
Per uno spazio europeo dei diritti sociali

di Paola Bilancia

Sommario

1. Diritti sociali quali diritti fondamentali negli ordinamenti costituzionali. – 2. Unione europea ed Economia sociale di mercato: la nuova maggiore attenzione dell'Unione per i diritti sociali. – 3. Le limitate competenze dell'Unione europea in ambito sociale secondo il Trattato di Lisbona. – 4. La Corte di Giustizia e la sua funzione di bilanciamento tra i diritti. – 5. Brevi considerazioni a margine dell'effettività della nuova possibile politica sociale dell'Unione.

1. *Diritti sociali quali diritti fondamentali negli ordinamenti costituzionali*

La tutela dei diritti sociali è attribuita dalle Costituzioni nazionali europee allo Stato, caratterizzandone e qualificandone la conformazione di Stato di diritto sociale. Le origini di quello che è divenuto ormai noto come “Welfare State”, possono essere ricondotte a un insieme di politiche adottate nel corso della Presidenza Roosevelt – trovatisi a dover fronteggiare i postumi della crisi del '29 negli Stati Uniti d'America – che con il *New Deal* degli anni 1932-33 ha introdotto per la prima volta grandi interventi dello Stato in campo economico e sociale a supporto del tenore di vita della cittadinanza (e basti pensare, ad esempio, al *Social Security Act* del 1935, che per la prima volta introduceva le misure dell'indennità di disoccupazione e dell'indennità di vecchiaia). Ancora prima, le origini del *welfare*

state possono essere ricondotte alla previsione dettagliata dei diritti sociali nella Costituzione di Weimar del 1919 che tuttavia non ha mai ricevuto una reale ed effettiva attuazione, come la storia ci ricorda.

Gli ordinamenti costituzionali degli Stati dell'Europa occidentale dopo la Seconda Guerra Mondiale hanno segnato il reale trapasso dallo Stato liberale allo Stato sociale¹, con la previsione di tutele di diritti che comportano una prestazione positiva dello Stato² e che muovono dalle complesse esigenze della realtà sociale, con la finalità di sanare le diseguaglianze presenti nelle comunità, in attuazione della nuova dimensione sostanziale del principio di eguaglianza, affiancandosi a quella formale già nota al costituzionalismo moderno. Queste garanzie sono naturalmente fondate sulla capacità redistributiva fiscale dello Stato e vanno temperate anche nel quadro costituzionale dei diritti fondamentali relativi ai rapporti economici³. Si deve quindi ritenere che ormai la nozione di Stato sociale descriva sotto il profilo giuridico la realtà della forma di Stato europea contemporanea, avendo marcato un profondo distacco dalla forma di Stato liberale che aveva caratterizzato la fase storica precedente⁴.

¹ La bibliografia sui diritti sociali nel nostro ordinamento è sterminata. Mi sia consentito citare solamente sulle vicende storiche e teoriche dei diritti sociali e la loro ampia ricostruzione M. BENVENUTI, *I diritti sociali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Torino, 2012, pp. 219 ss. e la bibliografia ricca e dettagliata ivi citata. L'A. parte dalla affermazione della difficoltà di fare delle considerazioni di ordine tipologico e classificatorio dei diritti sociali *a priori*, proponendo una ricostruzione storico-giuridica di questi diritti.

² Pur consci del fatto che ogni diritto necessita, a ben vedere, di un *facere* da parte dello Stato per una sua reale tutela, ci si riferisce in questa sede alla dimensione "prevalente" della dimensione positiva del diritto rispetto a quella negativa. Si vedano sul tema: V. BALDINI, *Che cosa è un diritto fondamentale. La classificazione dei diritti fondamentali. Profili storico-teorico-positivi*, in *Diritti fondamentali*, n. 1/2016; G. PINO, *Diritti soggettivi. Lineamenti di un'analisi teorica*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2009, pp. 497 ss.

³ Sul tema sia consentito il rinvio a P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996, *passim*.

