*homo oeconomicus*» (18). Di recente, per un’analisi del rilievo che ha la tutela multilivello in Europa, cfr. A. Ruggeri, *Il futuro dei diritti fondamentali e dell’Europa*, in *Consulta Online*, 2016.

relativizzare, di fatto così imponendone il superamento anche sul piano sovranazionale, il paradigma dell’*homo oeconomicus*, inserendo il mercato in un contesto valoriale ben più significativo, in quanto strumentale all’apertura di un percorso volto a riconoscere il pieno svolgimento della personalità degli individui, sia come associati sia come singoli, come un obiettivo di valore che avrebbe dovuto realizzarsi di concerto con la dimensione statale<sup>8</sup>. Da questo punto di vista, non va sottovalutato come l’avanzare del processo di integrazione abbia nel tempo tentato un superamento della originaria dimensione funzionalistica proprio in ragione della volontà di ampliare la legittimazione democratica dell’Unione europea parallelamente alla progressiva configurazione dell’Unione stessa come una *Grundrechtsgemeinschaft*, senza con ciò pretendere di sostituirsi agli stati. Del resto, anche con riferimento alla Carta dei diritti, veniva messo in luce come il Capo IV, in materia di solidarietà, difficilmente sarebbe stato in grado di operare come *impulso* di autentiche rivendicazioni soggettive, potendo al più essere chiamato a svolgere «un ruolo difensivo», di *limite* dunque, tutelando i diritti sociali in esso sanciti «la conservazione dei traguardi delle politiche sociali degli stati»<sup>9</sup>.

Queste considerazioni aprono uno spaccato altamente problematico sul processo di integrazione in Europa, certo non mettendone in discussione l’importanza, ma piuttosto obbligando a riflettere sul rilievo che l’interazione tra diversi piani di tutela dei diritti può svolgere nella salvaguardia di quel livello di protezione dei diritti che

---

<sup>8</sup> Per un’analisi della parabola che ha interessato sin dal Trattato di Roma il diritto europeo nel suo complesso in materia di diritti dei lavoratori e della sicurezza sociale, in cui viene messo in evidenza un progressivo ampliarsi dell’attenzione del regolatore sovranazionale in questo ambito e un corrispondente ridimensionamento della funzionalizzazione di questi diritti al corretto funzionamento del mercato, che è però rimasto nel tempo l’obiettivo primario dell’azione europea e non sempre ha dimostrato di conciliarsi pienamente con le esigenze di tutela dei lavoratori, cfr. da ultimo V. Ranaldi, *I diritti sociali, economici e del lavoro nell’Unione europea. Evoluzione normativa e giurisprudenza della Corte di Giustizia*, Aracne, Roma, 2017.

<sup>9</sup> Così P. Ridola, *La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e lo sviluppo storico del costituzionalismo europeo*, in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 181. Si veda anche in merito ai tentativi posti in essere per sostenere l’affermazione di una più autentica Europa sociale quanto accaduto con il metodo aperto di coordinamento, su cui cfr. almeno S. Sciarra, *La costituzionalizzazione dell’Europa Sociale. Diritti fondamentali e procedure di «soft law»*, in *Quad. cost.*, 2004, 281 ss. e, da una prospettiva molto critica però, più di recente, A. Somma, *Europa a due velocità. Postpolitica dell’Unione europea*, cit., spec. 190 ss.

all’interno dei confini statali è stato possibile raggiungere grazie alle conquiste del costituzionalismo novecentesco. Si vuole in particolare mettere in luce come la crisi dello stato sociale, così come i primi segnali di malfunzionamento della democrazia rappresentativa contemporanea<sup>10</sup>, affondano le loro radici saldamente in un periodo che precede di alcuni anni la firma dell’Atto Unico Europeo<sup>11</sup> e, dunque, il Trattato di Maastricht<sup>12</sup>. Pertanto non pare possibile dedurre sillogisticamente, semplicemente per il fatto che vi è una effettiva debolezza della

---

<sup>10</sup> A tal proposito, cfr. C. B. Mcpherson, *The Life and Times of Liberal-Democracy* (1977), Oxford University Press, Don Mills, 2012, 92. Almeno a partire dagli anni Settanta, peraltro, si è particolarmente accentuata l’attenzione verso congegni volti a supportare le istituzioni rappresentative grazie a strumenti di democrazia partecipativa e democrazia deliberativa. In proposito, cfr. C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970; R. Bellamy, A. Warleigh, *From an Ethics of Integration to an Ethics of Participation: Citizenship and the Future of the European Union*, in *Millennium*, 1997, 447 ss.; B. Barber, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, California University Press, Berkley, 1984; J.M. Bessette, *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*, in R.A. Goldwin, W.A. Schambra (a cura di), *How Democratic is the Constitution*, American enterprise institute for public policy research, Washington, 1980, 102 ss.; S. Besson, J.L. Marti (a cura di), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Ashgate, Burlington, 2006; J.S. Fishkin, *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, Oxford, 2011. Nella prospettiva europea, cfr. di recente G. Gerapetritis, *Deliberative Democracy Within and Beyond the State*, in L. Papadopoulou, I. Pernice, J.H.H. Weiler (a cura di), *Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis*, Nomos, Baden Baden, 2017, 25 ss.

<sup>11</sup> Si può far riferimento ai celebri lavori di J. Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1973; C. Offe, *Lo stato nel capitalismo maturo*, ETAS, Milano, 1977; J. O’Connor, *La crisi fiscale dello Stato* (1973), Einaudi, Torino, 1982; D. Bell, *The Cultural Contradictions of Capitalism* (1976), Basic Books, New York, 1996. Per tutti, sulle dinamiche della democrazia rappresentativa e le tensioni cui è sottoposta, cfr. almeno B. Manin, *Principi del governo rappresentativo* (1997), Il Mulino, Bologna, 2010.

<sup>12</sup> Peraltro, proprio a partire dall’AUE si è progressivamente cominciato ad ampliare l’insieme delle norme volte a offrire una qualche regolazione sociale a livello europeo: cfr. V. Ranaldi, *I diritti sociali, economici e del lavoro nell’Unione europea. Evoluzione normativa e giurisprudenza della Corte di Giustizia*, cit., 58, dove si parla di una «tendenza positiva» (61), poi confermata, pur tra molte difficoltà, anche con il Trattato di Maastricht (65 ss.), e 189 ss. In merito ai processi trasformativi che in ogni modo si sono avviati con il Trattato di Maastricht con riferimento al rapporto tra stato sociale e integrazione sovranazionale e alla loro analisi, cfr. però S. Giubboni, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quaderni fiorentini*, 2017, 553 ss., spec. 559 ss.

componente *sozialstaatlich* in questa fase storica, che questo abbassamento delle tutele sia diretta conseguenza del processo di integrazione sovranazionale<sup>13</sup>.

Si potrebbe al contrario sostenere, infatti, che in assenza del progetto di integrazione comunitaria i singoli stati avrebbero già da tempo dovuto abdicare al livello di protezione sociale accordato sulla base di un instabile e sempre in discussione compromesso tra capitalismo e democrazia<sup>14</sup>. Le conseguenze della crisi del paradigma dell’*embedded liberalism*<sup>15</sup>, in particolare in Europa<sup>16</sup>, potrebbero non essere solo

---

<sup>13</sup> Per una autorevole ricostruzione storica dello stato sociale in Europa e le minacce attuali che ne mettono in discussione i presupposti cfr. ora M. Stolleis, *The European Welfare State - a Model Under Threat*, in *Quaderni fiorentini*, 2017, 17 ss. Per studiare correttamente gli sviluppi che caratterizzarono il percorso di affermazione del pensiero neoliberale e la crisi dell’equilibrio originario, analizza la necessità di ripartire equamente le responsabilità tra le contraddizioni del *welfare state* e il percorso di integrazione economica M. Ferrera, *Rotta di collisione. Euro contro Welfare?*, cit., 52 ss. e 95 ss.

<sup>14</sup> Su cui, fatalisticamente, cfr. E. Severino, *Il declino del capitalismo*, Rizzoli, Milano, 1993 e poi Id., *Capitalismo senza futuro*, Rizzoli, Milano, 2012. Pone problematicamente il conflitto sulla compatibilità tra democrazia e capitalismo oggi anche W. Merkel, *Is Capitalism Compatible with Democracy?*, in *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 2014, 109 ss. e D. Rodrik, *La globalizzazione intelligente* (2011), Laterza, Roma-Bari, 2015 *passim* teorizza invece un vero e proprio «trilemma dell’economia mondiale», individuandolo nella coesistenza di democrazia politica, globalizzazione economica e stato-nazione.

<sup>15</sup> Secondo la celebre formula utilizzata da J.G. Ruggie, *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, in *International Organization*, 1982, 379 ss. che si è chiesto, già alcuni anni fa, se si fosse ormai arrivati alla fine di un’epoca: J.G. Ruggie, *Globalization and the Embedded Liberalism Compromise: The End of an Era?*, in *MPIfG Working Paper*, 97/1. In questo senso, anche Gilpin, proprio trattando dell’*embedded liberalism* come vittima del suo successo (358) e citando il pensiero di James Mayall, colloca la crisi di questo compromesso già negli anni Settanta con la fine del regime di Bretton Woods e l’emergere di tutte una serie di irrisolte contraddizioni tra cui, su tutte, il celebre principio per cui il pensiero keynesiano ispirava le politiche a livello statale, mentre le idee di Smith guidavano l’azione a livello internazionale: cfr. R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton, 1987, spec. 341 ss.; per la formula su Keynes e Smith, 355 e 363 dove si legge: «Is it possible to reconcile Keynes at home and Smith abroad or will one triumph over the other?». Sui risvolti storici della crisi del Sistema di Bretton Woods in prospettiva europea, cfr. F. Fauri, *L’Unione europea. Una storia economica*, Il Mulino, Bologna, 2017, spec. 137 ss.

<sup>16</sup> Su questi passaggi storici e la fine dei principi che governavano il funzionamento dell’*embedded liberalism* in Europa si sofferma di recente A. Cantaro,

l’espressione di una sempre più invadente integrazione di tipo negativo perseguita dal livello di governo europeo con l’obiettivo di imporre una piena liberalizzazione dei mercati, specialmente quello dei capitali, e agevolare il superamento della legge come strumento di regolazione in favore dell’affermarsi di una nuova visione privatistica del mercato<sup>17</sup>, rappresentando piuttosto la piena manifestazione della messa in discussione di un certo tipo di stato che appare sempre meno in grado di fornire risposte efficaci ai problemi che gli vengono sottoposti nel nuovo contesto globale<sup>18</sup>. È proprio il paradigma dello “stato debitore”, e poi dello “stato consolidato”, al centro della più recente riflessione di Wolfgang Streeck, che dimostra come nel contesto odierno il conflitto sia ormai approdato a un livello più alto, mettendo in discussione la stessa possibilità di coesistere di democrazia e capitalismo nel quadro della crisi dello stato fiscale<sup>19</sup> (cfr. *amplius* § 5).

Di fronte a trasformazioni così significative sono stati denunciati rischi di una nuova *feudalizzazione* dei rapporti di forza, con l’alterazione

---

*Ascesa e declino dell’eccezionalismo*, in *Cultura giuridica e diritto vivente (Special Issue)*, 2015, 51 ss., spec. 52 ss. che parla di una «strutturale ambiguità del processo di integrazione sovranazionale», osservando una contraddizione tra lo sforzo di «ripristinare a livello sovranazionale la sovranità degli Stati membri (federalizzazione)» e il contestuale tentativo di piegarne i risultati all’affermazione dei «dogmi della liberalizzazione e della competizione de-regolativa (depoliticizzazione)» (58).

<sup>17</sup> È l’idea della nuova *Lex Mercatoria* naturalmente, su cui cfr. F. Galgano, *Lex Mercatoria* (1976), Il Mulino, Bologna, 2010, 273 ss.

<sup>18</sup> L’alto tasso di complessità dei processi attualmente in corso, letto attraverso le trasformazioni economiche mondiali, le dinamiche della disegualianza globale e la nuova redistribuzione della ricchezza su scala planetaria, emerge, per esempio, come un fenomeno che supera i confini europei dagli studi di Milanovic che ha dimostrato come la parte della popolazione mondiale più colpita dalla globalizzazione, nel periodo ricompreso tra il 1988 e il 2008, sia stata la classe media dei Paesi industrializzati, con ciò mettendo in crisi il funzionamento del capitalismo democratico: cfr. almeno B. Milanovic, *Chi ha e chi non ha. Storie di disegualianze* (2011), Il Mulino, Bologna, 2012 e, da ultimo, Id., *Ingiustizia globale. Migrazioni, disegualianze e il futuro della classe media* (2016), Luiss University Press, Roma, 2017 che mette anche in luce come in questo più generale contesto vada senz’altro posta l’attenzione sulle difficoltà di tassare i capitali, sempre più difficili da controllare (61); sul collegamento tra la crisi del ceto medio e le difficoltà del capitalismo democratico, 180 ss.

<sup>19</sup> Dopo W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano, 2013, cfr. ora Id., *How will Capitalism End?*, Verso, London, 2016. Individua in queste e altre trasformazioni una crisi del capitalismo come modello produttivo, indagando alcune soluzioni per tentare di salvarlo, R.B. Reich, *Come salvare il capitalismo* (2015), Fazi, Roma, 2015.

dell’attuale equilibrio pubblico-privato, che porti a trasformare la vecchia sovranità in una nuova forma di *souzerainty*<sup>20</sup> o apra a una vera e propria “disintegrazione” dell’Unione europea<sup>21</sup>. Del resto, la crisi economica ha messo pienamente in luce tutte le contraddizioni, in verità in larga parte già note da tempo, che caratterizzano l’Unione europea, intesa prima di tutto, in virtù del forte influsso che ha avuto il Tribunale costituzionale tedesco nella scansione di ogni fase del suo sviluppo, come una *Stabilitätsgemeinschaft*<sup>22</sup>. Ed è innegabile che siano in effetti emersi rapporti asimmetrici tra i vari stati, tanto da essere messo in discussione il principio democratico in alcuni contesti per salvaguardarlo in altri<sup>23</sup>. Si è così indebolito il processo di integrazione europea, rimettendo in discussione anche quella vocazione che si stava lentamente affermando ad emanciparsi dal semplice paradigma economicistico<sup>24</sup>. Ma non deve essere sottovalutato che, negli ultimi anni, tutto ciò è avvenuto agendo, più o meno per ragioni di necessità, al di fuori del diritto dell’Unione<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> A. Supiot, *The Public-Private Relation in the Context of Today’s Refeudalization*, in *ICON*, 2013, 129 ss., spec., sul passaggio da un «sovereign» a un «suzerain power», 140 ss. dove si legge che «The European Union provides the best illustration of this revival of relations of suzerainty. European political institutions are clearly not sovereign. Member states have the position of vassals of a European Union which is itself deprived of most of the attributes of sovereignty over its citizens. In other words, the EU has only indirect power over its populations, and requires the mediation of those vassal states which acknowledge its dominium» (141).

<sup>21</sup> Guarda però con favore a questo processo, considerandolo strumentale in definitiva a rinforzare il progetto europeo, J. Zielonka, *Disintegrazione. Come salvare l’Europa dall’Unione europea* (2014), Laterza, Roma-Bari, 2015.

<sup>22</sup> In merito, se si vuole, cfr. F. Saitto, *Economia e stato costituzionale. Contributo allo studio della “Costituzione economica” in Germania*, Giuffrè, Milano, 2015, 281 ss.

<sup>23</sup> C. Pinelli, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell’eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2014. Discute il problema del rapporto tra capacità di rappresentare dei decisori politici a livello nazionale ed effetti transfrontalieri delle decisioni nell’attuale contesto delle relazioni internazionali, ragionando sulle possibili risposte a quello che viene definito «the Darling Dogma», A. Somek, *The Darling Dogma of Bourgeois Europeanists*, in *European Law Journal*, 2014, 688 ss.

<sup>24</sup> Di recente, sulla minaccia impressa dal diritto dell’Unione alla dimensione sociale europea cfr. anche S. Giubboni, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quaderni fiorentini*, 2017, 553 ss. Di una «Europa dei patti di stabilità» ha parlato A. Cantaro, *Ascesa e declino dell’eccezionalismo*, cit., 60.

