

***LIBER AMICORUM***  
**PER**  
**PASQUALE COSTANZO**

**MICHELE DELLA MORTE**

**TENDENZE E PROSPETTIVE DEI DIRITTI SOCIALI IN EUROPA:  
DALLA CARTA DI NIZZA AL PILASTRO DI GÖTEBORG**

**7 LUGLIO 2020**



## Michele Della Morte

### Tendenze e prospettive dei diritti sociali in Europa: dalla Carta di Nizza al Pilastro di Göteborg

SOMMARIO: Brevi cenni sui diritti sociali nella Carta di Nizza. – 2. I limiti della Carta ed il problema del bilanciamento. – 3. La filosofia sociale dell’Unione. – 4. La crisi del modello duale. – 5. La risposta della Corte di giustizia. – 6. Il Pilastro dei diritti sociali. – 7. La strategia di attuazione: problemi aperti.

#### 1. Brevi cenni sui diritti sociali nella Carta di Nizza

La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, solennemente dichiarata a Nizza in data 7 dicembre 2000, contempla e promuove un numero significativo di principi e diritti ritenuti essenziali per la tenuta e l’implementazione del modello sociale europeo<sup>1</sup>. Essi, come è noto, hanno quali destinatari le istituzioni, gli organismi, gli uffici e le agenzie dell’Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà nonché gli Stati membri nella misura in cui diano attuazione alla normativa dell’Unione europea. Si tratta di un documento molto noto e commentato, tanto nelle premesse metodologiche e culturali che hanno condotto alla sua proclamazione, quanto in relazione alle sue potenzialità e ai suoi limiti, di applicazione e di efficacia<sup>2</sup>. Per quanto non inserita formalmente nel testo del Trattato di Lisbona, così da indurre la dottrina a parlare di una sua “decostituzionalizzazione”, la Carta ha assunto, a seguito dell’entrata in vigore del suddetto Trattato, valore vincolante sul piano giuridico, pur non estendendo in alcun modo le competenze dell’Unione definite nei Trattati<sup>3</sup>. L’art. 6 del Trattato, nella sua versione consolidata, recita, peraltro, che “L’Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati”.

In relazione ai diritti relativi al campo sociale, oggetto di questa analisi, va ricordato che la Carta, ai sensi del suo preambolo, ha valenza prevalentemente ricognitiva, riaffermando, nel rispetto delle competenze e dei compiti dell’Unione e del principio di sussidiarietà, disposizioni precedentemente dedicate ai diritti, derivanti, in particolare, dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte europee in materia sociale nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione Europea e da quella della CEDU<sup>4</sup>. A conferma di tale dato, il titolo IV della Carta dei diritti fondamentali, significativamente dedicato alla solidarietà, proclama numerosi diritti già menzionati dalla Carta sociale europea riveduta e dalla Carta comunitaria dei Diritti Sociali fondamentali dei lavoratori, proclamata a Strasburgo nel dicembre del 1989. Come si diceva, ed è stato ricordato dalla dottrina cui questo contributo è dedicato, la Carta, nella sostanza, “riassume ed organizza, non senza qualche profilo innovativo, *l’acquis communautaire* formatosi sia per effetto dell’*hard law* rappresentato dai trattati e dal *soft law*

---

<sup>1</sup> A. PACE, *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, 1, 193 ss.; S. SCIARRA, *Diritti sociali. Riflessioni sulla carta europea dei diritti fondamentali*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2001, 168 ss.; A. MANZELLA, P. MELOGRANI, E. PACIOTTI, S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa. La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Bologna, 2001.

<sup>2</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell’ambito dell’Unione europea*, in [Consulta OnLine](#), 2008 (8.VI.2008), secondo il quale con l’approvazione della Carta di Nizza si realizza “il più avanzato tentativo di costituzionalizzazione dei diritti sociali” in Europa. Una valutazione critica della sistemazione dei diritti sociali in epoca precedente all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona in M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 2000, 367 ss.; N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali. I limiti di applicazione*, Milano, 2018. In argomento, con rilievi critici, v. anche A. LUCARELLI, *Il modello sociale ed economico europeo*, in ID., *Scritti di diritto pubblico dell’economia*, Napoli, 2016, spec. 119 ss.

<sup>3</sup> A. LUCARELLI, *Il modello sociale*, cit., 124.

<sup>4</sup> C. De FIORES, *Diritti e giurisdizione nell’Unione europea*, in *Democrazia e Diritto*, 3-4, 2011, 251, che segnala la valenza prevalentemente comunicativa della Carta, non valutandola valuta sorretta né da “finalità costitutive sul piano ordinamentale” né, tantomeno, da “pretese costituenti”.

delineato dalle varie Carte (cui non sono estranee anche importanti Convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro)<sup>5</sup>.

Il campo dei diritti sociali contemplati come oggetto di regolazione è, peraltro, molto ampio, per certi versi aperto. Per quanto, come si è accennato, la sua principale fonte sia rappresentata dal titolo IV della Carta (solidarietà), inaugurato dai diritti sindacali, il tema dei diritti sociali non è ridotto ai diritti dei lavoratori o ai diritti di sicurezza e assistenza sociale. Come ebbe a notare proprio la dottrina lavoristica, la categoria, nella Carta di Nizza, è, insomma, oggetto di definizione elastica, essendo contemplati altri diritti e principi “il cui oggetto è rappresentato da beni che potremmo genericamente definire di rilievo sociale: basti pensare ai diritti del bambino, dell'anziano, del disabile (che non riguardano soltanto l'inserimento professionale)”<sup>6</sup>.

Restando, per il momento al Titolo IV, “dominato dai diritti sociali”, è il caso di notare che la logica della *riaffermazione* si appalesa, in alcuni casi, non priva di ambiguità: caratteristica notata dalla dottrina in riferimento alla sistematica ed al contenuto di numerosi diritti contemplati dagli estensori della Carta<sup>7</sup>. Secondo autorevole dottrina, lo stesso lessico utilizzato per la definizione dei contenuti dei diritti sociali si presta a critiche di merito e metodo, che, a ben vedere, rivelano che la declamata indivisibilità sia formula suadente ma poco aderente alla realtà. Per questi diritti, secondo tale lettura, le formule utilizzate sono, infatti, “letteralmente diverse dalle espressioni con le quali vengono proclamati i diritti di libertà e i diritti civili tradizionali...è del tutto evidente ed incontestabile che affermare...«l'aver diritto a» è diverso dal dire che si «riconosce e rispetta» un diritto così come risulta definito da un altro ordinamento (quello di ciascuno degli Stati membri) ma secondo le modalità, cioè alle condizioni, cioè nei limiti, stabiliti dall'ordinamento comunitario”<sup>8</sup>.

Procedendo ad una velocissima ricognizione, oscurità di non facile comprensione (di contenuto e, come si diceva di lessico) sono state osservate, ad esempio, in relazione all'art. 27, sul diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito di impresa, all'articolo 28, in materia di negoziazione e di azioni collettive, all'articolo 29, sul diritto di accesso ai servizi di collocamento. In determinate circostanze, peraltro, i riferimenti alle Carte sociali europee, espressamente richiamate nel Preambolo, si rivelano poco congruenti, come dimostra proprio la scelta, espressa dall'art. 28 della Carta, di “bypassare il contenuto essenziale della libertà di associazione e organizzazione sindacale, per dirigersi immediatamente – diversamente da quanto era stato fatto negli artt. 11 e 12 della Carta di Strasburgo del 1989 – verso la garanzia della libertà di contrattazione collettiva, che della prima è uno svolgimento pur necessario”<sup>9</sup>. Analogamente, l'art. 27, prima menzionato, disciplina i diritti di partecipazione del lavoratore nell'ambito dell'impresa in senso “debole”, diversamente da quanto precedentemente stabilito dall'art. 18 della Carta di Strasburgo.

<sup>5</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Il sistema di protezione*, cit., 8.

<sup>6</sup> Cfr. R. DEL PUNTA, *I diritti sociali come diritti fondamentali I diritti sociali come diritti fondamentali: riflessioni sulla Carta di Nizza*, in *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 3, 2001, 339; P. COSTANZO, *Il sistema di protezione*, cit., 9, che rileva la protezione sociale disegnata dalla Carta interessa un campo materiale assai esteso che va al di là delle più specifiche tematiche legate al diritto del lavoro, alla sicurezza sociale e ai beni e ai servizi d'interesse generale, per coinvolgere anche quelle connesse alla vita familiare, all'educazione, alle relazioni di genere, alle politiche contro l'esclusione sociale e alla tutela delle categorie deboli e disabili”. Cfr. anche, in senso critico, T. TREU, *Diritti sociali europei: dove siamo?* in *Lavoro e Diritto*, 2000, 443.

<sup>7</sup> Cfr. R. DEL PUNTA, *I diritti sociali come diritti fondamentali*, cit., 342. Molto critica sulla cultura dei diritti sociali nella Carta di Nizza è la posizione di A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in questo *Liber Amicorum*. Secondo questa dottrina, infatti, “I diritti sociali nella Carta europea dei diritti fondamentali si riconoscono, quindi, in una forma di Stato in cui la tipica divisione *weberiana* Stato-società risulta superata da modelli partecipativi e di confusione pubblico-privato, dove l'interesse pubblico rischia di disperdersi o frammentarsi, o peggio ancora, di essere sostituito da un interesse collettivo espressione di una sommatoria di interessi individuali e di contingenti mediazioni. Partecipazione di tipo neo-corporativo che tende all'esaltazione delle istanze individualistiche o al confusionismo sociale e che esprime disagio verso la centralizzazione e burocratizzazione delle prestazioni sociali”.

<sup>8</sup> Cfr. G. FERRARA, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un atto giuridicamente non identificabile*, ora in ID., *Per la democrazia costituzionale. Scritti scelti*, Napoli, 2020, 489, secondo il quale la categoria dell'indivisibilità è da intendersi “allo stesso modo in cui è indivisibile la coppia servo-padrone, vittima-aguzzino, lavoro salariato e capitale”.

<sup>9</sup> Cfr. R. DEL PUNTA, *I diritti sociali come diritti fondamentali*, cit., 343.

## 2. I limiti della Carta ed il problema del bilanciamento.

Non è il caso, tuttavia, di essere apocalittici o integrati nel senso reso celebre da Umberto Eco, né, tanto meno, di trascurare le posizioni emerse in dottrina impregnate di realismo critico o quelle, di segno opposto, improntate ad una valorizzazione della Carta nel disegno di progressiva democratizzazione sociale dell'Unione: posizioni che, sia detto incidentalmente si ripropongono sistematicamente in ambito scientifico, a riprova di un diverso approccio culturale ed ermeneutico alla questione<sup>10</sup>. Come dimostrano le aperture contenute in altri articoli della Carta dedicati ai diritti sociali, nell'art. 31, ad esempio, che tratta della limitazione della "durata massima del lavoro" (e non della giornata lavorativa, come previsto dall'art. 36 Cost. secondo comma), nell'art. 30, che limita i poteri e le prerogative dell'imprenditore, dell'art. 34 ecc., pare, infatti, evidente che si possano esprimere ragioni culturalmente e giuridicamente fondate che inducono a criticare (anche duramente) l'assetto raggiunto in tema di diritti sociali e ragioni, speculari, che invitano a non de-valorizzare eccessivamente il lavoro svolto dalla Convenzione in questo specifico campo. Per questo motivo, a distanza di vent'anni, ritengo del tutto improduttivo soffermarsi ulteriormente su questioni di principio già ampiamente esaminate dalla dottrina o stabilire, una volta per tutte, se la Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza sia da considerarsi come "cavallo di troia delle istituzioni di Bruxelles" o, diversamente come topolino partorito da una montagna, se, cioè, essa debba essere considerata come documento arretrato "rispetto alle conquiste di civiltà conseguite dal costituzionalismo del novecento" o come catalogo che segna un ineludibile passo in avanti sul terreno sociale<sup>11</sup>.