⁴ In questo senso non si può più sostenere che la nozione di "Stato sociale" sia nozione strettamente politica e come tale priva di un effettivo contenuto giuridico, e pertanto "inutile" per l'analisi del giurista. Si veda sul tema M.S. GIANNINI,

Nelle democrazie pluralistiche lo Stato si fa quindi carico, attraverso la giustizia redistributiva, di garantire a tutti diritti sociali quali il diritto alla salute, allo studio, all'assistenza e alla previdenza sociale. Pur nella differenza dei modelli di implementazione dei diritti sociali, è possibile osservare (se non altro nel panorama continentale) una significativa armonia nella soddisfazione di tali diritti, ad esempio, in Paesi quali Italia, Francia, Spagna e la stessa Repubblica Federale tedesca: diritti che richiedono prestazioni da parte degli Stati e dalle loro articolazioni territoriali (*Laender*, Regioni, *Comunidades Autonomas*). Il cosiddetto “*welfare State*” ha pertanto raggiunto la sua massima elaborazione nell'esperienza dei Paesi scandinavi, dove la sua diffusione capillare e il suo profondo radicamento nella forma di stato hanno addirittura consentito di sperimentare alcune forme di politiche sociali volte a conseguire non più la sola “eguaglianza di opportunità” postulata dalle teorie liberali, ma addirittura l’“eguaglianza dei risultati” teorizzata da teorie più marcatamente comunitariste e nuova frontiera dell'intervento statale⁵.

In Italia già dal 1978 è stato istituito il Servizio Sanitario Nazionale che garantisce cure mediche e assistenza (peraltro espandendo la portata letterale dell'art. 32 Cost., che garantisce la gratuità delle cure per i soli individui “indigenti”⁶) ai cittadini italiani, degli altri Paesi dell'Unione europea ed anche dei Paesi extra europei, sia pure con diverse modalità. Così pure il diritto allo studio di cui all'art.

Stato sociale: una nozione inutile, in *Il politico*, vol. 42, n. 2, 1977, pp. 205 ss., che evidenziava come il passaggio fosse non tanto tra Stato liberale e Stato sociale, ma tra Stato monoclasse e Stato pluriclasse.

⁵ Sul tema si veda M. FERRERA, *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in *Stato e mercato*, n. 1, 2013, pp. 21 ss. Il tema dell'eguaglianza di *chance* come contrapposta all'eguaglianza di *outcome* si ricollega al più ampio dibattito sul cosiddetto “*luck egalitarianism*”. Si veda sul tema E.S. ANDERSON, *What is the point of equality?*, in *Ethics*, vol. 109, n. 2, 1999.

⁶ La legge 23 dicembre 1978, n. 833 poneva quali principi fondanti del servizio sanitario la “globalità delle prestazioni”, l’“universalità dei destinatari” e l’“eguaglianza del trattamento”. Si vedano sul tema A. SIMONCINI-E. LONGO, *Art. 32*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006. Sul Servizio Sanitario Nazionale si veda R. BALDUZZI (a cura di), *Trent'anni di Servizio sanitario nazionale. Un confronto interdisciplinare*, Bologna, 2010.

34 Cost. viene garantito a tutti fino al completamento dell'obbligo scolastico, con la possibilità di borse di studio per gli indigenti, ed è comunque garantita anche l'istruzione universitaria ai meritevoli tramite provvidenze pubbliche ovvero tramite l'esenzione dalle tasse in attuazione del principio di eguaglianza sostanziale, in modo da impedire che diseguaglianze strutturali impediscano il pieno sviluppo della personalità dell'individuo, anche in una prospettiva di "mobilità sociale".

Del pari assistenza e previdenza sociale si conformano come servizi universali che tra contribuzioni e redistribuzione fiscale vengono garantiti alla generalità dei consociati senza distinzioni sostanziali.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha peraltro esteso il godimento dei diritti sociali oltre la platea dei cittadini, ritenendo che tali diritti, in quanto diritti fondamentali, debbano essere riconosciuti all'individuo in quanto tale, e dunque non solo ai cittadini europei, ma anche agli stranieri regolarmente residenti. Proprio in virtù della loro natura di diritti costituzionali fondamentali, i diritti sociali devono essere altresì riconosciuti, almeno nel loro nucleo fondamentale, anche allo straniero irregolare⁷.

Non si può, peraltro, negare che la crisi finanziaria iniziata nel 2008 negli Stati Uniti – propagatasi successivamente in Europa – che si è trasformata in una pesante crisi economica e, conseguentemente, occupazionale, abbia reso sempre più difficile mantenere gli standard delle prestazioni sociali raggiunti in cinquanta anni di crescita economica più o meno costante⁸. Il progressivo allarga-

⁷ Si veda sul tema F. SCUTO, *Le Regioni e l'accesso ai servizi sociali degli stranieri regolarmente soggiornanti e dei cittadini dell'Unione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1/2013.

