

IL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI E LE TRADIZIONI COSTITUZIONALI DEGLI STATI MEMBRI. VERSO UNA PROTEZIONE SOCIALE EUROPEA*

di Matteo Pignocchi**

Sommario. 1. Premessa. – 2. La tradizione costituzionale del *Welfare State* europeo. – 3. Il processo di integrazione dell'Europa sociale e le fonti normative. – 4. Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e il suo futuro. – 5. Brevi osservazioni conclusive.

280

1. Premessa. Il dibattito sulla Europa sociale ha acquisito rinnovato vigore nel dibattito scientifico e politico del XXI secolo a causa delle crisi economico-finanziarie globali. Numerosi sono gli studi di differenti discipline che hanno ad oggetto il rapporto tra il sistema economico, l'ordinamento dell'Unione Europea e gli ordinamenti interni degli Stati membri. Basti qui premettere che la crisi finanziaria del 2008, la crisi del debito degli Stati sovrani del 2011, la susseguente stagnazione economica e, in ultima battuta, l'emergenza pandemica e i disequilibri geopolitici dovuti ai conflitti militari, hanno giustificato la contestazione delle politiche economiche e dell'architettura giuridico dell'Europa del mercato unico, se non quando hanno alimentato un rinnovato sentimento euro-scettico.

Ciò posto, il processo di integrazione europea sin dalla sua origine ha riservato agli Stati membri le competenze sulla protezione sociale e sui diritti sociali. Tale equilibrio tra l'internazionalizzazione degli scambi di mercato e la nazionalità della autorità redistributiva si è mostrato solido per tutto il cosiddetto «Trentennio Glorioso» del *Welfare State*, ovverossia per il periodo che ha seguito il secondo conflitto mondiale.

Nondimeno, le prime difficoltà economico-finanziarie degli anni '70 del secolo scorso hanno acceso nuovamente il discorso sull'internazionalizzazione dei mercati e sul ruolo degli Stati nazionali. Tale dilemma, nel nostro continente, pone al centro del dibattito la «tradizionale tensione»¹ tra diritto europeo e sistemi nazionali di sicurezza sociale, premessa l'asserita incapacità degli Stati membri dell'Unione Europea di governare in autonomia le dinamiche economiche.

Un breve preambolo di stampo socioeconomico sembra, ad ogni modo, opportuno. La globalizzazione e l'accelerazione delle dinamiche di mercato del XXI secolo hanno consolidato, se non quando aumentato, quella interdipendenza economica di tutti gli Stati del mondo che già i padri del Manifesto di Ventotene avevano evidenziato. Secondo quest'ultimi, infatti, lo spazio privilegiato del governo, della politica e quindi del diritto avrebbe dovuto essere quello transnazionale, al fine di conservare «il livello di vita corrispondente alla civiltà moderna»².

* Sottoposto a referaggio.

** Borsista di ricerca in Diritto costituzionale – Università di Macerata.

¹ C. Golino, *I diritti sociali in Europa: legal framework e strumenti di attuazione*, in C. Golino, A. Martelli (a cura di), *Un modello social europeo? Itinerari dei diritti di welfare tra dimensione europea e nazionale*, Milano, cit., 21.

² A. Spinelli, E. Rossi, *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto*, Senato della Repubblica, 2017, 1941.

Il sistema economico globalizzato sembra aver prodotto una intera società globale, uniforme e al di sopra delle società nazionali e territoriali, basata sugli scambi di mercato e sulle regole proprie di un sistema autopoietico³. Se ciò è vero, relativamente al contesto europeo, è ragionevole affermare che accanto alla progressiva armonizzazione dei rischi di mercato su tutto il continente⁴, l'armonizzazione della reazione giuridica – a tutela dei cittadini contro tali rischi – tardi ad arrivare, ed essa sia per lo più mantenuta tra i confini nazionali, per la resistenza degli Stati membri a cedere ulteriori spazi di sovranità. Scrive Giubboni: «La 'dissimmetria' tra la dimensione territoriale della politica e del diritto nazionale e la spazialità aperta e sradicata dell'economia, e soprattutto della finanza globalizzata, produce contraddizioni laceranti»⁵.

Peraltro, quando è il cittadino ad essere l'oggetto dell'indagine, l'approccio sociologico e politologico descrive due diverse categorie in tensione sul territorio continentale: i cosiddetti «*stayers*», cioè coloro che risiedono e svolgono la loro vita economica nello Stato di nascita e residenza, e i «*moverà*», ovverosia i cittadini europei che hanno fatto propria la libera circolazione nel continente e hanno svolto periodi di lavoro e vita economica in diversi paesi europei⁶. Tali categorie di cittadini sono titolari di interessi, bisogni e doveri sociali molto differenti, i quali – tuttavia – andrebbero egualmente riconosciuti nell'unico *status* della cittadinanza europea.

Vero è che, per quanto il XX secolo abbia evidenziato «tendenze evolutive diverse» nei regimi di *welfare* nazionale⁷, i modelli presi a riferimento e il vertice dei valori e dei principi costitutivi presentano notevoli similitudini⁸.

Assunti tali presupposti, un'analisi dello stato attuale dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea dal punto di vista della protezione sociale, dai suoi trattati fondativi alle recenti novità di *soft law*, non dovrebbe prescindere dalla definizione di quale tradizione costituzionale e su quali valori e principi si è fondato il *welfare state* europeo del XX secolo, al fine di verificare se e come sia possibile una «Costituzione economica europea» che preveda il riconoscimento e la garanzia uniforme dei diritti sociali fondamentali⁹.

All'esito, si intenderà confermare o confutare l'ipotesi per la quale una protezione sociale

³ N. Luhmann, *L'economia della società*, Milano, 2020. Cfr. G. Teubner, *Il diritto come sistema autopoietico*, in A. Febbrajo, C. Pennisi (a cura di), Milano, 1996. Se ciò è vero, lo stesso sistema giuridico ha sviluppato una dimensione sovranazionale che riferisce unicamente agli obiettivi e agli interessi degli agenti economici. Cfr. F. Galgano, *I caratteri della giuridicità nell'era della globalizzazione*, in *Sociologia del diritto*, 1, 2003; N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2016, 1998. Sul tema, più recentemente, si veda K. Pistor, *Il codice del capitale. Come il diritto crea ricchezza e disuguaglianza*, Roma, 2021, 2019.

⁴ M. Ferrera, *Si può costruire una Unione Sociale Europea?*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2018. Cfr. nei termini della definizione dello *status* individuale della cittadinanza europea: M. Ferrera, *Verso una cittadinanza sociale aperta. I nuovi confini del welfare dell'Unione Europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1, 2004.

⁵ S. Giubboni, *Diritti e solidarietà in Europa: I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012, cit., e-book ed.

I riferimenti sono a N. Irti, *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, in Id., *Diritto senza verità*, Roma-Bari, 2011; M.R. Ferrarese, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, 2006; L. Gallino, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, 2011.

