

Rivista N°: 3/2021  
DATA PUBBLICAZIONE: 28/06/2021

AUTORE: Alessia-Ottavia Cozzi\*

## 1999-2020, DALLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI AL *NEXT GENERATION EU*: MOMENTI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA ATTRAVERSO LE INIZIATIVE DELLA PRESIDENZA TEDESCA

*Sommario: 1. Introduzione. - 2. Tre crisi, tre momenti per guardare alla dimensione sociale europea. - 3. Il rapporto tra economico e sociale tra incapacità strutturale e contingenza storica. - 4. Che cosa significa dimensione sociale europea? - 5. L'ambiguità del mandato alla base della Carta. - 6. I progetti di codificazione di diritti sociali fondamentali prima della Carta. - 7. La crisi economica e il ruolo della Germania. - 8. La debole applicazione giudiziale delle disposizioni sociali della Carta alla luce del rapporto tra giudice e legislatore. - 9. Uno sguardo al futuro. - 10. (segue) i Recovery Plans e il contributo della Presidenza tedesca. - 11. Quale comunità.*

### 1. Introduzione

Il 4 dicembre 2011, in piena crisi economica, Helmut Schmidt, ex Cancelliere socialdemocratico della Repubblica Federale Tedesca dal 1974 al 1982, tenne un discorso al congresso della SPD in cui affermava, pur essendo un convinto assertore dell'Unione europea, che la Germania non potesse essere il motore dell'Europa per il ricordo dei tragici avvenimenti della seconda guerra mondiale e per le diffidenze dei Paesi europei nei confronti della potenza economica tedesca, aggravate dal persistente avanzo della bilancia commerciale che corrispondeva a debiti a carico degli altri Stati. La Germania avrebbe dovuto evitare di assumere un ruolo di guida, o anche solo di *primus inter pares*, per proteggere l'Europa e insieme sé stessa<sup>1</sup>. Contro buona parte della classe politica tedesca e dell'opinione pubblica, già all'epoca

---

\* Ricercatrice in Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università di Udine.

<sup>1</sup> «Se noi tedeschi ci lasciassimo condurre, sulla base della nostra forza economica, a rivendicare un ruolo politico di direzione dell'Europa, o anche solo una funzione di *primus inter pares*, una crescente maggioranza dei nostri vicini si difenderebbe decisamente contro questa prospettiva. La preoccupazione della periferia rispetto a un centro dell'Europa troppo forte si ripresenterebbe molto rapidamente. Le probabili conseguenze di un tale sviluppo sarebbero devastanti per l'Unione europea. E la Germania cadrebbe nell'isolamento. La Repubblica federale tedesca, per quanto molto grande ed efficiente, ha bisogno dell'integrazione europea – anche per la protezione di se stessa!», dal discorso pubblicato per esteso sul quotidiano *Ilfoglio*, 8-9 giugno 2019, 1-4. Schmidt ripercorre

Schmidt concludeva che sarebbe stato necessario un indebitamento comune in uno spirito di solidarietà europea. Ma non fu questo l'indirizzo portato avanti dalla Cancelliera Angela Merkel, che a qualche anno di distanza riassume così la politica tedesca negli anni della crisi economica: «Abbiamo sempre detto chiaramente che siamo disposti ad aiutare chi è in difficoltà, ma in cambio pretendiamo che i Paesi che non hanno mantenuto le promesse facciano i loro compiti a casa, si assumano la propria responsabilità e mettano ordine là dove non lo hanno fatto. Non vogliamo nessuna condivisione del debito e non vogliamo gli eurobond. La responsabilità [per il cambiamento] deve restare là dove sono le competenze per realizzare il cambiamento»<sup>2</sup>.

Nel 2020, di fronte allo scoppio della pandemia, si assiste a un cambio radicale di prospettiva. Il 23 aprile 2020, in un discorso al Bundestag Angela Merkel esordisce: «... siamo sottoposti a una prova che, dalla Seconda guerra mondiale, dagli anni fondativi della Repubblica federale, non avevamo mai conosciuto prima. In gioco c'è niente di meno che la vita e la salute delle persone. E ne va della coesione e della solidarietà della nostra società e dell'Europa. [...]» e prosegue: «...sul lungo periodo la Germania starà bene solo se starà bene anche l'Europa... dobbiamo essere pronti, secondo lo spirito della solidarietà, a realizzare contributi di ben altra natura, ossia molto più alti, al bilancio europeo. Perché noi vogliamo che tutti gli Stati membri dell'Unione europea possano riprendersi economicamente... L'Europa non è l'Europa se non ci si sostiene l'un l'altro nel momento di un'emergenza di cui nessuno ha colpa. In questa crisi abbiamo anche il compito di mostrare chi vogliamo essere come Europa. E così alla fine del mio discorso torno di nuovo al pensiero della coesione. Quel che vale in Europa è la cosa più importante anche per noi in Germania»<sup>3</sup>.

---

l'integrazione europea, dalla guerra dei trent'anni conclusasi nel 1648, come una storia espansioni o ritrazioni di popoli e poteri dal centro europea alla periferia, e così la nascita lungimirante delle istituzioni europee non come astratta idealità, ma per la «visione realistica di evitare una prosecuzione del conflitto tra periferia e centro tedesco», mentre nel futuro il senso dell'integrazione è che gli Stati europei, enormemente ridotti per popolazione e per capacità economica rispetto al resto del mondo, abbiano ancora un significato nel proporre un modello di civiltà fondato su libertà, giustizia e solidarietà. Vi si critica la spinta tedesca per una politica europea estremamente deflattiva, priva di misure per la crescita, ricordando «l'effetto fatale della politica adottata da Heinrich Brüning nel 1930/2» che, causando depressione e insostenibile disoccupazione, ha condotto al tramonto della prima democrazia tedesca.

<sup>2</sup> Discorso del 2014, in chiusura della campagna elettorale, ripreso testualmente da M. FERRERA, *Rotta di collisione, Euro contro welfare?*, Laterza, Roma-Bari, 2016, 21.

<sup>3</sup> Discorso al Bundestag del 23 aprile 2020, pubblicato per esteso sul quotidiano *l'Espresso*, 30-31 maggio 2020. In quei primi mesi stava ancora maturando la proposta franco-tedesca di indebitamento comune, tanto che nel discorso stesso la Cancelliera affermava che alcuni partner europei chiedevano, e così una parte del dibattito interno tedesco, di accogliere debiti comuni dalle garanzie condivise, ma che dal suo punto di vista sarebbe stato necessario cambiare i Trattati, con l'accordo del Bundestag e di tutti i Parlamenti nazionali, in modo da trasferire una parte delle norme sui bilanci nazionali a livello europeo e introdurre in quella sede forme di controllo democratico. Il processo sarebbe stato lungo e difficile e non in grado di produrre in tempi rapidi un aiuto diretto, cosicché all'epoca la proposta era un programma congiunturale europeo da sostenere per due anni con un'iniezione di risorse nel bilancio europeo, strumento collaudato da decenni per il finanziamento di iniziative comuni, e la solidarietà sarebbe consistita nella messa a disposizione di queste maggiori risorse. Solidarietà, inoltre, era per la Cancelliera sia attività pratica, richiamando il trasferimento di duecento pazienti dall'Italia, Francia e Paesi Bassi alle terapie intensive tedesche e il rimpatrio di cittadini europei da altri Stati nel mondo; sia, nel medio periodo, una discussione su quali competenze ulteriori dovesse avere l'Unione europea, non solo nella politica finanziaria, digitale o nel mercato interno: «la solidarietà europea è richiesta anche nella politica migratoria, nello stato di diritto, nella politica di sicurezza e di difesa e nella difesa del clima».