⁸ Sul tema dell'impatto della crisi economica sulla tutela dei diritti sociali si vedano: S. GAMBINO, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale?*, in *Astrid rassegna*, n. 5/2015; B. CARAVITA DI TORITTO, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, 2012; F. ANGELINI-M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni cost.*, n. 1/2014; B. BRANCATI, *Tra diritti sociali e crisi economica. Un equilibrio difficile per le Corti costituzionali*, Pisa, 2018.

mento della platea dei beneficiari, anche a causa dell'aumento generalizzato dell'aspettativa di vita e dell'invecchiamento della popolazione (con evidenti conseguenze sulla tenuta generale del sistema sanitario e del sistema pensionistico e previdenziale) in un contesto di ristrettezza economica e di necessità di operare tagli di bilancio per favorire il contenimento della spesa, ha generato una spirale che ha portato all'involuzione dei livelli di tutela dei diritti sociali che forse erano stati dati troppo rapidamente (o ottimisticamente) per acquisiti.

Le politiche di *austerità* indotte anche dall'Unione europea, in particolare per i Paesi dell'Eurozona, hanno inficiato gli obiettivi delle politiche sociali nazionali, non più in condizioni di far fronte alle domande di tutela dei diritti sociali provenienti da gran parte dei cittadini (domande che, proprio per via della crisi economica, andavano moltiplicandosi proprio in quegli anni). Si può ormai affermare, in questo senso, che tali politiche di *austerità*, imposte ai fini di combattere la crisi economica globale, abbiano rappresentato un "punto di partenza sbagliato", se non altro nella misura in cui esse non sono state accompagnate da politiche parallele volte a incentivare la crescita e l'occupazione, specie giovanile⁹.

Si è quindi osservato che, in assenza di un reale spazio politico europeo, la crisi economica ha prodotto una perdita di capacità redistributiva delle politiche nazionali, una riduzione del carattere progressivo del sistema fiscale, e in generale un diffuso indebolimento della capacità di intervento dello Stato nelle politiche sociali¹⁰.

È quindi ormai un dato di fatto quello per cui le politiche economiche, per lo più trasigrate dal livello nazionale a quello europeo¹¹, non hanno saputo (o potuto) far fronte al disagio sociale di

⁹ Definisce le politiche di austerità un "punto di partenza sbagliato" F. BALAGUER CALLEJÓN, *La prospettiva spagnola sul pilastro sociale europeo*, in questo volume, p. 1.

¹⁰ Si veda in questo senso A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in questo volume.

¹¹ Si può fare riferimento al Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche ed al TFUE, art. 5, comma 1 che prevede che "Gli Stati membri coordinano le loro po-

molti cittadini. Senza voler ricordare gli stretti vincoli di bilancio che i Paesi dell'area Euro hanno assunto con l'adesione al Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria del 2 marzo 2012 (comunemente noto con il nome di "Fiscal Compact")¹², accettando di introdurre a livello costituzionale la regola dell'equilibrio di bilancio – particolarmente pesante per uno Stato come l'Italia, gravato da un enorme debito pubblico –, non si può certo ignorare come i legislatori nazionali si siano trovati di fatto nella condizione di rivedere la spesa pubblica tagliando alcuni costi sociali e, comunque, in uno stato quasi di impotenza nel fronteggiare la disoccupazione crescente. Non si deve dimenticare, inoltre, che gli Stati contraenti si sono espressamente impegnati a recepire entro cinque anni il contenuto del Fiscal Compact nel diritto originario dell'Unione europea, *deadline* ormai scaduta, e che verosimilmente dovrà essere affrontata in seguito alle prossime elezioni europee¹³.

Il diritto al lavoro, che pure costituisce un pilastro del nostro ordinamento costituzionale che all'art. 4 Cost. (enunciando il fondamentale principio lavorista, peraltro desumibile anche dall'art. 1 Cost.) prevede che la Repubblica debba promuovere le condizioni che rendono effettivo tale diritto, ormai comunemente ritenuto provvisto di un contenuto prescrittivo effettivo e indefettibile¹⁴, è stato

litiche economiche nell'ambito dell'Unione. A tal fine il Consiglio adotta delle misure, in particolare gli indirizzi di massima, per dette politiche".

¹² Si ricordi che nel 2011 gli Stati dell'Eurozona si sono impegnati a ridurre di un ventesimo l'anno la parte del debito pubblico eccedente il 60 per cento del Pil, il Prodotto interno lordo a partire dal gennaio 2018 secondo l'art. 16 del Trattato. Mi sia consentito citare, per un approfondimento, P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi*, it, n. 23/2012.

¹³ Così l'art. 16 del Trattato: "al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato, sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea".

¹⁴ Si veda S. CURRERI, *Lezioni sui diritti fondamentali*, Torino, 2012, pp. 321 ss. Sulla possibile estensione dell'attuazione del principio lavorista si veda C. TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come "risarcimento per mancato procurato*

mortificato da crescenti massicci licenziamenti o mancate assunzioni che hanno parzialmente gravato sulla previdenza sociale e che hanno ridimensionato il tenore di vita dei cittadini, con la creazione di ampi livelli di criticità per quanto riguarda la disoccupazione, la sottooccupazione e la precarietà: in altri termini, una significativa dequalificazione del loro status sociale.