⁶ M. Ferrera, *Si può costruire una Unione Sociale Europea?*, cit., 578-580. Cfr. M. Ferrera, *Social citizenship, democratic values and european integration: a rejoinder*, in M. Ferrera, R. Bauböck (a cura di), *Should EU citizenship be duty-free?*, EU Working Paper RSCAS, 60, 2017, 65-74.

⁷ A. Martelli, *L'europeizzazione dei diritti sociali: caratteri e sfide*, in C. Golino, A. Martelli (a cura di), *Un modello social europeo? Itinerari dei diritti di welfare tra dimensione europea e nazionale*, Milano, cit., 35. Cfr. G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, London, 1990, 221-229.

⁸ L. Gallino, *Il modello sociale europeo e l'unità dell'UE*, in *Quaderni di Sociologia*, 59, 2012, 15-26.

⁹ P. Bilancia, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, 5, 2019, 7-23. Cfr. P. Bilancia, *La dimensione europea dei diritti sociali*, Torino, 2019, 1-94.

europea, al di là dello Stato nazionale e per fronteggiare le incertezze del sistema economico internazionale, avrà un ruolo rilevante nelle prossime tappe del processo stesso di integrazione europea.

Ciò premesso, in prima battuta si intende riportare quali valori e quali progressi giuridici della tradizione costituzionale del XX secolo emergono come direttamente connessi alla forma di stato del *Welfare*. Per quanto, la dottrina ha più volte ribadito la sostanziale distanza tra modelli di *welfare* degli Stati membri dell'Unione, ad ogni modo medesime sono le radici storiche della sicurezza sociale europea.

Il paragrafo che segue premette un breve riepilogo diacronico delle fonti dell'ordinamento europeo dalla sua nascita al XXI secolo, evidenziando in particolare quali norme rimandano al patrimonio costituzionale europeo della protezione sociale, e se è rilevabile un processo evolutivo tra competenze europee e quelle degli Stati membri.

Ciò premesso, verrà l'analisi del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali del 2017 e delle successive azioni europee in contrasto all'emergenza pandemica. Si anticipa al lettore che dall'analisi dei recenti interventi normativi dell'ordinamento europeo, due sembrano essere le tendenze: l'implementazione di fondi e di sostegni finanziari di competenza europea per la definizione di politiche sociali di competenza nazionale; lo sviluppo della funzione di armonizzazione dei sistemi nazionali di protezione sociale sulla base di direttive e raccomandazioni.

All'esito, l'elaborato intende evidenziare quale possa essere il futuro della protezione sociale europea e quale ruolo può avere nel processo di integrazione, assunti nell'ordinamento europeo i valori costituzionali del *Welfare State* del XX secolo e la tradizione della costituzionalizzazione della persona come titolare di diritti economici e sociali, tipica di ogni modello di *welfare*.

2. La tradizione costituzionale del Welfare State europeo. Il TUE, all'art. 4 c. 2, definisce il limite che l'ordinamento europeo riconosce nelle identità nazionali degli Stati membri, nei loro assetti istituzionali e nelle loro funzioni essenziali di tutela dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini. Inoltre, all'art. 6, riconosce l'espressa cogenza giuridica delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, come fonte integrativa e interpretativa del diritto dell'Unione.

Definire la tradizione costituzionale del modello di Stato del Benessere europeo presuppone di individuare quali siano i criteri, valori e principi comuni ai differenti modelli di *welfare* che siano di riferimento per il processo di integrazione europea.

Per definire gli assetti e le funzioni essenziali dell'ordinamento statale, la dottrina costituzionalistica suole rifarsi ai concetti di forma di Stato e di governo e alla definizione dello *status* giuridico dei propri cittadini nel linguaggio dei diritti fondamentali.

È perciò ragionevole affermare che, quando occorre descrivere la tradizione costituzionale del *welfare state* europeo, ci si dovrà concentrare sulle caratteristiche di esso come forma di Stato, da intendersi come «rapporto che corre tra le autorità dotate di potestà di imperio e la società civile», oltre che sul rapporto tra Stato e cittadini e sui valori morali ad esso sottesi¹⁰.

Il *Welfare State*, infatti, rappresenta una nuova fase dello Stato democratico in relazione alla «organizzazione della vita economica»¹¹, il quale a differenza di quanto non accadeva in precedenza orienta l'azione pubblica al fine di salvaguardare il benessere economico dei cittadini. Se nel XIX secolo il supremo valore della libertà aveva caratterizzato ogni fase dello sviluppo industriale, le frizioni sociali fecero emergere la classe dei lavoratori, la cui partecipazione al potere politico ha favorito l'affermazione dei valori della uguaglianza e della

¹⁰ R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, 2022, cit., 33.

¹¹ S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, cit., 232.

solidarietà, per garantire a ogni cittadino una libertà reale ed «effettiva» contro la rinascita del regime delle caste, della disuguaglianza e dei privilegi sociali¹². Da tale trasformazione lo Stato assume una funzione redistributiva del benessere economico, legata alla propria autorità fiscale e alla funzione costituzionale dell'imposizione fiscale¹³, ponendosi come obiettivo la tutela delle classi più deboli e sfavorite dai processi industriali ed economici in genere. La regolazione delle dinamiche di mercato assume nuovi referenti valoriali e la maggior parte delle Costituzioni europee prevedono forme di «economia guidata o regolata»¹⁴.

Il tema della sicurezza sociale è comune agli Stati europei già nel XIX secolo, ma assume rilevanza costituzionale nel XX secolo. L'esito di un acceso dibattito politico e interclassista non fu il medesimo in ogni Stato, pur se suole ricondurre la nascita della sicurezza sociale all'avveniristico art. 151 della Costituzione di Weimar del 1919. I principi della giustizia sociale e dell'esistenza dignitosa dell'uomo venivano riconosciuti come i parametri dell'ordinamento economico e i limiti alle libertà economiche individuali, ancor prima che la reazione internazionale del secondo dopoguerra riconobbe il diritto al lavoro e alla sicurezza sociale come diritti umani universali, ai sensi degli artt. 22 e 23 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo ONU del 1948.

In secondo luogo, è riconosciuto che il *Welfare State* divenne la forma di Stato più diffusa nelle democrazie occidentali del secondo dopoguerra¹⁵. Si assistette a quel processo di progressiva «costituzionalizzazione della persona», non più astrattamente intesa ma bensì concretizzata nei suoi bisogni individuali¹⁶. Infatti, a orientare l'azione pubblica è il cosiddetto «principio personalista», con il linguaggio dei diritti¹⁷, il quale «impone la centralità dell'individuo, dei suoi diritti e delle sue libertà anche nei rapporti economici»¹⁸.