Quanto a mio avviso è più utile fare è misurare la tenuta sul campo dei diversi approcci, verificando se, a vent'anni dalla sua proclamazione, le scelte compiute in ambito sociale abbiano prodotto cambiamenti significativi nella filosofia dell'Unione, se, ancora, la risoluzione della questione sociale sia, e continui ad essere, obiettivo privilegiato dell'azione delle istituzioni europee e se, infine, l'assetto dell'Unione abbia retto o meno all'impatto della crisi e della sua regolazione, anche attraverso l'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia.

Ciò come si dirà in seguito, anche per comprendere il senso dell'enfatica proclamazione di Göteborg del 2017 relativa al nuovo Pilastro dei diritti sociali, che, anche in ragione dell'emergenza causata dagli eventi pandemici, vive, come si dirà, una fase cruciale e delicatissima<sup>12</sup>.

Prima di provare a rispondere a queste domande è però possibile una considerazione di carattere generale. Come può desumersi dalla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia, cui si accennerà in seguito, è difficile parlare di diritti sociali nella Carta come insieme omogeneo, nella consapevolezza che proprio tale affermazione non si pone in contrasto con la proclamata indivisibilità dei diritti civili e sociali che, secondo molti, ha rappresentato uno dei principali profili d'interesse della Carta<sup>13</sup>. Sta a significare, piuttosto, che ogni diritto [sociale] pare fare storia a sé<sup>14</sup>. E' appena il

<sup>10</sup> Cfr. U. ECO, *Apocalittici e integrati: comunicazioni di massa e teorie della cultura di massa*, Milano, 1964.

<sup>11</sup> Cfr., per la diversa interpretazione, G. FERRARA, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., 490; R. DEL PUNTA, *I diritti sociali come diritti fondamentali*, cit., 344

<sup>12</sup> Cfr., in senso critico, S. GIUBBONI, *Oltre il pilastro dei diritti sociali. Per un nuovo riformismo sociale in Europa*, in G. Bronzini (a cura di), *Verso un Pilastro sociale europeo, Fondazione Lelio e Lisli Basso*, Roma, 2018, 17, secondo il quale più che nuova pietra miliare, il Pilastro andrebbe interpretato come "non-evento, palesemente inidoneo a rifondare su nuove basi – e men che meno su di un «pilastro» dal solido ancoraggio costituzionale – le politiche sociali e del lavoro dell'Unione europea".

<sup>13</sup> Cfr., per tutti, le osservazioni critiche di G. AZZARITI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel «processo costituente europeo»*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2000, spec. 39.

<sup>14</sup> Cfr. J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali dopo il "social summit" di Göteborg: rafforzamento o impoverimento?*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), numero speciale, 4, 2018, 50, il quale notava che "le norme giuridiche relative ai diritti sociali oggi non possono più essere ritenute (presuntivamente) solo programmatiche e non azionabili, ma nonostante la promessa di indivisibilità dei diritti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, possono tuttora avere forme di tutela più deboli in ambito internazionale e costituzionale conseguenti alla loro particolare complessità".

caso di notare, infatti, che tra i diritti riconosciuti dalla Carta, alcuni sono rimasti lettera morta, altri hanno progressivamente acquisito forza (si pensi al godimento del diritto alle ferie, oggetto, recentemente di pronunce assai significative), altri, ancora, hanno sofferto più di altri le difficoltà del bilanciamento e scontato la non sempre lineare giurisprudenza della Corte di giustizia (si pensi ad esempio alle disposizioni in tema di licenziamento o di sciopero), altri ancora, come il diritto all'istruzione, sono stati al centro di un dialogo tra le Corti non propriamente fecondo<sup>15</sup>.

### 3. La filosofia sociale dell'Unione.

In relazione al primo punto di domanda, se, cioè l'entrata in vigore della Carta abbia prodotto effetti sulla complessiva filosofia "sociale" dell'Unione europea, la risposta non può che essere negativa<sup>16</sup>. Ciò dipende, essenzialmente, dalle caratteristiche intrinseche alla Carta stessa, che entra in vigore con determinate premesse, come è noto collegate all'allora ipotesi di Trattato costituzionale, in un momento (ora come allora, verrebbe da dire) di enorme crisi della questione sociale e di complementare esaltazione del post-moderno, declinato in maniera contraddittoria sul piano dei rapporti di forza e produzione<sup>17</sup>. In tal senso, la Carta, come acutamente osservato in dottrina, è evidentemente un documento rappresentativo "del nuovo millennio", traducendosi in diritti e principi, incapaci, senza supporto politico e risorse di bilancio, di convertirsi in istanze di rovesciamento dei paradigmi tradizionali, in *primis* economici.

Diversi diritti sociali contemplati dalla Carta, scontano, peraltro, come si accennava, il problema del bilanciamento "ineguale" perché implicante categorie (stabilità dei prezzi e crescita competitiva) ritenute prioritarie sul piano valoriale. È proprio su questo terreno, del resto, che si colgono le differenze più significative tra la Carta di Nizza e la nostra Costituzione<sup>18</sup>. Nel proporre la centralità del lavoro come chiave interpretativa dei rapporti di forza, la Costituzione ha, infatti, impresso un "senso" teoretico di fondamentale importanza al successivo bilanciamento tra diritti confliggenti in materia economica e sociale<sup>19</sup>. Per questo motivo – è stato detto – i diritti sociali hanno potuto presentarsi, in alcuni casi, effettivamente come fondamentali e conseguentemente imporsi rispetto alle leggi dell'economia e del mercato<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. M. CONDINANZI, *Le direttive in materia sociale e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un dialogo tra fonti per dilatare e razionalizzare (?) gli orizzonti dell'effetto diretto. Il caso della giurisprudenza sulle ferie*, in [Federalismi.it](#), 10, 2019. Ai nostri effetti si consideri anche il riferimento mosso da questa dottrina alle conclusioni dell'Avvocato generale Giovanni Pitruzzella, nella causa C-55/18, CCOO, rese in data 31 gennaio 2019, ECLI:EU:C:2019:87, "il quale propone di riconoscere l'effetto diretto anche al diritto del lavoratore a una limitazione della durata massima dell'orario di lavoro e al riposo giornaliero e settimanale, avendo tali posizioni soggettive, nell'art. 31, par. 2, della Carta, la stessa struttura del diritto alle ferie". Sulle ferie e sull'art. 31 della Carta cfr. anche la recentissima decisione della Corte di giustizia nelle cause riunite C-762/18; C-37/19 *Varhoven kasatsionen sad na Republika Bulgaria*. In tema di licenziamenti collettivi cfr. la recentissima Ordinanza della Corte di giustizia, 4 giugno 2020, C-32/2020 nel caso *Balga* (che, tra le altre cose, aveva attirato l'attenzione della dottrina costituzionalistica, vertendosi in un'ipotesi di doppia pregiudizialità, cfr. A. RUGGERI, *Sliding doors per la "doppia pregiudizialità" (traendo spunto da Corte App. Napoli, I Unità, Sez. lav., 18 settembre 2019, in causa n. 2784 del 2018, XY c. Balga)*, in [Giustizia Insieme](#) 25 maggio 2020.

<sup>16</sup> Sul modello culturale cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli, 2016.

<sup>17</sup> Sull'impiego, in campo costituzionale, di queste categorie, cfr. G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013; R. E. KOSTORIS, *Percorsi giuridici della post-modernità*, Bologna, 2018.

<sup>18</sup> Cfr. C. De FIORES, *Diritti e giurisdizione*, cit., 264.

<sup>19</sup> Sul lavoro in Costituzione, sulle sue trasformazioni, sulla dimensione individuale e su quella collettiva cfr., ora, la ricchissima ricostruzione di L. NOGLER, *Dal «principio lavorista» al diritto costituzionale sull'attività umana*, in M. Della Morte – F.R. De Martino – L. Ronchetti (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, Bologna, 2020, 156 ss.

<sup>20</sup> Sul tema del bilanciamento cfr. B. Brancati (a cura di), *Il bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche in Europa. Un'analisi di alcuni importanti casi giurisprudenziali – Corte costituzionale – Servizio studi – Stage 2014*, Roma, gennaio 2015.

Quella di Nizza, insomma, è una Carta in cui i diritti non agiscono quali elementi trainanti di un sistema ispirato a basi ideologiche storicamente fondanti la garanzia delle tutele democratiche e sociali, non rappresentano fattori di conquista da parte delle classi meno abbienti, non stanno a testimoniare il contrasto e semmai la fine di soluzioni regressive inerenti alla relazione tra Stato e mercato, ma costituiscono esito di un processo di riconoscimento che ha la pretesa di proporsi come quasi *neutrale*. In tal senso, la Carta sembra effettivamente adeguata ai tempi in cui fu scritta: tempi segnati, sia a livello nazionale che a livello dell'Unione europea, da narrazioni improntate al culto dell'efficienza, della neutralità, della spoliazione del conflitto (per quanto machiavellicamente, e dunque produttivamente, inteso) dell'equivalenza e della simmetria tra pubblico e privato (non vi alcun accenno, nella Carta, all'essenzialità del "carattere pubblico" degli organi e delle istituzioni competenti in materia sociale, a differenza di quanto dispone l'art. 38, comma quarto Cost., che, come è noto, fa espresso riferimento allo "Stato")<sup>21</sup>. Appare chiaro, peraltro, che nel collocare il lavoro "il più oscuro tra i diritti sociali"<sup>22</sup>, come diritto tra i diritti, la Carta abbia inteso aderire ad una precisa filosofia del welfare e dello Stato, ad uno specifico spirito del tempo<sup>23</sup>. Non deve, dunque, stupire se, come notato anche dai più fiduciosi tra i commentatori, le scelte operate comportano il non "impegnarsi minimamente sul livello delle prestazioni" e il rimettersi, per tali aspetti, alle soluzioni ipotizzate "dai singoli Stati nel quadro di compatibilità finanziarie condizionate, a loro volta dal rispetto dei parametri di Maastricht"<sup>24</sup>.

Insomma, per tornare alla considerazione di ordine generale prima esposta in merito alla sistematica, la logica seguita era perfettamente in linea con la costruzione di un modello sociale europeo compatibile con un "liberismo socialmente evoluto", fondato sull'autonomia individuale e sulla libertà di mercato, e del tutto congruente con l'assenza di un modello di società costituzionale, di una scala di valori improntata prioritariamente alla giustizia sociale, vero e proprio tabù della contemporaneità<sup>25</sup>. Come ha iconicamente notato la dottrina, pur protesa a valorizzare gli aspetti progressivi della configurazione dei diritti sociali proposta dalla Carta, l'obiettivo dei "costituenti" di Nizza non era, infatti, l'eguaglianza sostanziale "qualunque cosa essa significhi [*sic*]" bensì una "più limitata ...eguaglianza delle opportunità, oltretutto circoscritta prevalentemente (nel campo del lavoro) alle donne e ai disabili"<sup>26</sup>. Non c'è, insomma, l'eguaglianza sostanziale (e non casualmente il corpus dei diritti sociali è rubricato sotto l'etichetta della solidarietà e non dell'eguaglianza); non è questo valore a delineare l'infinito campo delle possibilità. Nell'ottica della liquidità, non "ha senso che vi sia", in quanto come si desume dalla Carta "la vita economica deve rimanere consegnata... ai principi dell'autonomia, della soggettività, e se vogliamo della responsabilità esistenziale individuale"<sup>27</sup>.