<sup>25</sup> Ragiona sul rilievo del ricorso al diritto internazionale, B. De Witte, *Using International Law in the Euro Crisis: Causes and Consequences*, in *ARENA Working Paper*, n. 4/2013. Per un’interessante ricostruzione dell’impatto sulla *Rule of Law* degli



Gli assetti istituzionali dell’Unione europea hanno, infatti, dovuto far fronte a una profonda minaccia alla tenuta delle conquiste ottenute nel corso della storia del processo di integrazione. Di fronte alle dimensioni di una sfida epocale, i principali attori politici hanno offerto risposte che soffrivano di un alto tasso di sperimentalismo e le politiche dell’austerità, che hanno diviso gli economisti tra chi le ha ritenute uno strumento funzionale e necessario per la crescita<sup>26</sup> e chi invece ne ha fortemente stigmatizzato gli effetti considerandole un fallimento<sup>27</sup>, tradiscono in realtà una più generale incapacità di rispondere al quesito sulle prospettive di trasformazione dell’Unione europea e sul rilievo che si vorrà riconoscere al principio di solidarietà. Non si sono ancora viste, infatti, risposte di maggior respiro che, per esempio, aprano all’introduzione di una più autentica capacità di bilancio europea fondata su un sistema di entrate proprie o delineino una qualche forma di condivisione dei debiti pubblici nazionali<sup>28</sup>.

In questo scenario, i tentativi di redistribuzione portati avanti a livello sovranazionale<sup>29</sup>, ispirati al principio di rigorosa condizionalità e in gran parte sviluppati al di fuori dei tradizionali canali decisionali europei, hanno mostrato tutte le difficoltà che l’approccio seguito per combattere gli effetti della crisi economica portava con sé, fino a mettere

---

strumenti normativi predisposti per rispondere alla crisi, cfr. C. Kilpatrick, *On the Rule of Law and Economic Emergency: The Degradation of Basic Legal Values in Europe’s Bailouts*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2015, 325 ss.

<sup>26</sup> Cfr. di recente V. De Romanis, *L’austerità fa crescere*, Marsilio, Venezia, 2017.

<sup>27</sup> In questo senso, cfr. almeno S. Kelton, *The Failure of Austerity: Rethinking Fiscal Policy*, in M. Jacobs, M. Mazzucato (a cura di), *Rethinking Capitalism*, Wiley, Chichester, 2016, 28 ss e M. Blyth, *Austerity. The History of a Dangerous Idea* (2013), Oxford University Press, Oxford, 2015. In R. Skidelsky, N. Fraccaroli (a cura di), *Austerity vs. Stimulus. The Political Future of Economic Recovery*, Palgrave, Cham, 2017 sono raccolti alcuni significativi contributi di diversi economisti, come Alesina e Krugman, che, da posizioni diverse, si sono confrontati sulla opportunità delle politiche di austerità.

<sup>28</sup> Cfr. in proposito C. Offe, *L’Europa in trappola. Riuscirà l’Ue a superare la crisi?*, Il Mulino, Bologna, 2014, spec. 41 ss.

<sup>29</sup> Ne mettono comunque in luce questa natura D. Chalmers, M. Jachtenfuchs, C. Joerges, *The Retransformation of Europe*, in Ead. (a cura di), *The End of Eurocrats’ Dream*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, 3. Cfr. in merito anche V. Borger, *How Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, 7 ss. che sottolinea la progressiva emersione di una solidarietà normativa, anche grazie allo sviluppo che ha interessato l’interpretazione di alcune norme dei Trattati.

in discussione la sopravvivenza stessa del progetto dell’integrazione europea in assenza di un nuovo “contratto sociale per l’Europa”<sup>30</sup> e di un ripensamento di quelle politiche che hanno portato a parlare di una «spirale tecnocratica»<sup>31</sup>.

Alcune istituzioni dell’Unione, prima di tutto il Parlamento e la Commissione, hanno pertanto avviato politicamente, in risposta a tutto ciò, una battaglia per ottenere alcune innovazioni che sembrano avere un rilievo molto diversificato ma che, sempre più chiaramente, nel collegare legittimazione democratica e solidarietà economica, sono espressione della volontà di riportare il destino del processo di integrazione in Europa nell’alveo del metodo comunitario (cfr. *infra* § 4). Al di là di altre evidenti implicazioni, ciò consentirebbe anche una minore possibilità di “aggirare” la tutela apprestata dalla Carta, grazie al richiamo dell’art. 51.1 (cfr. *infra* §§ 2-3), in special modo in ragione del fatto che, come è stato sostenuto, il tasso di integrazione politica potrebbe meglio attrezzare i giudici nel loro compito di garantire i diritti sociali<sup>32</sup>. E, mentre sempre più significativi appaiono gli appelli e le proposte per garantire una “risocializzazione” del livello europeo<sup>33</sup> e una sua vera democratizzazione<sup>34</sup>, l’art. 16 del Trattato sul *Fiscal Compact* sembra

---

<sup>30</sup> Così U. Beck, *Europa tedesca* (2012), Laterza, Roma-Bari, 2013, spec. 67 ss. Ancora più duramente, di un «annichilimento costituzionale di quella che si è soliti chiamare la dimensione sociale europea» parla S. Giubboni, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, cit., p. 575.

<sup>31</sup> Così J. Habermas, *Nella spirale tecnocratica. Un’arringa per la solidarietà europea* (2013), Laterza, Roma-Bari, 2014. Sui passaggi con cui a livello europeo si è affrontata la crisi economica, le trasformazioni sul piano istituzionale che questa azione ha comportato, nonché il ruolo di corti, Commissione europea e Governi nazionali cfr. in questo numero della *Rivista di Diritti comparati* il contributo di C. Caruso, *Le prospettive di riforma dell’Unione economico-monetaria e il mito dell’unità politica europea*, spec. §§ 3-5.

<sup>32</sup> Sul fatto che un basso tasso di integrazione politica finisca per incidere anche sul ruolo che i giudici possono svolgere a difesa dei diritti sociali cfr. da ultimo A. Cozzi, *Diritti e principi sociali nella carta di diritti fondamentali dell’Unione europea*, Jovene, Napoli, 2017, spec. 382 ss. e G. Scaccia, *Proporzionalità e bilanciamento tra diritti nella giurisprudenza delle corti europee*, cit., spec. 29 ss.

<sup>33</sup> Dal titolo di N. Countouris, M. Freedland (a cura di), *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, cit., 1 ss.

<sup>34</sup> Tra le tante proposte cfr. S. Hennette, T. Piketty, G. Sacriste, A. Vauchez, *Democratizzare l’Europa. Per un trattato di democratizzazione dell’Europa*, La Nave di Teseo, Milano, 2017.

aprire una finestra temporale idonea per riportare nel diritto dell’Unione quel diritto della crisi che ha sollevato tante criticità<sup>35</sup>.

2. *La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di diritti sociali tra crisi economica, art. 51.1 della Carta dei diritti ed esigenze di self-restraint*

La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, in questo contesto, nonostante le significative ambiguità nascoste nella distinzione tra diritti e principi<sup>36</sup> e nella clausola regolante il suo ambito di efficacia<sup>37</sup>, avrebbe potuto rappresentare, come detto, un significativo argine alla “de-socializzazione europea”. E invece, dopo il pieno riconoscimento della natura giuridica vincolante della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, sancita con il Trattato di Lisbona del 2007 ma affermatasi nel pieno della crisi con la sua entrata in vigore nel 2009, molti sono stati gli ostacoli che si sono frapposti al raggiungimento di quell’obiettivo, invero minimo.

La Corte di Giustizia, infatti, sembra aver rinunciato a svolgere un ruolo finalizzato ad estendere le competenze dell’Unione in ambito sociale, non solo avallando, in alcune sentenze di grande rilievo, decisioni statali che si ponevano sul crinale della legittimità in materia di previdenza sociale<sup>38</sup>, ma accogliendo anche la visione per cui le misure

---

<sup>35</sup> Come noto l’art. 16 del *Fiscal Compact* prevede che «Al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato, sulla base di una valutazione dell’esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull’Unione europea e del trattato sul funzionamento dell’Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea».

<sup>36</sup> Su cui ora cfr. A. Cozzi, *Diritti e principi sociali nella carta di diritti fondamentali dell’Unione europea*, cit., *passim*.

<sup>37</sup> Su cui ora cfr. J. Ziller, *Art. 51*, in R. Mastroianni et al. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2017, 1042 ss.

<sup>38</sup> Cfr., da ultimo, S. Giubboni, *Libertà di impresa e diritto del lavoro nell’Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, 2016; ma anche Id, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, in *Riv. dir. sicurezza sociale*, 2013, 491 ss. In merito, cfr. anche G. Scaccia, *Proporzionalità e bilanciamento tra diritti nella giurisprudenza delle corti europee*, cit., 22 dove si legge che «sul piano della sostanza dei diritti coinvolti nei bilanciamenti, va osservato che mentre il conflitto fra diritti civili e libertà economiche si è risolto talora a favore dei primi, al contrario l’attrazione nei giudizi della Corte di Lussemburgo dei diritti sociali – che peraltro non rientrano nella

poste in essere nel quadro dei meccanismi di salvataggio, esterni al diritto dell’Unione e opera prevalente dell’azione intergovernativa degli stati e di altri soggetti di diritto internazionale, non rientrano nell’ambito di operatività del diritto dell’Unione e della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea<sup>39</sup>.

Con riferimento al primo filone<sup>40</sup>, che affonda le sue radici nella giurisprudenza *Viking* e che ha suscitato un significativo dibattito, si sono delineate con chiarezza non solo le difficoltà tecniche cui la Corte deve far fronte quando si occupa di temi che investono direttamente i sistemi di *welfare* nazionale e, di conseguenza, i rischi per la loro sostenibilità, ma anche la sua tradizionale ritrosia, espressa in particolare nella sentenza *Dano*<sup>41</sup> e, più di recente, nella decisione *García-Nieto*<sup>42</sup>, a far

---

competenza dell’Unione e che secondo molti è stato arbitrario sottoporre a giudizio – non è stata funzionale al loro più ampio riconoscimento, ma piuttosto a bilanciarli secondo una precomprensione politico-ideale *pro-market*, e in ultima analisi è valso a sottoporli a processi di relativizzazione che forse in ambito nazionale non sarebbero stati altrettanto facilmente possibili».

<sup>39</sup> Si è persino aperto un dibattito sui termini di una loro possibile immunità ai controlli del diritto UE: cfr. C. Kilpatrick, *Are the Bailouts Immune to EU Social Challenge Because They Are Not EU Law?*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2014, 393 ss.

<sup>40</sup> In particolare, C-140/12: Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 19 settembre 2013 *Pensionsversicherungsanstalt contro Peter Brey*; C-333/13: Sentenza della Corte (Grande Sezione) dell’11 novembre 2014 *Elisabeta Dano e Florin Dano contro Jobcenter Leipzig* domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Sozialgericht Leipzig; C-67/14: Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 15 settembre 2015 *Jobcenter Berlin Neukölln contro Nazifa Alimanovic e a.* Cfr. poi, su ricorso per inadempimento della Commissione, il caso (C-308/14), deciso dalla Prima sezione della Corte il 14 giugno 2016, *Commissione europea contro Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*.

<sup>41</sup> Cfr. in particolare sentenza *Dano* §§ 85 ss.

<sup>42</sup> Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 25 febbraio 2016: *Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen contro Jovanna García-Nieto e a.* in cui la Corte di Giustizia, in materia di prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, ha sostenuto che, «consentendo agli interessati di conoscere senza ambiguità i loro diritti e doveri, l’eccezione prevista dall’articolo 7, paragrafo 1, seconda frase, punto 1, del libro II del codice della previdenza sociale, in combinato disposto con l’articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, secondo la quale la Repubblica federale di Germania non è tenuta a concedere il diritto all’assistenza sociale nel corso dei primi tre mesi di soggiorno di un cittadino dell’Unione sul suo territorio, è idonea a garantire un livello elevato di certezza del diritto e di trasparenza nell’ambito della concessione di prestazioni di assistenza sociale dell’assicurazione di base, restando al contempo conforme al principio di proporzionalità (v., per analogia, sentenza Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, punto 61)» (§ 49) e che pertanto «nulla osta a che tali

perno in modo significativo sulla Carta dei diritti fondamentali per fondare pretese soggettive a livello europeo. E ciò sembra avvenire non tanto, o solo, per una tradizionale cautela in materia di diritti sociali – sebbene in una celebre sentenza contro l’Italia fosse stato affermato che le «considerazioni di bilancio [...] non possono giustificare l’assenza di qualsiasi misura di prevenzione del ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato [...]»<sup>43</sup> –, quanto per non alterare il risultato di articolati e conflittuali compromessi raggiunti in sede politica con l’emanazione di quelle direttive che prevedono una qualche convergenza, imponendo l’implementazione omogenea di alcune tutele<sup>44</sup>.

---

prestazioni siano negate a cittadini di altri Stati membri che non abbiano lo status di lavoratore subordinato o autonomo o a persone che mantengano tale status durante i primi tre mesi del loro soggiorno nello Stato ospitante (v., in tal senso, sentenze Brey, C-140/12, EU:C:2013:965, punto 44, e Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punto 83)» (§ 52). La Corte esplicita la cautela verso le esigenze di sostenibilità del sistema di *welfare* nazionale, affermando: «per quanto riguarda l’esame individuale inteso alla valutazione globale dell’onere che la concessione di una prestazione configurerebbe in concreto per l’insieme del sistema nazionale di assistenza sociale di cui al procedimento principale, occorre rilevare che l’assistenza accordata a un solo richiedente difficilmente può essere qualificata come “onere eccessivo” per uno Stato membro, ai sensi dell’articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, ove tale onere potrebbe essere gravoso per lo Stato membro interessato non dopo che quest’ultimo abbia ricevuto una domanda individuale, ma necessariamente a fronte della somma di tutte le domande individuali che gli vengano sottoposte (v. sentenza Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, punto 62)» (§ 50). Tali affermazioni partono dalla constatazione per cui, se l’esame della situazione individuale di ogni richiedente una prestazione sociale e, in particolare, la durata dell’esercizio di un’attività economica «non è necessario nel caso di un cittadino alla ricerca di un impiego che non abbia più lo status di lavoratore, lo stesso vale, a fortiori, anche per quanto riguarda le persone che si trovano in una situazione come quella del sig. Peña Cuevas nel procedimento principale» (§ 47-48).

<sup>43</sup> È il celebre caso sui precari della scuola; C-22/13: Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 26 novembre 2014 *Raffaella Mascolo e altri contro Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca e Comune di Napoli*. E, in materia di ferie annuali non godute, cfr. di recente la sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 29 novembre 2017 *C. King contro The Sash Window Workshop Ltd e Richard Dollar*.

<sup>44</sup> Sul *self-restraint* della Corte di Giustizia al fine di rispettare «il diritto derivato e, attraverso di esso, le scelte operate dal legislatore europeo» (381) A. Cozzi, *Diritti e principi sociali nella carta di diritti fondamentali dell’Unione europea*, cit., spec. 224 ss. dove si mette in luce come, dopo una fase di apertura, la Corte tenda ormai, salvo il divieto di discriminazioni, a ripiegarsi sulla legislazione derivata, individuando nella sentenza *Dano* «il punto di arrivo di questa giurisprudenza» (226). Sul fatto che l’«anti-discrimination law» rappresenti nella giurisprudenza della Corte di Lussemburgo «a

Nella giurisprudenza sui *memorandum*, invece, al di là delle sinergiche affermazioni contenute nella sentenza *Pringle*<sup>45</sup> e delle implicazioni sull’idea di solidarietà che traspare da queste decisioni<sup>46</sup>, la Corte ha ritenuto che, non configurandosi i MoU come uno strumento di diritto dell’Unione europea e non potendo la Carta dei diritti ampliare le competenze dell’Unione, la loro implementazione non poteva considerarsi, ai sensi dell’art. 51 della Carta, in attuazione del diritto dell’Unione<sup>47</sup>. Si può, in realtà, rinvenire una traccia di un temperamento

---

notable exception to the rule of market-driven human rights adjudication» M. Goldmann, *The Great Recurrence: Karl Polanyi and the crises of the European Union*, in *Eur. Law. J.*, 2017, 272 ss., 281. Per un interessante caso, che ha avuto anche un significativo rilievo in Germania nella storia giurisprudenziale che ha riguardato le unioni civili in quel contesto, in cui la Corte ha ritenuto potenzialmente discriminatoria l’esclusione dalla reversibilità del partner così come invece previsto per i coniugi in un matrimonio, cfr. il caso C-267/06, Sentenza della Corte (grande sezione) del 1 aprile 2008, *Tadao Maruko contro Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*.

<sup>45</sup> Con riferimento alla compatibilità tra trattato MES e art. 47 della Carta, si legge, infatti, che «conformemente all’articolo 51, paragrafo 1, della Carta, le disposizioni di quest’ultima si applicano agli Stati membri esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione» e che «gli Stati membri non attuano il diritto dell’Unione, ai sensi dell’articolo 51, paragrafo 1, della Carta, allorché instaurano un meccanismo di stabilità come il MES per l’istituzione del quale, come risulta dal punto 105 della presente sentenza, i Trattati UE e FUE non attribuiscono alcuna competenza specifica all’Unione». In questa prospettiva, pertanto, si deduceva che «il principio generale di tutela giurisdizionale effettiva non osta alla conclusione tra gli Stati membri la cui moneta è l’euro di un accordo come il Trattato MES né alla sua ratifica da parte di questi ultimi» (sentenza della Corte (seduta plenaria) del 27 novembre 2012 *Thomas Pringle contro Gouvernement of Ireland e altri* §§ 178 ss.)