Come è risaputo, da tale innovazione costituzionale la dottrina suole riconoscere l'affermazione di una terza generazione di diritti, quelli economici e sociali, i quali arricchiscono lo *status* giuridico dei cittadini europei e la cui esistenza è di per sé un elemento comune alle Costituzioni europee del XX secolo. Tali diritti, si rammenta, sono

¹² A. Spinelli, E. Rossi, *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto*, Senato della Repubblica, 2017, 1941, cit., 19.

¹³ F. Gallo, *Proprietà e imposizione fiscale*, in *cortecostituzionale.it*, 10 novembre 2009; F. Gallo, *Le ragioni del fisco*, Bologna, 2011. In ottica europea, l'autore traccia la definizione di un federalismo fiscale europeo, in F. Gallo, *Giustizia fiscale e giustizia sociale nell'Unione Europea*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1, 2014,

¹⁴ P. Bilancia, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, cit., 10.

¹⁵ Si aggiunga, peraltro, che i diritti del *welfare* nel rapporto tra cittadino e Stato sono parte integrante già a partire dalla Costituzione dell'URSS vigente dal 1936 al 1977, al Capitolo X rubricato «Diritti ed obblighi fondamentali dei cittadini». Tale elemento è più che rilevante qualora si intenda far emergere la tradizione costituzionale del *welfare state* e dei diritti del cittadino-lavoratore, che deve ontologicamente ricavarli nel contesto dell'Unione Europea «allargata», con l'ingresso dei paesi dell'ex URSS. Pertanto, se da un lato la costituzionalizzazione della persona e il linguaggio dei diritti è presente anche negli Stati dell'Europa dell'Est, dall'altro è vero che si potrebbe distinguere un *welfare state* occidentale, più attento alle esigenze commerciali e finanziarie, e un *welfare state post-sovietico*, tipico dei paesi dell'ex URSS che sono stati spinti ad adattare il loro modelli di *welfare* al liberalismo di mercato, proprio nelle more dell'ingresso nell'Unione Europea. Per un approfondimento, si veda L.J. Cook, *Postcommunist Welfare States: reform politics in Russia and Eastern Europe*, New York, 2007. Di più ampio respiro sarebbe l'approfondimento del rapporto tra tradizioni costituzionali comuni del *welfare* e il rispetto delle identità nazionali, sulle quali i paesi dell'Est Europa fondano la loro partecipazione politica nell'Unione Europea. Vero è che, più che dipendere dalla loro origine sovietica, la tradizione costituzionale comune verrebbe influenzata dal loro differente rapporto con le nuove economie di mercato.

¹⁶ Il testo di riferimento è S. Rodotà, *Dal soggetto alla persona*, Napoli, 2007. Cfr. S. Rodotà, *Dal soggetto alla persona. Trasformazioni di una categoria giuridica*, in *Filosofia Politica*, 3, 2007, 365-378.

¹⁷ N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, 2014, 1990.

¹⁸ P. Bilancia, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, cit., 15.

assiologicamente fondati sui principi della solidarietà e dell'eguaglianza sostanziale. Ci si è chiesto infatti se quest'ultimo principio, compiutamente riconosciuto all'art. 3, c. 2, Cost., potesse rientrare a pieno titolo nel patrimonio costituzionale europeo¹⁹.

Invero, pur se non tutti gli Stati membri presentino un suo riconoscimento esplicito nelle proprie disposizioni costituzionali, è appurato che le politiche redistributive del *Welfare State* del XX secolo hanno orientato gli obiettivi economici in tal senso pressoché ovunque nel continente.

Per ciò che concerne la protezione sociale, accanto al diritto al lavoro come «primo dei diritti sociali»²⁰, gli Stati europei si sviluppano sui due pilastri del diritto all'assistenza e alla previdenza sociale. Se il primo si è concretizzato nei servizi sociali e nei mezzi di tutela delle condizioni di vita di tutti i cittadini contro la povertà e l'esclusione sociale, il secondo ha inteso proteggere il cittadino-lavoratore contro i rischi tipici del lavoro (malattia, infortunio, disoccupazione involontaria, vecchiaia).

Se, quindi, è possibile definire un minimo comun denominatore del *welfare state* europeo da riconoscere come tradizione costituzionale comune, sarebbe costituito da due elementi giuridici essenziali: nel rapporto tra Stato e cittadino subentra il governo delle dinamiche economiche pur se in senso non dirigista; è legittimo l'intervento redistributivo dell'autorità pubblica al fine di garantire una minima «omogeneità sociale»²¹, per adempiere all'obiettivo della protezione sociale. Quest'ultima è un esempio dei «diritti costituzionali» riconosciuti in disposizioni normative apicali nell'ordinamento giuridico, che fungono da parametro costituzionale alle leggi ordinarie²². Trattasi di una comune «matrice» dello Stato sociale come ordinamento e come «apparato istituzionale»²³.

In secondo luogo, si definisce lo *status* della cittadinanza e di quei diritti che hanno come riferimento la persona nel concreto delle dinamiche socioeconomiche, al fine di renderla in potenza libera da ogni bisogno²⁴.

3. Il processo di integrazione dell'Europa sociale e le fonti normative. Se quanto affermato sopra corrisponde a verità, è ragionevole affermare che lo sviluppo del cosiddetto «*acquis* sociale» dell'Unione Europea ha radici in tutto il XX secolo, ma in particolare nelle ultime decadi, quando l'ordinamento giuridico delle Comunità Economiche Europee aveva già strutturato il mercato interno²⁵.

¹⁹ A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002, 69 ss.

²⁰ S. Giubboni, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, in *Working Paper C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, 46, 2006.

²¹ H. Heller, *Democrazia politica ed omogeneità sociale*, in *Quaderni Piacentini*, 10, 1983. Il concetto helleriano di «omogeneità sociale» come luogo dialettico tra le disuguaglianze sociali ed economiche e l'assetto politico e democratico dello Stato è ripreso recentemente da S. Lagi, *Unità e pluralità nella democrazia weimeriana. Herman Heller e l'omogeneità sociale*, in *Il Pensiero Politico*, 52, 2, 2019, 223-239; A. Ciervo, *Gli assenti e i lontani. Omogeneità sociale, "coscienza del noi" e crisi della democrazia politica*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2021, 44-52. Cfr. G. Comazzetto, *La solidarietà necessaria. Metamorfosi di un principio nell'orizzonte costituzionale europeo*, Napoli, 41-74.

²² A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, cit., 65.

²³ A. Martelli, *L'europeizzazione dei diritti sociali: caratteri e sfide*, cit., 34. Un'analisi dei recenti interventi economico-sociali parla altresì di un «possibile avvicinamento tra Costituzione economica italiana ed europea». Cfr. F. Scuto, *La dimensione sociale della Costituzione nel nuovo contesto europeo. Intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio, reddito minimo*, Torino, 2022, 9-13 ss.

²⁴ È questa, in altri termini, la definizione della «sicurezza sociale». Cfr. M. Persiani, M. D'Onghia, *Diritto della sicurezza sociale*, Torino, 2022.