I semestri a Presidenza tedesca hanno segnato momenti fondamentali della storia dell'integrazione europea. Il primo, nel 1999, all'epoca del Mandato di Colonia, diede il via al progetto di Carta europea dei diritti fondamentali. Il secondo, oggi, ha visto la Germania, insieme alla Francia, motore politico dell'iniziativa che ha condotto all'adozione delle complesse misure denominate *Next Generation EU* nel Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020. Il contributo intende guardare alle iniziative tedesche in tre momenti storici, la scrittura della Carta europea, gli anni della crisi economica e la recente crisi pandemica per ragionare intorno alla dimensione sociale europea.

## 2. Tre crisi, tre momenti per guardare alla dimensione sociale europea

Tre momenti, si è detto: la proclamazione della Carta europea dei diritti fondamentali nel 2000; le misure internazionali e intergovernative degli anni 2010-2014; nel 2020, l'emergere di una forma, ancora incerto se transitoria o definitiva, di indebitamento comune. L'elemento comune dei tre momenti è la necessità di risposta ad un periodo di crisi. Si tratta di crisi che sono dipese da presupposti molto diversi e in cui lo stesso stadio di evoluzione delle istituzioni europee è mutato. In sintesi, quanto al primo momento, la Carta e il tentativo di adozione, poi fallito, del Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa, di cui la Carta costituiva la Parte II, furono essi stessi la risposta ad una crisi delle istituzioni europee. Giocarono fattori come la guerra in Kosovo del 1999 e, insieme, il prospettato allargamento verso i Paesi dell'Europa centro orientale, ma anche fattori puramente interni, come l'attenuarsi dello slancio di Maastricht, con l'introduzione della cittadinanza europea e della moneta unica. L'epoca delle sentenze fondative della Corte di giustizia degli anni '60 e '70, che avevano definito i principi della costituzione materiale europea, era passata<sup>4</sup>. L'Unione si orientava, perciò, verso strumenti simbolicamente costituzionali quando si era affievolito lo slancio vitale degli anni precedenti. Se si rilegge la dottrina coeva alla redazione della Carta, erano nettamente maggioritarie le voci cariche di speranza e fiducia verso un'Europa fondata sulla affermazione di valori comuni scritti in un testo unitario, come forma massima a livello costituzionale di *Integration through law*<sup>5</sup>.

I successivi due momenti, invece, hanno prodotto risposte essenzialmente politiche e istituzionali, svelando in qualche modo l'insufficienza del catalogo di diritti, di cui pure a quel punto l'Unione europea era dotata, per far fronte alle fratture emergenti. Il secondo momento, dal 2008, scaturì dalla fragilità del sistema bancario ed esplose in Europa per la falsità del

---

<sup>4</sup> Si intendono i principi del primato, dell'effetto diretto, la dottrina dei poteri impliciti e l'individuazione di diritti fondamentali nella forma di principi generali del diritto quali elementi di costituzionalizzazione dell'ordinamento comunitario in J.H.H. WEILER, *The Transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, n. 2 del 1991 (100), 403 ss., trad. it. *La trasformazione dell'Europa*, in Id., *La Costituzione dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 1999, 33-173, spec. 45-56, 73; sulla matrice gradualistica kelseniana della costituzione materiale europea, in quanto riferita a un ordinamento giuridico fondato su un sistema di fonti, S. BARTOLE, *La Costituzione europea vivente, Lectio magistralis*, Edizioni Università di Trieste, 2008, spec. 7.

<sup>5</sup> M. CAPPELLETTI, M. SECCOMBE, J. WEILER, *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience: Methods, Tools and Institutions*, European University Institute, Series A, Walter De Gruyter Inc., 1985. Si veda la sintesi di M. Cappelletti per cui «*there is hardly anything that has greater potential to foster integration than a common bill of rights, as the constitutional history of the United States has proved*», ivi, 395.

bilancio greco, innescando una crisi dei debiti sovrani, cui risposero politiche di *austerity*, in un quadro istituzionale modificato attraverso trattati internazionali e atti intergovernativi che produssero una cosiddetta «federazione tra esecutivi»<sup>6</sup>. Questa crisi dipese certamente dalle condizioni interne di alcuni Stati membri, ma contemporaneamente fece esplodere alcune carenze latenti della costruzione europea, come si dirà meglio in seguito.

La terza crisi corrisponde all'epoca in cui viviamo. A differenza di quella del 2008, essa è stata definita simmetrica per cause, avendo la pandemia colpito tutti i Paesi dell'Unione, ma nuovamente asimmetrica per effetti, in dipendenza dell'efficienza dei sistemi sanitari e delle condizioni economiche e sociali di ciascun Paese. Per vero, già prima dell'avvento della pandemia le istituzioni europee erano ostaggio di irrisolte contrapposizioni, dalla Brexit, all'affermarsi in diversi contesti nazionali di governi sovranisti o populistici, alla crisi dello Stato di diritto in Polonia e Ungheria, tutti elementi che determinavano una sostanziale incapacità di azione politica. La presentazione del *Green Deal* europeo da parte della neominata Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen rappresentava un tentativo di risposta allo stallo, rapidamente superato dall'emergenza covid. La sopravvenuta crisi sanitaria ed economica ha prodotto un'accelerazione, determinando un nuovo slancio all'integrazione attraverso le politiche economiche e di bilancio. I *Recovery Plans* si inseriscono, così, nella contestuale approvazione del *Next Generation EU* rivisto e nel Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027<sup>7</sup>.

In tutti e tre i momenti, Carta europea, crisi economica e pandemia, il presente contributo guarderà alle iniziative politiche promosse dalla Repubblica Federale Tedesca, nel tentativo di tinte il clima istituzionale e politico in cui si inserivano. Come filo rosso che attraversa i tre momenti, si considereranno le disposizioni sociali della Carta, con l'obiettivo di mostrare come le fratture politico-istituzionali a livello europeo e nazionale abbiano costituito, in definitiva, una causa della loro debole attuazione. Prima di analizzare i singoli periodi considerati, è opportuno, tuttavia, offrire alcuni spunti generali sul rapporto tra integrazione economica e integrazione sociale.

### 3. Il rapporto tra economico e sociale tra incapacità strutturale e contingenza storica

Il rapporto tra economico e sociale costituisce un *leit motiv* nel dibattito costituzionalistico, giuslavoristico, politologico e sociologico sulla capacità, sin dalle origini, delle istituzioni comunitarie di farsi portatrici di una dimensione anche sociale, che portasse una comunità di destino tra popoli europei. Certamente la crescita degli obiettivi sociali inseriti nei Trattati è stata macroscopica, dal Trattato di Roma del 1957 al Trattato di Lisbona del 2009, passando per l'Atto Unico Europeo, Maastricht, Amsterdam e Nizza. Eppure, un cenno alla dimensione sociale era già presente sin dal Trattato di Roma, che sanciva nelle premesse la finalità di

---

<sup>6</sup> M. FERRERA, *Rotta di collisione, Euro contro welfare?*, cit., 22, 125.

<sup>7</sup> Per una ricostruzione degli atti adottati dall'Unione europea, in particolare dalla Commissione e dal Parlamento europeo, C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quad. cost.*, n. 4 del 2020, 761-778, sulla base di tre fili rossi: i confini e la tenuta dello spazio di Schengen; la solidarietà, attraverso la sospensione del Patto di stabilità e il *temporary framework* in materia di aiuti di Stato; la concezione di condizionalità alla base del NGEU e del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027.

miglioramento del tenore di vita e vi provvedeva con lo sparuto Titolo III della Parte III, dedicato alla *Politica sociale*, e con l'istituzione del Fondo sociale europeo, volto a incrementare la possibilità di occupazione dei lavoratori e di contribuire al miglioramento del loro tenore di vita<sup>8</sup>. Ciò che è mutato, chiaramente, è il contesto in cui tali obiettivi sono inseriti, per ampiezza e qualità delle attribuzioni.