<sup>21</sup> Cfr. G. FERRARA, *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, ora in ID., *Per la democrazia costituzionale...*, cit., 397. Su questi argomenti cfr. anche A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, cit., 16. La realtà neo-liberale, che alcuni, non tutti, pensano come (in)evitabile conseguenza della crisi del modello keynesiano, ha infatti posto in radicale discussione i fondamenti di civiltà politica e giuridica appena menzionati, malcelando il favore verso una società individualistica, atomizzata, in ciò paradossalmente omogenea e perfettamente in grado di piegarsi al credo capitalistico e consumistico. L'obiettivo è chiaro: sminuire il valore della rappresentanza significa, riprendendo Otto Bauer, sminuire la forma politica che costituiva il «risultato delle lotte di classe nella società capitalistica»; devalorizzare la condizione che, ci ricorda la dottrina, nasceva «dall'incontro tra storia statale e storia della lotta di classe, dall'incontro-scontro tra sovranità statale e sovranità popolare», cfr. O. BAUER (1936), *Tra due guerre mondiali? La crisi dell'economia mondiale, della democrazia e del socialismo*, Einaudi, Torino, 1979, p. 86, richiamato da G. FERRARA, *La crisi della democrazia costituzionale agli inizi del XXI secolo*, Roma, 2012, 85.

<sup>22</sup> Cfr. L. NOGLER, *Dal «principio lavorista» al diritto costituzionale*, cit., 152.

<sup>23</sup> Cfr. R. DEL PUNTA, *I diritti sociali come diritti fondamentali*, cit., 343.

<sup>24</sup> Cfr. R. DEL PUNTA, *op. et loc. ult. cit.*

<sup>25</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, cit., 17; J. R. RUGGIE, *International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic order*, in *International Organizations*, 36, 1982, 379 ss.

<sup>26</sup> Cfr. R. DEL PUNTA, *I diritti sociali come diritti fondamentali*, cit., 344

<sup>27</sup> Cfr. R. DEL PUNTA, *op. cit.*, 345 secondo il quale la sistematica e il contenuto della Carta di Nizza rispecchiano un "approccio alla vita che si va diffondendo soprattutto tra le nuove generazioni, le tendenze più visibili di una società aperta in cui i temi della libertà, della dignità e della soggettività acquisteranno sempre di più un ruolo di primo piano

#### 4. La crisi del modello duale.

Come si diceva, dunque, la questione sociale si pone al centro delle contraddizioni che investono l'Unione, da tempo, ma ancor più oggi, in un'epoca segnata da eventi di epocale rilievo, quali la Brexit e, ora, la Pandemia da Covid-19, potenzialmente in grado di alimentare ancor di più, se possibile, la preoccupazione dei cittadini e di minare ulteriormente la fiducia dei paesi europei intorno al potenziale unificante democratico di una costruzione sovranazionale. È stato osservato, correttamente che la soluzione principale di questo cruciale problema è, allo stesso tempo nota ed irrealizzabile, consistendo in una “mutualizzazione a lungo termine su larga scala del debito e su massicce misure distributive sia tra gli stati membri che tra le classi sociali”<sup>28</sup>. Tale auspicabile condizione, è però, come pure è stato detto, “virtualmente impossibile sul piano politico” per gli evidenti contrasti socio-politici che emergerebbero all'interno dei paesi destinati a farsi carico di tale distribuzione<sup>29</sup>. A ciò si aggiunga che le politiche emergenziali innescate dalla crisi economica (ma del tutto conformi al modello economico pre-crisi) e la strategia della condizionalità per l'accesso all'assistenza finanziaria dentro e fuori l'eurozona hanno prodotto, nel corso degli anni, una severa stigmatizzazione dell'austerità, considerata fattore disgregativo sul piano sociale e, potrebbe dirsi, *odioso* da parte dei cittadini degli stati membri (e di gran parte dell'opinione pubblica europea)<sup>30</sup>. Così la dottrina, nel riformulare utilmente il suggestivo trilemma di Rodrik, ha potuto osservare che “non si possono contemporaneamente dare piena integrazione economica monetaria, sovranità sociale nazionale e democrazia”<sup>31</sup>.

Tale assunto, tanto provocatorio, quanto plausibile, è stato di fatto confermato dalla risposta dell'Unione alla crisi vissuta dall'eurozona nell'ultimo decennio, con profonde differenze, peraltro all'interno degli stessi Stati membri. Tale condizione ha aperto effettivamente, come efficacemente notato “il vaso di Pandora, portando in piena luce i mali di cui è capace l'economia capitalistica “deregolata”<sup>32</sup>. La situazione di questi ultimi anni, evidenziata dalla polarità esistente tra il caso limite della Grecia e la perdurante egemonia tedesca ripropone, infatti, antichi dilemmi, che risale, come più volte ricordato dalla dottrina, agli albori del processo integrativo<sup>33</sup>. Da tempo, infatti, l'Europa fatica a rappresentarsi come comunità di diritto, come luogo culturale e (solo dopo) geografico in cui il diritto rappresenta il fattore principale del processo di integrazione, in grado di razionalizzare il fattore economico e di indirizzare la strategia politica. Tale deterioramento si spiega considerando la crisi della struttura duale (o, se si preferisce, dialettica), che implicava una relazione costante e necessaria tra stati membri e istituzioni sovranazionali e che si poneva il delicato obiettivo di scongiurare gli effetti più gravi di lungo periodo del deficit democratico e sociale dell'Unione. Era questo, infatti, lo schema prefigurato dal Trattato di Roma, fondato, cioè, sul riconoscimento agli stati membri di

---

rispetto ai temi della giustizia sociale, e nella quale l'eguaglianza verrà sempre più intesa come volano della libertà e delle opportunità, e non più...come eguaglianza redistributiva tout court”.

<sup>28</sup> Cfr. C. OFFE, *Europe Entrapped. Does the EU Have the Capacity to Overcome its Current Crisis?*, in *European Law Journal*, 2013, 595, ripreso da S. GIUBBONI, *Diritto del lavoro europeo. Una introduzione critica*, Milano, 2019, 2. Sulla dimensione sociale e sui problemi dell'Europa cfr. anche la suggestiva analisi di E. BALIBAR, *Crisi e fine dell'Europa?*, Torino, 2016.

<sup>29</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Diritto del lavoro europeo*, cit., 2.

<sup>30</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Diritto del lavoro europeo*, cit., 3.

<sup>31</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *op. et loc. ult. cit.*

<sup>32</sup> Cfr. C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 4, 2013; G. FERRARA, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2013.

<sup>33</sup> Sulla violazione della Carta sociale europea delle misure imposte dal Memorandum della Trojka al Governo greco cfr. le valutazioni critiche del COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI in *General Federation of Employees of the National Electric Power Corporation (IKA-ETAM) v. Greece (complaint)*, 76/2012, sulle quali si esprime in modo condivisibile a livello di analisi comparata A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati membri*, Torino, 2017, 105. Sulla storicità di questi problemi, cfr. G. BUCCI, *Dal governo democratico dell'economia alla crisi come dispositivo di governo*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, 364 ss.

autonomia e libertà d'azione nella sfera delle politiche sociali e del lavoro e, più in generale nella sfera del *welfare*<sup>34</sup>. Proprio la configurazione dialettica spiega, infatti, le scelte del Trattato di Roma e la complementare separazione funzionale tra mercato comune, la cui realizzazione era delegata principalmente alla sfera sovranazionale e programmazione delle politiche sociali, riservata alla dinamica democratica interna, con le inevitabili differenze proprie dei diversi sistemi nazionali<sup>35</sup>. Tale prescritta condizione, consentiva, peraltro, alla comunità di proporsi come ordinamento rivolto alla garanzia delle libertà economiche ed alla protezione della concorrenza in ambito sovranazionale, senza implicazioni eccessive sul piano della politica economica e della complementare legittimazione delle istituzioni democratiche degli Stati costituzionali tenuti ad operare politicamente in dipendenza dei diversi interessi in gioco. In più di un'occasione, la dottrina ha osservato che, in termini originari, la politica sociale era trattata come ambito categoricamente separato, riservato, cioè, ai legislatori nazionali secondo le regole e le condizioni di equilibrio operanti all'interno dei diversi paesi, con un ridotto margine di coordinamento in sede sovranazionale<sup>36</sup>.

Le stesse aperture dell'atto unico europeo del 1986, cui seguì, l'approvazione, nel 1989, della carta comunitaria dei Diritti Sociali fondamentali dei lavoratori, vanno lette nell'ottica considerata: come momenti, cioè, di recupero sociale funzionale a correggere le distorsioni del mercato. Anche nelle ipotesi considerate, infatti, le scelte distributive e la legittimazione ad operare le scelte prodromiche a garantire l'effettività dei sistemi di welfare restano nelle mani dei legislatori e dei Governi nazionali, come tali, dunque, aperte alla logica del conflitto e della mediazione proprie dell'agire politico. L'entrata in vigore del Trattato di Maastricht rompe decisamente questo schema, imponendo una logica esclusivamente funzionalista, parametrata sul modello tedesco, incompatibile con la separazione di cui si è detto che si reggeva sul compromesso tra Paesi (Germania, Gran Bretagna, Francia e Italia) e tra teorie economiche (ordoliberalismo e keynesismo)<sup>37</sup>. Compreso nella strettoia del vincolo esterno della stabilità monetaria e finanziaria, identificata come bene supremo, il diritto, già in crisi in virtù della fine dei c.d. Trenta gloriosi e del collasso del sistema di Bretton Woods (1971), cessava di essere strumento di integrazione e di equilibrio<sup>38</sup>. Si passava, come è stato efficacemente detto, da una comunità di diritto ad una comunità della stabilità, come espressamente ricordato dal Tribunale costituzionale tedesco nella notissima sentenza Maastricht del 12 ottobre 1993, nel cui ambito il "canone economico" diviene parametro granitico qualificante il livello sovranazionale, riducendo, conseguentemente, la discrezionalità strategica e politica degli Stati membri in materia sociale e non solo<sup>39</sup>.

---

<sup>34</sup> Cfr. S. GARBEN, *The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its meaning and significance*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 21, 2019, 101 ss.

<sup>35</sup> Cfr., sul punto, F. LOSURDO, *I diritti sociali condizionati nell'ordinamento della crisi*, in M. Salerno – M. Ferrara (a cura di), *Costituzione economica e democrazia pluralista*, Milano, 2017, 379, il quale correttamente osserva che nel disegno originario la realizzazione del mercato comune fondato sui pilastri delle quattro libertà fondamentali di circolazione "avrebbe dovuto porre le basi per una pacificazione delle relazioni internazionali, favorendo una crescita armoniosa dello spazio europeo". Di contro, il sistema nazionale di welfare "costituiva la premessa per una rilegittimazione politica delle classi dirigenti statali del secondo dopoguerra".

<sup>36</sup> Cfr., sul punto, F. LOSURDO, *I diritti sociali condizionati*, cit., 380.