2. *Unione europea ed Economia sociale di mercato: la nuova maggiore attenzione dell'Unione per i diritti sociali*

L'art 3 comma 3 del Trattato di Lisbona prevede che l'Unione si adoperi per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale¹⁵. Si tratta di una formula prevalentemente programmatica che certamente qualifica l'ordinamento europeo ma che deve essere riempita da contenuti effettivi attraverso specifiche politiche.

A partire dal 2015 l'Unione europea sembra avere finalmente preso coscienza dei grandi mutamenti sociali prodotti dalla crisi economica e nel settembre di quell'anno, con il discorso sull'Unio-

*lavoro". Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015.*

¹⁵ Così il comma 3 dell'art. 3 TUE: "L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo". Sul tema sia consentito il rinvio a P. BILANCIA, *The social market economy model between the Italian Constitution and the European Treaties*, in J.M. GIL ROBLES-F. DE QUADRO-D. VELO (a cura di), *The European Union and Social market Economy*, Bari, 2014, pp. 123 ss.

ne, il Presidente della Commissione Juncker ha introdotto la proposta di un “Pilastro europeo dei diritti sociali”, per la costruzione di un mercato del lavoro equo e veramente “paneuropeo” per la protezione dei lavoratori e che, soprattutto, tenga conto “delle mutevoli realtà delle società europee e del mondo del lavoro”.

Nel marzo del 2016 la Commissione ha quindi presentato un progetto preliminare per il Pilastro sociale e ad aprile 2017 si è tenuta, al termine delle consultazioni d’uopo, una Conferenza conclusiva sul tema. Nel Consiglio Europeo di Goeteborg del 17 novembre il Presidente della Commissione, il Presidente del Parlamento europeo e il rappresentante del Consiglio hanno firmato il documento sul Pilastro europeo dei diritti sociali per un’occupazione ed una crescita eque ¹⁶.

Questa iniziativa sembra sottolineare che non è più e non solo il mercato il vero *core business* del processo di integrazione europea ma che finalmente sono le persone ed i loro diritti all’attenzione dei vertici dell’Unione ¹⁷, precludendo a quel superamento della conce-

¹⁶ Si veda http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-4706_it.htm. Si veda sul tema J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali dopo il “social summit” di Goteborg: rafforzamento o impoverimento?*, in questo volume. In tale sede il Presidente Juncker affermava: “È un momento storico per l’Europa. La nostra Unione è sempre stata fondamentalmente un progetto sociale. Va al di là del mercato unico, dell’economia e dell’euro e riguarda i nostri valori e il nostro modo di vivere. Il modello sociale europeo rappresenta un successo e ha fatto dell’Europa un luogo di prim’ordine per vivere e lavorare. Oggi affermiamo i nostri valori comuni e ci impegniamo ad adoperarci per realizzare 20 principi e diritti che spaziano dal diritto a un’equa retribuzione al diritto all’assistenza sanitaria; dall’apprendimento permanente e una migliore conciliazione tra vita professionale e vita privata alla parità di genere e il reddito minimo: con il pilastro europeo dei diritti sociali, l’UE si batte per i diritti dei cittadini in un mondo in rapido cambiamento. La proclamazione del pilastro al vertice sociale di Göteborg giunge in un momento cruciale e permetterà di far sì che la dimensione sociale costituisca uno degli elementi fondamentali del futuro dell’Unione europea. Il pilastro – e la dimensione sociale dell’Europa nel suo complesso – avrà il peso che vorremo attribuirgli. Si tratta di una responsabilità comune, che prende il via a livello nazionale, regionale e locale, per la quale le parti sociali e la società civile svolgono un ruolo di primo piano. Pertanto, pur rispettando pienamente e inglobando i diversi approcci esistenti in tutta l’Europa, dobbiamo ora tradurre gli impegni in azioni concrete.

¹⁷ Sull’evoluzione in chiave sociale della cittadinanza europea si vedano, per

zione del cittadino europeo come “*homo oeconomicus*” a più riprese auspicato dalla dottrina.