²⁵ È la stessa proclamazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali ad affermare che «Il completamento del mercato unico europeo negli ultimi decenni è stato accompagnato dallo sviluppo di un solido *acquis* sociale che ha apportato progressi in ambito di libertà di circolazione, condizioni di vita e di lavoro, parità tra uomini e

Se la sicurezza sociale si attestava ad essere prerogativa nazionale, il diritto internazionale ha sempre premuto per una tutela “oltre confine” dei bisogni primari dei cittadini e, in particolare, di quelli dei lavoratori. Ne è un esempio, infatti, la nascita dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro con la Dichiarazione di Filadelfia del 1944 e l’*enforcement* che la stessa ha operato nei confronti degli Stati aderenti nel secondo dopoguerra.

Di essenziale importanza è invece la sottoscrizione in seno al Consiglio d’Europa della Carta Sociale Europea del 1961 e del Codice Europeo di Sicurezza Sociale del 1964. Con tali convenzioni internazionali, buona parte degli odierni Stati membri dell’Unione Europea si impegnavano ad «armonizzare gli oneri sociali» e accordare i rispettivi sistemi di *welfare* su medesimi istituti, come i servizi sanitari ed ospedalieri; le indennità di disoccupazione; i trattamenti pensionistici nonché quelli per invalidità; malattia o infortunio professionale; gli assegni a sostegno della famiglia e la tutela della maternità.

Potrebbe dirsi, perciò, che al di là dell’impianto istituzionale e normativo precedente all’Unione Europea proclamata a Maastricht, già emergeva un comune «*aquis* sociale» che ha avuto origine tanto «dall’alto» delle convenzioni internazionali quanto «dal basso» delle similitudini dei sistemi di sicurezza sociale nazionale, ivi compresi quelli degli Stati fondatori delle Comunità Europee. Ai primi regolamenti europei in tema di formazione professionale e libera circolazione dei lavoratori tra il 1960 e il 1970, seguì il percorso politico delle istituzioni europee verso la costruzione del proprio «modello sociale». Una grande accelerazione in tal senso fu data dalla spinta delle Commissioni presiedute da Jacques Delors tra il 1985 e il 1995²⁶. Fu la stessa Commissione, nel 1989, a riunire il consenso degli Stati membri intorno alla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, nella quale veniva nuovamente riconosciuto il diritto ad una adeguata e sufficiente protezione sociale pubblica, non solo dello Stato di residenza, ma anche dello Stato o degli Stati comunitari in cui il lavoratore svolge abitualmente la sua attività.

Tale spinta, tra gli altri fattori, ha preceduto la nascita dell’Unione Europea di Maastricht, la ridefinizione degli obiettivi dell’Unione all’art. 2 del TUE (poi divenuto art. 3 TUE), che sin dal 1992 comprende la protezione sociale, il miglioramento della qualità di vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati. Per di più, venne istituita la cittadinanza europea come *status* giuridico comune a tutti i cittadini degli Stati membri, nella quale astrattamente poter ricomprendere i diritti fondamentali, le libertà economiche e i diritti sociali del lavoro. A tali obiettivi venne dato immediato seguito con le due raccomandazioni n. 441/1992 e 442/1992 dell’allora Consiglio delle Comunità Europee relative ai criteri comuni e alla convergenza degli obiettivi dei sistemi di protezione sociale degli Stati membri.

Meriterebbe più ampia e approfondita analisi, inoltre, la revisione nel 1996 della Carta Sociale Europea e l’influenza che questa ebbe nell’ordinamento europeo²⁷ e nella definizione delle

donne, salute e sicurezza sul lavoro, protezione sociale e istruzione e formazione [...]» Considerando 8, Procl. Interistituzionale n. 13129, 20 ottobre 2017. Il presente paragrafo è scritto a seguito di quanto approfondito su R. Bin, P. Caretti, G. Pitruzzella, *Profili costituzionali dell’Unione Europea. Processo costituente e governance economica*, Bologna, II ed., 2015, cap. III, IV e VII.

²⁶ L. Innocenti, *La ‘dimensione sociale’ nel processo europeo di integrazione economica. La Commission Delors I (1985-1989)*, in *Impresa Sociale*, 2021.

²⁷ *A latere* dei lavori di Maastricht, infatti, il Consiglio d’Europa si impegnò a dare vigore alla Carta sociale europea, istituendo il Comitato europeo dei diritti sociali, competente ad esaminare i rapporti inviati dagli Stati membri sull’attuazione delle prescrizioni della Carta, nonché i reclami collettivi proposti da ONG accreditate, entro una embrionale tutela contenziosa. Il testo di riferimento è G. Palmisano, *L’Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, Bologna, 2022. Cfr. O. De Schutter, *La carta sociale europea nel contesto della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, 2016, <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/5183c21c-c0d3-11e5-9e54->

politiche di coordinamento dei sistemi di protezione sociale come definite dal Trattato di Amsterdam del 1997. Venne improntato il modello procedurale di coordinamento delle politiche nazionali che precedette il cosiddetto *Open Method of Coordination* (OMC) il quale venne consolidato a Nizza e a Lisbona²⁸. Già prima, nel 1990, la reciproca conoscenza e contaminazione tra sistemi di protezione sociale era agevolata dal *Mutual Information System on Social Protection* (MISSOC).

Ciò ad ogni modo, l'impianto delle competenze tra Unione Europea e Stati membri riservava a quest'ultimi la protezione sociale e il ruolo redistributivo del potere pubblico. L'ordinamento sovranazionale si è limitato alla tutela delle riconosciute quattro libertà del mercato unico²⁹, aggiungendo soltanto un ruolo di coordinamento o, al più, di armonizzazione dei sistemi di *welfare* interni³⁰. Ne è un esempio il regolamento UE sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, reg. UE n. 884/2004 il quale, per garantire la mobilità dei lavoratori e la libera circolazione nel mercato del lavoro, si preoccupa di prescrivere la disciplina di coordinamento del sistema previdenziale dello Stato membro dove il cittadino europeo presta la propria prestazione e di quello dello Stato membro dove ha formalmente la residenza.

La dottrina sociologica ed economica ha parlato a tal proposito di solidarietà «produttiva e competitiva» dei sistemi di *welfare* degli Stati membri, tale per cui il «modello sociale europeo» pre-Lisbona ha più aderito alla dinamica di mercato unico, creando uno spazio di competizione tra diversi regimi di protezione sociale, piuttosto che ad un assetto istituzionale avente l'obiettivo di mantenere standard minimi di benessere dei cittadini³¹.