<sup>37</sup> Cfr. F. LOSURDO, *Italexit. Trasformazione del vincolo europeo e sovranità condizionata*, in [DPCE online](#), 1, 2020, 355; G. BUCCI, *Dal governo democratico dell'economia alla crisi*, cit., 363.

<sup>38</sup> Su questi argomenti, in senso ampio, cfr. il bel volume di W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, 2013, nonché di recente, per la dottrina italiana, la ricca ricostruzione di F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione europea e Costituzione*, Milano, 2019. Cfr. anche, l'illuminante ricostruzione di G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in L. Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Atti del Convegno di Caserta, 6-7 maggio, 2005, Torino, 2006, 65, che pone in relazione crisi del sistema di Bretton Woods, rapporto Huntington e crisi del compromesso sociale interno, nello sfondo della perdita di valore del sistema rappresentativo.

<sup>39</sup> Cfr. F. LOSURDO, *I diritti sociali condizionati*, cit., 381, che ricorda opportunamente come a Maastricht sia stato consacrato il valore della stabilità dei prezzi, la cui custodia è stata affidata alla Banca Centrale europea (art. 127 TFUE), che opera in assoluta indipendenza al riparo dalle insidie della politica. Sul ruolo della BCE, cfr. anche, L. BUFFONI, *La politica della moneta e il caso decisivo*, in [Rivista AIC](#), 2, 2016. In precedenza, fondate critiche sono state avanzate da M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 4, 1992, 580. Come



I due fattori della garanzia dell'ultra-valore della stabilità dei prezzi, che ai sensi degli artt. 119 e 127 del TFUE costituisce scopo "principale" dell'Eurozona (idoneo, in quanto tale, ad imporsi sui restanti obiettivi delineati all'art. 3 del TUE) affidato alla custodia della Banca Centrale Europea, indipendente dalla politica e della creazione del vincolo della stabilità finanziaria hanno, insomma, inciso sui diritti sociali, tanto sotto il profilo della loro garanzia ad opera degli stati nazionali quanto in relazione alla loro natura<sup>40</sup>. A ciò si aggiungano le regole conseguenti all'entrata in vigore, nel 2007, del Patto di stabilità e crescita, che integrando i principi del diritto primario dell'Unione, nello stabilire il tendenziale principio del pareggio di bilancio, ha contribuito ulteriormente alla trasformazione che sinora si è sinteticamente descritta. Il vincolo della stabilità finanziaria (e del pareggio di bilancio) è stato poi definitivamente sancito nel 2012 a seguito dell'entrata in vigore del Fiscal Compact, che a sua volta seguiva numerose misure emergenziali adottate dall'Unione per far fronte alla perdurante crisi (*Euro Plus pack; Six Pack; Two pack; Mes, Programma OMT della Banca centrale europea*) cui ha fatto seguito l'internalizzazione del modello di pareggio di bilancio, sancito dal Patto di stabilità e crescita (art. 3, par. 1) (e, se si vuole, di una cultura) da parte degli ordinamenti nazionali che in alcuni casi hanno operato riforme di significativa portata rivolte a dare seguito, in termini costituzionali, alle direttive del Patto.<sup>41</sup>

È sulla scorta di tali eventi che la teoria del modello sociale europeo come insieme teorico, prima, e pratico, poi, si è progressivamente consolidata; in alternativa, dunque, e non a complemento del precedente assetto. L'esigenza di ri-legittimazione democratica e sociale di un'Unione profondamente mutata per effetto del vincolo esterno è passata, cioè, attraverso l'attrazione a livello sovra-nazionale della problematica sociale, per decenni, come si è detto, affidata alla cura degli Stati secondo procedure democratiche tipiche del compromesso tipizzante i regimi rappresentativi. Di ciò sono testimonianza non tanto il fragile protocollo sociale allegato al Trattato di Maastricht (con l'astensione dalla Gran Bretagna), quanto, in maggior misura, le innovazioni presenti nel Trattato di Amsterdam che, infatti, ha significativamente esteso le competenze dell'Unione in materia di diritti sociali classici, quali ambiente, istruzione, cultura<sup>42</sup>. Tale modello sociale ha, tuttavia, incontrato sin

---

utilmente segnala G. BUCCI, *Dal governo democratico dell'economia alla crisi*, cit., 373, nella fase precedente l'adozione del Trattato di Maastricht, alcuni indirizzi dottrinali avevano realizzato del resto una singolare reinterpretazione delle norme costituzionali in materia di «tutela del risparmio» e di «esercizio del credito». L'espressione «Repubblica» contenuta nel primo comma dell'art. 47 Cost., venne interpretata infatti come riferentesi alla Banca d'Italia, ovvero ad un fattore condizionante l'esercizio dell'«attività economica pubblica e privata», sicché la difesa della «stabilità monetaria» venne considerata prioritaria rispetto alla realizzazione dei «fini sociali» indicati dall'art. 41 Cost”.

<sup>40</sup> Sulla natura dei diritti sociali cfr., per tutti, M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. Romboli (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino, 1994, 79 ss.; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, Torino, 2013. Non può non rilevarsi la contraddizione esistente tra l'art. 3 del TUE e i menzionati artt. 119 e 127 del TFUE ai sensi dei quali la stabilità dei prezzi è identificata quale “obiettivo principale” (art. 119, par.2) e, ancora, quale “obiettivo principale” del SEBC (Sistema europeo di banche centrali) (art. 127, par.1). L'art. 127 TFUE sancisce, peraltro, con indiscutibile chiarezza, che “fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti nell'articolo 3 del trattato sull'Unione europea. Il SEBC agisce in conformità del principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, favorendo una efficace allocazione delle risorse e rispettando i principi di cui all'art. 119 [corsivo nostro]”.

<sup>41</sup> Anche per fare chiarezza su alcune questioni dibattute circa l'utilizzo del MES in epoca post Covid-19, si ricorda che ai sensi della decisione 2011/199/UE adottata dal Consiglio europeo in data 25 marzo 2011, l'art. 136 del TFUE è stato modificato nel senso che segue: “Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per garantire la stabilità dell'intera zona euro. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta ad una rigorosa condizionalità”. Cfr. G. BUCCI, *Costituzione italiana, BCE e patto di stabilità*, in F. Gabriele – M. A. Cabiddu (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea, vol.1*, Milano, 2008, 79 ss.; F. BILANCIA, *Note critiche sul cd. “Pareggio di Bilancio”*, in *Rivista AIC*, 2/2012; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid*, 3, 2013; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., 20 ss;

<sup>42</sup> Cfr. P. LANGE, *Il Protocollo sociale di Maastricht: perché l'hanno fatto?* in *Stato e mercato*, 1993, 9 ss. Cfr., tuttavia, R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro*, VII ed., Torino, 2016, 59, che inquadra il protocollo come fondamento di una effettiva politica sociale dell'Unione. Sulle aperture sociali del Trattato di Amsterdam cfr., per tutti, I. PERNICE, *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: european constitution-making revised?* in *Common Market Law Review*, 1999, 703 ss.

dall'inizio numerosi problemi di effettività, causati, per quanto si è detto, tanto dalla natura primigenia dell'Unione quanto dai cambiamenti posteriori a Maastricht e dalla successiva crisi che ha investito il continente nel 2008. Dinanzi ad uno sconvolgimento dei parametri, il transito ad un sistema di regole e sanzioni fortemente asimmetriche, ispirate al credo economico neo-liberista, non poteva non determinare effetti infausti per i sistemi di welfare nazionale che, infatti, hanno subito pesanti ripercussioni, su vari piani<sup>43</sup>.

Proprio la riconfigurazione verso il basso dei sistemi di welfare nazionali, che si può osservare da almeno un ventennio, ha rappresentato, infatti, la leva a disposizione degli Stati per rispondere alle esigenze dell'*austerità*, tratto portante della configurazione post-crisi. Il cosiddetto diritto europeo della crisi, la cui legittimità è stata criticata da autorevolissimi commentatori nel corso di questo ultimo decennio, ha prodotto, dunque, mutamenti significativi nella cultura dei diritti, definiti sociali proprio perché necessari all'eguaglianza *della* e *nella* società, ovvero funzionali alla logica emancipatrice che in Italia è limpidamente garantita dall'art. 3, secondo comma, Cost.

Già da Maastricht, (ma in verità sprazzi di questa emergevano già nell'Atto unico europeo) e a maggior ragione dopo il 2008, il ruolo delle istituzioni nazionali diviene quello di riesaminare le forme di tutela dei diritti sociali, operando sul contenuto della garanzia e sul ripensamento delle categorie che ne costituiscono il fondamento (si pensi, in prospettiva interna, alla logica della *spending review* a livello nazionale e, soprattutto, locale)<sup>44</sup>. Le continue richieste di flessibilizzazione del mercato del lavoro, di riduzione delle tutele in caso di licenziamento, di decentramento della contrattazione collettiva, di ripensamento dei sistemi di sicurezza sociale, il taglio progressivo di beni e servizi in campi essenziali, come quello sanitario e, soprattutto, la logica della condizionalità sottesa ai programmi di sostegno al reddito rappresentano esempi lampanti di tale tendenza. Come non ha mancato di notare immediatamente la dottrina, il nuovo, inossidabile, credo, provoca, tra le altre cose, ulteriori riflessi sulla struttura del bilanciamento, che diviene più che ineguale, perché condizionato dalle esigenze di un sistema assunto come principio valoriale assoluto, al punto da chiedersi se possa continuare ad essere una categoria impiegabile in campo politico e, soprattutto, giurisdizionale, se considerato nella prospettiva della garanzia dei diritti sociali<sup>45</sup>.

Lo scenario descritto – pare utile precisare – si desume dalla riflessione compiuta da parte delle stesse istituzioni comunitarie. Nel gennaio del 2015, ad esempio, il Parlamento europeo ha pubblicato un'analisi comparativa dettagliata relativa all'impatto su diversi diritti sociali delle misure di austerità imposte in risposta alla crisi da sette Stati membri dell'UE: Belgio, Cipro, Grecia, Irlanda, Italia, Spagna e Portogallo, fornendo un quadro d'insieme preoccupante<sup>46</sup>. L'analisi del Parlamento si è concentrata su una serie di diritti tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dalla Carta sociale europea, quali istruzione, assistenza sanitaria, lavoro, pensione, accesso alla giustizia, libertà di espressione e riunione, alloggio, proprietà e alcuni diritti inerenti al campo del lavoro. I risultati dello studio danno conto, peraltro, di un drastico ridimensionamento delle garanzie poste a presidio

---

<sup>43</sup> Cfr. R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in [Costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 3, 2013, spec. 13.

<sup>44</sup> Sulla cui logica cfr. A. PERTICI, *La Costituzione spezzata*, Torino, 2016, 45 ss.

<sup>45</sup> Cfr. F. COSTAMAGNA, *The Court of Justice and the Demise of the Rule of Law in the EU Economic Governance: The Case of Social Rights*, WP 2016/11/15, 22 “Ensuring the financial stability in the euro area has become a sort of a trump card that just needs to be invoked in order to prevail over any other competing objective. 61 Furthermore, the refusal of the Court to engage in any sort of proportionality review of the measures send a worrisome message to future applicants. Should the Court confirm this approach, the chance of success of actions brought against austerity measures are almost non-existent, since all these measures aim at restoring or preserving the stability of the euro area.”