La limitatezza delle competenze europee delle origini in materia di politica sociale rifletteva l'obiettivo esplicito di una divisione del lavoro tra livello nazionale e livello europeo, vista dai padri fondatori come virtuosa sia per il mercato, che per il *welfare state*. In un periodo di crescita economica e di tendenziale piena occupazione, il mercato comune avrebbe prodotto risorse nuove per il *welfare* senza indebolire gli standard interni, creando un circolo virtuoso in una forma di addizione, e non di contraddizione<sup>9</sup>. Con il completamento dell'Unione economica e monetaria e l'adozione della moneta unica, previsti nel Trattato di Maastricht, tuttavia, l'ordinamento sovranazionale ha in qualche modo cambiato veste e si sono inverate le premesse perché la separazione tra economico e sociale diventasse stridente, rivelando i limiti dell'isolamento dei sistemi nazionali di protezione sociale dalle dinamiche dell'integrazione economica<sup>10</sup>. Alla luce di questo diverso contesto, altra parte della dottrina insiste sull'incapacità strutturale del progetto europeo originario di farsi carico di una dimensione sociale,

---

<sup>8</sup> S. GIUBBONI, *Libera circolazione delle persone e solidarietà europea*, in *Lavoro e diritto*, n. 4 del 2006, 611-637, spec. 611-612, identifica sin dal Trattato CECA e ancor più nel Trattato di Roma e nella legislazione derivata, per come interpretata dalla Corte di giustizia, «un collegamento originario, “costitutivo”, appunto, tra il riconoscimento del diritto di circolare liberamente all'interno della Comunità e l'apertura dei sistemi nazionali di protezione sociale ai “migranti” cittadini di altri Stati membri», dunque una tensione originaria, costitutiva, tra libertà di circolazione e principio di solidarietà.

<sup>9</sup> M. FERRERA, *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford-New York, 2005, 92-93, per cui le radici del conflitto tra economico e sociale risalgono agli anni Ottanta, nonostante le proposte dell'allora Presidente socialista della Commissione Jacques Delors. Sull'origine a due dimensioni separate, ma convergenti, della dimensione economica e di quella sociale, anche S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003, 40 ss., e 170 ss., sulla base di due report della metà degli anni Cinquanta sulle implicazioni sociali dell'integrazione europea, l'uno del gruppo di esperti guidato da Bertil Ohlin in seno all'ILO e l'altro dal Ministro degli Esteri Belga P. H. Spaak. Ancora M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione (a proposito dell'introvabile “dimensione sociale europea”)*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Tomo I, Bari, 2016, 35-51, spec. 38, 46, ora in Id., *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli, 2016, 1-28, a partire dalle traiettorie politico-bibliografiche dei protagonisti di quella stagione, il cristiano-democratico K. Adenauer, A. De Gasperi, il repubblicano popolare R. Schuman e il commissario generale per la programmazione economica pluriennale francese J. Monnet. Se questa era la combinazione delle origini, l'A. sostiene che la progressiva cessione di sovranità degli Stati all'Unione abbia prodotto una «duplice assenza», indebolendo le capacità redistributive degli ordinamenti nazionali e insieme non compensando con una reale unificazione di politica economica.

<sup>10</sup> Vi sarebbe stata una vera e propria transizione di stato, con il linguaggio della fisica, dallo «stato solido» allo «stato liquido» per M. FERRERA, *Rotta di collisione, Euro contro welfare?*, cit., XIII; l'impatto delle politiche pubbliche in termini di tassi di crescita, occupazione, produttività, povertà, disuguaglianza, dipenderebbe sempre più dall'intreccio tra regole sopranazionali, politiche nazionali e ambiente economico e sociale, tanto da essere sempre più complesso ricondurre ad un nesso causa/effetto i singoli elementi. Soprattutto dopo Maastricht, l'assenza del principio dello Stato sociale a bilanciamento dei principi relativi a un'economia aperta di mercato è stata definita una «anomalia genetica» del diritto sociale europeo rispetto alle tradizioni costituzionali degli Stati sociali nazionali da M. D'ANTONA, *Armonizzazione del diritto del lavoro e federalismo nell'Unione europea*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1994, 695 ss., spec. 704, ora in B. CARUSO, S. SCIARRA (a cura di), Id., *Opere*, vol. I, *Scritti sul metodo e sulla evoluzione del diritto del lavoro. Scritti sul diritto del lavoro comparato e comunitario*, Giuffrè, Milano, 2000, 325 ss., ripreso da S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, cit., 421.

per la volontaria esclusione della determinazione politica dalle decisioni inerenti al mercato, rimesse per scelta ad una tecnocrazia<sup>11</sup>.

Si potrebbe dire che due letture della dimensione sociale hanno accompagnato numerosi passaggi critici dell'evoluzione europea. Alcuni riconnettevano ai Trattati istitutivi l'insoddisfazione per l'esile sviluppo della dimensione sociale, mentre altri lamentavano una parziale valorizzazione delle potenzialità insite nei Trattati stessi. Si pensi, solo per citare un episodio, al dibattito dottrinale seguito alle note sentenze *Laval*, *Viking* e *Ruffert* della Corte di giustizia del 2007 in materia di diritto di sciopero e di distacco di lavoratori, adottate quando la Carta europea era stata proclamata, ma non era ancora in vigore. Vi fu chi le lesse criticamente come conferma e naturale esito di un ordinamento tecnocratico fondato sulle sole libertà economiche in senso mercantilistico<sup>12</sup>; chi, invece, come episodi singoli, distonici, a fronte della capacità insita nelle norme europee stesse, a partire dai regolamenti e dalle direttive sulla libera circolazione degli anni '60, di assicurare ai lavoratori e alle loro famiglie posizioni giuridiche afferenti alla sfera sociale: la parità nella retribuzione, l'accesso a corsi di formazione, sussidi e provvidenze sociali in caso di perdita del lavoro, il diritto dei figli di frequentare le scuole e, più in generale, di permanere nello Stato ospitante al di là delle singole norme nazionali in materia di immigrazione<sup>13</sup>. Diversi passaggi dell'evoluzione europea sono stati letti, quindi, come riprova di una dimensione sociale irrimediabilmente negata, oppure come esempio di una dimensione sociale presente, episodicamente negletta. In sintesi, il dibattito sull'insufficienza della dimensione sociale europea può essere riassunto nella dicotomia tra incapacità strutturale e circoscritta contingenza storica.

#### 4. Che cosa significa dimensione sociale europea?

Ma facciamo un passo indietro. Il concetto stesso di dimensione sociale europea è stato considerato incerto e sfuggente<sup>14</sup>. Maurizio Ferrera ha cercato di circoscriverne il

---

<sup>11</sup> R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, FrancoAngeli, Milano, 2018, 79.

<sup>12</sup> S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, cit., 165, richiama i termini «infiltrazione», «intrusione», «corrosione», «erosione», invalsi nella dottrina giuslavoristica per descrivere i burrascosi rapporti tra libertà comunitaria della concorrenza e diritti del lavoro nazionali, con ampi richiami bibliografici.

<sup>13</sup> Ci si limita qui a P. SYRPIS, T. NOVITZ, *Economic and Social Rights in Conflict: Political and Social Approaches to Their Reconciliation*, in *European Law Review*, n. 3 del 2008 (33), 411-426, spec. 414, e R. ZAHN, B. DE WITTE, *La prospettiva dell'Unione Europea: dare preminenza al mercato interno o rivedere la dottrina Laval?*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, n. 3 del 2011, 433 ss., spec. 442 e i contributi nello stesso volume, redatti a seguito di un'indagine sugli effetti del caso *Laval* in alcuni ordinamenti nazionali.