Vero è, ad ogni modo, che dallo stesso Trattato di Maastricht in poi la tradizione della costituzionalizzazione della persona e dei suoi diritti fondamentali divenne centrale, con il riconoscimento di un'unica cittadinanza europea che accoglie il diritto alla sicurezza e alla protezione sociale come diretta applicazione della solidarietà, dell'uguaglianza e della dignità umana. La definizione, nel processo di integrazione europea, dei valori, dei principi e dell'impostazione individualistica tipica dei diritti fondamentali opera una «graduale ridefinizione dei confini della cittadinanza sociale»³². È questo uno dei contributi salienti della tradizione costituzionale comune: aver dato all'ordinamento europeo un impianto costituzionale per il mezzo della costruzione giuridica del cittadino europeo, titolare di diritti di cittadinanza.

In questa direzione sembra siano andate le successive tappe del processo di integrazione giuridica europea, con la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea di Nizza, il tentativo costituente del 2003 ed il riconoscimento giuridico dei diritti

01aa75ed71a1/language-it; C. Panzera, *Per i cinquant'anni della Carta sociale europea*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, 1, 2012.

²⁸ Il rapporto tra la «forma di Unione» e il modello di *governance* del OMC è ben descritto in G. Martinico, *L'impatto del metodo aperto di coordinamento sulla "forma di Unione"*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2009, 625-652.

²⁹ W. Streeck, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e Mercato*, 1, 2000.

³⁰ O. De Schutter, *The implementation of the EU Charter of Fundamental Rights through the open method of coordination*, in *Jean Monnet Working Paper*, n. 7, 2004; Cfr. S. Sciarra, *La costituzionalizzazione dell'Europa sociale. Diritti fondamentali e procedura di "soft law"*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2004, 281-301.

³¹ W. Streeck, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, cit., 13. Viene definita altresì come solidarietà «occupazionale», nei termini per il quale subordina l'accesso ai diritti di sicurezza sociale all'apporto contributivo e produttivo del soggetto, con il proprio lavoro, al mercato nazionale. Cfr. S. Giubboni, *Diritti e solidarietà in Europa: I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012.

³² M. Ferrera, *Verso una cittadinanza sociale aperta. I nuovi confini del welfare dell'Unione Europea*, 96.

fondamentali della Carta come fonte di diritto primario con il Trattato di Lisbona del 2009³³. Se nell'ambito dei diritti fondamentali assume la cogenza del diritto primario l'art. 34 c. 4 della Carta di Nizza, il quale riconosce il diritto alla sicurezza sociale, è altrettanto rilevabile che i trattati dell'Unione non prevedono istituzioni, istituti e competenze sovranazionali per la sua garanzia, rimettendosi alle legislazioni e alle prassi nazionali. In altri termini, se dopo Lisbona i trattati fondativi hanno mantenuto e accresciuto l'ambizione degli obiettivi di sicurezza sociale, è pacifico che ciò «non ha dato luogo a misure operative»³⁴.

Invero, l'art. 4 del TFUE riconosce la competenza concorrente dell'Unione Europea con quella degli Stati membri nelle politiche sociali e di coesione economica e sociale, e l'art. 5 del medesimo trattato dispone la facoltà per l'Unione stessa di prendere iniziative per «coordinare» le politiche sociali degli Stati membri. È il titolo X del TFUE a definire gli obiettivi comunitari in materia di politica sociale, ivi compresa una protezione sociale adeguata. In particolare, l'art. 151 TFUE definisce in partenza due limiti all'azione dell'Unione e degli Stati membri nella tutela dei diritti sociali fondamentali: la diversità delle prassi nazionali e il mantenimento della competitività dell'Unione³⁵.

Il presupposto logico è che gli obiettivi sociali non necessitano di un'azione diretta dell'Unione Europea, ma di un'attività di coordinamento dei sistemi sociali: sarà il corretto funzionamento del mercato unico a favorirne l'armonizzazione. È per tale motivo che l'art. 153 TFUE delega all'Unione la possibilità di sostenere e completare l'azione pubblica principale degli Stati membri, promuovendo il reciproco scambio di *best practices* entro una logica di mera *governance* o, al limite, adottando direttive con delle prescrizioni minime, senza alcuna imposizione di vincoli finanziari, amministrativi o giuridici in genere.

Anche in tema di protezione sociale, il percorso evolutivo dell'ordinamento europeo sembra essersi arenato nel dialogo tra la Corte di Giustizia e delle Corti interne, poste dinanzi al bilanciamento tra le riforme economiche della crisi e la tutela dei diritti sociali³⁶.

Se si assume quanto premesso, la preliminare conclusione è che l'ordinamento giuridico dell'Unione Europea del XXI secolo abbia assunto i principi e i valori del *Welfare State*, riconoscendo altresì il vincolo dei diritti sociali dei cittadini europei. A tale apertura di principio, tuttavia, non è conseguita un'organizzazione istituzionale e un riparto di competenze tra Unione Europea e Stati membri che condivida il raggiungimento di tali obiettivi e la garanzia unificata di tali diritti. Ciò, infatti, presupporrebbe la condivisione di

³³ È questa, infatti, la rilevante novità del XXI secolo nel processo di cosiddetta «lenta emersione a livello europeo dei diritti fondamentali». S. Gambino, *I diritti fondamentali fra Unione Europea e Costituzioni nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, cit., 269.

³⁴ M. Ferrera, *Si può costruire una Unione sociale europea?*, cit., 568.

³⁵ Recita l'art. 151: «L'Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione.

A tal fine, l'Unione e gli Stati membri mettono in atto misure che tengono conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione.

Essi ritengono che una tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato interno, che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dai trattati e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative».

³⁶ Infatti, nell'ambito più generale della tutela dei diritti sociali, dinanzi al rigetto da parte delle corti interne nei confronti delle domande di tutela, il coinvolgimento della CGUE si è scontrato con il margine di discrezionalità riconosciuti ai legislatori statali e con le necessità di porre rimedio all'emergenza economica. Cfr. M. Iannella, *La CGUE e la tutela dei diritti sociali nei Piani di Assistenza: limiti e prospettive*, in *Federalismi.it*, 31 gennaio 2018.

parte di un importante elemento di sovranità, l'autorità fiscale, oltre che una riforma del riparto delle competenze in materia, così che la questione torna ad essere istituzionale. Per ciò, l'analisi delle fonti UE in tema di sicurezza sociale consente di rilevare come le tradizioni costituzionali degli Stati membri dell'Unione, ad oggi, abbia contribuito alla definizione dello *status* giuridico del cittadino europeo, in particolare dei diritti sociali fondamentali. Tali diritti, riconosciuti tanto nel diritto primario che nel diritto derivato, corrispondono ad un impianto valoriale, oltre che a misure di *welfare* e a istituti giuridici, i quali compongono una sorta di *ius commune* europeo della protezione sociale. Quest'ultimo si è andato componendo delle protezioni che i singoli Stati europei hanno progressivamente riconosciuto, tanto ai propri cittadini per un legame di sovranità, che ai «cittadini del mercato»³⁷ per un legame prima contributivo poi di cittadinanza europea. Torna, si direbbe, la distinzione che la politologia e la sociologia descrive tra «*stayers*» e «*movers*»³⁸.

4. Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e il suo futuro. Alla luce dell'analisi diacronica delle fonti europee in materia sembra più agevole l'interpretazione della novità del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali del 2017 e delle politiche che lo hanno seguito.

Preliminarmente, la proclamazione interistituzionale firmata a Goteborg nel 2017 dalle istituzioni europee risponde alle pressioni politiche che reclamavano un «cambio di rotta» dell'azione pubblica europea rispetto al ruolo che l'Unione aveva avuto durante le crisi economico-finanziarie del 2008 e del 2011, guardando con favore politiche che tutelassero i diritti sociali dei cittadini europei, accanto alle politiche economiche e monetarie³⁹.

La dottrina non è unanime sul fatto che il PEDS e le recenti fonti giuridiche di *soft law*, così come le proposte di istituti comuni di assistenza e previdenza sociale, spingano effettivamente verso un *welfare* unico europeo che vada oltre al ruolo di coordinamento che viene imputato all'Unione Europea dai trattati fondativi.

Per quanto non sia possibile riassumere l'intero dibattito scientifico relativo al modello sociale europeo⁴⁰, basterà qui premettere che il documento sottoscritto nel 2017 muove dall'idea di costruire, per mezzo di fonti di *soft law*, una comune strategia politica europea a sostegno dei sistemi di *welfare* nazionali. Secondo Vandenbroucke e Vanhercke, infatti, l'idea di una «Unione Sociale Europea», che è alla base di tali nuove proposte, si traduce istituzionalmente nella creazione di una «Unione di sistemi di *welfare*», lontano da un *Welfare State* unico ed europeo, federando i servizi sociali, le indennità e la previdenza sociale, con connotati evidentemente differenti dal punto di vista teorico costituzionale⁴¹. L'Unione Sociale Europea avrebbe dovuto supportare i sistemi nazionali ad un livello sovranazionale e per alcune delle loro funzioni, come la stabilizzazione macroeconomica, contribuendo allo sviluppo degli stessi con la definizione di «*standard* sociali generali e obiettivi»⁴².

Perciò, promuovendo il PEDS, l'obiettivo istituzionale della Commissione presieduta da Jean-Claude Juncker fu quello, più politico che giuridico, di ridefinire le priorità e orientare la

³⁷ M. Everson, *The legacy of the Market Citizen*, in J. Shaw, G. More (a cura di), *New legal dynamics of European Union*, Oxford, 1995, in S. Giubboni, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit.

³⁸ V. *supra* 2.

³⁹ Copioso e interdisciplinare è il dibattito sul Pilastro Europeo dei Diritti Sociali. Cfr. E. Ales, *Il Modello Sociale Europeo dopo la crisi: una mutazione genetica?*, in *Diritti, Lavori, Mercati*, 3, 2017.

⁴⁰ per il quale si rimanda a P. Vesan e F. Corti, *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e la strategia sociale di Juncker: un'agenda per la ricerca*, in *Politiche Sociali*, 1, 2018, 125-142.

⁴¹ Per l'idea di un'Unione di sistemi, differente da un sistema unico di welfare, il riferimento è F. Vandenbroucke, B. Vanhercke, *A European Social Union: 10 tough nuts to crack*, Bruxelles, 2014. Cfr. M. Ferrera, *Si può costruire una Unione Sociale Europea*, cit., 567-569.

⁴² F. Vandenbroucke, B. Vanhercke, *A European Social Union: 10 tough nuts to crack*, cit., 16.

«soft governance» delle istituzioni europee facendole convergere su obiettivi di stampo sociale⁴³. Premessa la debole struttura dell'ordinamento europeo, che risente del metodo intergovernativo, si sono evitati «rigidi modelli di *government*», che avrebbero dovuto raccogliere più ampi consensi nel merito⁴⁴.

Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, infatti, riconosce tre categorie di principi e diritti fondamentali, di cui una attinente alla protezione sociale e all'inclusione, richiamando i diritti già acquisiti dall'ordinamento alla Carta dei diritti fondamentali UE. È lo stesso documento congiunto a riconoscere al n. 18 del preambolo che il PEDS non avrebbe ampliato le competenze dell'Unione Europea in materia.

Pare difficile, perciò, sostenere che questa fu una rilevante novità nell'ordinamento giuridico comunitario. Infatti, di rilevante interesse scientifico furono le opinioni degli studiosi che criticavano al PEDS la «insostenibile leggerezza» se non quando un arretramento nel processo di costituzionalizzazione dei diritti sociali, a causa della sua interferenza con la Carta dei diritti fondamentali UE⁴⁵.

La rilevanza del PEDS sembra risiedere, come già anticipato, nel suo carattere fortemente politico: anche dopo le elezioni del 2019, le istituzioni europee pur rinnovate non avrebbero potuto esimersi dalla responsabilità politica di rispondere dell'attuazione di quanto proclamato nel 2017. In altri termini, non è quantomeno trascurabile per aver «riportato nell'Agenda europea la questione sociale»⁴⁶, affinché in ambito europeo si crei un corretto equilibrio tra la tutela delle libertà economiche e la tutela dei diritti sociali⁴⁷.

La Commissione, presieduta da Ursula Von der Leyen e insediata nel 2019, peraltro, rinnovò quel «mutamento di indirizzo politico», incentrato sugli obiettivi del PEDS accanto a quelli dell'UEM⁴⁸. Ad onor del vero, il PEDS preparò la vera «svolta epocale» evidenziabile nel processo di integrazione dell'Europa sociale: la risposta giuridica ed economica dell'Unione Europea alla crisi pandemica. Come ha sostenuto Longo, misure come la sospensione emergenziale del Patto di stabilità e concorrenza, l'acquisto da parte della BCE dei titoli pubblici, e in particolare il programma unico di finanziamento dei sussidi di disoccupazione e di forme di riduzione dell'orario di lavoro denominato SURE di cui al reg. UE n. 672/2020, sono state le prime che hanno «riscritto» la Costituzione economica europea⁴⁹ e innovato il

⁴³ B. Hacker, *A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in practice*, ETUI Research Paper, Working Paper, n. 5, 2019.

⁴⁴ G. Gotti, *L'implementazione partecipata del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali: "nuovo inizio" e vecchi problemi*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, 184.

⁴⁵ S. Giubboni, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2017. Cfr. S. Giubboni, *Oltre il Pilastro europeo dei diritti sociali. Per un nuovo riformismo sociale in Europa*, in G. Bronzini (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Roma, 2018, 16-24; A.O. Cozzi, *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, in S. Giannello, *L'ennesimo passaggio a vuoto sulla via dell'integrazione (politica) europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2018, 516-518; S. Polimeni, *C'è giustizia sociale in Europa? Il "modello sociale europeo" tra politica economica e politiche sociali*, in *La Cittadinanza Europea*, 2, 2019, 193-198.