Non si può ignorare che questa nuova attenzione alla dimensione sociale¹⁸ sembra dover essere posta in correlazione anche con i grandi cambiamenti politici che nelle elezioni nazionali del 2017 e 2018 hanno sovvertito i tradizionali equilibri politici e mutato i rapporti di forza tra vecchi e nuovi partiti nazionali, fenomeno sentinella questo del malessere e della sfiducia nella classe politica a cui si è voluta addossare la responsabilità dei risultati economico-sociali delle scelte operate sulle politiche legislative a livello nazionale. Gli elettori hanno mostrato la loro sofferenza, il loro disagio sociale, la loro voglia di cambiamento. Si tratta di fenomeni politici che sono ormai diffusi in tutto il cosiddetto “mondo occidentale”, che affondano le loro radici nell’annosa questione del “deficit democratico” strutturale che affligge le istituzioni europee¹⁹, e ai quali sembra essere riconducibile, ad esempio, il voto inglese sulla “Brexit”, oltre che l’avanzata diffusa delle forze comunemente definite come “euroscettiche” o “sovraniste”, propiziata da un’Unione descritta (a torto o a ragione) come involuta in una spirale di tipo “tecnico-burocratico” e poco attenta ai reali bisogni dei cittadini²⁰.

Mettendo alla prova il cambiamento nelle istituzioni nazionali gli elettori hanno mostrato di aspirare a una migliore difesa dei loro diritti e, d’altra parte, l’Unione ha cercato di rimodernare il suo programma sui fondi sociali ricordando che l’art. 3 TUE prevede la solidarietà tra le generazioni, la protezione dei diritti dei minori e la promozione della coesione economico-sociale e territoriale che si basano anche su un’economia sociale di mercato, proponendosi di

tutti: S. GIUBBONI, *Libertà di mercato e cittadinanza sociale europea*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 4/2007; L. AZOULAI, *La citoyenneté européenne, un statut d’intégration sociale*, in AA.VV., *Chemins d’Europe: melanges en l’honneur de Jean Paul Jacque*, Paris, 2010.

¹⁸ Sul tema si veda A. CIANCIO, *Alle origini dell’interesse dell’Unione europea per i diritti sociali*, in questo volume.

¹⁹ Sul deficit democratico dell’Unione si veda, per tutti, D. MARQUAND, *Parliament for Europe*, London, 1979.

²⁰ Si veda in questo senso E. DE MARCO, *Elementi di democrazia partecipativa*, in P. BILANCIA-M. D’AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009, p. 63.

combattere l'esclusione sociale, di promuovere la giustizia e la protezione sociale nonché la parità tra uomini e donne. In questo senso si è osservato come proprio l'economia sociale di mercato faccia parte dei "geni" dell'integrazione europea²¹. Si tratta quindi non già di una prospettiva di riforma del diritto primario, ma di una valorizzazione di ciò che il diritto primario, a ben vedere, già prevede.

Rafforzare la dimensione sociale europea²² comporta quindi porre al centro del dibattito politico e dell'attenzione del legislatore sovranazionale l'obiettivo della piena occupazione, in correlazione con la crescita economica, il futuro dell'istruzione e della cultura, il progresso sociale, la qualità dell'ambiente, la tutela della salute in altre parole, migliorare le condizioni di vita dei cittadini. In questo senso sembra determinata a muoversi la nuova Commissione europea, se si considera che la Presidente Ursula von der Leyen, nel suo discorso al Parlamento europeo del 16 luglio 2019, ha espresso la volontà politica di dare piena attuazione al Pilastro sociale europeo proprio ai fini di recuperare la dimensione dell'economia sociale di mercato che ha storicamente caratterizzato l'ordinamento eurounitario. Tra le iniziative proposte si segnalano, ad esempio, la conferma e il potenziamento del programma "Garanzia giovani" e la creazione di un fondo europeo per il sostegno in caso di disoccupazione dovuta a shock esterni e congiunturali.

3. Le limitate competenze dell'Unione europea in ambito sociale secondo il Trattato di Lisbona

Ci si deve chiedere, peraltro, come e basandosi su quali competenze attribuite dai Trattati l'Unione potrà portare avanti una così

²¹ Si veda in questo senso R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in questo volume, p. 11.

²² Si usa qui il termine consapevoli della sua duttilità, intendendo l'assunzione in capo all'Unione di funzioni in tema di diritti sociali e coesione sociale in un'ottica di crescente integrazione. Sul tema si veda M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione (a proposito dell'introvabile "dimensione sociale europea")*, in A.M. NICO (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, I, Bari, 2016.