<sup>14</sup> Già G. MAJONE, *The European Community Between Social Policy and Social Regulation*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 2 del 1993 (31), 153, preavvertiva: «commuty policy-makers, as well as many scholars, speak of the "social dimension" of European integration as if the expression were sufficiently precise to be operationally or analitically useful. In fact, the expression is ambiguous since it encompasses a number of distinct and partly conflicting dimensions. For this reason, opinions about the present state and future prospects of social Europe range from cautious optimism to outright pessimism». Per dimensione sociale europea come stratificazione nel tempo di norme primarie dei Trattati, norme secondarie e giurisprudenza della Corte di giustizia, D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*. Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Trapani, 8-9 giugno 2012, Napoli, 2013, 67-98.

significato in termini analitici e ne ha individuato cinque elementi costitutivi<sup>15</sup>. In un primo significato, per Europa sociale si intende l'insieme dei sistemi di protezione sociale dei Paesi membri, differenti per profili istituzionali e organizzativi, ma tutti ispirati alla tradizione comune di una economia sociale di mercato e finalizzati a logiche redistributive. In una seconda accezione, per Europa sociale possono intendersi i diritti di accesso a prestazioni e servizi nello Stato ospitante connessi alla cittadinanza europea, garantiti grazie al principio europeo di non discriminazione in base alla nazionalità<sup>16</sup>. In un terzo significato, la dimensione sociale è riferita agli schemi e alle politiche sociali a livello subnazionale, anche in chiave transfrontaliera, con riferimento al cosiddetto *welfare* territoriale e locale incentivato negli anni da finanziamenti europei, rompendo la territorialità degli Stati nazionali. In quarto luogo, per Europa sociale si intendono le politiche europee che hanno uno scopo sociale esplicito, direttamente finanziate a carico del bilancio dell'Unione e attuate sulla base di norme di *hard law* o di *soft law*, costituendo la cosiddetta politica sociale dell'Unione europea in senso stretto. Si tratta di politiche che, dal punto di vista sostanziale, hanno riguardato negli anni le pari opportunità, la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro, forme di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare come i congedi parentali e, più in generale, gli standard contrattuali. Dal punto di vista procedimentale, queste politiche sono state realizzate con atti di *hard law* attraverso le direttive degli anni Sessanta e Settanta, estese a nuovi fattori di discriminazione negli anni 2000. In larga parte, inoltre, esse sono state perseguite con gli strumenti di collaborazione volontaria, di individuazione di buone pratiche e l'adozione di raccomandazioni comprese nel metodo aperto di coordinamento<sup>17</sup>. Infine, una quinta accezione di Europa sociale attiene alla cosiddetta costituzione sociale europea, ossia agli obiettivi e alle norme di carattere sociale previsti nei Trattati.

A ben guardare, in questa mappatura il primo significato è descrittivo – l'esistenza di sistemi di *welfare* nazionali in tutto il territorio europeo – mentre gli altri quattro hanno natura normativa, nel senso che dipendono, o sono influenzati, da misure europee e dai loro seguiti nazionali. Così è certamente per i diritti sociali connessi alla cittadinanza europea, ossia diritti radicati nei singoli ordinamenti nazionali che la cittadinanza europea ha imposto di estendere

---

<sup>15</sup> M. FERRERA, *Rotta di collisione, Euro contro welfare?*, Laterza, Bari, 105-121. L'interrogativo sull'esistenza di un modello sociale europeo è presente in C. PINELLI, *Modello sociale europeo e costituzionalismo sociale europeo*, in *Riv. dir. sicur. soc.*, n. 2 del 2008, 251-270, ragionando delle diverse tradizioni costituzionali di *welfare*, ricostruite in modelli, anglosassone, renano, continentale, mediterraneo, del contributo alla costruzione di un modello europeo con la Carta europea e la Strategia di Lisbona e del perché tale Strategia non abbia funzionato.

<sup>16</sup> M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1995, 3, per cui il significato ultimo e più pregnante della cittadinanza europea risiedeva non nel riconoscimento di diritti politici, ma nel perseguimento di un'integrazione economica e sociale attraverso la creazione di un legame stabile con il luogo di residenza. M. FERRERA, *Rotta di collisione, Euro contro welfare?*, cit., 106, definisce quello della cittadinanza un «nuovo spazio di appartenenza condiviso». Sul rapporto tra cittadinanza, integrazione economica e comunità politica, ci si limita a S. BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quad. cost.*, n. 1 del 2000, 39-58; F. CERRONE, *La cittadinanza europea: integrazione economica e identità*, in *Pol. dir.*, n. 4 del 2000, 581-594; E. ROSSI, *Identità e valori del cittadino europeo*, in *Jus*, n. 2 del 2003, 369-379; G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubb.*, n. 2 del 2011, 425-450.

<sup>17</sup> Si vedano per tutti M. BARBERA (a cura di), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Milano, 2006, e EAD (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio, Il quadro comunitario e nazionale*, Milano, 2007. Le parole d'ordine del metodo aperto di coordinamento sono riassunte in derogabilità, opzionabilità, contrattazione collettiva, prassi nazionali da D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, cit., 21.

in chiave di parità di trattamento<sup>18</sup>. Così è per gli incentivi a forme di collaborazione territoriale transfrontaliera. Così per le politiche sociali di *hard law* e *soft law* e per gli obiettivi sociali nei Trattati.

Ai nostri fini, rilevano in particolare proprio questi ultimi due significati, le politiche sociali dell'Unione europea in senso stretto e la costituzione sociale europea. Il rapporto tra diritti e obiettivi sociali costituisce uno degli aspetti dell'inesausto dibattito sulla evoluzione costituzionale dell'Unione europea. Come si è accennato, sin dall'origine vi furono parziali politiche sociali corrispondenti alle competenze delineate nei Trattati. Ma, come fu messo in evidenza prima della scrittura della Carta, le norme sociali dei Trattati tutelavano obiettivi, mentre nel costituzionalismo europeo le Costituzioni ragionano di diritti, dando priorità alla posizione soggettiva individuale rispetto al fine delle politiche pubbliche<sup>19</sup>. All'epoca della Carta, il primo momento di cui ci si occupa, si immaginò di ricucire il nesso tra diritti e politiche nel senso del costituzionalismo europeo democratico e sociale, presupponendo che per incrementare le politiche sociali occorresse proclamare diritti sociali. La dicotomia tra diritti, da un lato, e obiettivi e politiche sociali, dall'altro, fu, infatti, al cuore del dibattito sull'adozione della Carta stessa. Negli anni successivi alla sua adozione, tuttavia, si è assistito a un nuovo scollamento tra diritti e politiche sociali, nel senso che la proclamazione dei diritti non è stata sufficiente a segnare un netto incremento delle politiche sociali rispetto all'integrazione economica, ed anzi, la crisi economica ne ha determinato un'involuzione. Partiamo, tuttavia, dalla prima crisi, cercando di comprendere quale fosse il reale intento della Presidenza tedesca che assunse l'iniziativa della Carta.

## 5. L'ambiguità del mandato alla base della Carta

Di fronte alla crisi della fine degli anni novanta, la Carta produsse certamente una fascinazione costituzionale<sup>20</sup>. Le premesse da cui ha avuto avvio il progetto, tuttavia, erano ben più asciutte. Il mandato di Colonia consisteva in sei righe nel testo e dieci nell'Allegato IV delle

---

<sup>18</sup> Che la giurisprudenza della Corte di giustizia sulla cittadinanza europea abbia ridelineato i beneficiari di prestazioni già previste dai regimi assistenziali nazionali, tutelando diritti «inautonomi», fu messo in evidenza ben prima della crisi economica da M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *La Costituzione europea*, Annuario AIC 1999, Padova, 2000, 528, e in *Pol. dir.*, n. 3 del 2020, 367-406, spec. 378, e S. GIUBBONI, *Libera circolazione delle persone e solidarietà europea*, cit., 628, secondo cui questi limiti strutturali della cittadinanza europea non avrebbero potuto essere superati per via giudiziaria, richiedendo la «costruzione politica di una sfera di solidarietà redistributiva propriamente europea, e quindi [...] una qualche forma di *welfare* sopranazionale che associ direttamente al livello del governo comunitario diritti sociali a prestazione per le persone in condizioni di bisogno e doveri corrispondenti di solidarietà (e di contribuzione)» (corsivi nel testo originale), costruzione che all'epoca veniva ritenuta difficile da immaginare.