⁴⁶ M. D'Onghia, *Le tutele welfaristiche nel Social Pillar*, in G. Bronzini (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, 2018, cit., 38.

⁴⁷ A. Patroni Griffi, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in *Federalismi.it*, 4, 2018; Cfr. D. Siekel, *Dove porta il pilastro europeo dei diritti sociali*, Roma, 2018, 7-8.

⁴⁸ S. Cecchini, *L'Europa aspira a diventare uno Stato sociale?*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4, 2021, cit., 103.

⁴⁹ «Una serie di misure che stanno riscrivendo la Costituzione economica su cui si fonda l'Ue da Maastricht in avanti». E. Longo, *Il volto umano dell'Unione Europea: passato e futuro dei diritti sociali*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, 657.

precedente modello fondato sul Metodo Aperto di Coordinamento⁵⁰.

Allo stesso modo deve essere interpretata l'implementazione di programmi di finanziamento europeo permanente delle politiche sociali nazionali, che risponde alla necessità – economica, storica e contingente – di «una regolazione dei conflitti sociali che vada oltre il livello statale»⁵¹.

Ammonta a 1.800 miliardi di euro l'impianto di finanziamento del nuovo *Piano Marshall* dell'Unione, con le previsioni del Quadro finanziario 2021-2027 di cui al reg. UE n. 2093/2020 e l'istituzione del fondo *Next Generation EU* di cui al reg. UE n. 2094/2020. Quest'ultimo, in particolare, al considerando n. 7 invita gli Stati membri ad utilizzare tale sostegno per «ripristinare i mercati del lavoro e la protezione sociale». Vero è, in ogni caso, che i fondi del *Next Generation EU* rappresentano risorse supplementari al bilancio ordinario dell'Unione e sono stati impegnati per una situazione emergenziale di crisi, ai sensi dell'art. 122 TFUE. Inoltre, è rilevante citare il reg. UE n. 1057/2021, che istituisce il Fondo Sociale Europeo Plus e il reg. UE n. 1060/2021, recante disposizioni comuni sugli obiettivi strategici, le procedure di programmazione, gestione e controllo, per tutti i Fondi europei progressivamente istituiti, stanti a testimoniare la rinnovata attenzione dell'Unione per gli obiettivi sociali.

Il Pilastro europeo dei diritti sociali viene richiamato non solo dalle disposizioni economico-finanziarie già menzionate, ma anche dalle successive intese politiche interistituzionali. Invero, la Commissione Europea, con comunicazione n. 102 del 04 marzo 2021, ha definito il cosiddetto *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali* proponendo alle istituzioni europee tre obiettivi di rilevanza sociale da raggiungere entro il 2030: il 78% della popolazione in età lavorativa dovrà essere occupata; per favorire l'occupabilità il 60% degli adulti dovrebbe formarsi ogni anno; il numero di persone a rischio povertà od esclusione sociale andrà ridotto di 15 milioni. Alla comunicazione n. 102/2021 è seguito il benestare del Consiglio con la Dichiarazione resa al vertice sociale di Porto dell'8 maggio 2021 e le conclusioni favorevoli del Consiglio Europeo del 25 giugno 2021. Tra le azioni proposte, vi è quella di promuovere la protezione sociale per combattere la povertà nel suo «circolo vizioso intergenerazionale». Reddito minimo, edilizia residenziale pubblica, servizi essenziali di qualità sono i principali strumenti individuati. Per quanto qui rileva, la Commissione afferma che una protezione sociale che vada oltre i confini nazionali è una «condizione preliminare per il buon funzionamento del mercato interno».

Tale indirizzo è, inoltre, confermato dalle plurime proposte legislative e, ad oggi, dall'entrata in vigore delle direttive volte a rafforzare i meccanismi di definizione dei minimi salariali, dir. UE n. 2041/2022, nonché la dir. UE n. 970/2023 sulla parità retributiva di genere.

5. Brevi osservazioni conclusive. Alla luce di quanto è emerso, è ragionevole ritenere che la spinta verso una protezione sociale europea sia nata con la stessa armonizzazione dei rischi di mercato, la quale è stata conseguenza della formazione del mercato unico e della sua progressiva liberalizzazione, sino alle crisi economiche del XXI secolo. L'ordinamento giuridico europeo, tuttavia, ha sempre mantenuto un ruolo di coordinamento o, al più, di armonizzazione dei sistemi di *welfare* nazionali, anche a seguito della «costituzionalizzazione» dei diritti sociali fondamentali del cittadino europeo, avvenuta a cavallo tra i due secoli, tra Maastricht e Lisbona, fino alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Vero è,

⁵⁰ Per un focus sulle politiche sociali si veda L. Lionello, *Le prospettive della politica sociale dell'Unione Europea dopo la crisi pandemica*, in *Politiche Sociali*, 3, 2021, 579-597.

⁵¹ S. Cecchini, *L'Europa aspira a diventare uno Stato sociale*, cit., 129-130. Cfr. C. Golino, *I diritti sociali in Europa: legal framework e strumenti di attuazione*, cit., 29 ss.

tuttavia, che a partire dal 2009 «la consapevolezza di valori condivisi» ottenuta dal «linguaggio dei diritti»⁵², in questo caso sociali, ha avvicinato l'azione dei legislatori nazionali e il dibattito europeo verso comuni obiettivi.

Sembra parzialmente disattesa la speranza che la cogenza giuridica della Carta di Nizza avrebbe delegato alla Corte di Giustizia il compito di rinvigorire la garanzia dei diritti sociali con la loro tutela giurisdizionale.

Ciò nonostante, gli obiettivi sociali sono stati oggetto della funzione politica e legislativa, soprattutto nell'occasione dell'emergenza pandemica, in cui è stata manifesta l'interconnessione socioeconomica tra i cittadini europei e la necessità di aprire uno «spazio politico europeo, distinto da quello degli Stati nazionali» per ricercare una risposta internazionale alla crisi socioeconomica⁵³.

Dall'istituzione del Pilastro europeo dei diritti sociali ad oggi, ad ogni modo, la reazione politica di *soft governance* ha acquisito confini economici e giuridici più marcati: dal ruolo di coordinamento, l'Unione Europea assume oggi il ruolo di primo finanziatore e di normalizzatore dei sistemi di *welfare* degli Stati membri, al fine di ottenere una «omogeneizzazione dei diritti»⁵⁴ sociali, preferendo la via «economico-finanziaria»⁵⁵ per la europeizzazione a quella giuridica.

Il referente rimane il libero mercato, il che espone al rischio che il processo di integrazione europea sulla protezione sociale non si discosti dall'indirizzo neoliberale dell'eliminazione degli ostacoli al libero mercato e di sostegno esclusivo a chi contribuisce con il proprio lavoro, non anche a tutti i cittadini⁵⁶.