ampia missione. L'Unione può fondare la sua capacità di intervento in primo luogo sulla competenza (concorrente con le competenze degli Stati), attribuita dai Trattati nell'ampio ambito della politica sociale e della coesione economico-sociale o nel coordinamento delle politiche sociali. Così come pure nel coordinamento delle politiche occupazionali – in cui si possono stabilire “orientamenti” – si potrà “influire” sul grande problema della disoccupazione, soprattutto quella giovanile, che ha assunto una dimensione preoccupante in Paesi quali Spagna, Grecia e Italia. La crisi del mercato del lavoro appare avere assunto una misura sproporzionata rispetto alla crisi economica dalla quale attualmente il continente sta faticosamente cercando di uscire. Si prende quindi coscienza delle trasformazioni che l'economia globalizzata richiede anche nei mutamenti delle qualificazioni professionali e del fatto che la crisi e le misure europee e nazionali per fronteggiarla hanno inevitabilmente portato a una diminuzione delle garanzie dei lavoratori, a un aumento del lavoro non regolare (nero) e, conseguentemente, a una pesante forma di sfiducia nelle istituzioni nazionali ed europee.

Nella proposta della Commissione si prevede che a partire dal prossimo bilancio dell'Unione (2021-2027) si possa potenziare la politica sociale europea con l'istituzione di un Fondo Sociale europeo Plus e un rafforzamento del Fondo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) proprio nell'ottica di un investimento sulle persone finalizzato a dotarle delle competenze necessarie perché siano poste in condizioni di affrontare le mutate esigenze del mercato del lavoro che diviene sempre più dinamico su scala nazionale e, soprattutto, internazionale²³. Infatti l'impatto dei mutamenti delle strutture del commercio mondiale e il cambiamento tecnologico in atto²⁴

²³ Evidenzia come i fondi strutturati siano, accanto a un rafforzamento della sinergia nel sistema di tutela dei diritti, uno dei principali strumenti per un “colpo di reni” del processo di integrazione, R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, cit., p. 11.

²⁴ Un'attenzione particolare dovrebbe essere alla disoccupazione giovanile e all'inclusione sociale obbligando gli Stati ad alto tasso di disoccupazione giovanile a destinare almeno il 10 per cento del finanziamento del FSE+ al sostegno dei giovani disoccupati e il 25 per cento dello stesso fondo a misure che promuovano l'inclusione sociale, nonché al sostegno dell'integrazione a lungo termine di cittadini di Paesi terzi presenti legalmente sul territorio dei Paesi membri: queste

rendono necessario far fronte alle conseguenze – talora nefaste – della globalizzazione²⁵ e realizzare forme di solidarietà nei confronti dei nuovi poveri e dei soggetti più vulnerabili.

È difficile prevedere quali misure, in che ambito e di quale efficacia, saranno possibili per intervenire in una dimensione e su di una scala così vaste e come, poi, esse verranno attuate a livello degli Stati e dei loro enti territoriali. Inoltre, i tempi previsti (si prevede che le prime politiche siano attuate a partire dal 2021) non aiutano a risolvere minimamente i problemi sociali attuali, a meno che un accordo interlocutorio nel 2019 non intervenga per garantire un’“agevole transizione” dalle previsioni dell’attuale bilancio 2014-2020 al prossimo quadro finanziario.

Il progetto del Pilastro sociale europeo sembra essere quindi, a tutt’oggi, un progetto ambizioso che però non appare certamente risolutivo dei grandi problemi di alcune società nazionali.

In altri ambiti di diritti sociali quali il diritto alla salute, pur espressamente salvaguardato dalla stessa Carta dei diritti all’art 35, l’Unione è legittimata a svolgere azioni intese a sostenere, coordinare e completare l’azione degli Stati nella tutela e miglioramento della salute umana (*ex art. 4 TFUE*). Si è in particolare osservato che l’Unione tutela, attualmente, la sola dimensione “soggettiva” del diritto alla salute, senza tuttavia definire il contenuto di detto diritto, lasciando tale compito ai singoli Stati, competenti a individuare sia le prestazioni erogabili che le modalità per il loro finanziamento²⁶. Nella portata della protezione della salute si potrebbe quindi prevedere che, al massimo, si possa agevolare un migliore coordinamento degli investimenti nel settore sanitario, o nella prevenzione delle malattie, oltre a indurre a un miglioramento dei sistemi sanitari: tuttavia, la differenza strutturale ed effettiva degli assetti dei sistemi di assistenza sanitaria dei Paesi dell’Unione rende difficile colmare i *gap* esistenti tra i diversi Stati membri.

ultime misure andrebbero a integrare quelle per l’integrazione a breve termine previste nel Fondo Asilo e immigrazione.

²⁵ Sul tema si veda A. MARTINELLI, *Cosa cambia nel governo della globalizzazione*, in B. BIANCHERI (a cura di), *Il nuovo disordine globale*, Milano, 2002.

²⁶ Si veda in questo senso A. PAPA, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, in questo volume.