<sup>46</sup> EUROPEAN PARLIAMENT, DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS CIVIL LIBERTIES, JUSTICE AND HOME AFFAIRS, [The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU. Comparative analysis](#): i campi materiali oggetto dell'analisi sono molteplici: istruzione, sanità, diritti dei lavoratori, garanzia pensionistica, accesso alla giustizia, diritti di libertà e di partecipazione, diritto all'abitazione e social housing, sicurezza sociale, divieto di discriminazione, diritto all'acqua e altri diritti correlati a quelli menzionati.

della condizione dei soggetti deboli o svantaggiati, osservando che tra le conseguenze delle misure anti-crisi figura anche l'incremento delle discriminazioni dirette e indirette<sup>47</sup>

In relazione ai singoli diritti sociali esaminati, la suddetta analisi ha chiarito, ad esempio, che nel campo dell'istruzione (il primo considerato), l'impatto delle misure anti-crisi ha determinato una riduzione del numero delle scuole, del numero degli insegnanti, della qualità del rapporto studenti-docenti, del personale e delle dotazioni tecnico-amministrative. Si è potuta osservare anche un'incidenza negativa sui servizi dedicati ai soggetti vulnerabili (situazioni limite; alunni con disabilità; alunni rom o migranti). L'impatto complessivo delle misure, a detta del Parlamento europeo: *“cannot yet be fully evaluated, but include a danger to the overall quality of education and children's success at school, an increase in unemployed workers in education; reduced availability of services such as transport to school; deterioration of general conditions in classrooms, such as cleaning and heating. Children with disabilities, Roma, travellers' children, as well as children of migrants, appear to have been disproportionately affected by the measures imposed”*<sup>48</sup>.

In riferimento al diritto alla salute, la situazione è ancor meno rosea. Sebbene in questo campo si osservino strategie differenti nei Paesi oggetto di valutazione comparativa, lo studio offre un'immagine spietata dell'impatto delle misure adottate dagli Stati membri sotto osservazione per far fronte alla crisi, anche in questo caso considerate sovente sproporzionate e rivolte alla diminuzione della tutela nei riguardi dei soggetti più fragili e degli anziani<sup>49</sup>.

Stesso ragionamento può essere svolto per i diritti del campo lavoristico, nel cui ambito lo studio segnala una generale riduzione delle garanzie di fatto (a dispetto delle innovazioni formali concernenti la parità tra uomo e donna) per le lavoratrici di sesso femminile e i medesimi problemi in ordine alla garanzia della dignità del lavoro (ed alla dignità umana) per i soggetti svantaggiati o migranti. Situazione simile, se non più grave, concerne, infine, la garanzia del sistema pensionistico, con casi limite, come quello greco, in cui le misure hanno riguardato, addirittura, la riduzione o l'eliminazione retroattiva del diritto alla pensione per i parenti dei ragazzi affetti da disabilità, con le conseguenze sociali facilmente immaginabili che tale scelta ha potuto provocare sul piano della tenuta sociale del Paese. La stessa falsariga (diminuzione delle garanzie; riduzione delle tutele; aggravio della condizione dei soggetti deboli, riduzione delle spese organizzative ecc.) è osservabile, con poche o marginali sfumature, in relazione a tutti i diritti oggetto dello studio.

## 5. La risposta della Corte di giustizia.

In tale scenario, che ruolo ha recitato la Corte di giustizia? Può evidenziarsi una risposta giurisdizionale omogenea e coerente della Corte di Lussemburgo ai problemi sollevati dalla crisi economica ed al suo impatto sul modello europeo di tutela dei diritti sociali?

Anche in questo caso la risposta deve essere articolata.

In relazione al primo punto di domanda, è utile analizzare prioritariamente un punto problematico della relazione tra Carta di Nizza e garanzia dei diritti sociali, inerente alla distinzione tra diritti e principi (ed alla definizione di norme per la loro interpretazione) menzionata dall'art. 52, par. 5, della

---

<sup>47</sup> “As the present study has shown, austerity measures often disproportionately affected disadvantaged groups. While the continuing crisis is a real threat, it must not be used as an excuse, nor can it serve as a tool for discriminating against people”.

<sup>48</sup> EUROPEAN PARLIAMENT, DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS CIVIL LIBERTIES, JUSTICE AND HOME AFFAIRS, *The impact of the crisis*, cit., 12-13.

<sup>49</sup> Traducendosi in “reduced access to healthcare; additional financial burden for citizens; reduction in the number of medical staff and facilities; increases waiting times for appointments and surgeries; alternatives to public health care, e.g. private services or NGO-run services; increased unmet medical needs; decreased preventive and protective care; changes in the pharmaceuticals market – including shortages in supplies and decreased prices. Poor and homeless people, older people, people with disabilities and their families, women, and undocumented migrants, are among the groups which were disproportionately affected by the measures imposed”.

Carta, che “incide sulla giustiziabilità della disposizione”<sup>50</sup>. Come segnalato in dottrina, infatti, l’articolo appena richiamato ha provocato non trascurabili problemi interpretativi, sia per il profilo concernente la determinazione degli effetti dei principi e dell’insieme di atti comunitari e nazionali sindacabili, sia per la “mancata individuazione delle disposizioni che contengono «principi» (o di criteri atti ad individuarli)”<sup>51</sup>. Come si è correttamente osservato, infatti, “non c’è niente nella Carta o nelle sue Spiegazioni che condanni al più modesto regime dei principi tutte le disposizioni relative ai diritti sociali fondamentali”<sup>52</sup>. La verità, come la dottrina non ha mancato di evidenziare, è che la distinzione in oggetto è stata utilizzata in modo strategico per vincere la resistenza dei Paesi più timorosi di un ingresso dirimpante di diritti sociali (Regno Unito *in primis*) in un documento destinato, all’epoca, a divenire la parte seconda del Trattato costituzionale europeo<sup>53</sup>. Se la Spiegazione corrispondente all’art. 52, par. 5, menziona espressamente quali principi gli artt. 25 (diritti degli anziani), 26 (inserimento di persone con disabilità, in aderenza a quanto disposto dalla Carta sociale europea) e 37 (tutela dell’ambiente), non per questo deve pensarsi che la categoria in esame identifichi complessivamente le disposizioni del Titolo IV (Solidarietà) dedicate ai diritti sociali. In ogni caso, con ricadute sul sistema dei diritti fondamentali nella materia sociale, interessanti sono le considerazioni svolte dalla Corte nella sentenza *Glatzel*, che, tuttavia, non risolve i molteplici dubbi interpretativi concernenti la portata dell’art. 52, par. 5<sup>54</sup>. Quanto appare utile segnalare, tuttavia, è che in quella decisione la Corte, nell’attenersi strettamente alle Spiegazioni, lascia aperta una “prospettiva interessante per i diritti sociali fondamentali”, sancendo che in determinate ipotesi è possibile che “un articolo della Carta contenga elementi sia di un diritto che di un principio, ad es. gli articoli 23 [parità tra donne e uomini], 33 [vita familiare e vita professionale] e 34 [sicurezza sociale]”<sup>55</sup>. In ogni caso, è appena il caso di sottolineare che in questo, come in altri casi, il lessico sconta sin troppo la dimensione compromissoria del procedimento di approvazione della Carta, confermando i dubbi espressi dalla dottrina sia in riferimento alla codificazione attraverso principi sia in merito all’esistenza di diritti sganciati da corrispondenti doveri<sup>56</sup>.

Altrettanti interrogativi suscita la risposta fornita dalla Corte di Lussemburgo alle numerose questioni giunte alla sua attenzione in merito alla garanzia dei diritti sociali in epoca di rigore post-crisi, con particolare riguardo al tema de diritto di sciopero e dei diritti lavoristici, già oggetto di attenzione specifica nei casi, ormai celebri, *Viking*, *Laval*, *Rüffert*, *Lussemburgo*, precedenti all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona<sup>57</sup>. Nonostante le innovazioni (formali) di Lisbona e la

<sup>50</sup> Che recita: “Le disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell’Unione europea e da atti degli Stati membri allorché danno attuazione al diritto dell’Unione, nell’esercizio delle loro competenze. Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell’interpretazione e del controllo di legalità di tali atti”. In argomento cfr. F. FERRARO – N. LAZZERINI, *Art. 52 (Portata e interpretazione dei diritti e dei principi)*, in R. Mastroianni – O. Pollicino – S. Allegrezza – F. Pappalardo – O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Milano, 2017, 1073 ss.; T. GROPPI, *sub Art. 52, Portata dei diritti garantiti*, in R. Bifulco – M. Cartabia – A. Celotto (a cura di), *L’Europa dei Diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Bologna, 2001, 351 ss.

<sup>51</sup> Cfr. F. FERRARO – N. LAZZERINI, *Art. 52*, cit., 1074.

<sup>52</sup> Cfr. F. FERRARO – N. LAZZERINI, *Art. 52*, cit., 1074.

<sup>53</sup> Cfr. F. FERRARO – N. LAZZERINI, *Art. 52*, cit., 10745, che rilevano come i principi abbiano reso possibile l’introduzione di disposizioni specifiche dedicate ai diritti sociali “vincendo il timore, condiviso da alcuni Stati membri, che l’applicazione di questi diritti avrebbe finito per erodere le competenze nazionali, con ripercussioni significative sulle finanze nazionali”.

<sup>54</sup> Cfr. anche D. GUÐMUNDSDÓTTIR, *A renewed emphasis on the charter’s distinction between rights and principles: is a doctrine of judicial restraint more appropriate?* in *Common Market Law Review*, 52, 2015, 685 ss.

<sup>55</sup> Cfr. N. LAZZERINI, *La Corte di giustizia ed i “principi” della Carta dei diritti fondamentali nella sentenza Glatzel*, in *SIDIBlog*, 4 giugno 2014.

<sup>56</sup> Cfr. le considerazioni critiche di C. De FIORES, *Diritti e giurisdizione*, cit., 252 e quelle, in precedenza segnalate, di G. FERRARA, *La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, cit., 489. Sulla corrispondenza diritti/doveri cfr. G. ZAGREBELSKY, *Diritti e doveri*, in R. E. Kostoris (a cura di), *Percorsi giuridici della post-modernità...cit.*, 93.

<sup>57</sup> Cfr. M. V. BALLESTRERO, *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di Giustizia “bilancia” il diritto di sciopero*, in *Lavoro e diritto*, a. XXII, n. 2, primavera 2008, 383 ss.; nonché S. SCIARRA, *Libertà economiche e diritti sociali nell’Unione europea. Dopo le sentenze Laval, Viking, Ruffert e Lussemburgo*, in A. Andreoni – B. Veneziani (a cura di), *Diritti collettivi e interessi transnazionali: dopo Laval, Viking, Ruffert, Lussemburgo*, Roma, 2009, 23 ss. In argomento

stessa *cultura* della Carta dei diritti, la giurisprudenza non ha mostrato sempre particolare favore per i lavoratori, seguendo a considerare, in alcune importanti decisioni, equivalenti garanzie dei soggetti e prerogative delle imprese (*Dano*) ovvero a valutare in senso assai criticabile la nozione di cittadinanza europea (nonché quella di solidarietà) in relazione alle prestazioni di assistenza sociale (*Alimanovic*)<sup>58</sup>. I diritti sociali vengono in rilievo anche in relazione alla fattispecie del dialogo tra le Corti, come si deduce dalla notissima decisione attinente all'abuso dei contratti a termine per i precari della scuola (caso Mascolo) e dalla conseguente posizione dalla Corte costituzionale italiana ([sent. 187 del 2016](#)), sulla quale la dottrina non ha mancato di esercitare rilievi critici condivisibili<sup>59</sup>.