<sup>46</sup> Su come questa giurisprudenza confermi i dubbi sui termini in cui opera concretamente la solidarietà in Europa cfr. almeno H.J. Blanke, S. Pilz, *Solidarität in der “Schuldenunion”?*, in Ead. (a cura di), *Die “Fiskalunion”*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2014, 263 ss., ma anche, problematicamente, A. Schillaci, *Governo dell’economia e gestione dei conflitti nell’Unione europea. Appunti sul principio di solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, spec. 48 ss. e R. Cisotta, *Democrazia e diritti sociali: forma della governance economica e scelte dell’UE*, in *Politiche sociali*, 2015, spec. 175-176. Per alcune riflessioni in merito sia consentito rinviare a F. Saitto, *Economia e stato costituzionale. Contributo allo studio della “Costituzione economica” in Germania*, cit., spec. 322 ss. Parla, a questo proposito, della possibilità di immaginare una «condizionalità non dominante» M. Ferrera, *Rotta di collisione. Euro contro Welfare?*, cit., 134.

<sup>47</sup> Oltre al famoso caso *Pringle* (C-370/12), si fa riferimento al caso C-128/12: Ordinanza della Corte (Sesta Sezione) del 7 marzo 2013, *Sindicato dos Bancários do Norte e a. contro BPN – Banco Português de Negócios SA*; e poi più esattamente alle decisioni C-264/12 (*Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins v.*

della descritta impermeabilità alla possibilità di far valere possibili violazioni del diritto eurounitario nell’esecuzione dei MoU in un caso con specifico riferimento all’art. 17 della Carta, che tutela però il diritto di proprietà. La Corte, infatti, sembra aver aperto, attraverso l’azione di risarcimento per responsabilità extracontrattuale dell’UE, un possibile canale per esaminare l’eventuale lesione di un diritto fondamentale<sup>48</sup>, affermando «che, per quanto gli Stati membri non attuino il diritto dell’Unione nell’ambito del Trattato MES, cosicché la Carta non gli si applica in tale quadro [...], la Carta si applica nondimeno alle istituzioni dell’Unione, compreso quando queste ultime agiscono al di fuori del quadro giuridico dell’Unione [...]»<sup>49</sup>. In questo caso, al di là della natura del diritto di cui si lamenta la violazione<sup>50</sup> e del fatto che al massimo si

---

*Fidelidade Mundial. Companhia de Seguros*) e C-665/13 (*Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins v. Via Directa. Companhia de Seguros*). In proposito, cfr. A. Guazzarotti, *Crisi dell’euro e conflitto sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2016, spec. 103 ss. che parla di una «interpretazione abrogante» dell’art. 51 della Carta; Id., *Crisi economica e ruolo delle Corti: quali contrappesi alla governance europea e internazionale?*, in *Quad. cost.*, 2013, 1011 ss., spec. 1043-1044, e, ancora C. Kilpatrick, *Are the Bailouts Immune to EU Social Challenge Because They Are Not EU Law?*, cit., spec. 398 ss., sul rilievo giuridico dei *memorandum*, e 415 ss., sugli spazi di sindacato che potevano considerarsi aperti per la Corte. Se si vuole, cfr. anche F. Saitto, *La “solitudine” delle corti costituzionali? Sindacato sulle misure di austerità e protezione dei diritti sociali tra giudici nazionali e Corte EDU*, in *Dir. pubbl.*, 2016, spec. 424 ss. Individuava alcuni possibili margini per ampliare il rilievo del diritto dell’Unione C. Barnard, *The Charter in Time of Crisis: a Case Study of Dismissal*, in N. Countouris, M. Freedland (a cura di), *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, cit., spec. 250 ss. Da ultimo, molto criticamente su questo filone, S. Giubboni, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, cit., pp. 576 ss. che denuncia una «deludente performance giurisprudenziale in materia di diritti sociali».

<sup>48</sup> È il caso Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 20 settembre 2016, *Ledra Advertising Ltd e altri contro Commissione europea e Banca centrale europea* con cui la CGUE è tornata su un ricorso rigettato dal Tribunale, per poi però non individuare le condizioni per poter riconoscere il risarcimento, affermando che l’impossibilità di effettuare un ricorso per annullamento contro atti che non sono dell’Unione, «non vieta che si possano contestare alla Commissione e alla BCE comportamenti illegittimi connessi, eventualmente, all’adozione di un protocollo d’intesa in nome del MES, nel contesto di un ricorso per risarcimento danni ai sensi dell’articolo 268 e dell’articolo 340, secondo e terzo comma, TFUE» (§ 55).

<sup>49</sup> E, infatti, secondo la Corte, «nell’ambito dell’adozione di un protocollo d’intesa [...], la Commissione è tenuta [...] a garantire che siffatto protocollo sia compatibile con i diritti fondamentali sanciti dalla Carta» (*Ledra Advertising*, § 67).

<sup>50</sup> In merito all’interpretazione offerta del diritto di proprietà così come tutelato dalla CDFUE, cfr. R. Sapienza, *Art. 17*, in R. Mastroianni et al. (a cura di), *Carta dei*

potrà vedere riconosciuto un diritto al risarcimento del danno subito e non l’annullamento delle misure, appare tuttavia problematico poi concretamente indagare quali siano le condizioni che consentono di affermare che la Commissione abbia realmente contribuito a porre in essere una violazione sufficientemente qualificata, in quanto sproporzionata e inammissibile, dello stesso (su cui cfr. *infra* § 3)<sup>51</sup>.

---

*diritti fondamentali dell’Unione europea*, cit., 328 ss. Art. 16 e art. 17 sono da leggere congiuntamente al 15 che disciplina la libertà professionale e il diritto di lavorare. Sui rapporti e le differenze tra queste tre libertà si soffermano anche L. Nogler, *Art. 15* e C. Malberti, *Art. 16*, in R. Mastroianni et al. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, cit., rispettivamente, 299 ss. e 312-314. Nonostante sia pensato primariamente per tutelare la proprietà in senso ampio e il fatto che la CDFUE dedichi un certo spazio ai diritti sociali, appare interessante notare, anche per la stretta corrispondenza con l’articolo 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea, gli spazi che, attraverso la tutela del diritto di proprietà, la Corte Edu si è comunque riuscita a ritagliare per tutelare alcuni diritti sociali. Cfr. in merito almeno M.L. Padelletti, *Protocollo n. 1 - Art. 1: Protezione della Proprietà*, in S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, Cedam, Padova, 2012, 793 ss. e G. Romeo, *La cittadinanza sociale nell’era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, cit., 89 ss. Sulla tutela dei diritti sociali da parte della Corte Edu, cfr. anche A. Guazzarotti, *I diritti sociali nella giurisprudenza Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 8 ss.

<sup>51</sup> Nel caso in esame, la Corte infatti afferma, in conclusione, che «come emerge dall’articolo 12 del Trattato MES, l’adozione di un protocollo d’intesa come quello risultante dai negoziati tra le autorità cipriote e, segnatamente, la Commissione risponde a un obiettivo di interesse generale perseguito dall’Unione, vale a dire quello di garantire la stabilità del sistema bancario della zona euro nel suo complesso» (§ 71) e che pertanto, «considerato l’obiettivo di assicurare la stabilità del sistema bancario nella zona euro, e alla luce del rischio imminente di perdite finanziarie cui sarebbero stati esposti i depositanti presso le due banche interessate in caso di fallimento di queste ultime, simili misure non costituiscono un intervento sproporzionato e inammissibile che pregiudica la sostanza stessa del diritto di proprietà dei ricorrenti. Esse non possono, dunque, essere considerate come restrizioni ingiustificate di tale diritto» (§ 74) e che «alla luce di tali elementi, non è possibile considerare che, laddove ha permesso l’adozione dei punti controversi, la Commissione abbia contribuito a una violazione del diritto di proprietà dei ricorrenti garantito dall’articolo 17, paragrafo 1, della Carta» (§ 75). Si interroga, da ultimo, sul reale rilievo di questa pronuncia per individuare un possibile cambio di orientamento nella giurisprudenza della Corte, A. Baraggia, *The ‘judicialization’ of emergency: the case of the Eurozone Crisis*, in *Rivista di Diritti comparati*, 2017. Qualitativamente diverso sul piano giuridico appare il caso *Eugenia Florescu and Others v Casa Județeană de Pensii Sibiu and Others* deciso dalla Grande camera il 13 giugno 2017 e concernente la Romania, in quanto in questo caso il MoU trova la sua base giuridica nell’art. 143 TFUE.



Dal quadro sommariamente richiamato, si intravede allora il rischio, sottovalutando la diversa capacità prescrittiva che sprigionano gli articoli della Carta, di favorire una alterazione di delicati bilanciamenti che hanno portato ad alcune scelte normative a livello nazionale volte ad aumentare il livello delle tutele sociali, garantendo piena efficacia ad altre libertà sancite nella Carta dei diritti fondamentali che si pongono potenzialmente in contrasto con i diritti dei lavoratori. Ne è un esempio emblematico il caso di una recente pronuncia della Corte di Giustizia in cui alla piena tutela dell’art. 16, che garantisce la libertà di impresa, segue, di fatto, un duro sindacato sulla norma interna che imponeva, per procedere a dei licenziamenti collettivi, che non vi fosse opposto un diniego da parte dell’autorità competente (cfr. *infra* § 3)<sup>52</sup>.

### 3. *La sentenza della Corte di Giustizia AGET Iraklis e la tutela della libertà di impresa tra economia sociale di mercato e contrasto alla crisi economica*

Nonostante le aperture che ogni bilanciamento lascia al giudice del rinvio e gli spazi che sono spesso individuabili nelle maglie di decisioni complesse e talvolta meno nette di quanto si possa pensare<sup>53</sup>, la sentenza *AGET Iraklis* del dicembre 2016 appare una decisione di notevole rilevanza in cui le contraddizioni e le difficoltà del tradizionale approccio della Corte di Giustizia verso la tutela dei diritti dei lavoratori si sono manifestate con una certa evidenza. La decisione si segnala anche in

---

<sup>52</sup> C-201/15: Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 21 dicembre 2016 *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) contro Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalis kai Koinonikis Allilengyis*.

<sup>53</sup> Di notevole interesse, da questo punto di vista, la tripartizione delle decisioni della Corte di Giustizia operata da T. Tridimas, *Constitutional Review of Member State Action: The Virtues and Vices of an Incomplete Jurisdiction*, in *ICON*, 2011, 737 ss., che individua tre tipi di sentenze in caso di rinvio pregiudiziale: *output cases*, in cui non vi sarebbero margini per il giudice nazionale, *guidance cases* e *deference cases* le quali, differenziandosi per intensità, si distinguono perché queste ultime lascerebbero un margine maggiore di intervento al giudice *a quo*, mentre le prime sarebbero più dettagliate nell’individuare i termini (si parla di «guidelines») per risolvere il caso (739 ss.). In questa tripartizione, *Viking* sarebbe da ascrivere ai *guidance cases*, per quanto l’A. stesso riconosca una notevole ambiguità di fondo dove si legge: «Although the Court’s equivocation makes it difficult to establish victors and victims, in terms of risk allocation, it may be said to favor free movement and give less to workers and trade unions than proponents of social Europe would have wished» (745).

ragione del fatto che in essa la Corte di Giustizia espressamente richiama il principio dell’economia sociale di mercato, sancito all’art. 3(3) TUE, per sostenere che «l’Unione non ha soltanto una finalità economica ma anche una finalità sociale»<sup>54</sup>.

Emerge in questi passaggi il problematico crinale lungo cui si muove la Corte di Giustizia in questa giurisprudenza<sup>55</sup>, sospesa tra la necessità di tutelare la libertà di impresa e la volontà di non sottovalutare del tutto il rilievo prescrittivo, sia pur molto sfocato, della dimensione sociale europea. E, infatti, la pronuncia risente di una profonda

---

<sup>54</sup> E che pertanto «i diritti che derivano dalle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali devono essere bilanciati con gli obiettivi perseguiti dalla politica sociale, tra i quali figurano in particolare, come risulta dall’articolo 151, primo comma, TFUE, la promozione dell’occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l’emarginazione» (§ 77), precisando poi, al § 78, che «nello stesso senso, occorre ricordare che in forza dell’articolo 147, paragrafo 1, TFUE, l’Unione contribuisce ad un elevato livello di occupazione promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri nonché sostenendone e, se necessario, integrandone l’azione, tutto ciò rispettando le competenze degli stati membri. Dal canto suo, l’articolo 147, paragrafo 2, TFUE, enuncia che nella definizione e nell’attuazione delle politiche e delle attività dell’Unione si tiene conto dell’obiettivo di un livello di occupazione elevato. L’articolo 9 TFUE, infine, precisa che, nella definizione e nell’attuazione delle sue politiche e azioni, l’Unione tiene conto segnatamente delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione e la garanzia di un’adeguata protezione sociale».

<sup>55</sup> Nella sentenza si riprendono alcune delle questioni emerse in merito all’interpretazione dell’art. 16 già in precedenti cause come *Sokoll-Seebacher* (C-367/12), *Sky Österreich* (C-283/11) e *Alemo-Herron* (C-426/11). Si ribadisce e si conferma, per esempio, l’affermazione per cui la libertà di impresa fa riferimento e si collega strutturalmente all’art. 49 TFUE (§§ 19-23 della sentenza *Sokoll-Seebacher*), ma viene anche ripresa l’idea per cui l’art. 16 della Carta dei diritti è analogo nella sua struttura alle norme contenute nel Capo IV in materia di solidarietà e deve orientare, affinché ne sia garantita piena effettività, l’interpretazione delle direttive che devono essere conformi alla Carta (§ 46 della sentenza *Sky Österreich*). Nel quadro così ricostruito, inoltre, l’eventuale maggior tutela che la direttiva autorizza a implementare sul piano nazionale, non può finire per pregiudicarne l’effetto utile della direttiva stessa, rischiando altrimenti di compromettere il giusto equilibrio raggiunto in sede legislativa europea (Così §§ 23 ss. e 30 ss. della sentenza *Alemo-Herron*). Sull’interpretazione della direttiva 2001/23/CE nella sentenza *Alemo-Herron*, il quadro normativo precedente e altre pronunce in merito, cfr. ora V. Ranaldi, *I diritti sociali, economici e del lavoro nell’Unione europea. Evoluzione normativa e giurisprudenza della Corte di Giustizia*, cit., 170 ss.

ambivalenza che, oltre ai riferimenti all’economia sociale di mercato, nozione in sé polisemica e suscettibile di molteplici interpretazioni<sup>56</sup>, riemerge quando la Corte rievoca l’analogia tra l’art. 16 e le norme del Capo IV sulla solidarietà per affermare che questa comune matrice implica la possibilità di «un ampio ventaglio di interventi dei poteri pubblici suscettibili di stabilire, nell’interesse generale, limiti all’esercizio dell’attività economica»<sup>57</sup>, per approdare alla considerazione per cui in linea teorica la disciplina predisposta a livello nazionale appare persino proporzionata<sup>58</sup>.

Le conclusioni cui arriva la Corte, però, si caratterizzano per un alto tasso di ambiguità che nasconde, dietro alle particolari implicazioni della vicenda che era chiamata a decidere, una almeno apparente predisposizione a smantellare una rete di protezione volta a garantire sul piano nazionale i diritti dei lavoratori. E infatti, se in astratto una disciplina che regola restrittivamente una procedura in materia di licenziamenti collettivi di per sé non viene considerata in contrasto con il diritto dell’Unione, nella misura in cui non ne pregiudica l’effetto utile<sup>59</sup>, in pratica, per la concreta conformazione normativa di questo potere, troppo generico e astratto nonché collegato con imprecisate ragioni volte a contrastare la situazione di grave conflittualità sociale che può derivare da una crisi occupazionale in un momento di debolezza economica del Paese, la Corte ritiene che essa contrasti con l’art. 16 della Carta di Nizza e, pertanto, con l’art. 49 TFUE<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> Tra i primi a rilevare, polemicamente con chi non ne intendeva in questo senso i termini, come l’aggettivo “sociale” dovesse considerarsi solo un *riempitivo*, cfr. L. Einaudi, *È un semplice riempitivo!*, ora in *Prediche inutili* (1959), Einaudi, Torino, 1974, 300 ss. Da ultimo, cfr. anche molto criticamente M. Benvenuti, *Libertà senza liberazione*, cit., spec. 43 ss. e A. Somma, *Europa a due velocità. Postpolitica dell’Unione europea*, cit., spec. 46 e 117 ss. che vede nell’uso della formula a livello europeo una «illusione ottica» (118).