Del resto, anche a voler estendere al massimo i limiti della competenza dell'Unione, il bilancio europeo non sembra consentire grandi interventi sistematici ma, al più, in questa materia, forme di finanziamento di reti ospedaliere o della ricerca sulle malattie rare, restando il carico necessariamente nelle pieghe dei bilanci nazionali e dei relativi problemi di sostenibilità finanziaria.

Il fenomeno si colloca nell'ambito di un *trend* più ampio che sembra coinvolgere l'intero spettro dei diritti sociali, con livelli di tutela estremamente disomogenei tra i diversi Stati membri dell'Unione europea, dovuti a diverse condizioni di sviluppo economico. Si è in particolare osservato come esistano standard molto diversi delle prestazioni volte alla garanzia dei diritti sociali tra i Paesi entrati nell'Unione in occasione dei due "allargamenti a est" della prima decade del XXI secolo e i Paesi di quella che era l'Europa dei 15 (l'Europa occidentale): tale disomogeneità ha provocato un utilizzo in prospettiva sociale della libertà di movimento delle persone riconosciuta dai Trattati, e un conseguente aumento delle migrazioni intraeuropee finalizzato proprio all'accesso a più elevati livelli di tutela dei diritti sociali²⁷. Si è detto, in proposito, che i cittadini, nell'assenza di una dimensione sociale europea, hanno iniziato a esercitare i diritti sociali "con i piedi", convergendo verso i sistemi di welfare che offrono i più alti livelli di tutela²⁸.

Diversa è la portata di altri diritti quali il diritto allo studio e alla formazione professionale, dal momento che in questi ambiti l'Unione può sostenere, coordinare e completare l'azione degli Stati membri: basti pensare al salto qualitativo prodotto, nel sistema dell'istruzione (specie universitaria), dai progetti Socrates, Erasmus e Marie Curie e all'impatto che essi hanno avuto sulla popolazione studentesca in questi cinquant'anni di processo di integrazione.

Del resto anche la creazione dei cosiddetti Descrittori di Dublino²⁹ introdotti nel 2004 per la valutazione dei corsi di laurea e che

²⁷ Sul tema si veda G. CAVAGGION, *La dimensione sociale della libertà di movimento*, in questo volume.

²⁸ Si veda sul tema F. STRUMIA, *Remedying the inequalities of economic citizenship in Europe: cohesion policy and the negative right to move*, in *European law journal*, vol. 17, n. 6/2011.

²⁹ Criteri elaborati a Dublino dai Ministri per l'Università dei Paesi dell'U-

offrono definizioni generali delle aspettative di apprendimento e di acquisizione di capacità per ciascuno dei titoli conclusivi di ogni ciclo di laurea, pur essendo privi di natura prescrittiva, non avendo carattere disciplinare e non essendo circoscritti in determinate aree accademiche o professionali, sono stati enucleati ai fini di identificare la natura del titolo di studio nel suo complesso e per formulare in termini di competenze gli obiettivi dei programmi formativi, e hanno condizionato la valutazione della programmazione universitaria nei vari Paesi membri in modo incisivo, consentendo anche di addivenire a standard valutativi omogenei.

Del pari l'incidenza positiva dei programmi di *Life Long Learning* (LLL) sulla formazione professionale permanente, affidata nel nostro Paese alle Regioni, ha prodotto forme di riqualificazione dei lavoratori, possibili durante tutto l'arco della vita, che promuovono il reinserimento nel mercato del lavoro.

Tutte queste considerazioni valgono a dimostrare che anche se l'Unione sembra avere delle competenze *soft*, essa in realtà ha condizionato e sviluppato le modalità del diritto allo studio e alla formazione professionale, ponendo obiettivi specifici alla stessa formazione universitaria³⁰.

4. *La Corte di Giustizia e la sua funzione di bilanciamento tra i diritti*

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ha trasportato la dimensione sociale al centro della sfera pubblica europea, riconoscendo diritti sociali in modo da poterli configurare come un'indispensabile *core* delle relative politiche³¹. È noto in-

nione nel *Framework for the Qualifications of the European Higher Education Area* (EHEA), nel dicembre 2004 che ha formulato in termini di competenze gli obiettivi dei programmi formativi universitari.

³⁰ Sul tema si veda M. BENVENUTI, *Il diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, in questo volume.

³¹ Sui diritti sociali nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea si veda O. DE SCHUTTER, *La garanzia dei diritti e principi sociali nella "Carta dei diritti fondamentali"*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, 2005.

fatti come la Corte di Giustizia fosse legittimata a pronunciarsi solo in base al diritto dei Trattati nonché al diritto derivato europeo fino all'entrata in vigore della Carta di Nizza, stilata nel 2000 (ma con efficacia inizialmente limitata alle istituzioni europee perché l'ostilità di alcuni Stati ne impedì l'inserimento nel Trattato di Nizza).