<sup>19</sup> M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, cit., 379.

<sup>20</sup> La Carta è definita «misura inducente» da A. GUZZAROTTI, *Unione europea e conflitti tra solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2 del 2016, 30 novembre 2016, e in ID, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016, 8-11, in quanto adottata per mimare le esperienze costituzionali, nell'illusione di provocare uno spazio comune di diritti, lo sviluppo di una dimensione democratica effettiva, la costruzione di un'opinione pubblica europea e una solidarietà tra i popoli. Sono state «misure inducenti» anche l'euro, che avrebbe dovuto produrre *ex post* l'omogeneità economica dell'Unione monetaria che mancava *ex ante*, e la cittadinanza europea, con il divieto di discriminazione in base alla nazionalità, per una solidarietà transnazionale tra cittadini alternativa alla creazione di un impraticabile sistema di *welfare* europeo.

Conclusioni del Consiglio europeo del 3 e 4 giugno 1999, rispetto alle quasi ottanta pagine dedicate ai temi all'epoca affrontati dal Consiglio, tra cui l'incremento dell'occupazione, i fondi strutturali, le reti transeuropee e, in larga misura, le relazioni esterne<sup>21</sup>. Quelle poche righe contenevano delle evidenti ambiguità per ciò che attiene alla dimensione sociale. Vi si leggeva che la Carta avrebbe dovuto «prendere in considerazione» i diritti economici e sociali, nella misura in cui non fossero obiettivi politici rimessi al legislatore<sup>22</sup>.

La linea distintiva tra norma giuridica e obiettivo politico avrebbe attraversato buona parte dei lavori preparatori per la redazione della Carta. Si confrontarono, infatti, due grandi visioni sul momento della scrittura. Per un primo orientamento, la convocazione della Convenzione e l'opzione per un catalogo scritto di diritti costituivano un processo di presa di coscienza collettiva, «[A] consciousness-raising public relations exercise»<sup>23</sup>. Questo processo aveva lo scopo principale di ritrovare e rafforzare una legittimazione popolare della struttura europea, ma non era volto a produrre un vero e proprio atto giuridico vincolante, né a mutare l'assetto giuridico esistente all'interno dell'Unione, nel rapporto tra Unione e Stati. La seconda visione, invece, intendeva la Carta come un vero e proprio *bill of rights* destinato ad avere forza giuridica e a essere incorporato nei Trattati, momento rifondativo nell'evoluzione costituzionale dell'Unione europea sulla scia del progetto di federazione europea voluto da Altiero Spinelli.

Le due posizioni trovavano entrambe giustificazione in oggettivi elementi di ambiguità del mandato di Colonia. Spingevano per il momento costituzionale il carattere *extra ordinem*, rispetto alle procedure di revisione previste nei Trattati, della convocazione dell'organo redigente la Carta e la sua composizione, che affiancava esponenti delle istituzioni europee, tra cui il parlamento europeo, e dei parlamenti nazionali; la voluta indeterminatezza sulla natura ed efficacia del documento redatto, rinviando al futuro ogni decisione in ordine alla sua forza giuridica; sul piano politico, l'incerta funzione della Carta in relazione alle responsabilità dell'Unione nella tutela dei diritti fondamentali. Ancora, dai lavori preparatori risultò evidente la percezione interna dei convenzionali di essere investiti di un processo di scrittura dei diritti che costituiva «la più alta forma di sovranità costituzionale» fino ad allora espressa dall'Unione, riconoscendo nella Carta un nuovo nucleo identitario dell'Unione, veicolo di autonomia costituzionale<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Le Conclusioni possono essere lette per intero in [www.consilium.europa.eu/media/21067/57892.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/21067/57892.pdf).

<sup>22</sup> Testualmente «prendere in considerazione diritti economici e sociali quali sono enunciati dalla Carta sociale europea e nella Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (art. 136 TCE), nella misura in cui essi non sono unicamente a fondamento di obiettivi per l'azione dell'Unione». La flessibilità della formula, rispetto all'obbligo di incorporare i diritti riconosciuti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni, è stata messa in luce da C. PINELLI, *La Carta europea dei diritti e il processo di "costituzionalizzazione" del diritto europeo*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, A. RUGGERI, A. SAITTA, G. SILVESTRI (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Milano, 2003, 68, che concludeva che la Convenzione non si conformò a tali indicazioni.

<sup>23</sup> Così G. DE BURCA, *The Drafting of the European Union Charter of fundamental rights*, in *Eur. Law Rev.*, n. 2 del 2001 (26), 127.

<sup>24</sup> Nelle parole di allora, A. MANZELLA, *Dal mercato ai diritti*, in A. MANZELLA, P. MELOGRANI, E. PACIOTTI, S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, 31, 33, 37, 46, 49, e oggi A. MANZELLA, I. MÉNDEZ DE VIGO, *La Convenzione che costituzionalizzò l'Unione*, in *Quad. cost.*, n. 3 del 2020, 626-629, proprio per la partecipazione dei delegati dei parlamenti nazionali a fianco dei delegati del parlamento europeo; per il nome evocativo che si diede autonomamente la Convenzione; per il linguaggio della

La lettura del mandato di Colonia, tuttavia, e ancor prima il contesto politico che ha portato il Consiglio europeo alla scelta di fare scrivere la Carta, inducono a ritenere che la proposta tedesca, approvata dai Capi di Stato e di Governo, fosse espressione del primo orientamento, meramente ricognitivo e non rifondativo. Si è detto che, ragionevolmente, la Presidenza tedesca non intendeva creare un catalogo nuovo di diritti di rango costituzionale, ridisegnando le finalità complessive del progetto europeo e i relativi poteri, ma piuttosto codificare l'*acquis* e renderlo «visibile», rinnovando il consenso dei cittadini europei verso le istituzioni comunitarie<sup>25</sup>. Come anticipato, alla base dell'iniziativa vi era la recente guerra in Kosovo, che aveva svelato la debolezza politica dell'Europa entro i suoi stessi confini geografici, l'entrata in vigore nel maggio 1999 del Trattato di Amsterdam, che aveva portato al superamento di una Unione solo economica e monetaria, istituendo uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia<sup>26</sup>. A questi fattori si aggiungeva l'allargamento verso est, che in quegli anni prendeva corpo. Questi elementi concorrono certamente a rispondere alla domanda «perché in quel momento» dare corpo alla scrittura, ma non alla domanda «perché la scrittura». Come si tenterà di dimostrare, il «perché la scrittura», ossia il tema della codificazione, in specie di diritti sociali, era già innervato nelle istituzioni europee ben prima dell'avvio del processo che condusse alla Carta.

## 6. I progetti di codificazione di diritti sociali fondamentali prima della Carta

Al di là della lettera del mandato e dei due orientamenti, rifondazione costituzionale o ricognizione dell'esistente, può essere utile ai nostri fini comprendere se e in che misura, all'epoca, vi fosse la percezione dell'esistenza di una dimensione sociale nei Trattati. Il mandato di Colonia rinviava alla Carta sociale europea, trattato stipulato in seno al Consiglio d'Europa, e alla Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, documento adottato in seno all'ordinamento europeo, ma non vincolante, richiamati entrambi nell'allora art. 136 TCE. I diritti sociali, allora, erano associati a competenze dell'Unione assai modeste e sprovvisti di strumenti sovranazionali di effettiva garanzia giurisdizionale. Proprio per questo, in seno alla Convenzione che scrisse la Carta la loro codificazione veniva percepita come un mutamento qualitativo dei fini dell'Unione, dai notevoli riflessi sia sul piano istituzionale del rapporto verticale tra Unione e Stati, sia nella dimensione orizzontale, giuridica, politica e simbolica, del rapporto tra Unione e cittadini. La codificazione dei diritti sociali era lo strumento, in definitiva, per una nuova dimensione costituzionale dell'Unione europea. Ma il punto su cui si vuole insistere ora

---

Carta, breve e intellegibile, e per la sua struttura per principi, «grandi arcate valoriali» che davano un «naturale senso di auto-integrazione costituzionale del diritto dell'Unione». Sui lavori preparatori della Carta, specie delle sue disposizioni sociali, sia consentito il rinvio a A. O. Cozzi, *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Profili costituzionali*, Napoli, 2017, 123-156.