<sup>57</sup> § 86 della sentenza *AGET Iraklis*.

<sup>58</sup> § 94 della sentenza *AGET Iraklis*. Sulla giurisprudenza precedente in materia, circa l’interpretazione della direttiva 98/59/CE cfr. di recente V. Ranaldi, *I diritti sociali, economici e del lavoro nell’Unione europea. Evoluzione normativa e giurisprudenza della Corte di Giustizia*, cit., 165 ss.

<sup>59</sup> Criticamente su questo punto cfr. S. Giubboni, *Libertà d’impresa e diritto del lavoro nell’Unione europea*, cit., spec. 123 ss. che afferma come in tal modo una direttiva pensata per garantire i lavoratori finisca per divenire strumento di tutela prevalente del datore di lavoro.

<sup>60</sup> In proposito (cfr. §§ 62 ss.), la Corte afferma che l’obbligo di conformità ai diritti fondamentali «rientra [...] nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione e,

Tutto ciò, come evidente, pur lasciando dei margini di azione sul piano statale su come intervenire per sanare le carenze individuate nella disciplina, salda in concreto un controllo significativo in favore della libertà di impresa – intesa in senso ampio come libertà di contrarre e come libertà di concorrenza<sup>61</sup> e capace di imporsi come valido parametro di una disposizione nazionale che elevi il livello di tutela dei lavoratori rispetto al piano individuato dal legislatore eurounitario – con una sostanziale abdicazione a una reale volontà di estendere le tutele per quei soggetti che mirino ad ottenere prestazioni assistenziali e che, nella piena discrezionalità statale, ne vengono viceversa esclusi.

È in concreto, dunque, che si individua la lesione dell’art. 49 TFUE, per come la disciplina è effettivamente attuata, e dell’art. 16 della Carta di Nizza<sup>62</sup>. Soprattutto si intravede il rischio che la piena implementazione della Carta dei diritti, al momento incerta con riferimento ai diritti sociali anche in quegli ambiti in cui la Corte, come nel caso *Dano*, avrebbe forse potuto mostrare più coraggio<sup>63</sup>, possa finire

---

di conseguenza, in quello della Carta» e che «il ricorso, da parte di uno Stato membro, a eccezioni previste dal diritto dell’Unione per giustificare un ostacolo a una libertà fondamentale garantita dal Trattato deve pertanto essere considerato come “attuazione del diritto dell’Unione” ai sensi dell’articolo 51, paragrafo 1, della Carta» (§ 64 della sentenza *AGET Iraklis*). In definitiva, le restrizioni alle libertà fondamentali devono comunque essere conformi alla Carta dei diritti fondamentali e, nel caso di specie, nel valutare se le misure poste in essere siano ammissibili ai sensi dell’art. 52.1 per ragioni imperative di interesse generale e siano comunque proporzionate, si arriva a ribadire che, dovendosi comunque garantire il nucleo essenziale, il margine discrezionale riconosciuto agli Stati membri per raggiungere i loro obiettivi di politica sociale, per quanto ampio, «non può giustificare che siano lesi i diritti che i soggetti dell’ordinamento ricavano dalle disposizioni del Trattato che sanciscono le loro libertà fondamentali» (§ 81 della sentenza *AGET Iraklis*).

<sup>61</sup> In merito cfr. da ultimo C. Malberti, *Art. 16*, in R. Mastroianni et al. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, cit., 308 ss., N. Bernsdorff, *Artikel 16. Unternehmerische Freiheit*, in J. Mayer (a cura di), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Nomos, Baden Baden, 2014, 323 ss., spec. 327 ss., M. Everson, R. Correia Gonçalves, *Article 16*, in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Hart, Oxford, 2014, 437 ss. e A. Lucarelli, *La libertà di impresa (art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea)* (2001), ora in Id., *Scritti di diritto pubblico europeo*, ESI, Napoli, 2016, 43 ss.

<sup>62</sup> §§ 102-103.

<sup>63</sup> Cfr. le riflessioni di D. Thym, *The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefits for Economically Inactive Union Citizens*, in *Common Market Law Rev.*, 2015, 17 ss., spec. 39 ss. e in particolare dove si legge che «Dano is a powerful reminder that those without a right to reside under EU law cannot claim

per rafforzare una nuova idea di “mercificazione” del lavoro che, attraverso la tutela della libertà di contratto come declinazione della libertà di impresa, finisca per erodere quella conquista per cui il lavoro non è in realtà da considerarsi una “merce”<sup>64</sup> e che segnò una delle conquiste che portò con sé il superamento della *Lochner Era*<sup>65</sup>.

È in questa prospettiva che, come correttamente rilevato, per quanto l’assetto complessivo della Carta continui ad essere espressione di una giurisprudenza europea che tenta di conciliare in modo armonico libertà dei Trattati e diritti sociali, in realtà l’art. 16 sembra rappresentare lo strumento attraverso cui la Corte subordina questi ultimi a quegli «economic imperatives which arises in the act of the balancing of social and economic rights» o persegue «a concept of economic rather than social justice that emphasises protection for notion of “competitive labour advantage” within the Economic European Constitution»<sup>66</sup>.

Bisogna infatti considerare che, secondo la Corte, non solo l’interesse dell’economia nazionale non può considerarsi un motivo imperativo di interesse generale, ma anche che i criteri prescelti dal

---

transnational solidarity in the State of residence in the first place. While this outcome can be defended from the perspective of Article 21 TFEU, which never promised unconditional mobility, the Court should have explained it better, arguably, from the perspective of both Union citizenship and the Charter of Fundamental Rights. It did not elaborate, in particular, why Article 34(2) of the Charter did not influence the interpretation of Article 21 TFEU and Directive 2004/38. If it had done so, this would have allowed it to explain the vision of social justice underlying the Dano ruling» (48).

<sup>64</sup> Per alcune considerazioni in proposito, cfr. P. Leon, *Il capitalismo e lo stato. Crisi e trasformazione delle strutture economiche*, Castelvechi, Roma, 2014, 36 ss. che afferma di preferire l’espressione «mercato della forza lavoro» in quanto in tal modo «il lavoratore si separa dalla sua prestazione per evitare che una merce, come la forza lavoro, trasformi in merce la persona del lavoratore». Per una approfondita riflessione sul tema della forza lavoro come “merce”, cfr. K. Polanyi, *La grande trasformazione* (1944), Einaudi, Torino, 2010, *passim*, spec. 94-95, 167 ss. e 227.

<sup>65</sup> Da ultimo, sulle implicazioni di quella fase, cfr. A. Somma, *Stato del benessere o benessere dello Stato? Giustizia sociale, politiche demografiche e ordine economico nell’esperienza statunitense*, in *Quaderni fiorentini*, 2017, 417 ss., spec. 432 ss. Se si vuole, in proposito, cfr. anche F. Saitto, *Dalla Gilded Age al New Deal: Diritti e federalismo nella Lochner Era*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 669 ss., spec. 697.

<sup>66</sup> Cfr. M. Everson, R. Correia Gonçalves, *Article 16*, cit., 458 ss., per la citazione 461, dove poi si legge che «Article 16 has yet to emerge as a factor within jurisprudence on the liberalising reach of the four freedom of the TFEU» e che in questa prospettiva «the Court of Justice may, in the future, be increasingly required to engage with far more contested process of socially and politically embedded constitutional adjudication» (462).

legislatore nazionale per intervenire e bloccare una procedura di licenziamento collettivo nel caso di specie «non sono precisi e non riposano, dunque, su condizioni oggettive e controllabili, [andando così] oltre quel che è necessario per conseguire gli obiettivi indicati e non [potendo] pertanto soddisfare quanto esige il principio di proporzionalità»<sup>67</sup>. In merito, si può rilevare che, viceversa, nella citata sentenza *Ledra Advertising* (cfr. *supra* § 2), in cui si è intravisto uno spiraglio per aver soddisfazione di eventuali violazioni dei diritti sanciti nella Carta attraverso la possibilità di ottenere il risarcimento per danno extra-contrattuale, la Corte ha escluso che le limitazioni apprestate in attuazione dei *Memorandum* potessero in quel caso considerarsi sproporzionate<sup>68</sup>. E, da questi passaggi, si evince, viepiù, come il rischio

---

<sup>67</sup> § 100 della sentenza *AGET Iraklis* (§§ 96 ss.). La Corte giunge ad affermare che «l’eventuale esistenza, in uno Stato membro, di un contesto caratterizzato da una crisi economica acuta e da un tasso di disoccupazione particolarmente elevato [non] autorizza uno Stato membro a privare di effetto utile le disposizioni della suddetta direttiva, non contenendo, infatti, quest’ultima alcuna clausola di salvaguardia che autorizzi una deroga in via eccezionale alle disposizioni di armonizzazione in essa contenute al ricorrere di un contesto nazionale del genere», § 106; ai paragrafi 107 e 108 viene poi precisato: «Per quanto attiene, in secondo luogo, all’articolo 49 TFUE, occorre ricordare che, al di fuori della possibilità che taluni ostacoli alla libertà di stabilimento risultanti da provvedimenti nazionali possano, conformemente alla giurisprudenza della Corte e alle condizioni ricordate al punto 61 della presente sentenza, essere giustificati alla luce di ragioni imperative di interesse generale, i Trattati, per contro, non prevedono che, al di fuori delle suddette ipotesi, si possa derogare a tale disposizione del diritto primario o che quest’ultima possa, come sembra suggerire il giudice del rinvio con la sua seconda questione, essere puramente e semplicemente disapplicata, per l’esistenza di un contesto nazionale come quello menzionato al punto 105 della presente sentenza. Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l’eventuale esistenza, in uno Stato membro, di un contesto caratterizzato da una crisi economica acuta e da un tasso di disoccupazione particolarmente elevato non è atta ad incidere sulle risposte fornite alla prima questione».

<sup>68</sup> E infatti si legge che «l’adozione di un protocollo d’intesa come quello risultante dai negoziati tra le autorità cipriote e, segnatamente, la Commissione risponde a un obiettivo di interesse generale perseguito dall’Unione, vale a dire quello di garantire la stabilità del sistema bancario della zona euro nel suo complesso». Ed è proprio per raggiungere «l’obiettivo di assicurare la stabilità del sistema bancario nella zona euro, e alla luce del rischio imminente di perdite finanziarie cui sarebbero stati esposti i depositanti presso le due banche interessate in caso di fallimento di queste ultime, [che] simili misure non costituiscono un intervento sproporzionato e inammissibile che pregiudica la sostanza stessa del diritto di proprietà dei ricorrenti» (*Ledra Advertising*, §§ 71-72; 74). Considera in linea con la giurisprudenza in materia

sistemico per le banche rientri nelle limitazioni ammissibili ai sensi dell’art. 52 della CDFUE<sup>69</sup>.

Non stupisce, allora, che Dieter Grimm abbia messo in luce come «the expanded scope of Charter rights and the salience of the four fundamental freedoms impose the ECJ’s preference for economic freedoms on the member states, whose constitutional courts tend [on the contrary] to prioritize personal, communicative, cultural and social rights over economic liberties»<sup>70</sup>. In definitiva, la Corte sembra, infatti, non intenzionata ad attestarsi come un interlocutore in ambito sociale, preferendo per certi versi assecondare, anche nelle modalità con cui sviluppa il suo ragionamento e utilizza il principio di proporzionalità<sup>71</sup>,

---

di diritto di proprietà l’affermazione (§ 70) per cui sono restrizioni legittime al diritto solo quelle effettivamente consone a obiettivi di interesse generale che non arrivino a ledere la sostanza stessa tramite interventi sproporzionati R. Sapienza, *Art. 17*, cit., 335. Sul caso, problematicamente, cfr. anche M. Goldmann, *The Great Recurrence: Karl Polanyi and the crises of the European Union*, cit., 283-284.

<sup>69</sup> In materia di restrizioni ammissibili alla libertà di stabilimento, pare interessante richiamare una recente sentenza della Corte di Giustizia che, citando la sentenza *AGET Iraklis*, sottolinea come «la tutela degli interessi dei creditori e dei soci di minoranza è ricompresa tra le ragioni imperative d’interesse generale riconosciute dalla Corte (v., in tal senso, sentenza del 13 dicembre 2005, *SEVIC Systems*, C-411/03, EU:C:2005:762, punto 28 e giurisprudenza ivi citata). Lo stesso vale per la tutela dei lavoratori (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2016, *AGET Iraklis*, C-201/15, EU:C:2016:972, punto 73 e giurisprudenza ivi citata)» e «pertanto, gli articoli 49 e 54 TFUE non ostano, in linea di principio, a misure di uno stato membro volte ad evitare che gli interessi dei creditori, dei soci di minoranza nonché dei lavoratori di una società, che è stata costituita in conformità al diritto dello stesso e continua ad esercitare la propria attività nel territorio nazionale, siano ingiustamente colpiti dal trasferimento della sede legale di detta società e dalla sua trasformazione in una società retta dal diritto di un altro stato membro» (Sentenza del 25 ottobre 2017, *Polbud – Wykonawstwo*, Causa C-106/16, §§54-55). Viene, però, infine affermato che «gli articoli 49 e 54 TFUE devono essere interpretati nel senso che ostano alla normativa di uno stato membro che subordina il trasferimento della sede legale di una società costituita ai sensi del diritto di uno stato membro verso il territorio di un altro stato membro, ai fini della sua trasformazione in una società soggetta al diritto di tale secondo stato membro, conformemente alle condizioni poste dalla legislazione di quest’ultimo, alla liquidazione della prima società».

<sup>70</sup> D. Grimm, *The Democratic Costs of Constitutionalization: The European Case*, in Id., *Constitutionalism. Past, Present, Future*, Oxford University Press, Oxford, 2016, 305.

<sup>71</sup> Cfr. in merito le recenti riflessioni di G. Scaccia, *Proporzionalità e bilanciamento tra diritti nella giurisprudenza delle corti europee*, cit., spec. 22 ss., dove si legge, conclusivamente, che «far valere nei rapporti orizzontali fra privati la libertà

quello che è stato definito un «“business-friendly” environment»<sup>72</sup>, così contribuendo in modo decisivo a plasmare un certo ordine politico.

Se ciò è vero, non può però essere sottovalutato che la Corte ha svolto, sin dagli anni Sessanta, un ruolo di primo piano nel processo di integrazione, favorendo una progressiva affermazione unitaria del diritto europeo in ambito economico, non certo perché abbia una «liberalizing tendency», ma piuttosto in quanto «pursues the treaty goal to establish and maintain the single market»<sup>73</sup>. Del resto, dovrebbe spettare prima di tutto alla politica favorire un autentico sviluppo in senso democratico degli assetti istituzionali europei<sup>74</sup>.

#### *4. L’incorporazione del Fiscal Compact nell’ordinamento giuridico europeo e la sfida della convergenza in materia sociale*

Si è visto come la Corte di Giustizia tenda ad esercitare un sindacato in materia di diritti sociali in Europa ispirato da una evidente cautela, innescando così, tuttavia, il rischio di una tutela sbilanciata in favore degli interessi del mercato. Aspettarsi che la giurisprudenza sciogla i nodi che caratterizzano il processo di integrazione europea

---

di contratto dell’imprenditore e contrapporla ai diritti collettivi delle organizzazioni sindacali significa entrare all’interno della dinamica conflittuale laburistica rafforzando la posizione del datore di lavoro privato. Il sistema delle relazioni sociali, in tal modo, è parzialmente sottratto alla logica dell’autoregolazione attraverso il confronto dialettico fra impresa e sindacato e attratto nella sfera della discrezionalità legislativa, conformata *ab externo* dalla giurisprudenza delle Corti europee» (24).

<sup>72</sup> Così C. Barnard, *The Charter in Time of Crisis: a Case Study of Dismissal*, cit., 251. Ciò va anche considerato alla luce di quella giurisprudenza della Corte di Giustizia che, di fatto, sembra riconoscere effetti orizzontali alla libertà sancita dall’art. 16 CDFUE: in merito cfr. valutazioni problematiche in M. Everson, R. Correia Gonçalves, *Article 16*, cit., spec. 450-451.

<sup>73</sup> Così D. Grimm, *The Democratic Costs of Constitutionalization: The European Case*, cit., 301 ss., per le citazioni, 307. Cfr. anche, per l’idea che il «market paradigm has become prevalent», M. Goldmann, *The Great Recurrence: Karl Polanyi and the crises of the European Union*, cit., 280 che chiosa affermando come la sentenza *Dano* metterebbe a nudo «the cracks in the idea of European integration as a peace project».