Fino ad allora la Corte era, pertanto, limitata ad utilizzare quali parametri della tutela dei diritti le quattro libertà di circolazione delle persone, dei capitali, dei servizi e la libertà di stabilimento, nonché le lesioni della normativa sulla concorrenza anche se, talora, con un'operazione di "trascinamento" essa faceva valere lesioni di situazioni giuridiche soggettive concernenti il diritto allo studio derivandole dalla libertà di circolazione delle persone nella Comunità europea³². Si trattava in ogni caso di operazioni ermeneutiche complesse, sia pure di indiscutibile significato³³.

Tuttavia, passo dopo passo la Corte ha fatto valere diritti che hanno dato forma al "patrimonio costituzionale europeo", patrimonio entrato successivamente tra i fondamenti del Trattato di Maastricht del 1993³⁴. Il "patrimonio costituzionale" minimo dell'Unione europea deve quindi essere inteso come l'insieme dei principi e valori attinenti ai diritti fondamentali della persona nella loro articolazione nei singoli Stati membri e come le regole relative all'organizzazione del potere pubblico nelle forme proprie dello Stato democratico e di diritto, così come elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Corti Costituzionali nazionali nell'ambito del processo di "*cross-fertilization*" giurisprudenziale³⁵.

³² Si veda il caso C-39/86, *Blaizot v. University of Liège*.

³³ CGCE, 12 giugno 2003, C-112/00, *Eugen Schmidberger Internationale Transport Planzüge contro la Repubblica*, in *Racc.*, 2003, cit., I-5659.

³⁴ Sulla Carta dei diritti fondamentali come fondamento di una "cultura costituzionale" europea si veda A. SPADARO, *La "cultura costituzionale" sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE Fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2/2016, pp. 297 ss.

³⁵ Sul patrimonio costituzionale europeo si veda A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002. Sul processo di *cross-fertilization* nella giurisprudenza multilivello sia consentito il rinvio a P. BILANCIA, *The dynamics*

In questa rinnovata prospettiva la Corte di Giustizia, nella sentenza 27 giugno 2006, C-540/03, *Parlamento c. Consiglio*, per la prima volta richiamava espressamente la Carta dei diritti fondamentali³⁶. La stessa Corte di Lussemburgo iniziava a innovare la sua giurisprudenza con forme di bilanciamento tra interessi o libertà già previste dal Trattato di Roma e libertà fondamentali fino a considerare la possibile prevalenza di un diritto fondamentale sugli obblighi comunitari.

La ponderazione tra diritti e obblighi comunitari derivanti dalla libertà di circolazione delle merci era del resto già evidente nel caso *Omega*³⁷, nella cui decisione la Corte affermava che la tutela dei diritti fondamentali rappresenta un legittimo interesse che giustifica, in linea di principio, una limitazione degli obblighi imposti dal diritto comunitario, ancorché derivanti da una libertà fondamentale garantita dal Trattato. Si tratta, va evidenziato, dell'inizio di un percorso di ponderazione che è divenuto sempre più simile a quello operato dalle Corti costituzionali nazionali nel bilanciamento tra diritti e tra diritti ed interessi superiori dell'ordinamento insiti nella Costituzione.

Dal 2009, anno di entrata in vigore del Trattato di Lisbona – che richiama espressamente nel testo la Carta di Nizza – la portata dei diritti fondamentali è divenuta effettiva e una delle prime decisioni

of the EU integration and the impact on the national constitutional law, Milano, 2012, pp. 160 ss.

³⁶CGCE, 27 giugno 2006, C-540/03, *Parlamento c. Consiglio*, ove la Corte rilevava che «Se è pur vero che la Carta non costituisce uno strumento giuridico vincolante, il legislatore comunitario ha tuttavia inteso riconoscerne l'importanza affermando, al secondo 'considerando' della direttiva, che quest'ultima rispetta i principi riconosciuti non solamente dall'art. 8 della CEDU, bensì parimenti dalla Carta. L'obiettivo principale della Carta, come emerge dal suo preambolo, è peraltro quello di riaffermare "i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla [CEDU], dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte (...) e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo"».

³⁷CGCE, 14 ottobre 2004, C-36/02, *Omega Spielhallen – und Automatenaufstellungs-GmbH c. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, in *Racc.*, 2004, I-5659, in cui la Corte aveva ritenuto che fosse legittimo il divieto delle attività di un laderodromo da parte dello Stato membro, motivato sulla scorta della necessità di tutelare la dignità umana.