In via generale, però, può dirsi che la Corte non ha utilizzato appieno le potenzialità della Carta dei diritti fondamentali UE, nonostante i diversi auspici della dottrina e, ancor più in generale, che la giurisprudenza in tema di diritti sociali in epoca post-crisi si è caratterizzata per una certa disomogeneità<sup>60</sup>. A fronte della crisi, della “condizionalità asimmetrica”, di complessi procedimenti tecnici, di strumenti informali (le famose lettere della BCE), dell'istituzioni di organismi ibridi quali il MES, la Corte non ha rappresentato un argine convincente, non riuscendo o non volendo, o, ancora, non potendo, rompere quel percorso a rime obbligate che segna, sin da Maastricht, l'esperienza comunitaria, stretta tra le maglie di un bilanciamento, come si è detto, condizionato *ab origine*.<sup>61</sup> Ipotizzare, del resto, che i giudici possano, tramite decisioni assunte in merito a casi puntuali, risolvere il dilemma tragico della contrapposizione tra garanzia dei sistemi di welfare nazionali, durezza del credo e potenza dell'immaginario collettivo prodotto dal neo-liberismo, è operazione utopica, che non restituisce la dovuta dignità alla grandiosità del tema, che ha implicazioni giuridiche, sociali, filosofiche, economiche e antropologiche<sup>62</sup>.

Ciò non toglie, tuttavia, che dalla Corte era possibile, se non lecito, aspettarsi qualcosa in più<sup>63</sup>. L'esito raggiunto nelle note sentenze *Pringle* e *Sindicato dos Bancariós do Norte* non era, ad esempio, scontato. Nella prima decisione, *Pringle*, concernente il Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (MES), la Corte di Lussemburgo ha concluso per l'inapplicabilità della Carta dei diritti fondamentali al complesso di atti e procedimenti, ispirati alla nebulosa *soft law*, che hanno istituito il MES, con conseguenze di sistema che anche oggi, ad esito della Pandemia da Covid-19, possiamo osservare<sup>64</sup>. Esito non scontato, si diceva, anche in quanto, come rilevato in dottrina, la scelta della

---

cfr. anche A. LO FARO, *Europa e diritti sociali: viaggio al termine della crisi*, in L. Corazza – R. Romei (a cura di), *Diritto del lavoro in trasformazione*, Bologna, 2014, 219; A. GUAZZAROTTI, *Crisi economica e ruolo delle Corti: quali contrappesi alla governance europea e internazionale?* in *Diritto Pubblico*, 3, 2013, 1011 ss.

<sup>58</sup> Cfr. L. PONZETTA, *L'Unione europea tra esigenze economico-fiscali e la garanzia dei diritti sociali. Brevi spunti di riflessione alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in M. Salerno – M. Ferrara (a cura di), *Costituzione economica e democrazia pluralista*, cit., 421 ss.; S. GIUBBONI, *Cittadinanza europea, libertà di circolazione e solidarietà transnazionale: un riesame critico*, in *Politiche sociali*, 1, 2016, 169 ss.

<sup>59</sup> Si tratta della sentenza della CGUE, sezione terza, del 26 novembre 2014, in C-22/13. Sul dialogo (irrisolto) tra le Corti, cfr. R. CALVANO, “*Cattivi consigli sulla buona scuola?*” *La Corte esclude il risarcimento del danno per i docenti precari della scuola in violazione della sentenza della Corte di Giustizia sul caso Mascolo*, in *Rivista AIC*, 4, 2016; M.P. IADICICCO, *Il precariato scolastico tra giudici nazionali e Corte di Giustizia: osservazioni sul primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana nell'ambito di un giudizio di legittimità in via incidentale*, in *Osservatorio AIC*, gennaio 2014.

<sup>60</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Il sistema di protezione*, cit., 15;

<sup>61</sup> Cfr. F. LOSURDO, *Italexit*, cit., 359. Sulla celebre lettera della BCE al Governo italiano del 2011, cfr. E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al Governo italiano*, in *Rivista AIC*, 1, 2014.

<sup>62</sup> Cfr. F. LOSURDO, *I diritti sociali condizionati*, cit., 386, che correttamente evidenzia un limite oggettivo della giurisdizione dinanzi a valori di sistema considerati assiologicamente prevalenti.

<sup>63</sup> Secondo S. GIUBBONI, *Diritto del lavoro europeo*, cit., 22: “la deludente *performance* giurisprudenziale dei diritti sociali riconosciuti nella Carta di Nizza non sorprende, ed anzi dà una conferma piuttosto definitiva alla tesi di chi ravvisava nell'uso crescente del linguaggio costituzionale in quest'ambito niente più che un esercizio di «constitutional gesture»”; nello stesso senso C. De FIORES, *Diritti e giurisdizione*, cit.

<sup>64</sup> Cfr. F. LOSURDO, *I diritti sociali condizionati*, cit., 386; S. GIUBBONI, *Diritto del lavoro europeo*, cit., 23; R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali*, cit., 10 ss. Sull'impiego di strumenti di *soft law* in ambito comunitario cfr. A. ALGOSTINO, *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto fra ordinamenti o fine dell'ordinamento democratico?* in *Costituzionalismo.it*, 3, 2016, 255 ss.

Corte di considerare che gli Stati membri non attuano il diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 51, par.1, della Carta di Nizza, nel momento in cui instaurano un meccanismo di stabilità come il MES, per l'istituzione del quale i Trattati non attribuiscono alcuna specifica competenza dell'Unione, è frutto di un ragionamento forzato, poco congruente con quello sviluppato in vicende analoghe (alle quali si dirà in seguito).<sup>65</sup> Ancor meno convincente, la stringata posizione assunta nel 2013 nel caso *Sindicato dos Bancariós do Norte*, nel quale la Corte di giustizia si è dichiarata incompetente a giudicare su di un rinvio pregiudiziale formulato dal Giudice del lavoro di Porto per chiedere di valutare la compatibilità con la Carta di Nizza (artt. 20; 21 e 31) di alcune misure adottate dal Portogallo in esecuzione del Memorandum negoziato con la Troika in conformità con quanto sancito dal piano di assistenza finanziaria (riduzione degli stipendi dei pubblici dipendenti e misure di flessibilizzazione del lavoro), motivando la propria decisione, come per una sorta di coerenza interna, sull'impossibilità di giudicare la legge di bilancio portoghese del 2011, rispettosa degli impegni assunti, come diretta ad attuare il diritto dell'Unione<sup>66</sup>.

Attenta dottrina, nel giudicare criticamente le argomentazioni della Corte, ha, peraltro, segnalato che in altre occasioni la Corte ha interpretato in modo più aperto la prescrizione dell'art. 51 della Carta relativa alle parole "nell'attuazione", ai sensi del quale, lo si ricorda, le sue disposizioni si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, così come agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione<sup>67</sup>. Il rinvio, in questo caso, è alla notissima sentenza *Åkerberg Fransson*, nel cui ambito, tra le altre cose, si stabilisce la coincidenza tra ambito di applicazione del diritto dell'Unione e ambito di applicazione dei diritti fondamentali (inclusi quelli sociali) garantiti dalla Carta<sup>68</sup>. Secondo la dottrina in precedenza richiamata, infatti, in questa occasione il collegamento tra fatti contestati e il tema dell'attuazione del diritto dell'Unione è stato interpretato in senso maggiormente elastico rispetto ai casi in precedenza citati, che peraltro, avevano ad oggetto misure adottate "in the context of structural adjustment programs negotiated with EU institutions, in accordance to procedures governed by EU law and to pursue objectives, such as the reduction of the excessive deficits, sanctioned by EU norms. In a word, they clearly have a much stronger link with the EU legal order than those in *Åkerberg Fransson*"<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> Sentenza del 27 November 2012, *Pringle*, C-370/12. Come correttamente osservato da F. COSTAMAGNA, *The Court of Justice and the Demise of the Rule*, cit., 20, nel caso di specie "Regrettably, the Court did not conclusively address the other issue on the table, i.e. whether the Charter applies when EU institutions, such as the Commission and the European Central Bank, act within the context of the ESM Treaty, as it happens, for instance, when they participate to the definitions of the conditions attached to the assistance package. In this regard, it is worth considering that, in her conclusions on the case, Advocate General Kokott made clear that the Commission "as such is bound by the full extent of European Union law, including the Charter of Fundamental Rights". Diversamente opina J. ZILLER, *Art. 51 (Ambito di applicazione)*, in R. Mastroianni – O. Pollicino – S. Allegrezza – F. Pappalardo – O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., 1048, che considera scontato che la Commissione e la BCE siano soggette alle disposizioni della Carta quando applicano il MES per il quale il problema giuridico non concerne l'applicazione della Carta "quanto il fatto che i pareri adottati dalle due istituzioni in questo ambito abbiano la natura di atti preparatori e cioè potrebbero limitare le possibilità di controllo giurisdizionale". Il punto, tuttavia, come si dirà, è stato superato dalla sentenza *Ledra*.

<sup>66</sup> Sul caso cfr. C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., 25, che ha giudicato il rinvio del giudice portoghese, di taglio provocatorio. Cfr. S. GIUBBONI, *Diritto del lavoro europeo*, cit., 25, secondo il quale sinché non si supererà lo scoglio del bilanciamento ineguale "che spinge ad estromettere dal controllo di compatibilità con i diritti fondamentali l'ordinamento parallelo costituito dalla nuova *governance* economico-monetaria dell'eurozona, sarà difficile immaginare uno spazio per nuove formule di bilanciamento".

<sup>67</sup> In tal senso anche R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali*, cit., 14.

<sup>68</sup> Sentenza del 26 febbraio 2013 C-617/10. Cfr. N. LAZZERINI, *Il contributo della sentenza Åkerberg Fransson alla determinazione dell'ambito di applicazione e degli effetti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 96, 2013, 88; J. ZILLER, *Art. 51*, cit., 1054; E. LONGO, *La sentenza nella causa C-617/10 Åkerberg Fransson*, in *Osservatorio sulle fonti* 1/2013. Cfr. anche la successiva sentenza *Siragusa*, C-206/13 in cui la Corte ha precisato che deve sussistere un "collegamento di una certa consistenza tra l'atto nazionale in questione e la norma di diritto dell'Unione diversa dalla Carta", così N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., 251.

<sup>69</sup> Cfr. F. COSTAMAGNA, *The Court of Justice*, cit., 22

Al riguardo, tuttavia, la sentenza *Ledra* ha chiarito molti profili legati all'ambito di applicazione della Carta, statuendo che “se anche l'attività degli Stati membri all'interno del MES non rientra di per sé nell'ambito di applicazione della Carta, il coinvolgimento delle istituzioni dell'Unione svolge una funzione di «cerniera» che consente, anzi esige, un allineamento allo standard di tutela della Carta, che dovrebbe essere considerato come una soglia minima di protezione”<sup>70</sup>

Alcune recenti prese di posizione lasciano, poi, intravedere spiragli interessanti, e seppur non presentandosi come esempio di chiaro cambio di prospettiva, sono interpretabili certamente come un passo in avanti nella direzione di una maggiore tutela. Ci si riferisce alle decisioni assunte dalla Corte di giustizia nel corso del 2018 aventi ad oggetto il tema del diritto del lavoro europeo e, ancora, i problemi applicativi della Carta nel campo sociale. Le due sentenze adottate della grande Sezione della Corte di giustizia del 6 novembre 2018 *Bauer* e *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*, lette assieme alla sentenza *Smith* del 7 agosto 2018 e alla sentenza *Egenberger* del 17 aprile dello stesso anno, sanciscono, infatti, l'applicazione diretta nelle controversie tra privati delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali di contenuto imperativo e categorico, qualora chiare, precisa e incondizionate sulla portata del diritto “come già accertato con l'art. 21 sul divieto di discriminazione, con l'art. 47 sul giusto processo, con l'art. 31, paragrafo 2, sul diritto alle ferie annuali e, si aggiunge, con l'art.20 sul diritto di tutte le persone all'uguaglianza davanti alla legge”<sup>71</sup>.