<sup>74</sup> Significative notazioni critiche su come si è concretamente sviluppato il processo di integrazione e su come questo, se condotto in assenza di un vero coordinamento politico, rischi di danneggiare i sistemi di *welfare* di alcuni stati membri, in F.W. Scharpf, *The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a “social market economy”*, in *Socio-Economic Review*, 2010, 211 ss.



sarebbe chiedere troppo ai giudici di Lussemburgo, che, in effetti, devono esercitare con una certa prudenza il loro magistero, essendo anch’essi vincolati ai Trattati e, con essi, al principio di attribuzione, su cui vigilano attentamente, ormai, le corti costituzionali nazionali e, in particolare, il Tribunale costituzionale tedesco<sup>75</sup>.

Spetta, del resto, primariamente alla politica individuare le basi di un nuovo assetto istituzionale che renda al contempo *responsive* e *accountable* il livello decisionale europeo, riconfigurandone anche le competenze e gli ambiti di intervento e ridimensionando quel “vuoto”, così difficile da governare, che si è creato in seguito alla disarticolazione dell’equilibrio su cui si reggevano i rapporti tra stati membri e Unione europea<sup>76</sup>. Non è un caso se, in questa fase, alcune prese di posizione hanno prefigurato un ritorno a un equilibrio incentrato esclusivamente sul mercato secondo una prospettiva in fondo ripiegata sul paradigma funzionalista, facendo perno sull’idea di rinunciare a un’integrazione di rilievo propriamente “costituzionale” in favore di una sua concezione

---

<sup>75</sup> Cfr. in proposito la decisione Mangold/Honeywell del *BVerfG* (*Beschluss* del 06 luglio 2010 – 2 BvR 2661/06) che rispondeva proprio a una sentenza della CGUE in materia di discriminazione, età del lavoratore e interpretazione del diritto dell’Unione su cui cfr. almeno F. Fontanelli, *All’s well that ends Honeywell*, in *diritticomparati.it*, 2010. Di recente, utilizzando il medesimo parametro della discriminazione per età, la Corte è giunta a negare l’esistenza di alcuna discriminazione però nel caso, piuttosto controverso, C-143/16, Sentenza della Corte (Prima sezione) del 19 luglio 2017 *Abercrombie & Fitch Italia Srl contro Antonino Bordonaro* in cui si legge che «Tenuto conto delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla questione sollevata dichiarando che l’articolo 21 della Carta nonché l’articolo 2, paragrafo 1, l’articolo 2, paragrafo 2, lettera a), e l’articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2000/78 devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una disposizione, quale quella di cui al procedimento principale, che autorizza un datore di lavoro a concludere un contratto di lavoro intermittente con un lavoratore che abbia meno di 25 anni, qualunque sia la natura delle prestazioni da eseguire, e a licenziare detto lavoratore al compimento del venticinquesimo anno, giacché tale disposizione persegue una finalità legittima di politica del lavoro e del mercato del lavoro e i mezzi per conseguire tale finalità sono appropriati e necessari» (§47). Per una dettagliata analisi delle possibili differenti implicazioni di alcune delle più significative decisioni della Corte di giustizia in materia di discriminazione per età, cfr. T. Tridimas, *Constitutional Review of Member State Action: The Virtues and Vices of an Incomplete Jurisdiction*, cit., spec. 745 ss.

<sup>76</sup> Cfr. P. Mair, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti* (2013), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016. Anche M. Ferrera, *Rotta di collisione. Euro contro Welfare?*, cit., 104 chiarisce che «spetta alla politica» il compito di riconciliare «quei principi ordinatori della politica europea che il processo di integrazione e l’euro in particolare hanno messo in reciproco contrasto».

primariamente amministrativa che risolve *in apicibus* il problema del *democratic deficit*<sup>77</sup>. Sembrano, in definitiva, lontani i tempi in cui Siedentop e Habermas dibattevano del processo di integrazione come un ambito in cui realizzare una nuova idea di democrazia sovranazionale dal respiro costituzionale<sup>78</sup>.

Quasi per un’eterogenesi dei fini, dopo gli ultimi anni, in cui molto si è discusso in merito al futuro dell’integrazione europea, proprio il *Fiscal Compact* sembra però essere divenuto il crocevia di un vivace dibattito sul futuro dell’integrazione europea. È, infatti, l’art. 16 del TSCG che, come noto, stabilisce l’impegno degli stati contraenti ad integrare i principi del patto fiscale nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea<sup>79</sup>. Si proietta così sul processo di integrazione una profonda contraddizione che deve tentare di conciliare un irrigidimento della regola del divieto di indebitamento, prevalentemente in virtù di una attenta vigilanza preventiva in sede di semestre europeo e la sempre più netta centralità dell’obiettivo di medio termine, con alcune delle aperture che sono state preannunciate verso un governo europeo dell’economia che risponda più sensibilmente ai principi della democrazia e apra a una profonda riforma degli assetti istituzionali europei. Gli ultimi sviluppi di questo itinerario, invero insoddisfacenti per il momento<sup>80</sup>, hanno di recente trovato un provvisorio punto di arrivo in un insieme molto

---

<sup>77</sup> Cfr. in proposito le riflessioni di M. Benvenuti, *Libertà senza liberazione*, cit., spec. 177 ss. Cfr., sul superamento del *democratic deficit* e il problema del *democratic disconnect*, P.L. Lindseth, *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford university press, New York, 2010. Ma cfr. anche, per un itinerario di ripensamento del processo di integrazione, anche A. Somek, *The Cosmopolitan Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

<sup>78</sup> Cfr. L. Siedentop, *La democrazia in Europa* (2000), Einaudi, Torino, 2001 e J. Habermas, *Why Europe needs a Constitution*, in *New Left Review*, 2001, 5 ss.

<sup>79</sup> «Al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato, sulla base di una valutazione dell’esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull’Unione europea e del trattato sul funzionamento dell’Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea». Sulle origini e sulla traiettoria di questo processo nel suo complesso, cfr., in questo numero, C. Caruso, *Le prospettive di riforma dell’Unione economico-monetaria e il mito dell’unità politica europea*, spec. § 6.

<sup>80</sup> Molto criticamente si è espresso sul pacchetto di riforme proposto A. Somma, *L’Europa tedesca sempre più irriformabile. Il non paper di Schäuble e le nuove iniziative della Commissione*, in *Micromega*, 2017 (disponibile al link: <http://temi.repubblica.it/micromega-online/europa-tedesca-sempre-piu-irriformabile/>).

articolato di proposte della Commissione, presentate il 6 dicembre 2017, che raccolgono una comunicazione sulla tabella di marcia da seguire verso il completamento dell’unione economica e monetaria<sup>81</sup>, una comunicazione sul Ministro europeo dell’economia e delle finanze<sup>82</sup>, una comunicazione sui nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell’Unione<sup>83</sup>, una proposta di regolamento del Consiglio sull’istituzione di un Fondo Monetario Europeo<sup>84</sup>, una proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l’orientamento di bilancio a medio termine negli stati membri specificamente mirato all’inserimento dei principi fondamentali contenuti nell’art. 3 del *Fiscal Compact* nel diritto europeo a Trattati invariati<sup>85</sup>, una proposta di regolamento di Parlamento e Consiglio che interviene sul regime dei fondi europei<sup>86</sup> e una proposta di regolamento per aumentare la dotazione finanziaria a sostegno delle riforme strutturali<sup>87</sup>.

Parlamento e Commissione, nelle loro prese di posizione precedenti in materia, hanno da tempo dimostrato di voler collegare i prossimi passaggi legati a possibili trasformazioni istituzionali in merito agli assetti del governo dell’economia, che necessiterebbero di una più vasta legittimazione democratica e una maggiore trasparenza, con un’espansione delle tutele sociali a livello europeo, un riordino delle modalità di redistribuzione delle risorse tramite i fondi europei e un maggior coordinamento sul piano politico-finanziario. Sono per l’appunto espressione di questa tensione le proposte di introdurre una vera capacità di bilancio europea e di istituire un Ministro delle Finanze in Europa<sup>88</sup>.

---

<sup>81</sup> COM(2017) 821 final.

<sup>82</sup> COM(2017) 823 final.

<sup>83</sup> COM(2017) 822 final.

<sup>84</sup> COM(2017) 827 final, cui è allegato un documento recante una proposta di regolamento del Consiglio circa lo statuto del FME.

<sup>85</sup> COM(2017) 824 final.

<sup>86</sup> COM(2017) 826 final.

<sup>87</sup> COM(2017) 825 final.

<sup>88</sup> Sulle possibili traiettorie volte a dare vita a un nuovo assetto istituzionale in Europa, valorizzando per l’appunto la *fiscal capacity* dell’UE e i rapporti tra il vertice euro dei capi di stato e di governo, l’Eurogruppo e il sistema di cooperazione interparlamentare europeo, cfr. le riflessioni di A. Manzella, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, in A. Manzella, N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, spec. 9 ss.

In questa prospettiva, potenzialmente di grande rilievo, sembra collocarsi la proposta, certo non nuova e da definire in modo più dettagliato nelle sue reali implicazioni<sup>89</sup>, di istituzionalizzare un codice di convergenza e competitività in Europa, volto anche a riavvicinare le tutele in materia di diritti sociali tra i diversi stati europei. L’idea, invero rimasta marginale nelle proposte presentate a dicembre 2017, di una convergenza in questo ambito risale indietro nel tempo, perlomeno, in un suo primo accenno, al Patto Euro Plus del 2011, non a caso denominato “Coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza”.

È, tuttavia, in particolare con il “Piano per un’Unione economica e monetaria autentica e approfondita: avvio del dibattito europeo”<sup>90</sup> che si sarebbe più esattamente tematizzata la costruzione di uno strumento di

---

<sup>89</sup> Mette in luce gli aspetti critici di questo strumento di convergenza, attraverso le prese di posizione del Consiglio europeo e le obiezioni ad esso mosse dal Comitato economico e sociale europeo, A. Somma, *Europa a due velocità. Postpolitica dell’Unione europea*, cit., 156 ss., affermando come esso sembri per il momento accantonato, in quanto la Commissione, nel suo *Documento di riflessione sull’approfondimento dell’Unione economica e monetaria* del 31 maggio 2017 ([https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_it.pdf)) ne avrebbe collegato l’operatività a un flusso maggiore di risorse, specialmente dove si legge che «alcune idee vanno ben al di là di un meccanismo di finanziamento e non si limitano all’obiettivo di attenuare gli shock economici. Un bilancio della zona euro potrebbe perseguire traguardi più ambiziosi, in materia sia di convergenza che di stabilizzazione, e richiederebbe un flusso stabile di entrate. Potrebbe essere un obiettivo di più lungo termine, tenuto conto anche della sua relazione con il bilancio generale dell’UE in futuro con l’aumento del numero di paesi della zona euro» (27). Più immediato, invece, sarebbe pertanto il ricorso ai fondi.

<sup>90</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione COM(2012) 777 final: “Un piano per un’Unione economica e monetaria autentica e approfondita: avvio del dibattito europeo” del 28 novembre 2012 in cui si affermava che «La prossima fase del coordinamento delle politiche fiscali ed economiche e la fase iniziale corrispondente della creazione di una capacità fiscale potrebbero essere riunite in uno “strumento di convergenza e di competitività”» (13). Obiettivo principale era favorire l’inserimento nelle procedure della *governance* europea il coordinamento *ex ante* delle grandi riforme e creazione dello “strumento di convergenza e di competitività” (21 ss.). In particolare, in questa versione iniziale, si poteva leggere che «la proposta relativa allo “strumento di convergenza e di competitività” includerebbe accordi contrattuali corredati da un sostegno finanziario» (22), ispirandosi all’idea per cui «lo strumento combinerebbe approfondimento dell’integrazione della politica economica e sostegno finanziario, e quindi rispetterebbe il principio secondo cui i passi verso una maggiore responsabilità e un’accresciuta disciplina economica vanno associati ad una maggiore solidarietà» (22).

convergenza<sup>91</sup>. Nelle idee della Commissione, il nuovo strumento avrebbe dovuto operare sulla falsariga del vigente quadro di sorveglianza, ovvero la procedura per evitare possibili squilibri macroeconomici, ed era pensato per prevenire shock asimmetrici sulla base di accordi di tipo contrattuale che avrebbero dovuto anche includere un sostegno finanziario. Nella comunicazione si leggeva anche che era necessario «promuovere il coordinamento e la sorveglianza delle politiche sociali e del lavoro nel quadro della *governance* dell’UEM», favorendo «la convergenza in questi settori»<sup>92</sup>.

In due successive comunicazioni della Commissione a Parlamento e Consiglio viene ribadito che la sorveglianza è la premessa di una sana politica comune in materia di grandi riforme<sup>93</sup> e che è necessario procedere alla creazione di un vero e proprio strumento di convergenza<sup>94</sup>. È nello specifico in quest’ultima comunicazione che si delinea con più chiarezza come l’idea della solidarietà in Europa andrebbe a coordinarsi con una politica di sostegno economico, in un’ottica in cui restano comunque preminenti equilibrio di bilancio e principio di responsabilità<sup>95</sup>. Proprio l’accordo contrattuale e il sostegno finanziario condizionato andrebbero a costituire i due pilastri su cui costruire lo strumento di convergenza secondo la Commissione.

In seguito, Commissione e Parlamento hanno continuato il loro dialogo sulla necessità di *Potenziare la dimensione sociale dell’Unione*

---

<sup>91</sup> Questi documenti si collegano strutturalmente con il Rapporto dei quattro presidenti del giugno 2012 e poi con quello dei cinque presidenti del giugno 2015 in un dialogo continuo tra i molti attori istituzionali a livello europeo: cfr. in merito a questa intensa attività politico-istituzionale L. Gianniti, *Dal Rapporto dei 4 Presidenti del 2012 a quello dei 5 Presidenti del 2015: prime note sull’evoluzione della governance economica dell’Unione*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 389 ss.

<sup>92</sup> COM(2012) 777 final, 29.

<sup>93</sup> COM(2013) 166 final del 20 marzo 2013: Verso un’Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Coordinamento *ex ante* delle grandi riforme di politica economica previste

<sup>94</sup> COM(2013) 165 final del 20 marzo 2013: Verso un’Unione economica e monetaria autentica e approfondita Creazione di uno strumento di convergenza e di competitività.

<sup>95</sup> Cfr. il punto dove si legge: «Lo strumento di convergenza e di competitività proposto dalla Commissione ingloba sia il concetto di contratti reciprocamente concordati che quello di meccanismo di solidarietà. L’interazione fra i due pilastri comporterebbe una solidarietà sotto forma di assistenza finanziaria per rafforzare la responsabilità economica e la disciplina di bilancio, definita con precisione e vincolata a condizioni per mezzo di “accordi contrattuali”» (2).

*economica e monetaria*<sup>96</sup>. Ma, con la Relazione della Commissione Affari costituzionali sui problemi costituzionali dell’Unione europea, su suggerimento della Commissione per i problemi economici e monetari, è nello specifico il Parlamento che si appropria dell’idea di realizzare uno strumento di convergenza<sup>97</sup>. Pur contestando l’idea di ricorrere a veri e propri “accordi contrattuali” come proposto dalla Commissione<sup>98</sup>, in questo documento si collega l’integrazione nel diritto dell’Unione europea di vari accordi, tra cui il TSCG e il MES<sup>99</sup>, con la volontà di

---

<sup>96</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione a Parlamento e Consiglio così intitolata del 2 ottobre 2013 e la di poco successiva Risoluzione del Parlamento europeo del 21 novembre 2013 sulla comunicazione della Commissione “Potenziare la dimensione sociale dell’Unione economica e monetaria” (UEM) (2013/2841(RSP)) - P7\_TA(2013)0515.

<sup>97</sup> A7-0372/2013 – Relazione sui problemi costituzionali di una *governance* a più livelli nell’Unione europea (2012/2078(INI)) del 15 novembre 2013.

<sup>98</sup> Cfr. Relazione sui problemi costituzionali di una *governance* a più livelli nell’Unione europea, 11 dove si legge che il Parlamento «non è d’accordo con l’uso del termine “patti contrattuali” e incoraggia a cercare modi migliori per collegare formalmente i fondi messi a disposizione nel quadro dello strumento di competitività e convergenza (CCI) e le riforme strutturali, e ribadisce che la mancanza di competenze e di poteri dell’Unione può essere superata, ove necessario, ricorrendo alle procedure appropriate stabilite nei trattati o, in assenza di un’idonea base giuridica, modificando i trattati».