<sup>25</sup> Testualmente, «al fine di sancire in modo visibile» l'importanza capitale e la portata per i cittadini dell'Unione dei diritti fondamentali, la cui tutela costituiva «principio fondatore dell'Unione e il presupposto indispensabile della sua legittimazione».

<sup>26</sup> In questo senso E. PACIOTTI, *La Carta: i contenuti e gli autori*, in A. MANZELLA, P. MELOGRANI, E. PACIOTTI, S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa*, cit., 10-11.

è che, prima della Carta, vi erano già state iniziative per la codificazione dei diritti e che queste avevano ad oggetto diritti sociali.

Il rapporto da cui la Presidenza tedesca trasse le indicazioni principali per la convocazione di un organo *ad hoc* incaricato della redazione di un catalogo di diritti risale alla primavera del 1999, il cosiddetto rapporto Simitis, dal nome del presidente del gruppo di esperti cui partecipò per l'Italia il Prof. Pizzorusso<sup>27</sup>. Il rapporto Simitis faceva sostanzialmente proprio un precedente rapporto redatto da un comitato di saggi tra l'ottobre 1995 e il febbraio 1996, il cosiddetto rapporto Pintasilgo, anche qui dal nome della presidente del gruppo di lavoro dell'epoca<sup>28</sup>. Questo comitato aveva il compito di valutare la possibilità e gli effetti dell'incorporazione della Carta comunitaria dei lavoratori nei Trattati. Il rapporto che ne seguì, nel 1996, assume rilievo nella nostra analisi perché è pervaso dalla domanda se e in quale misura sia utile codificare diritti sociali a livello europeo. La tesi sviluppata nel rapporto è che un modello sociale *europeo* esistesse già, ed era dato dal fatto che tutti gli Stati dell'Unione aderivano a trattati internazionali di protezione di diritti sociali, in particolare il Patto sui diritti politici, economici e sociali del 1966 e le convenzioni ILO, e che negli ordinamenti interni i diritti sociali costituissero una parte essenziale della maggior parte delle Costituzioni, sebbene con formule diverse e con distinti meccanismi di implementazione legislativa, amministrativa e giurisdizionale. Questi diritti, osservava il comitato, erano presenti e nella pratica attuati anche in Stati privi di una costituzione scritta come il Regno Unito.

Nel dettaglio, il comitato distingueva i diritti sociali in due categorie: quelli già esistenti nell'ordinamento europeo, cosiddetti ad effetto pieno e immediato e quelli che, invece, necessitavano di essere meglio definiti, per individuarne contenuto e portata precettiva. I primi avrebbero potuto in ogni momento essere applicati dalla Corte di giustizia, indipendentemente da una formale proclamazione, e proprio per questo meritavano di essere direttamente inseriti nei Trattati nel corso della conferenza intergovernativa che si apriva e avrebbe condotto al Trattato di Amsterdam<sup>29</sup>. I secondi, invece, avrebbero dovuto essere definiti in un arco di tempo di quattro o cinque anni nell'ambito di un percorso democratico che vedesse il coinvolgimento, accanto alle istituzioni comunitarie, Commissione e Parlamento, dei parlamenti europei e di

---

<sup>27</sup> A. PIZZORUSSO, *Il rapporto Simitis*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2 del 1999, 556-559 e di seguito il report *Affirming Fundamental Rights in the European Union: Time to Act*, febbraio 1999, commissionato dalla Direzione Generale V, affari sociali, della Commissione, 560-570. Si veda anche il rapporto *Leading by example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000*, sotto la supervisione di A. CASSESE, C. LALUMIÈRE, P. LEUPRECHT, M. ROBINSON, commissionato nel 1998 all'Istituto Universitario Europeo dalla Direzione Generale I della Commissione.

<sup>28</sup> Rapporto *For a Europe of civic and social rights*, Bruxelles, ottobre 1995-febbraio 1996, in [bookshop.europa.eu/en/for-a-europe-of-civic-and-social-rights-pbCM9796297](http://bookshop.europa.eu/en/for-a-europe-of-civic-and-social-rights-pbCM9796297), sottoposto al primo Forum europeo sulla Politica Sociale del 26-27 marzo 1996. Già nelle consultazioni preliminari al Libro bianco della Commissione del 1994 era crescente il dibattito europeo sulla fissazione di alcuni diritti sociali fondamentali come elemento costituzionale dell'Unione europea.

<sup>29</sup> «These fundamental rights have the common characteristic of having full and immediate effect and could thus be applied by the Court of Justice of Luxembourg even where there are no specific legislative provisions. Simply asserting them therefore, generates rights, the violation of which is punishable» (49). Si trattava essenzialmente di divieti di discriminazione, di alcuni diritti connessi alla libera circolazione dei lavoratori e all'istruzione e di diritti di organizzazione sindacale e negoziazione collettiva. Per maggiori dettagli, A.O. Cozzi, *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., 151-155.

associazioni espressive della società civile<sup>30</sup>. Vi è qui un archetipo di ciò che sarebbe stata la Convenzione di Laeken che scrisse la Carta.

Delle considerazioni del comitato Pintasilgo possono darsi due significati, nuovamente uno descritto e uno prescrittivo. La comune adesione a trattati internazionali e l'esistenza di norme costituzionali sui diritti sociali possono essere una fotografia dei sistemi di *welfare* nazionali presenti in tutti gli Stati europei – il primo significato di Europa sociale indicato in precedenza. Può, tuttavia, adottarsi un significato prescrittivo, perché la comune ratifica di trattati internazionali in materia di diritti e l'esistenza di tradizioni costituzionali rappresentano le due fonti all'origine dei principi generali del diritto europeo recanti diritti fondamentali, secondo una formula usata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dalla fine degli anni Sessanta e successivamente codificata nell'art. 6 TUE – dunque nel quinto significato di Europa sociale suindicato, come costituzione sociale europea<sup>31</sup>. Era quest'ultima l'opzione sostenuta dal comitato Pintasilgo<sup>32</sup>. I diritti sociali, perciò, che furono maggiormente osteggiati nel corso dei lavori di redazione della Carta europea, avrebbero potuto essere ritenuti già presenti nel tessuto costituzionale europeo e per di più, almeno in parte, essere dichiarati giustiziabili, la loro codificazione risultando meramente ricognitiva dell'esistente.

Tuttavia, non andò così. Negli anni successivi alla proclamazione della Carta, la dottrina europea più accorta, discutendo della dimensione sociale, notava che, al di là delle affermazioni di principio sull'inclusione dei diritti sociali tra i principi fondamentali dell'ordinamento europeo, a parte la nota sentenza *Defrenne II* del 1976, non vi erano sentenze successive che avessero accertato la violazione, né da parte di atti europei, né da parte di misure nazionali, di diritti sociali tratti da trattati internazionali e dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri<sup>33</sup>. Nella dinamica giudice/legislatore, pertanto, occorre partire dal presupposto per cui vi fu, prima della stessa redazione della Carta, una chiara ritrosia del formante giurisprudenziale a dichiarare diritti sociali fondamentali, e questa ritrosia permase anche dopo la sua proclamazione, mentre alcune Corti costituzionali nazionali alla Carta avevano già fatto riferimento<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> «This would be a unique opportunity to give the European democratic policy a practical task to achieve and to create a sense of European citizenship [...]» (45, corsivo nostro).