È altrettanto vero, tuttavia, che se le politiche di finanziamento e mutualizzazione del debito pubblico degli Stati membri diverranno strutturali e permanenti, segneranno un nuovo capitolo verso la «ri-conciliazione» tra il mercato unico e l'Europa Sociale⁵⁷. Per quanto qui ci occupa, determinante sarà la valutazione del meccanismo SURE e del finanziamento europeo dei sussidi di disoccupazione interni, con lo strumento finanziario del *Social bond framework*.

In ogni caso, sarà determinante la spinta verso l'integrazione fiscale, ridisegnando l'ordinamento europeo come autorità redistributiva⁵⁸.

Sul punto, due paiono essere le interpretazioni: una parte della dottrina riconosce un «momento Hamiltoniano» del processo di integrazione europea nelle politiche economiche anticicliche in contrasto allo *shock* pandemico, con la creazione di debito comune e il finanziamento delle politiche nazionali, ivi comprese quelle di protezione sociale⁵⁹. Al contrario, altri giuristi ritengono che si sia soltanto verificata una «convergenza delle intenzioni» entro il quadro istituzionale e giuridico europeo, che rimane il medesimo e

⁵² S. Sciarra, *La costituzionalizzazione dell'Europa Sociale*, cit., 283.

⁵³ A. Patroni Griffi, *Il diritto costituzionale e l'Europa: note sparse sul ruolo dei costituzionalisti*, in questa rivista, 1, 2019, cit., 22.

⁵⁴ L. Di Majo, *Quo vadis Europa? Spunti di riflessione in tema di deficit democratico delle istituzioni, politica economica e tutela dei diritti fondamentali*, in questa rivista, 1, 2015, 255.

⁵⁵ A. Martelli, *L'europeizzazione dei diritti sociali: caratteri e sfide*, cit., 41.

⁵⁶ G. Gerbasì, *La risposta dell'Unione Europea e il PNRR italiano allo specchio della crisi pandemica: un ritorno alle finalità emancipanti del costituzionalismo democratico e sociale*, in *La Cittadinanza Europea*, 1, 2022. Sull'Europa divenuta «dispositivo neoliberale» della promozione della concorrenza, si veda A. Somma, *L'Europa tra momento hamiltoniano e momento Polanyi*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2021.

⁵⁷ C. Golino, *I diritti sociali in Europa: legal framework e strumenti di attuazione*, cit., 31.

⁵⁸ L. Lionello, *Le prospettive della politica sociale dell'Unione Europea dopo la crisi pandemica*, cit., 595-596.

⁵⁹ F. Costamagna, *Il Next Generation Eu e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà*, in *«I Post di AISDUE»*, III, *aisdue.eu*, Sezione Atti convegni AISDUE, 3, 2021. Cfr. C. Golino, *I diritti sociali in Europa: legal framework e strumenti di attuazione*, cit., 21.

comprende la riforma del Patto di stabilità e crescita, insieme con l'impianto normativo per la sostenibilità del debito pubblico degli Stati membri⁶⁰.

Altrettanto verosimile, nondimeno, è che gli Stati membri potrebbero essere più inclini a cedere parte della propria sovranità fiscale in ragione di un corrispettivo in termini di finanziamento delle politiche sociali nazionali, come forma di una «sovranità democratica condivisa»⁶¹.

Tale processo, all'esito, potrebbe avere importanti risultati istituzionali e giuridici: riconoscere l'Europa nella sua autorità fiscale perché giustificata da un suo effettivo ruolo di redistribuzione sociale degli esiti del mercato, ovverosia le due caratteristiche principali dello Stato del *welfare* e dei diritti sociali nelle Costituzioni del dopoguerra. Se così fosse, la forma dell'Unione assumerebbe connotati tipici del sistema-Stato, con doveri e diritti sociali del cittadino europeo, che già appartengono ad uno *ius commune* dei doveri e dei diritti fondamentali da ricercare anche nella tradizione costituzionale degli Stati membri⁶², oltre che una struttura di governo che tuteli tali diritti, ivi compreso quello alla protezione sociale, con *standard* uniformi in tutto il territorio dell'Unione.

Abstract. Le nuove sfide economiche hanno riacceso l'attenzione sui correttivi alle dinamiche di mercato e, perciò, anche sull'Europa sociale o sul cosiddetto «modello sociale europeo». Ciò è conseguenza del fatto che i fenomeni economici e sociali richiedono sempre più una trattazione internazionale e, in particolare, analoga su tutto il territorio europeo. Lo stesso richiede nel settore della sicurezza e della protezione sociale, quale funzione che il *Welfare State* di stampo europeo ha assunto nel XX secolo e che si è rapportato con la progressiva liberalizzazione del mercato unico continentale. L'elaborato, dopo aver riflettuto su quale sia la tradizione costituzionale comune dei sistemi di welfare degli Stati membri, ripercorre diacronicamente l'evoluzione normativa del modello sociale europeo in tema di protezione sociale. Ciò consentirà di rilevare in che modo il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali del 2017 rappresenta costituisca la tappa del percorso verso l'integrazione europea nella protezione del cittadino europeo, anche alla luce delle recenti azioni europee in contrasto all'emergenza pandemica. Le osservazioni teoriche di cui alla conclusione evidenziano come lo stato dell'arte potrà evolvere il futuro dell'ordinamento dell'Unione e del *welfare europeo*.

Abstract. The new economical challenges have turned on the attention on corrective measures for market processes, particularly focusing on social Europe or the so-called «European social model». This is because the economic and social phenomena increasingly require international answers, especially across the entire European territory. The same holds true in the field of security and social protection, as a function that the European welfare state has taken on in the 20th century, aligning with the progressive liberalization of the continental market. After reflecting on the common constitutional tradition of the welfare systems of member states, this paper chronicles the regulatory evolution of the European social model regarding social protection. This will help identify how the European Pillar of Social Rights in 2017 represents a milestone in the path toward European integration in the

⁶⁰ A. Guazzarotti, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun "Hamiltonian moment"*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1, 2023. Cfr. L. Lionello, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment comes for Europe?*, in *Rivista Eurojus*, 4, 2020.

; A. Somma, *L'Europa tra momento hamiltoniano e momento Polanyi*, cit., 4-5

⁶¹ A. Patroni Griffi, *L'Europa e la sovranità condivisa: appunti di un discorso sulle ragioni del diritto costituzionale europeo*, in questa rivista, 1, 2015, 106.

⁶² G. Silvestri, *Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2006, 7-24.

protection of European citizens, especially in light of recent European actions, addressing the pandemic emergency. The theoretical observations in the conclusion highlight how the state of art may shape the future of the European Union legal framework and European welfare.

Parole chiave. Welfare – Unione Europea – Pilastro Europeo dei Diritti Sociali – Cittadinanza europea – Costituzione europea.

Key words. Welfare – European Union – European Pillar of Social Rights – European Citizenship – European Constitution.