<sup>99</sup> Cfr. Relazione sui problemi costituzionali di una *governance* a più livelli nell’Unione europea, 16. La proposta è stata ripresa anche, nel suo collegarsi con l’istituzione della figura del Ministro delle Finanze europeo, dal Presidente della Commissione Juncker nel suo discorso sullo stato dell’Unione pronunciato il 13 settembre 2017 nella parte in cui si legge: «La zona euro è più resiliente oggi che negli anni passati. Ora abbiamo il meccanismo europeo di stabilità che ritengo debba gradualmente assurgere a Fondo monetario europeo e debba comunque essere saldamente ancorato alle norme e alle competenze dell’Unione europea. La Commissione presenterà proposte concrete su tale punto in dicembre. Abbiamo bisogno di un ministro europeo dell’Economia e delle finanze: un ministro europeo che promuova e sostenga le riforme strutturali nei nostri stati membri. Il ministro potrà basarsi sul lavoro che la Commissione porta avanti dal 2015 con il servizio di assistenza per le riforme strutturali. Il nuovo ministro dovrebbe coordinare tutti gli strumenti finanziari che l’UE può attivare se uno Stato membro è in recessione o è colpito da una grave crisi. Non sto chiedendo questa nuova funzione tanto per parlare. Sto chiedendo efficienza. Le funzioni di ministro dell’Economia e delle finanze dovrebbero spettare al Commissario per gli affari economici e finanziari, idealmente anche vicepresidente, che dovrebbe anche presiedere l’Eurogruppo. Il ministro dell’Economia e delle finanze dovrà rispondere del suo operato al Parlamento europeo. Non abbiamo bisogno di strutture parallele. Né abbiamo bisogno di un bilancio per la zona euro; quel che serve è una forte linea di bilancio nel bilancio dell’UE. Non sono nemmeno favorevole

sancire contestualmente «un forte pilastro sociale» cui lo strumento di convergenza doveva essere funzionale<sup>100</sup>. Lo strumento di convergenza e competitività, in questa prospettiva, presuppone una maggiore capacità fiscale dell’UE, che dovrebbe avere anche la possibilità di beneficiare di nuove entrate. Si auspica, inoltre, che la disciplina di bilancio nell’area euro non venga più misurata solo sulla base di parametri fiscali e macroeconomici. Si afferma, infatti, che questi avrebbero dovuto essere «integrati, su un piano di parità, da parametri di riferimento occupazionali e sociali, oltre che da relazioni sullo stato di avanzamento delle riforme strutturali, al fine di garantire un livello adeguato ed efficace di investimenti sociali e assicurare quindi la sostenibilità di un’Unione europea sociale in una prospettiva di lungo termine»<sup>101</sup>.

A seguito di un’importante Relazione sulla capacità di bilancio della Commissione per i bilanci e della Commissione per i problemi economici e monetari<sup>102</sup>, il tema è stato poi rilanciato in tre recenti risoluzioni del Parlamento europeo votate il 16 febbraio 2017<sup>103</sup>, che riprendono e sviluppano alcuni temi già indicati in precedenti prese di posizione, proponendo anche significativi itinerari di riforma<sup>104</sup>. E, in

---

all’idea di un parlamento separato per la zona euro» (disponibile al link: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_it.htm)). Sulle proposte di riforma del MES e alcune problematiche legate alla prospettiva di una sua trasformazione in un’istituzione europea cfr. da ultimo L. Gianniti, *La riforma del meccanismo europeo di stabilità. Un nodo critico nello sviluppo del processo di integrazione europea*, in *Nomos*, 2017.

<sup>100</sup> Relazione sui problemi costituzionali di una *governance* a più livelli nell’Unione europea, 14.

<sup>101</sup> Relazione sui problemi costituzionali di una *governance* a più livelli nell’Unione europea, 24.

<sup>102</sup> A8-0038/2017- Relazione sulla capacità di bilancio della zona euro (2015/2344(INI)) del 13 febbraio 2017.

<sup>103</sup> Si fa riferimento alla Risoluzione del Parlamento europeo sul miglioramento del funzionamento dell’Unione europea sfruttando le potenzialità del Trattato di Lisbona (P8\_TA(2017)0049), alla Risoluzione del Parlamento europeo sulla capacità di bilancio della zona euro (P8\_TA(2017)0050) e alla Risoluzione del Parlamento europeo sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell’attuale struttura istituzionale dell’Unione europea (P8\_TA(2017)0048).

<sup>104</sup> Come per esempio nella Relazione sui problemi di una *governance* a più livelli dell’Unione europea della Commissione per gli affari costituzionali di cui sono stati relatori Roberto Gualtieri e Rafal Trzaskowski del 15 novembre 2013 e la Relazione sulla capacità di bilancio della zona euro della Commissione per i bilanci e della Commissione per i problemi economici, relatori Reimer Böge e Pervenche Berès, del 13 febbraio 2017.

risposta a quei documenti ma anche a seguito di una specifica Risoluzione del PE sul punto<sup>105</sup>, appaiono le prese di posizione della Commissione sul Pilastro europeo dei diritti sociali<sup>106</sup>, privo al momento di alcuna *enforceability* giurisdizionale, rimesso all’intermediazione del potere politico, ma che sembra rivestire un certo rilievo, essendo stata da ultimo approvata una proclamazione inter-istituzionale di Consiglio, Parlamento e Commissione che ne ribadisce i contenuti<sup>107</sup>, e la più celebre Dichiarazione di Roma<sup>108</sup>. Queste prese di posizione,

---

<sup>105</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017 su un pilastro europeo dei diritti sociali (P8\_TA(2017)0010), in cui torna più volte il riferimento all’idea della necessità di una convergenza verso l’alto dei sistemi economici e sociali europei e di una convergenza sociale nell’Unione tenendo conto delle peculiarità nazionali.

<sup>106</sup> Cui vanno ricondotte in particolare la Raccomandazione (UE) 2017/761 della Commissione del 26 aprile 2017 sul pilastro europeo dei diritti sociali collegata ad una comunicazione “Istituzione di un Pilastro europeo dei diritti sociali” (COM (2017)250) e la proposta di “Proclamazione interistituzionale sul Pilastro europeo dei diritti sociali” (COM (2017) 251), accompagnate da un Documento di riflessione sulla dimensione sociale europea (COM (2017) 206 final). Questi documenti rappresentano un approdo interlocutorio delle dichiarazioni del Presidente Juncker che, nel discorso sullo stato del 9 settembre 2015, aveva affermato: «voglio sviluppare un pilastro europeo dei diritti sociali, che tenga conto delle mutevoli realtà delle società europee e del mondo del lavoro e che possa fungere da bussola per una rinnovata convergenza nella zona euro. Questo pilastro europeo dei diritti sociali dovrebbe venire a integrare i risultati che abbiamo già raggiunto insieme in materia di protezione dei lavoratori nell’UE. Mi aspetto che le parti sociali svolgano un ruolo centrale in questo processo. Ritengo opportuno iniziare con questa iniziativa all’interno della zona euro, permettendo agli altri Stati membri dell’UE di aderirvi se lo desiderano» (cfr. il link [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-15-5614\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_it.htm)). L’insieme di queste iniziative, unitamente al coinvolgimento del Parlamento europeo e delle parti sociali, al combinarsi di strumenti legislativi e non per l’attuazione del Pilastro e all’impegno di un contributo finanziario tramite il ricorso a fondi europei, sembra preludere a un rilancio in forme nuove del metodo aperto di coordinamento come strumento per ottenere una progressiva convergenza in ambiti materiali che non sono di competenza dell’Unione. In merito, cfr. F. Giglioni, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, ETS, Pisa, 2012, spec. 49 ss.

<sup>107</sup> Ciò è avvenuto il 17 novembre 2017 a Göteborg dopo il voto del Consiglio del 23 ottobre 2017 in cui i ministri dell’occupazione e della politica sociale dell’UE hanno approvato all’unanimità il testo della Proclamazione.

<sup>108</sup> Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea del 25 marzo 2017. È in particolare al punto 3 che si legge: «Un’Europa sociale: un’Unione che, sulla base di una crescita sostenibile, favorisca il progresso economico e sociale, nonché la coesione e la convergenza, difendendo nel contempo l’integrità del mercato interno; un’Unione che



sicuramente di dubbia efficacia giuridica e proiettate verso il futuro, sono tra loro disomogenee, coniugando elementi volontaristici, che puntano a difficili e impegnative modifiche dei Trattati, con altri più realistici, che spingono per avviare cambiamenti più puntuali anche senza intervenire direttamente sui testi fondamentali. E tuttavia, per quanto ne sia stata denunciata una complessiva inadeguatezza<sup>109</sup>, dalla loro lettura è possibile dedurre, con intensità diverse, una evidente consapevolezza dell’inestricabile collegamento tra mercato, democrazia e questione sociale.

Dall’analisi dei testi, emerge, inoltre, la forte volontà di conciliare nelle procedure di governo dell’economia la dimensione nazionale con quella sovranazionale, garantendo una maggiore considerazione del principio democratico, anche in ragione della europeizzazione di quegli accordi che sono stati conclusi al di fuori del diritto dell’UE, da riportare non solo sotto il controllo del PE, ma anche dei vari parlamenti nazionali. Una valorizzazione di quelle sinergie che possono scaturire da una rinnovata cooperazione tra le due componenti della democrazia rappresentativa europea, così come declinata nell’art. 10 TUE<sup>110</sup>, si collega, almeno in linea teorica, con il rilancio di una politica della solidarietà in Europa che riesca a emancipare la responsabilità e il rifiuto di ogni azzardo morale da una condizionalità che ha assunto per molti

---

tenga conto della diversità dei sistemi nazionali e del ruolo fondamentale delle parti sociali; un’Unione che promuova la parità tra donne e uomini e diritti e pari opportunità per tutti; un’Unione che lotti contro la disoccupazione, la discriminazione, l’esclusione sociale e la povertà; un’Unione in cui i giovani ricevano l’istruzione e la formazione migliori e possano studiare e trovare un lavoro in tutto il continente; un’Unione che preservi il nostro patrimonio culturale e promuova la diversità culturale».

<sup>109</sup> Si sofferma sulle debolezze di queste dichiarazioni A. Somma, *Europa a due velocità. Postpolitica dell’Unione europea*, cit., 19 ss. che, pur riconoscendo che potrebbero considerarsi «un buon punto di partenza» (20), ne rileva non solo l’ambito ristretto di operatività, concentrato solo su tematiche lavoristiche, ma ne critica anche l’impianto complessivo che conferma un’idea dei diritti sociali come subordinati alle esigenze dell’equilibrio finanziario e più in generale delle libertà economiche, cosa che in fondo emergerebbe dalla lettura del Documento di riflessione sulla dimensione sociale europea (COM (2017) 206 final) della Commissione (21). Criticamente anche, in senso analogo, S. Giubboni, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quad. cost.*, 2017, pp. 953 ss.

<sup>110</sup> In merito, cfr. N. Lupo, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione “composita” dell’UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, 2014.

versi tratti punitivi, fino a compromettere, in alcuni contesti, la stessa operatività del principio democratico<sup>111</sup>.

Ciò appare particolarmente vero con riferimento al Pilastro dei diritti sociali che viene espressamente considerato come «parte integrante» del «processo di convergenza all’interno dell’Unione economica e monetaria»<sup>112</sup> e che, pur non essendo destinato ad ampliare le competenze dell’Unione, tende a valorizzare quelle espressamente già riconosciute e a rafforzare l’azione degli stati membri nel garantire una maggiore attenzione a questo versante del processo di integrazione.

L’impegno sul fronte del Pilastro dei diritti sociali, nella piena consapevolezza del rilievo che in questo ambito continuano a rivestire le scelte sovrane in materia welfaristica dei singoli stati membri, non sembra dunque un preludio per una *rottamazione di Maastricht*<sup>113</sup>, ma piuttosto per un suo aggiornamento e completamento. Se la convergenza, in questo ambito, deve puntare ad innalzare il livello di tutela dove necessario, senza abbassarlo altrove, l’attenzione eccessiva verso un uso austero delle risorse, il parallelo irrigidimento delle regole fiscali e il sospetto che il percorso di avvicinamento sia funzionale primariamente a sostenere un mercato più integrato, e non a contrastare dinamiche di esclusione sociale, restano senz’altro dei nodi problematici che delineano potenziali e rinnovati conflitti in questo ambito.

Non si intravede, però, la rinuncia a quella ricostruzione per cui gli stati restano entità sovrane che, come tali, «non *presuppongono* il sistema degli stati» in quanto «semmai essi stessi lo *generano*», proprio con l’obiettivo di prevenire il rischio che un sistema di relazioni altamente instabili porti alla loro autodistruzione<sup>114</sup>. L’Unione europea sembra

---

<sup>111</sup> Con riferimento alla vicenda greca cfr. A. Guazzarotti, *Crisi dell’euro e conflitto sociale. L’illusione della giustizia attraverso il mercato*, cit., 49 che vi intravede il «commissariamento di un ordinamento democratico-nazionale» e M. Benvenuti, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell’Unione europea*, cit., 126 ss.

<sup>112</sup> Così nella citata comunicazione *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali* COM(2017)250, 9-10.

<sup>113</sup> Cfr. A. Barba, M. D’Angelillo, S. Lehndorff, L. Paggi, A. Somma, *Rottamare Maastricht. Questione tedesca, Brexit e crisi della democrazia in Europa*, Derive&Approdi, Roma, 2016.

<sup>114</sup> G. Poggi, *La vicenda dello stato moderno. Profilo sociologico*, Il Mulino, Bologna, 1978, 133 che, con riferimento al sistema di diritto internazionale nel mondo occidentale, sottolinea come «questa configurazione delle relazioni tra le entità politiche

ancora oggi configurarsi allora come l’approdo più sofisticato di questa rappresentazione dei rapporti tra stati. Essa, infatti, almeno per ora, non genera gli stati, ma li *presuppone*. E, allo stesso tempo, però, sembra essere funzionale a garantirne la sopravvivenza in un’epoca in cui appare sempre più vero che «lo sviluppo industriale in sé e per sé» è divenuto un obiettivo politico su cui lo stato, a partire dagli anni Cinquanta e Sessanta, ha cominciato a fondare la sua legittimazione<sup>115</sup> (cfr. *infra* § 5).

Questo impegno politico a collegare strutturalmente democrazia e solidarietà nell’instaurazione di un processo di convergenza, che deve portare a ricostruire la fiducia verso un’Unione europea che sia realmente in grado di rispondere alle domande sociali che l’attuale fase pone, appare potenzialmente fruttuoso, anche perché, per il momento, sembra rinunciare a un’idea del processo integrativo volto a superare lo stato-nazione, per promuoverne, invece, una nuova concettologia che tenga conto del contesto storico in cui gli stati sono chiamati ad operare, provando in tal modo a rilanciare il processo di integrazione europea.

##### 5. *Il “trilemma” di Rodrik: globalizzazione e democrazia nel passaggio dallo stato-nazione allo stato membro dell’Unione europea*

In *Postwar*, Tony Judt ha sostenuto che «la pacifica e collaboratrice Europa postnazionale, fondata sul sistema assistenziale, non è nata da un progetto ottimistico, ambizioso e lungimirante [...], ma è stata figlia dell’ansia». Secondo lo storico inglese l’obiettivo primario era «tenere a bada il passato»<sup>116</sup> e da questa volontà emerse «una via specificamente “europea” per regolare rapporti sociali e relazioni tra stati»<sup>117</sup>. È proprio questo peculiare “modello europeo”, nella sua capacità di delineare una identità comune, che permette di sostenere che «l’Europa non sta rientrando nel suo inquietante passato di guerre: al contrario, ne sta uscendo», essendo, dopo lungo tempo, «finalmente giunto alla fine» il periodo postbellico<sup>118</sup>. L’idea è che sia erroneo contrapporre stati

---

più significative [...] è una situazione storicamente unica all’occidente post-medioevale» (134).

<sup>115</sup> Così G. Poggi, *La vicenda dello stato moderno. Profilo sociologico*, cit., 191.

<sup>116</sup> T. Judt, *Postwar. La nostra storia 1945-2005* (2005), Laterza, Roma-Bari, 2017, 9-10

<sup>117</sup> T. Judt, *Postwar. La nostra storia 1945-2005* (2005), cit., 11.

<sup>118</sup> T. Judt, *Postwar. La nostra storia 1945-2005* (2005), cit., 15.

nazionali e Unione europea in quanto entrambi si trovano in realtà «di fronte ad una serie senza precedenti di sfide economiche e sociali, prodotte da forze in larga misura al di fuori del loro controllo»<sup>119</sup>, ma anche che gli sviluppi seguiti alla caduta dell’Unione sovietica imponessero di ripensare i termini di un equilibrio europeo che stavano lentamente entrando in crisi, mostrando segni di grande vitalità e complessità.