<sup>31</sup> Riecheggia qui il dialogo, su posizioni diverse, tra M. TUSHNET, *The Boundaries of Comparative Law*, in *Eur. Const. Law Review*, n. 1 del 2017 (13), 13-22, sulla perdita di rilevanza della comparazione giuridica nell'evoluzione del diritto transnazionale e internazionale, e S. BARTOLE, *Comparative Constitutional Law, an Useful Tool for Making Transnational Law*, ivi, n. 4 del 2017 (13), 601-610, sul ruolo della comparazione come metodo di produzione del diritto nell'ordinamento europeo, e ora Id., *The Internationalisation of Constitutional Law: A View from the Venice Commission*, London, Hart Publishing, 2020.

<sup>32</sup> «It will be illogical for the Member States of the Union to fail to find common ground, even if the rights have to be of a more binding nature, given that they have already accepted individually to so many international agreements» (36). Il punto è a più riprese valorizzato: «there is already a consensus with respect to certain rights in that the Member States are signatories to international treaties which relate specifically to those rights» (45).

<sup>33</sup> B. DE WITTE, *The Trajectory of Fundamental Social Rights in the EU*, in G. DE BURCA, B. DE WITTE (eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford, 2005, 153-168, spec. 157.

<sup>34</sup> Corte di giustizia, 27 giugno 2006, *Parlamento c. Consiglio*, C-540/03, in Racc. 2006, I-5769, fu la prima decisione in cui la Corte fece riferimento alla Carta europea non in vigore, decisione incentrata sul principio generale del diritto al rispetto della vita privata e familiare tratto dall'art. 8 CEDU.

## 7. La crisi economica e il ruolo della Germania

Veniamo ora al secondo momento di crisi, la crisi economica del 2008. Anche in questo caso la Germania ebbe un ruolo centrale come fautore dell'iniziativa politica. Uno sguardo alle dinamiche tedesche è utile per descrivere il clima politico e culturale dell'epoca e proseguire il ragionamento, nei paragrafi successivi, sulle cause della debole applicazione delle disposizioni sociali della Carta europea. Nella dottrina giuspubblicistica degli anni recenti il ruolo della Germania viene in rilievo sotto due aspetti. Per un verso, si è posta l'attenzione sull'iniziativa politica tedesca nella definizione della *governance* europea legata alla crisi economica e sulle misure di *austerity*. Per altro verso, importanti sentenze del *BundesVerfassungsgericht* hanno scandito gli anni della crisi, spostando sul piano della legittimità costituzionale il dibattito sul fondo salva Stati e sui poteri della Banca centrale europea. Queste pronunce, per la loro complessità dogmatica e per l'autorevolezza dell'organo, hanno alimentato il dibattito sulla natura e i limiti dell'ordinamento europeo al di là dei confini nazionali<sup>35</sup>.

Ci si sofferma solo sul primo aspetto, il versante politico-istituzionale, rispetto al quale due sono i maggiori rilievi. Si è messa in luce l'asimmetria strutturale dell'Unione economica e monetaria, osservando come l'adozione della moneta unica abbia favorito il divario tra economie forti, avvantaggiate dalla maggior competitività dei prezzi dei prodotti sui mercati esteri, ed economie deboli, private delle leve della politica monetaria, quali il tasso di cambio e le svalutazioni competitive. In tal modo, il persistente avanzo della bilancia commerciale tedesca ne è risultato incentivato<sup>36</sup>. In secondo luogo, le politiche di *austerity* adottate dall'Unione europea negli anni della crisi sono state influenzate dalla filosofia tedesca in materia di stabilità della moneta e tenuta dei bilanci. Gli effetti prodotti dalla cosiddetta *austerity* sono stati drammatici nei Paesi debitori, per aumento della disoccupazione, precarietà del lavoro, povertà, erosione dei servizi pubblici e riduzione generalizzata degli investimenti pubblici e privati, senza produrre la convergenza economica e politica che l'Unione economica e monetaria in origine si prefigurava di realizzare. È stato riproposto, così, il famoso dilemma che Thomas Mann aveva rivolto agli studenti dell'Università di Amburgo nel 1953, tra un'Europa tedesca o una Germania europea. L'opzione allora era la seconda, per uscire dall'incubo nazista e

---

<sup>35</sup> P. FARAGUNA, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2 del 2016, 431-464. Per una ampia ricostruzione del sindacato di costituzionalità in Germania sotto il profilo tecnico-giuridico, ma anche nel contesto storico e culturale, G. REPETTO, F. SAIITTO (a cura di), *Temi e problemi della giustizia costituzionale in Germania. Una prospettiva comparativa alla luce del caso italiano*, Jovene, Napoli, 2020. Sul rapporto tra dimensione giudiziale e dimensione politica, ora A. VON BOGDANDY, D. PARIS, *La forza si manifesta pienamente nella debolezza. Una comparazione tra la Corte costituzionale e il Bundesverfassungsgericht*, in *Quad. cost.*, n. 1 del 2020, 9-30.

<sup>36</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016, 8-11, con un'ampia analisi della letteratura sui difetti strutturali dell'Unione; R. CABAZZI, *Procedura per squilibri macroeconomici e principi democratico costituzionali degli Stati membri: un connubio conflittuale?*, in *Rivistaaic.it*, n. 1 del 2018, 26 marzo 2018, su come le raccomandazioni della Commissione siano state seguite dagli Stati in forte difficoltà e non dagli Stati politicamente ed economicamente forti, senza che questo abbia prodotto alcuna conseguenza (così la Germania rispetto alle reiterate raccomandazioni di ridurre l'avanzo della bilancia commerciale). L'asimmetria iniziale della Uem, che adottava regole uguali per Paesi che si trovavano in condizioni di indebitamento, economiche e sociali molto diverse, è condivisa in dottrina. Si veda M. FERRERA, *Rotta di collisione, Euro contro welfare?*, cit., 10. Diverse sono, invece, le conclusioni sulla possibilità e i modi di un riavvicinamento della dimensione sociale all'integrazione economica.

ricostruire un futuro come quello che si stava delineando con Adenauer, tra i padri fondatori della Comunità europea<sup>37</sup>.

La dottrina sociologica e politologica ha individuato alcuni elementi di contesto per descrivere il ruolo tedesco negli anni della crisi economica. In primo luogo, la posizione di egemonia economica e politica della Germania è stata involontaria<sup>38</sup>. All'inizio del nuovo secolo, la Germania aveva un'economia stagnante e un consistente tasso di disoccupazione. La rinascita economica è emersa in pochi anni per effetto delle riforme interne adottate nell'era Schröder e della congiuntura economica favorevole. In questo contesto economico globale si è innestata dal 2005 la politica della Cancelliera Angela Merkel. Negli anni 2010 e 2011, mentre esplode la crisi dei debiti sovrani, il tasso di crescita del prodotto interno lordo tedesco è salito rapidamente al 3,5% e al 3%, doppio rispetto alla media UE; la disoccupazione si è quasi dimezzata e quella giovanile è diminuita fino a un terzo<sup>39</sup>. L'iniziativa politica della Cancelliera nelle relazioni europee di quegli è stata descritta come la ricerca di un equilibrio costante tra ortodossia dello Stato nazionale e spinte verso una maggiore integrazione europea; l'arte dell'esitare, dell'attendere, come strategia per disciplinare i *partner* europei, convincendoli che fosse meglio il piccolo passo proposto, che il ritirarsi definitivo della Germania quale Paese creditore; ancora, il primato delle preoccupazioni elettorali nazionali e della cultura tedesca della stabilità<sup>40</sup>. Quest'ultimo fattore, in particolare, è ricondotto in parte all'etica del protestantesimo evangelico, con la sofferenza come via del riscatto e il valore positivo riconosciuto al risparmio<sup>41</sup>; in parte ad un sentimento di legittimazione a sentirsi modello, derivante dalla recente riunificazione. Le misure proposte dalla Germania e applicate ai Paesi debitori, attraverso la Trojka e le stringenti condizionalità macroeconomiche, avrebbero ripreso il modello adottato nei confronti della DDR in bancarotta, pure senza il correlato sentimento di solidarietà. Il successo della riunificazione avrebbe quindi prodotto nella politica, nei media e nell'opinione pubblica un ritrovato senso di orgoglio nazionale, e insieme una voglia di normalità, dopo decenni di processo continuo di autocoscienza collettiva<sup>42</sup>. Di qui, la tendenza a quello che è stato definito «universalismo tedesco», ossia la pretesa di esprimere un insegnamento corretto per tutti, in particolare greci, spagnoli, italiani, portoghesi e irlandesi, in quanto fondato su una

---

<sup>37</sup> Per gli scritti etici e politici di Thomas Mann tra il 1922 e il 1945, T. MANN, *Moniti all'Europa*, con prefazione di G. Napolitano, Mondadori, Milano, 2017.