I descritti interventi della Corte di giustizia, dei quali non va sottovalutata l'importanza, vanno letti nella prospettiva dell'implementazione del pilastro sociale europeo anche, se, per le ragioni che si diranno, non ci sembra di ravvisare nella giurisprudenza segnali generali e del tutto convincenti di inversione della logica funzionalista caratterizzante da decenni il percorso dell'integrazione europea. Seppur, come si è detto, sarebbero forse state possibili altre strade, il problema rimane politico, di progettazione, ma, a questo, punto, soprattutto di disponibilità di bilancio e di effettività, come tale irrisolvibile dalla *sola* giurisprudenza, costretta tra le maglie di un bilanciamento che segue ad apparire fortemente ineguale<sup>72</sup>.

## 6. Il Pilastro dei diritti sociali.

In tale scenario, che ruolo può recitare il nuovo Pilastro sociale europeo? Siamo dinanzi ad un cambio di passo? Ad una riconfigurazione del modello di tutela dei diritti sociali fondamentali? O, più semplicemente, dinanzi all'ennesima proclamazione di diritti finalizzata a rinfrancare la fiducia dei cittadini in un'epoca di enorme crisi sistemica (aggravata, oggi dagli effetti della nefasta pandemia da Covid-19)?

Analogamente a quanto detto in precedenza, anche rispondere a queste domande non è semplice. Da un punto di vista formale, il documento proclamato congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione al vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita di Göteborg del 17 novembre 2017, da molti enfaticamente considerato come nuova *pietra miliare* del progressivo

<sup>70</sup> Sulla sentenza *Ledra* cfr. N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: i limiti di applicazione*, Milano, 2018, 154, secondo la quale, tuttavia, è dubbio che la tutela giurisdizionale effettiva, nonostante la sentenza *Ledra*, possa concernere l'ipotesi del MES “dal momento che l'accertamento della violazione della Carta da parte di una istituzione europea non si riflette automaticamente sull'atto del MES alla cui adozione tale istituzione ha concorso”. Sul punto cfr., anche, S. VEZZANI, *Sulla responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea per violazione della Carta dei diritti fondamentali: riflessioni in margine alla sentenza della Corte di giustizia nel caso Ledra*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2017, 154 ss.

<sup>71</sup> Cfr. V. DE MICHELE, *Il pilastro sociale europeo e la Carta dei diritti fondamentali Ue nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in G. Bronzini (a cura di), *Verso un Pilastro sociale europeo*, cit., 72 ss.

<sup>72</sup> G. BRONZINI, *Introduzione*, in Id. (a cura di) *Verso un Pilastro sociale europeo*, cit., 8, che, commentando le sentenze del 2018, parla di un “notevole rilancio” della Carta nella giurisprudenza della Corte di Lussemburgo anche in materia sociale. Cfr. C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., 25, secondo la quale il “cammino giurisprudenziale sui diritti sociali come «diritti di cittadinanza» si va compiendo senza che spinte decisive al suo sviluppo derivino dall'interpretazione giurisprudenziale della Carta, oggetto di una lettura “minimalista” da parte del Giudice europeo”.

consolidamento di un reale modello sociale europeo, consiste, in realtà (verrebbe da dire, ancora una volta) in una dichiarazione riassuntiva di taglio programmatico di diritti sociali fondamentali, destinati a concretizzarsi attraverso una serie di misure ipotizzate e predisposte (sinora, in minima parte) dalla Commissione europea con la collaborazione prioritaria degli Stati membri<sup>73</sup>. La proclamazione relativa al Pilastro, priva di valore giuridico vincolante, ad esito della consultazione pubblica avviata dalla Commissione nella primavera del 2016, prende, infatti, atto dei seri problemi di credibilità del modello sociale europeo, essenzialmente sul piano dell'effettività<sup>74</sup>.

Prima di entrare brevemente nel merito del documento, un primo elemento di curiosità è rappresentato dall'utilizzo della nozione di pilastro, ricorrente nel lessico comunitario, che, tuttavia, evoca, come spiegano i teorici della scienza delle costruzioni e del restauro, un elemento strutturale imprescindibile, intimamente e irrimediabilmente connesso alla progettazione iniziale della struttura.

Il Pilastro, come noto, è, infatti, l'elemento realizzato immediatamente dopo le fondamenta, con le quali è in contatto e sulle quali scarica i pesi che su di esso gravano. Proprio la scienza delle costruzioni spiega, inoltre che è più corretto discorrere di "pilastri", essendo, il pilastro al singolare, coincidente con la colonna, una struttura, insomma, autoportante.

I pilastri, al plurale, sono destinati, al contrario, a sopportare in maniera omogenea i carichi, che vanno equamente ripartiti. In assenza di uno solo dei pilastri portanti la struttura, insegna ancora la statica, è a repentaglio. Da una condizione progettata come iper-statica può passarsi dunque, immediatamente, ad una condizione labile, a seguito della quale si innescano dei cinematici che immediatamente spingono in direzione del collasso. Se i cinematici già si sono innescati, se cioè si ragiona *ex post*, il sostegno può essere garantito, con minor sicurezza, tramite la diversa figura strutturale del "puntello", presidio attivo eterogeneo destinato a ridurre i danni derivanti dalla labilità di cui si diceva.

La curiosità circa l'impiego di questa figura retorica è stata condivisa dalla dottrina, che ha chiarito che nel caso di specie, essa non renderebbe affatto la natura dell'iniziativa, che, al contrario, si segnala per la sua *liquidità*, per il suo fluire dinamico, per la sua azione ad ampio spettro<sup>75</sup>. Al contempo, rileva la sua natura programmatica, fondandosi sulle iniziative che saranno assunte in funzione dei suoi principi. In tal senso, per prendere sul serio la metafora del Pilastro, certamente non può essere considerato elemento portante di una diversa idea della relazione tra Stato sociale e mercato – deponendo, in senso contrario, come si diceva innanzi, la sua natura prevalentemente riassuntiva e ricognitiva di diritti e principi formanti l'*acquis* sociale comunitario, la cui (mancata) effettività segue a costituire il "problema" al quale si intende rimediare.

Da un punto di vista strettamente formale, il Pilastro consiste in un catalogo di venti principi e diritti, suddivisi in tre capitoli, caratterizzati da un fraseggio significativo: a) pari opportunità e accesso al mercato del lavoro (che include diritto all'istruzione, apprendimento permanente, divieto

---

<sup>73</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, dal titolo Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali COM (2017), alla quale si affianca una solenne proclamazione inter-istituzionale COM (251). Cfr., inoltre, la Raccomandazione (UE) 2017/761 della Commissione e l'iniziativa della stessa Commissione per sostenere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza che lavorano COM (2017) 251. A tali atti ha fatto seguito la proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio sull'oggetto dell'iniziativa della Commissione e la contestuale modifica, ampliamento e conseguente abrogazione della direttiva 2010/18/UE in tema di congedi parentali del Consiglio COM (2017) 254 che, pure, contiene qualche innovazione in tema di congedo di paternità e di congedo per prestatori di assistenza. In argomento, cfr. S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2017; 953 ss.; A. CIANCIO, *Alle origini dell'interesse dell'Unione per i diritti sociali*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), numero speciale, 4/2018, 20 ss.; J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali*, cit., 48 ss.; S. GARBEN, *The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its meaning and significance*, cit., 101 ss.

<sup>74</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, Avvio di una consultazione su un pilastro europeo dei diritti sociali, COM (2016), 127, 8 marzo 2016.

<sup>75</sup> Cfr. S. GARBEN, *The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its meaning and significance*, cit., 101 "The static imagery evoked by the notion of a pillar arguably does not capture the true nature and potential of the initiative, which is dynamic and fluid, wide ranging, and permeating"; ID, *The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?*, in *European Constitutional Law Review*, 14, 2018, 210.



di discriminazioni fondate sul genere, razza, sull'appartenenza etnica, religiosa, sulle opinioni personali, sul sesso, sulla disabilità, l'eguaglianza tra uomo e donna e il supporto all'impiego); b) condizioni eque di lavoro (che include best practices, supporto informativo sulle condizioni di lavoro e la protezione in caso di licenziamento, dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori, protezione dei dati personali e ambiente di lavoro salubre); c) inclusione e protezione sociale (che include assistenza all'infanzia e ai minori, protezione sociale, sussidi di disoccupazione, reddito minimo, reddito e pensioni di vecchiaia, assistenza sanitaria, inclusione delle persone affette da disabilità, assistenza a lungo termine, housing sociale e assistenza ai senzatetto, accesso ai servizi essenziali).

Come la dottrina ha osservato in relazione alla Carta di Nizza, in un catalogo di diritti e principi, la sistematica, la scansione, la metrica, non costituiscono, come intuibile, elementi neutrali, rivelando, piuttosto, la filosofia ispiratrice del documento. Opportunamente, dunque, la dottrina ha segnalato il ruolo egemone affidato alla c.d. "giustizia di accesso", che, naturalmente, non coincide con la giustizia sociale sostanziale. L'attenzione ai temi della flessibilità in entrata e in uscita (la c.d. *flexicurity*), la mancata evidenza di un contrasto al *dumping* sociale, la riconfigurazione in termini procedurali delle garanzie contro i licenziamenti, l'enfasi sulla nozione – per noi del tutto controversa – di eguaglianza delle opportunità, sono, nel loro insieme, elementi che, con altri, esemplificano il permanere del modello culturale ed economico retrostante la Raccomandazione inerente al Pilastro.

L'approccio fragile alla *main question* relativa al modello macro-economico prevalente ed al ruolo "condizionato" dei poteri pubblici statali non è, insomma, priva di conseguenze, provocando ricadute che si riflettono sulla struttura e sull'operatività dei diritti e dei principi menzionati nel pilastro. Bene ha fatto, dunque, la dottrina a rimarcare che ci si trova innanzi ad una delle "enunciazioni più limpide della nuova costellazione neoliberale dei diritti di libertà...del soggetto di prestazione"<sup>76</sup>.

In realtà, come spesso accade dinanzi ad iniziative di un certo spessore avanzate in ambito europeo, si riscontrano posizioni molto diverse in letteratura.

Se, come si è detto, in prospettiva critica, alcuni hanno rimarcato la funzione regressiva del Pilastro rispetto alla Carta di Nizza, considerandolo documento formalmente e contenutisticamente fragile (Raccomandazione e Proclamazione inter-istituzionale) e, dunque, in grado di rappresentare addirittura un fattore di destabilizzazione del percorso di progressiva costituzionalizzazione dei diritti sociali europei condotto sulla scorta della Carta dei diritti fondamentali e del Trattato di Lisbona, nonché, potrebbe aggiungersi, documento che sconta sin troppo la sua natura programmatica, deficitario, dunque, proprio in funzione della fluidità che dovrebbe rappresentare il suo elemento caratteristico, altri hanno adottato una posizione più ottimistica, segnalando il potenziale dell'iniziativa della Commissione e la sua attitudine a ripensare l'Agenda europea in senso sociale e a rinforzare la relazione tra Unione europea, Consiglio d'Europa e Organizzazione internazionale del lavoro (OIL).