Il punto cruciale dello scontro verteva proprio sul futuro dello stato-nazione perché, se da un lato «il ritorno a un mondo di stati-nazione autonomi e indipendenti [...] non era immaginabile» e l’integrazione sul piano economico aveva effettivamente costruito una solida rete di benefici da cui non era prima di tutto conveniente tornare indietro, la dimensione statale era ancora collegata all’integrazione sociale<sup>120</sup>. In fondo, questa posizione non è del tutto nuova. Anzi, essa sembra essere uno sviluppo, e in parte il miglioramento, di quella visione dell’integrazione europea che vedeva il processo di integrazione come lo strumento di un vero e proprio “salvataggio” dello stato-nazione, superando la visione di una irrisolvibile antitesi tra stati e Unione<sup>121</sup>.

Proprio nella lenta presa di coscienza di una più armonica coesistenza tra dimensione sovranazionale e statale sembra muovere la più recente riflessione in materia di integrazione europea che, superata quella prospettiva statuale e federalista come approdo finale del processo integrativo che affondava le sue radici nelle pagine del Manifesto di Ventotene<sup>122</sup>, sembra piuttosto concentrata, da un lato, sulla costruzione

<sup>119</sup> T. Judt, *Postwar. La nostra storia 1945-2005* (2005), cit., 909.

<sup>120</sup> T. Judt, *Postwar. La nostra storia 1945-2005* (2005), cit., 983-984.

<sup>121</sup> È la celebre tesi di A. S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State* (1992), Routledge, London, 1994.

<sup>122</sup> Su alcune visioni dell’integrazione europea in quegli anni, cfr. A. Di Martino, *Ventotene. Un progetto politico per l’unità federale europea*, in A. Buratti, M. Fioravanti (a cura di), *I Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-48)*, Carocci, Roma, 2010, 68 ss. Sulla complessità e le peculiarità che connotano il “cammino della democrazia federalistica” in Europa, ma anche le virtù che possono comunque essere espresse dal “principio federativo” anche al di fuori della dimensione statuale, cfr. in particolare P. Ridola, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., spec. 343 ss., 353 ss., 379 ss. e 417 ss. Sulle peculiarità del “federalismo” nell’Unione europea, cfr. naturalmente anche J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe. “Do the new Clothes have an Emperor?” and Other Essays on European Integration*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, *passim* e Id., *Federalism Without Constitutionalism: Europe’s Sonderweg*, in K. Nicolaidis, R. Howse (eds.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance*

di una *demoicracy*<sup>123</sup> che valorizzi la dimensione transfrontaliera della democrazia europea<sup>124</sup> e, al contempo, gli apporti dei singoli parlamenti nazionali nella conformazione di una “costituzione composita con il Parlamento europeo”<sup>125</sup> e, dall’altro, sulla problematica definizione delle implicazioni che caratterizzerebbero il passaggio dallo “stato-nazione” allo “stato membro”<sup>126</sup> e che, di fatto, costituiscono un approdo della riflessione sullo stato costituzionale aperto<sup>127</sup>.

---

*in the United States and the European Union*, Oxford university press, Oxford, 2001, 54 ss. In merito, cfr. anche le riflessioni di U. Beck, E. Grande, *L’Europa cosmopolita* (2004), Carocci, Roma, 2006, *passim*, e, in particolare, sulle peculiarità del processo di integrazione europea descritto tramite l’utilizzo del concetto di «impero», spec. 71 ss. Da ultimo, sulle dinamiche del federalismo nell’Unione europea, cfr. le considerazioni di G. Delle Donne, *L’omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, spec. 215 ss.

<sup>123</sup> K. Nicolaïdis, *The Idea of European Demoicracy*, in J. Dickson, P. Eleftheriadis (a cura di), *Philosophical foundations of European Union law*, Oxford, 2002, 247 ss.

<sup>124</sup> J. Bohman, *Democracy Across Borders: From Demos to Demoi*, London, 2007.

<sup>125</sup> J. Pollack, *Compounded Representation in the EU. No Countries for Old Parliaments*, in S. Kröger (ed.), *Political Representation in the European Union. Still democratic in times of crisis?*, Routledge, London, 2014, 19 ss. Sul rilievo assunto ormai dalla cooperazione interparlamentare in Europa cfr. ora N. Lupo, C. Fasone (eds.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford-Portland, 2016. In senso non dissimile, di una necessaria interazione, che lo porta a sostenere l’esistenza di una «“constitutional association”» secondo cui, «in an association of states like the EU, all national constitutions are merely partial constitutions that cannot fulfil their claim to comprehensive regulation by themselves but only with the constitution-like legal foundation of the EU», parla D. Grimm, *The Role of National Constitutions in a United Europe*, in Id., *Constitutionalism. Past, Present, Future*, cit., 293-294.

<sup>126</sup> C.J. Bickerton, *European Integration. From Nation-States to Member States*, Oxford University Press, Oxford, 2012. Ragiona di «forma di stato integrata» F. Palermo, *La forma di stato dell’Unione europea*, CEDAM, Padova, 2005, spec. 75 ss., 203 ss. e 225 ss. ma cfr. anche S. Ortino, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Giappichelli, Torino, 1993, *passim*, dove si legge che «lo stato del futuro non sarà certo più lo stato che ha dominato la scena mondiale dall’avvento dell’era moderna», e ciò implica che sarà necessario «abbandonare il tranquillo e riposante schema dello stato sovrano ed indipendente [...], per addentrarsi verso evoluzioni delle comunità politiche non più comprensibili in quell’ottica esclusiva» (10).

<sup>127</sup> A. Di Martino, *Il territorio. Dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Giuffrè, Milano, 2010, spec. 411 ss. Il dibattito sul futuro dell’integrazione europea appare particolarmente vivace in Germania dove Ulrich Beck, Claus Offe, Wolfgang Streeck e Jürgen Habermas hanno

Se, con tutti i distinguo del caso, è applicabile al contesto europeo ciò che scriveva Max Weber per la Germania<sup>128</sup> tra il 1917 e il 1918, secondo cui la *parlamentarizzazione* è necessaria ma non è sufficiente per ottenere una vera *democratizzazione*, del resto, sembra ormai in parte superata quella fase in cui l’attenzione si era focalizzata prevalentemente sulla battaglia per un significativo rafforzamento del Parlamento europeo<sup>129</sup>. Senza sottovalutare la centralità di un processo che necessiterebbe di continuare a progredire<sup>130</sup>, infatti, la sfida democratica in Europa potrà essere vinta solo se riuscirà a coniugare la più tradizionale componente funzionalistica del processo di integrazione, che tende a costruire un mercato unico solido e integrato, con un sistema di redistribuzione della ricchezza, che non dimentichi la forza che l’integrazione socio-economica produce sul piano della stabilità complessiva dei sistemi politici e non abdichi alla tensione verso una

---

ampiamente discusso su come trovare un nuovo equilibrio, secondo direttrici che, pur partendo da una sostanzialmente omogenea valutazione della situazione attuale, percorrono traiettorie divergenti: per il primo, infatti, occorre individuare la strada che conduca a una autentica “Europa cosmopolitica” che passi per un nuovo contratto sociale e una solida politicizzazione (cfr. già U. Beck, E. Grande, *L’Europa cosmopolita* (2004), cit., *passim* e, da ultimo, U. Beck, *Europa tedesca* (2012), cit., spec. 67 ss. e, in merito, M. Pendenza, *Tra sogni e realtà*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012, spec. 89 ss.). Habermas ha tentato di rilanciare la centralità del progetto politico europeo (tra i molti contributi, cfr. almeno J. Habermas, *Nella spirale tecnocratica*, cit., spec. 51 ss. per la critica a Streeck), mentre Streeck, invece, ha ingaggiato una raffinata polemica in particolare contro la moneta unica, considerata espressamente «un esperimento frivolo» (W. Streeck, *Tempo guadagnato*, cit., 201). Offe, infine, segnala l’impossibilità di andare avanti e, al contempo, di tornare indietro, prefigurando la necessità di una maggiore solidarietà per uscire dal vicolo cieco attuale (C. Offe, *L’Europa in trappola*, Il Mulino, Bologna, 2014).

<sup>128</sup> M. Weber, *Parlamentarizzazione e democratizzazione*, in Id., *Parlamento e governo. Per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti* (1918), Laterza, Roma-Bari, 2002, 95 dove si legge che «parlamentarizzazione e democratizzazione non stanno affatto necessariamente in correlazione, bensì spesso in antitesi tra di loro». Sulla posizione weberiana circa il rapporto tra Parlamento e Presidente, cfr. almeno T.E. Frosini, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Giuffrè, Milano, 1997, spec. 31-32 e P. Ridola, *La Costituzione della Repubblica di Weimar come «esperienza» e come «paradigma»*, in Id., *Stato e Costituzione in Germania*, cit., 49 ss.

<sup>129</sup> Cfr. per tutti P. Ridola, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell’Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, 325 ss.

<sup>130</sup> N. Lupo, *La rappresentanza politica oggi: sfide esistenziali e nodi concettuali*, in *Percorsi costituzionali*, 2017, 37 ss.

sempre maggiore politicizzazione delle scelte a livello sovranazionale<sup>131</sup>. Con ciò si vuol dire che per “ri-socializzare” l’Europa occorrerà parallelamente costruire una sua reale “ri-politicizzazione”<sup>132</sup>.

È in questa prospettiva che sembra potenzialmente rispondere a una nuova idea dell’integrazione sovranazionale lo sforzo delle istituzioni europee di valorizzare, senza ridimensionare la centralità conquistata dal Parlamento europeo, il livello di governo statale, accrescendo però contestualmente la capacità di bilancio dell’UE per sostenere la creazione di una vera dimensione sociale europea. Il rischio, in assenza di una reale concretizzazione di quelle proposte di riforma che puntano, più o meno indirettamente, a rafforzare la democrazia in Europa al fine di rinsaldare il nesso tra *responsiveness* e *accountability* e per porre le basi di uno spazio pubblico europeo più consolidato<sup>133</sup>, sembra essere l’inveramento di uno scenario in cui un ritorno allo stato nazionale minaccia di compromettere definitivamente i risultati del faticoso progetto europeo così come inveratisi negli ultimi sessanta anni.

Una virtuosa sinergia tra dimensione nazionale e dimensione sovranazionale, del resto, era anche l’obiettivo del progetto cosmopolitico kantiano che, di fronte all’impossibilità di costruire una *Weltrepublik* intesa come stato mondiale, di cui il filosofo di Königsberg intravedeva nella pratica tutte le contraddizioni e i rischi, individuava nella tensione scaturente dalla «insocievole socievolezza» degli stati la risposta alla guerra. E, con la metafora degli alberi nella foresta, la costruzione delle basi di una difficile ma necessaria convivenza veniva indicata come l’unica reale soluzione perché si potesse crescere diritti<sup>134</sup>.

<sup>131</sup> Da ultimo, cfr. in merito le riflessioni di T. Piketty, *Il capitale nel XXI secolo* (2013), Bompiani, Milano, 2014.

<sup>132</sup> Cfr. sulla “re-politicization” come rimedio D. Grimm, *The Democratic Costs of Constitutionalization: The European Case*, cit., 308 ss. Sulla necessità di ripristinare una nuova conciliazione tra stato sociale e processo di integrazione europea evitando la spoliticizzazione del livello nazionale in materia sociale, cfr. S. Giubboni, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, cit., pp. 582 ss.

<sup>133</sup> Cfr., in merito, P. Mair, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti* (2013), cit., *passim* e E.O. Eriksen, *An Emerging European Public Sphere*, in *EJST*, 2005, 341 ss. Sugli strumenti di democrazia alternativi ai canali della rappresentanza, pure tenuti in considerazione, cfr. almeno M. Mezzanotte, *La democrazia diretta nei trattati dell’Unione europea*, Padova, 2015.

<sup>134</sup> Si fa riferimento, naturalmente, alle celebri tesi, contenute in I. Kant, *Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico* (1784) ora in I. Kant, *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, UTET, Torino, 1956, 131 dove si legge che corrisponde a ragione «uscire dallo stato eslege di barbarie ed entrare in una

federazione di popoli, nella quale ogni stato, anche il più piccolo, possa sperare la propria sicurezza e la tutela dei proprii diritti non dalla propria forza o dalle proprie valutazioni giuridiche, ma solo da questa grande *federazione di popoli*». In questo scritto, viene elaborato il concetto della «insocievole socievolezza», prima per applicarla agli uomini (nella tesi quarta) e poi agli stati (nella tesi settima), cui corrisponde la metafora del bosco (tesi quinta), dove si legge che «solo in un recinto come l’unione civile le medesime inclinazioni producono poi l’effetto migliore, come gli alberi in un bosco ottengono una crescita diritta e bella proprio in virtù del fatto che ciascuno cerca di togliere all’altro aria e sole e si necessitano a vicenda a cercarli sopra di sé, mentre quelli che, in libertà e separati l’uno dall’altro, gettano i loro rami a piacimento, crescono deformi, sbilenchi e storti» (129), e quella (tesi sesta) del “legno storto” (130). Sul concetto di «insocievole socievolezza» nel sistema delle relazioni tra stati e sulla alternativa tra *Völkerstaat* e *Völkerbund* in Kant, cfr., da ultimo, M. Mori, *Studi kantiani*, Il Mulino, Bologna, 2017. In merito, cfr. anche, in particolare sulla necessità di non mettere in discussione la «sovranità dei singoli stati» nella costruzione della «Europa intera come un solo stato federato», B. De Giovanni, *La filosofia e l’Europa moderna*, Il Mulino, Bologna, 2004, 215 e, in un più ampio studio sulla storia dell’idea cosmopolita, con riferimenti anche agli scritti successivi e in particolare al lavoro sulla pace perpetua, L. Scuccimarra, *I confini del mondo. Storia del cosmopolitismo dall’Antichità al Settecento*, Il Mulino, Bologna, 2006, spec. 325 ss., in particolare 335-337, dove si legge che «l’uscita dello stato di natura tra i popoli appare improvvisamente perseguibile solo nella forma di un dispositivo di coordinamento permanente, in cui gli stati si uniscano per la realizzazione di una forma pacifica di coesistenza, conservando tuttavia la propria autonoma sfera di sovranità» e, sulle implicazioni della distinzione tra *Völkerstaat* e *Völkerbund* e quello che viene definito come il «labirinto kantiano», 337 ss. Sul pensiero kantiano, con riferimento alle tesi espresse nell’*Idea*, cfr. anche E. Agazzi, *La filosofia della storia e della politica nel pensiero di Emanuele Kant* (1974-1975), Mimesis, Milano-Udine, 2012, 45 ss., spec. 60 ss., sul concetto di “insocievole socievolezza”, e 79 ss., sul rapporto tra stati nella politica internazionale, dove si legge, per l’appunto, che Kant «non prospett[a] il superamento progressivo della condizione di barbarie interstatale mediante la costituzione di uno stato unitario mondiale, ma di una federazione di stati», in particolare nella forma di «una federazione di popoli» (81). Nello stesso senso, circa il pensiero kantiano sulla federazione di popoli e l’interpretazione della settima tesi, cfr. anche R. Mordacci, *Il dovere di fare la storia*, in I. Kant, *Idea per una storia universale in prospettiva cosmopolitica* (1784), Mimesis, Milano-Udine, 2015, spec. 32 ss. Fa ampio riferimento alle riflessioni kantiane, naturalmente, per analizzare l’attuale sistema delle relazioni internazionali J. Habermas, *L’Occidente diviso* (2004), Laterza, Roma-Bari, 2007. Nel senso degli Stati Uniti d’Europa, ma in una prospettiva per cui «non occorre uno stato mondiale unitario [...] ma occorre un’organizzazione federale» che di fatto riesca a limitare la sovranità nazionale si era espresso l’economista liberale L. Robbins, *Il federalismo e l’ordine economico internazionale*, Il Mulino, Bologna, 1985, 184, che un certo peso ebbe anche nella riflessione degli estensori del Manifesto di Ventotene (in merito cfr. S. Pistone (a cura di), *L’idea dell’unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale. Relazioni tenute al convegno di studi svoltosi presso la Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 25-26 ottobre 1974)*, Fondazione Luigi



È in questo senso che va anche intesa la prospettiva di chi, lungi dal sottovalutare l’importanza che rivestono l’Unione europea e il processo di integrazione sovranazionale, vede il compimento di un’autentica *Cosmopolitan Constitution* non certo nel superamento dello stato-nazione in uno stato mondiale, bensì in una più sinergica relazione tra dimensione nazionale e sovranazionale nel garantire assenza di discriminazione e tutela dei diritti, offrendo così solide garanzie per la libertà sociale dei cittadini: se, infatti, «no emancipation is possible without political action», «the nation state appears today more indispensable than ever before»<sup>135</sup>.

Ancora una volta, dunque, sembra delinarsi con una certa chiarezza come la questione sociale scorra in parallelo con la questione democratica e che i due perni di questo compromesso non possano essere scissi. Cambiano le condizioni in cui queste esigenze trovano pieno riconoscimento. Se, tuttavia, l’incapacità del nazionalismo politico di far fronte al cosmopolitismo economico era già da Gramsci considerata la causa primaria dell’altissima instabilità che l’Europa stava vivendo all’inizio del Novecento<sup>136</sup>, pensare di poter tornare a un sistema di stati

---

Einaudi, Torino, 1975). Sulla «sovranità assoluta e perfetta in se stessa» come idea «massimamente malefica» cfr. già le riflessioni di L. Einaudi, *La società delle Nazioni è un ideale possibile?* (1918), in Id., *La guerra e l’unità europea*, Edizioni Comunità, Milano, 1948, 25.

<sup>135</sup> Più diffusamente, sul rilievo che gli stati devono continuare a rivestire nel nuovo contesto cosmopolitico per garantire i diritti conquistati nel tempo dal costituzionalismo, A. Somek, *The Cosmopolitan Constitution*, cit., *passim*; per la citazione, 283; sulla *social freedom*, intesa come «structures of cooperation where institutions foster individual ends and where the pursuit of these ends serves institutional aims», in un’ottica per cui «social freedom can only be recovered through an act of emancipation, that is a liberation from the pressures of coordination on markets by political means», 247. Approfonditamente riflette sul concetto di libertà sociale, da ultimo, A. Honneth, *Il diritto della libertà. Lineamenti per un’eticità democratica* (2011), Codice, Torino, 2015, spec. 45 ss. e 167 ss. secondo cui «in questa nuova concezione discorsiva della libertà è “sociale” la circostanza per cui una determinata istituzione della società non viene più considerata come un mero additivo, ma come un *medium* e una condizione di realizzazione della libertà» (45), sviluppandosi in tre principali «complessi istituzionali con obblighi di ruolo complementari» che si inverano «nella sfera istituzionale delle relazioni personali, nella sfera istituzionale dell’agire economico e nella sfera istituzionale della pubblica discussione politica» (163-164).

<sup>136</sup> Cfr. le riflessioni sul pensiero di Antonio Gramsci sul rapporto tra stato nazionale, mercato nazionale ed economica cosmopolitica di G. Vacca, *Modernità alternativa. Il Novecento di Antonio Gramsci*, Einaudi, Torino, 2017, *passim* da cui emerge come fosse evidente al segretario del PCI come dopo la Prima guerra mondiale

nazionali, dove come accennato si annida da sempre il seme dell’instabilità e si rinvergono le origini della crisi attuale, sembra davvero anacronistico.

E allora, se è vero che la coesistenza di globalizzazione economica, democrazia politica e stato-nazione generano un equilibrio inconciliabile che è stato definito «trilemma dell’economia mondiale»<sup>137</sup>, la soluzione non sembra passare, al di là dei *deficit* strutturali che potrebbero considerarsi impeditivi di questa trasformazione come per esempio l’inesistenza di un *demos* europeo, per la creazione di uno “stato nazionale europeo”, cosa che si limiterebbe a spostare più in alto la dimensione statale senza eliminarne tuttavia i connotati tipici che generano il vicolo cieco<sup>138</sup>. Tantomeno paiono soluzioni percorribili

---

fosse divenuto chiaro che il capitalismo avesse toccato «un limite storico» in ragione del fatto che «il contrasto fra il cosmopolitismo dell’economia e il nazionalismo della politica non [potesse] più essere rimosso dalla borghesia liberale, abbarbicata allo stato-nazione» (84). È in questa chiave che va letto lo spirito europeista gramsciano che portava a superare l’idea che «l’unità della nazione forgiata dallo stato» fosse prima di tutto fondata sulla «creazione di un *mercato nazionale*» (214) in favore del rafforzamento, come affermava Gramsci nei *Quaderni*, di «una coscienza culturale europea» già esistente che sostenesse «la necessità di una unione europea» (92; queste citazioni sono riprese da Vacca dal Quaderno 6 (VIII), § (32) in A. Gramsci, *Quaderni dal carcere*, II - Quaderni 6-11, a cura di V. Gerratana, Einaudi, Torino, 2014, 748) affinché si ponessero le basi di una «sovranità sovranazionale» come unica prospettiva «per superare la contraddizione fra il “cosmopolitismo dell’economia” e il “nazionalismo della politica”, e quindi anche per risolvere la crisi dello stato» (93).

<sup>137</sup> D. Rodrik, *La globalizzazione intelligente* (2011), cit., *passim* e, sulle possibili soluzioni, spec. 284 ss. per poi individuare nella «globalizzazione intelligente» un modo per irrobustire anche la «democrazia nazionale» (290 ss.).

<sup>138</sup> In questo senso, già, S. Ortino, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, cit., 11 che vedeva nel «processo associativo» tra stati «una garanzia istituzionale contro l’evoluzione del sistema verso forme statali accentrate, assolute, autocratiche», proprio perché «fondato su un originario pluralismo a livello di strutture statali». In questo senso, piuttosto, veniva chiarito che «il processo di federalizzazione deve essere inteso, non come uno degli strumenti possibili per conseguire una ineluttabile, imprescindibile unificazione europea, bensì lo strumento privilegiato per la realizzazione di un ordinamento politico garantista consapevole delle esigenze aggregative sociali, ma parimenti rispettoso del pluralismo di ogni tipo e natura». Nello stesso senso, in fondo, Hannah Arendt criticava l’idea che uno stato mondiale avrebbe potuto evitare il ripetersi delle violazioni dei diritti perpetrate dagli stati-nazione in quanto «è perfettamente concepibile, e in pratica politicamente possibile, che un bel giorno un’umanità altamente organizzata e meccanizzata decida in modo democratico, cioè per maggioranza, che per il tutto è meglio liquidare certe sue parti»: così in H. Arendt, *Le origini del totalitarismo* (1948), Einaudi, Torino, 2009, 414.

l’eliminazione della democrazia politica fondata in misura prevalente sulla sua componente rappresentativa<sup>139</sup>, o la tendenza ad opporsi, forse idealisticamente, a quello che veniva definito come una forma di «cosmopolitismo economico» che è una condizione strutturale degli scambi nel sistema delle relazioni economiche internazionali ormai da molto tempo.

Un possibile spiraglio, piuttosto, si può intravedere proprio nello sforzo di ripensare lo “stato-nazione” nella categoria dello “stato membro”, interpretando così l’Unione europea come la fase più avanzata di trasformazione degli stati verso una «memberstatehood»<sup>140</sup> che deve essere funzionale a far sinergicamente operare i corni del trilemma,

---

<sup>139</sup> Se non si vuole accedere a forme, tutt’altro che sicure negli esiti, di “democrazia illiberale, in un modo in cui l’aggettivo sembra del tutto prevalente rispetto al sostantivo e richiamando un celebre e fortunato libro di F. Zakaria, *The future of freedom. Illiberal democracy at home and abroad* (2003), Norton, London, 2007, così come affermato in un discorso pronunciato dal Presidente ungherese Viktor Orbán nel luglio 2014. In merito alle vicende ungheresi, cfr. almeno A. von Bogdandy, P. Sonnevend, *Constitutional crisis in the European constitutional area. Theory, law and politics in Hungary and Romania*, Hart, Oxford, 2015. E, tuttavia, proprio a dimostrazione di come questo problema di coesistenza tra democrazia, liberalismo e mercato sia ormai noto da tempo una definizione simile emergeva anche nel lavoro di Heller, in polemica con Schmitt, *Autoritärer Liberalismus?* del 1933 ora ripubblicato tradotto in lingua inglese (H. Heller, *Authoritarian Liberalism*, in *European Law Journal*, 2015, 295 ss. cui, peraltro, è dedicato il numero monografico della rivista).

<sup>140</sup> Cfr. per una possibile visione di questo processo C.J. Bickerton, *European Integration. From Nation-States to Member States*, cit., *passim*. In senso analogo, cfr., da ultimo, M. Ferrera, *Rotta di collisione. Euro contro Welfare?*, cit., spec. 81 ss. Per una teoria della legittimazione dell’Unione tesa a dimostrare come il processo di integrazione vada inteso «as an effort to costituzionalize cross-border justificatory discourses in an emergent multilevel structure» (5) e che individua il *deficit* di democrazia prima di tutto a livello statale, cfr. J. Neyer, *The Justification of Europe. A Political Theory of Supranational Integration*, Oxford University Press, Oxford, 2012 che intende la dimensione sovranazionale come «a third type of political order structurally different from both states and international organizations» (35). Punto di avvio, tuttavia, di queste riflessioni è che, a livello sovranazionale, non si possa ragionare in termini di democrazia in quanto «the concept of democracy emphasizes attributes of a polity that are irreconcilable with supranationalism» e, pertanto, «polities are either supranational or democratic, but never both at the same time» (56 ss.). In questa prospettiva, le istituzioni e le regole dell’Unione europea «provide the Member State with an additional layer of governance for internalizing the external effects of policy and thus contribute to the justification of Member States’ democracies». Da questo punto di vista polemizza con le tesi di Neyer, di cui però condivide alcuni spunti, A. Somek, *The Darling Dogma of Bourgeois Europeanists*, cit., spec. 690 ss.

riconciliando democrazia, statualità e uno strutturale cosmopolitismo economico regolato o, perlomeno, non solamente subito<sup>141</sup>. È in questa direzione che si spiega come l’attenzione per la costruzione di uno spazio pubblico europeo imponga di riaprire la discussione su alcune delle categorie dogmatiche che costituiscono lo stato-nazione e si delinea una vera e propria «sfida» per il «futuro della Costituzione»<sup>142</sup>. L’approdo a questa forma di organizzazione, infatti, fu una «“necessità”» nella misura in cui consentì di organizzare una «condizione naturale di antagonismo e di conflittualità esistente nel tessuto sociale», che rappresenterebbe, peraltro, «la “premessa antropologica” dell’origine dello stato moderno», la cui funzione sarebbe primariamente offrire «una convivenza pacifica e ordinata»<sup>143</sup>. Ancora oggi, del resto, lo stato sembra, adattandosi in forme nuove, dover rispondere alle medesime esigenze<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> In merito alla necessità di ripensare concettualmente l’equilibrio dei rapporti tra stati membri e Unione, anche valorizzando la clausola in materia di identità nazionale, cfr. A. von Bogdandy, S. Schill, *Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review*, 2011, 1417 ss. che, in particolare, si conclude con l’affermazione per cui «the possibility of conflict can be understood, from the perspective of composite constitutionalism, as a genuine mechanism of separation of powers, which ensures an effective control of the exercise of public authority at both EU and Member States levels and of the commitment of both the EU and the Member States to serve the public interest at large» (1453).

<sup>142</sup> Su questo difficile crinale, infatti, si pone la sfida delle costituzioni statali cui, non solo, «si chiede di inquadrare dismissioni di sovranità per poter riuscire a preservare spazi indefettibili di statualità», ma anche di continuare a svolgere la loro fondamentale funzione di limitazione del potere, che tuttavia può essere adempiuta «solo a condizione che i processi di costituzionalizzazione trascendano ormai i confini degli stati»: così P. Ridola, *Profilo storico del costituzionalismo moderno* (2009), in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 28. Sul futuro della statualità nell’UE, cfr. anche le riflessioni di U. Beck, E. Grande, *L’Europa cosmopolita* (2004), cit., spec. 97 ss.

<sup>143</sup> Così, con particolare riferimento al collegamento tra il ruolo dello spazio pubblico, sovranità e federalismo, da ultimo, P. Ridola, *Costituzione, stato e società nelle democrazie pluralistiche. Lo «spazio pubblico»*, in Id., *Stato e Costituzione in Germania*, Giappichelli, Torino, 2016, 123 ss.

<sup>144</sup> E qui sembra collocarsi anche, non a caso, il recente intensificarsi dell’interesse per il pensiero di Giovanni Althusius e della sua idea di federalismo e di sovranità. Cfr. in merito, da ultimo, F. Losurdo, *Sovranità e federalismo. Una lettura de La Politica di Johannes Althusius*, La scuola di Pitagora, Napoli, 2013 e P. Ridola, *Il principio di sussidiarietà e la forma di stato di democrazia pluralistica*, in A.A. Cervati, S.P. Panunzio, P. Ridola, *Studi sulla riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, 193 ss. Sulle origini e alcuni itinerari della riflessione in materia di federalismo in Germania, cfr. ora A. Di Martino, *Il federalismo tedesco e Georg Waitz*, in *Nomos*, 2016 e, in particolare con riferimento all’idea della distinzione tra una

In conclusione, la rinuncia a costruire una dimensione politica e sociale europea, ripensando la statualità in Europa senza però superarla, rischia di mettere in crisi prima di tutto lo stato che, ormai da tempo e come a lungo si è ritenuto per l’Unione, trae la propria legittimazione anche dalla sua concreta capacità di offrire risposte alle domande di miglioramento delle condizioni economiche delle persone che lo abitano, organizzando il pluralismo e governando la conflittualità. Se non riuscirà ad adattarsi al nuovo quadro, il livello di governo statale potrebbe al contrario divenire solo lo strumento attraverso cui, grazie ai processi di consolidamento dei debiti verso l’estero, si finisce per dimezzare il rilievo dei processi decisionali democratici interni<sup>145</sup>. Evitare tutto ciò appare, pertanto, l’unica alternativa alla acuta, e per molti versi davvero attuale, ricostruzione che fece von Hayek, verso la fine degli anni Trenta, di un allora ipotetico processo di integrazione costruito sul piano economico che avrebbe dovuto contribuire, prima di tutto, a ridurre i canali tramite cui si realizza l’intervento statale, anche in funzione redistributiva<sup>146</sup>.

**Abstract:** The article deals with the struggle for a European social dimension. It analyses, in a historical perspective, how social rights are guaranteed in the European Union, taking into consideration the interaction between national and supranational level. More specifically, it examines the ECJ’s case law on that issue, focusing the attention on the juridical relevance of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Then, the article considers recent attempts to take the

---

sovranità ascendente, ovvero popolare, e una discendente e alle sue origini medioevali, E. Cortese, *Il problema della sovranità nel pensiero giuridico medioevale*, Bulzoni, Roma, 1966, spec. 91 ss. Al pensiero di Althusius fa riferimento anche D. Elazar, *The United States and the European Union: Models for Their Epochs*, in K. Nicolaidis, R. Howse (eds.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, cit., 31 ss., spec. 32 ss.

<sup>145</sup> Naturalmente il riferimento è in particolare alle teorie espresse in W. Streeck, *How will Capitalism End?*, cit., spec. 73 ss., per una visione più generale, 113 ss., sull’avvento e le sue implicazioni sul piano democratico dello «stato consolidato europeo», e 143 ss. sul rapporto tra capitalismo democratico e integrazione europea.

<sup>146</sup> F. A. von Hayek, *Le condizioni economiche del federalismo tra stati* (1939), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016, 53 ss. Denuncia e intravede il rischio che ciò si avveri F.W. Scharpf, *The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a “social market economy”*, cit., *passim* che nell’introduzione e nelle conclusioni riprende proprio le riflessioni di Hayek.

necessary steps to incorporate the substance of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union into the legal framework of the European Union (art. 16 TSCG), the introduction of a Convergence and Competitiveness Instrument and the meaning of the European Pillar of Social Rights. In conclusion, the article investigates the role of the Member State in the new European context, trying to underline how important is the European Union for its existence in the light of the “Rodrik’s trilemma”.

**Abstract:** Il lavoro affronta il tema della dimensione sociale europea, analizzando, in una prospettiva storica, le modalità con cui nel tempo i diritti sociali hanno trovato spazio e protezione, in particolare attraverso l’esame della giurisprudenza della Corte di Giustizia e l’uso che si è fatto della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea in tale ambito. L’articolo si sofferma quindi sui recenti documenti delle istituzioni europee che mirano ad inserire nell’ordinamento europeo i principi del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell’Unione economica e monetaria (art. 16 TSCG), sul processo volto a determinare uno strumento di convergenza in materia sociale e sul significato del Pilastro europeo dei diritti sociali. Nelle conclusioni, attraverso l’analisi del ruolo che lo stato membro può svolgere nel contesto europeo, si cerca infine di sottolineare la centralità dell’Unione europea per l’esistenza stessa della statualità alla luce del Trilemma di Rodrik.

**Keywords:** dimensione sociale europea, libertà di impresa, crisi economica, convergenza, *Fiscal compact*, Trilemma di Rodrik, member state

**Francesco Saitto**, Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto Pubblico e *Junior Research Fellow* presso la Scuola di Studi Avanzati nell’Università “La Sapienza” di Roma - [francesco.saitto@uniroma1.it](mailto:francesco.saitto@uniroma1.it)