In questa scia, è stato osservato che la scelta di elaborare un documento che riunisce, essenzialmente a fini di maggiore visibilità, principi e diritti sociali già presenti in differenti strumenti (presentati, in realtà, sotto la veste di obiettivi) va guardata con benevolenza, implicando la loro ri-attualizzazione a vent'anni dalla proclamazione della Carta dei diritti fondamentali, non a caso evocata dalla Commissione in riferimento al metodo seguito per giungere alla proclamazione del Pilastro<sup>77</sup>. Peraltro – potrebbe aggiungersi – il documento in oggetto ripropone l'antica *querelle* – alla quale si è in precedenza accennato – relativa all'oscurità della distinzione tra diritti e principi, con l'aggravante (dovuta all'assenza di Spiegazioni) di porre tutti gli obiettivi indicati sullo stesso piano, a differenza di quanto faceva la Carta dei diritti fondamentali e ha fatto la stessa giurisprudenza della

<sup>76</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Diritto del lavoro europeo*, cit., 58.

<sup>77</sup> Nel primo senso, cfr. S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti*, cit., 960; nel secondo S. GARBEN, *The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its meaning and significance*, cit., 105. Per una lettura equilibrata delle disposizioni del Pilastro cfr. F. GUARRIELLO, *Il Pilastro europeo e la riscoperta delle parti sociali*, in G. Bronzini (a cura di), *Verso un Pilastro sociale europeo*, cit., 57 ss. Secondo parte della dottrina, peraltro, il Pilastro indebolirebbe la Carta, privilegiando l'aspetto della diffusione a scopo conoscitivo dei diritti sociali rispetto a quello della loro garanzia giuridica, cfr., in tal senso, A. O. COZZI, *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, p. 517.

Corte di giustizia (*Glatzel*), seppur con le difficoltà che in precedenza si sono indicate<sup>78</sup>. A supporto della tesi regressiva, va osservato che diritti sociali sono ora ri-considerati, diversamente da quanto avvenuto nella Carta di Nizza, come nucleo isolato, nettamente distinto rispetto ai diritti civili e politici: la dimensione dell'indivisibilità, da tanti apprezzata in passato, diviene, dunque, recessiva. Evidentemente un passo indietro, o, forse, in diversa prospettiva, un'operazione di maggiore coerenza e sincerità<sup>79</sup>.

A conferma di una caratterizzazione imprecisa, il Pilastro rappresenta un documento in cui figurano vecchi e nuovi diritti, che rilancia iniziative da tempo arenate, che assorbe precedenti proposte, che ne aggiunge e sostituisce altre, che si propone di inserire elementi, come, ad esempio, la creazione di un'Autorità europea del lavoro, funzionali alla riconfigurazione istituzionale delle competenze europee nel campo dei diritti sociali<sup>80</sup>. Al riguardo, anche la dottrina orientata ad interpretare favorevolmente il contenuto del Pilastro non ha potuto non segnalare diverse ambiguità, non tanto relative al metodo utilizzato, giudicato benevolmente, perché in linea con la strategia aperta caratterizzante il documento, quanto sul versante del contenuto, dell'effettività della sua implementazione, della relazione tra diritti sanciti dal Pilastro e corrispondenti diritti garantiti dalla Carta di Nizza.

Sul primo punto, ad esempio, è stato osservato che il catalogo presenta lacune di primaria importanza (suscitando complementari dubbi interpretativi), mancando disposizioni inerenti a diritti di rango primario, corrispondenti a quelli di cui all'art. 31, par. 2, della Carta e non facendo riferimento a principi fondamentali della cultura giuridica, quali quelli della complessiva dignità del lavoratore. Altra ambivalenza segnalata è fondata sulla dimensione territoriale inerente alla sua efficacia. Prioritariamente concepito per i Paesi della zona euro, come si desume dalla Raccomandazione, il tema, ridefinito dalla Proclamazione inter-istituzionale, che pare fare riferimento ad ogni Stato membro, provoca comunque un certo imbarazzo, non parendo congruo che un documento dotato di tale simbolismo (almeno sulla carta) possa essere oggetto di implementazione diversificata<sup>81</sup>.

### 7. La strategia di attuazione: problemi aperti.

Sul versante dell'attuazione, la strategia (dichiaratamente funzionalista) delineata dalle istituzioni comunitarie si fonda su atti normativi (in verità residuali, come è naturale stante le competenze prioritaria degli Stati membri) e su svariati strumenti di *soft law*<sup>82</sup>.

Se le soluzioni ipotizzate hanno ricevuto diverse critiche di parte della dottrina, la scelta di "verificare nel processo reiterativo di *governance* macroeconomica (il "semestre europeo") le modalità di perseguimento degli obiettivi contenuti nel Pilastro sociale" è stata oggetto di valutazioni

<sup>78</sup> Cfr. N. LAZZERINI, *La Corte di giustizia UE*, cit. 3.

<sup>79</sup> Cfr. A. O. COZZI, *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta*, cit., 517

<sup>80</sup> Cfr., il Regolamento (UE) 2019/1149 del Parlamento e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea del lavoro

<sup>81</sup> Per questa lettura, cfr. S. GARBEN, *The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its meaning and significance*, cit., 110 ss.

<sup>82</sup> Sul cui utilizzo generale in ambito sovranazionale si sofferma F. TERPAN, *Soft Law in the European Union: The Changing Nature of EU Law*, in *European Law Journal*, 2014, 6 ss. Allo stato, nell'ambito del Pilastro, sono state approvate alcune iniziative: a) Direttiva (UE) 1159/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza (di cui si è detto in precedenza); b) Regolamento (UE) n. 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio in pari data, che istituisce l'Autorità europea del lavoro; c) Direttiva (UE) 2019/983 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sulla protezione dei lavoratori dai danni derivanti dall'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro; d) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dal titolo Un'Europa sociale forte per transizioni giuste COM, 14 fin., 14 gennaio 2020, che segna (nelle intenzioni) la strada per l'attuazione del Pilastro. Questo documento indica il percorso temporale identificando nel novembre del 2020 la data entro la quale le istituzioni comunitarie e i partner hanno l'onere di presentare proposte e osservazioni ai fini di concretizzazione dei diritti e dei principi fissati nel Pilastro.

improntate ad un maggiore ottimismo, perché considerata una potenziale “correzione di rotta, in linea con l’art. 9 TFUE, che impone di vagliare tutte le politiche e le misure normative alla luce degli obiettivi sociali enunciati nel Trattato”<sup>83</sup>. Al di là delle diverse, possibili interpretazioni, in epoca post-pandemica (per quanto la situazione attuale di diffusione del virus a livello mondiale renda questa definizione poco più che un auspicio), l’attuazione del Pilastro si pone come elemento imprescindibile per sostenere i soggetti che più hanno sofferto lo shock economico causato dal Covid-19. In quest’ottica si pone, peraltro, la Dichiarazione dei Ministri delle finanze dell’Unione europea del 23 marzo 2020 sul Patto di Stabilità e crescita relativa all’utilizzo della clausola di salvaguardia generale.

Il ricorso alla clausola, per quanto evidentemente necessitato e strettamente collegato all’emergenza, è una novità che va salutata con favore, potendo garantire la flessibilità necessaria – si legge nella Dichiarazione – per adottare le misure adeguate a sostenere i sistemi sanitari europei, di protezione civile e di tutela delle economie nazionali. In campo sociale, tra le diverse misure predisposte, particolare attenzione merita poi l’attivazione di uno specifico strumento (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency -SURE*), che, pur non costituendo uno strumento di effettiva politica sociale (peraltro temporaneo), si pone, mediante l’erogazione di prestiti agevolati, l’obiettivo di aiutare la popolazione, alimentando la fiducia verso le istituzioni comunitarie nell’ottica della risposta alla crisi e la modifica del Fondo di solidarietà dell’Unione europea, il cui ambito di applicazione è esteso alla emergenze in campo sanitario<sup>84</sup>. È intuitivo considerare, peraltro, che gli effetti nefasti della crisi pandemica, imprevisi ed imprevedibili, comporteranno cambiamenti nella strategia della Commissione nei mesi a venire e che il piano d’azione prefigurato dal documento dal titolo: *Un’Europa sociale forte per transizioni giuste*, subirà qualche aggiustamento<sup>85</sup>.

Quello che è certo è che proseguire nell’attuazione dei diritti e dei principi indicati dal Pilastro sembra, oggi, operazione veramente indefettibile (pur con i limiti dello strumento che si sono sinteticamente evidenziati). Se questo potrà avvenire, tuttavia, seguendo a non affrontare la questione principale, relativa alla relazione tra Stato e mercato caratterizzante il modello economico egemonico, non è dato saperlo. Come non è dato sapere se in ambito europeo possa seguitarsi a privilegiare la funzione rispetto alla struttura, per parafrasare Bobbio<sup>86</sup>. Quanto sappiamo, però, è che l’economia non può che essere *politica*, e che ad ogni modello economico corrisponde, con Marx, un determinato assetto della società.<sup>87</sup> Per questo motivo appare chiaro che, a maggior ragione in questa delicatissima fase storica, i cittadini europei difficilmente potranno accontentarsi di dichiarazioni roboanti e formali, per quanto dotate di valore simbolico significativo, ma deficitarie sul profilo della garanzia effettiva dei crescenti bisogni.<sup>88</sup>

Il pericolo che corre l’Europa in questa delicatissima fase è, infatti, quello di non reggere alle spinte del risentimento popolare, connesso al cortocircuito tra aspettative e impotenza, alimentato ad arte dalla vocazione bieca e populista di diverse formazioni politiche operanti all’interno degli Stati membri. Uno scenario da scongiurare ad ogni costo, da contrastare proprio sul piano dell’effettività dei diritti sociali, rispetto alla quale un “puntello” rischia di rivelarsi insufficiente.

---

<sup>83</sup> Cfr. F. GUARRIELLO, *Il Pilastro europeo e la riscoperta delle parti sociali*, cit., 58. Alcune analisi hanno peraltro evidenziato come la strategia di implementazione connessa alla *socializzazione* del semestre si sia rivelata, sinora, piena di ostacoli, cfr. N. MACCABIANI, *Il duplice “stress test” del Pilastro europeo dei diritti sociali nell’UEM in via di completamento: nuove iniziative, vecchie questioni*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 24, 2018.

<sup>84</sup> Sul punto le valutazioni preoccupate di F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla Pandemia Covid-19 (SURE): un avanti nella giusta direzione ma che da solo non basta*, in [SIDIBlog](http://SIDIBlog), 5 aprile 2020.

<sup>85</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. *Un’Europa sociale forte per transizioni giuste*, Bruxelles, 14.1.2020 COM(2020) 14 final.

<sup>86</sup> Il riferimento è a N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Roma-Bari, 2007.

<sup>87</sup> Cfr., ora, i diversi contributi pubblicati nel fascicolo monografico dal titolo *Marx e il diritto*, in *Democrazia e Diritto*, 2, 2019.

<sup>88</sup> Sul valore simbolico del Pilastro, cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell’Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell’Unione*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), numero speciale 4/2018, 38