<sup>38</sup> U. BECK, *Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise*, 2012, trad. it di M. Sampaolo, *Europa tedesca. Geografia del potere*, Laterza, Roma-Bari, 2013, 45, 54. Si è scelto di fare riferimento alle pagine di Ulrich Beck, sociologo tedesco, per cogliere uno degli sguardi più critici verso l'atteggiamento sia delle élites, che dell'opinione pubblica tedesca negli anni della crisi. Il titolo stesso del libro è provocatorio ed evoca un tabù, perché l'Europa tedesca del discorso di Mann era quella nazionalsocialista.

<sup>39</sup> U. BECK, *Europa tedesca*, cit., 57-58.

<sup>40</sup> U. BECK, *Europa tedesca*, cit., 52-53, che ha coniugato il termine «Merkiavellismo», come atteggiamento attendista e non decisionista, preoccupato innanzitutto di mantenere il consenso nazionale.

<sup>41</sup> U. BECK, *Europa tedesca*, cit., 59. I riferimenti all'etica protestante imperniata sul lavoro sono frequenti anche in M. FERRERA, *Rotta di collisione, Euro contro welfare?*, cit., 25, che vi riconduce massime ricorrenti nei discorsi dell'allora Ministro delle Finanze Wolfgang Schäuble sulla necessità che i greci lavorino di più e che non vivano alle spalle degli altri.

<sup>42</sup> U. BECK, *Europa tedesca*, cit., 57, 63. Un ritrovato orgoglio nazionale è sottolineato anche da J. FISCHER, *Europe and the "new German question"*, in *Eurozine.it*, 26 August 2011, per spiegare le politiche tedesche, che richiama il periodo 1880-1890; forte è la critica verso la Cancelliera, ma anche verso l'opposizione parlamentare, per l'assenza di un vero dibattito pubblico sulle ragioni reali della crisi, sulle conseguenze reali per la vita dei cittadini derivanti dall'abbandono dell'euro e dal ritorno al marco e di una visione di Europa futura.

verità oggettiva<sup>43</sup>. In questo clima politico si inseriscono le metafore ricorrenti sul fare «i compiti a casa», la distinzione tra Paesi buoni e Paesi cattivi, tra Paesi formica e Paesi cicala. Questa dicotomia ha attraversato le *élites* politiche e la popolazione comune, fomentata da una pressante campagna di stampa, soprattutto della stampa popolare, sullo sperpero del denaro dei contribuenti tedeschi e il gioco d'azzardo dei Paesi del sud, bugiardi e truffatori<sup>44</sup>.

Tradotto in termini politologici, questo discorso riconduceva l'intero peso della crisi alle condizioni dei Paesi debitori, secondo quello che è stato definito «l'effetto Paese». Ma, come si è accennato, gli effetti della crisi in termini di diseguaglianza ed erosione dei sistemi di assistenza sociale nazionali dipendevano anche dall'assenza di politiche europee sociali che accompagnassero l'Unione economica e monetaria<sup>45</sup>. Più precisamente, la dottrina ha evidenziato quattro linee di rottura preesistenti, che la crisi ha svelato nella loro durezza, tra sistemi di solidarietà ancorati alla scala nazionale e integrazione economica a livello europeo. La prima linea atteneva alla *governance* europea, sbilanciata per obiettivi e composizione del suo personale verso le regole del mercato e meno avveza a concedere spazio a politiche sociali; la seconda contrapponeva Paesi del Nord Europa, centrali dal punto di vista economico, con bilanci sani e creditori, a Paesi periferici debitori<sup>46</sup>. La terza linea correva da Est a Ovest e atteneva alla libera circolazione dei lavoratori, delle imprese e dei servizi, opponendo i Paesi di giovane adesione, con minori costi del lavoro e bassa regolamentazione, ai Paesi con *welfare* consolidato, più ricco e costoso - linea di tensione in cui si erano innestate le vicende di *Laval*, *Viking* e *Ruffert* di cui si è detto in apertura. La quarta, invece, di natura verticale, opponeva le istituzioni europee e i governi nazionali, poco disposti a cedere sovranità in ambiti ritenuti essenziali come le pensioni o il mercato del lavoro<sup>47</sup>. Ancora più a fondo, con una metafora molto convincente, la contrapposizione tra integrazione economica e sistemi di protezione sociale è stata descritta in termini di apertura/chiusura. I sistemi di *welfare* costruiti

---

<sup>43</sup> U. BECK, *Europa tedesca*, cit., 57.

<sup>44</sup> U. BECK, *Europa tedesca*, cit., 5, con riferimento alla copertina della rivista tedesca *Focus* con un fotomontaggio in cui l'Afrodite di Milo alza il dito medio e il titolo «truffatori della famiglia europea». Insiste sul peso della campagna di stampa M. FERRERA, *Rotta di collisione, Euro contro welfare?*, cit., 23-25, e insieme sulla visione parziale di parte dell'accademia tedesca. L'A. ricorda la lettera indirizzata da duecento professori di economia alla cancelliera Merkel, sotto la guida di Hans Werner Sinn, direttore dell'Institute for Economic Research, nel luglio 2012, per evitare la «socializzazione» del debito greco, e dei paesi periferici, a discapito del contribuente tedesco. Alcuni di essi in seguito fondarono il movimento Alternative für Deutschland, AfD, che si è spostato negli anni verso posizioni populiste di destra. Proprio la crescita di queste formazioni di ultradestra spiegherebbe per l'A. le successive posizioni della Cancelliera più favorevoli all'Eurozona e alla crescita (26). L'A. ricorda, tuttavia, anche come altri duecento economisti tedeschi pro-euro sempre nel 2012 firmarono un appello contrario, per il sostegno alla Grecia e la difesa della moneta unica, secondo le tesi poi espresse da Marcel Fratzscher, Presidente dell'Istituto Tedesco per la Ricerca Economica (DIW Berlin) e Professore di Macroeconomia e Finanza presso la Humboldt University di Berlino, in M. FRATZSCHER, *Die Deutschland-Illusion*, Munchen, Carl Hanser Verlag, 2014.

<sup>45</sup> Sulle ragioni dell'inattuazione politica della Carta, nonostante i fondi strutturali e, dal 2017, il Pilastro europeo dei diritti sociali, A. O. COZZI, *Sindacato accentrato di costituzionalità e contributo alla normatività della Carta europea dei diritti fondamentali a vent'anni dalla sua proclamazione*, in *Dir. pubb.*, n. 3 del 2020, 659-715, spec. 703-707, e la dottrina ivi citata.

<sup>46</sup> Posizioni spesso più rigorose della Germania erano state assunte da Olanda e Finlandia, anche qui in dipendenza delle rispettive dinamiche elettorali interne, in M. FERRERA, *Rotta di collisione, Euro contro welfare?*, cit., 27. L'A. ritiene ancora rilevanti le dinamiche nazionali destra/sinistra, benché per alcuni neglette, per spiegare le diverse fasi di evoluzione dell'ordinamento europeo; dagli anni Duemila, i temi dell'integrazione europea sono entrati nel dibattito politico interno, provocando uno schema cosiddetto a U capovolta, con sostegno alla UE al centro e opposizione sempre più radicale alle ali estreme (13-14).

<sup>47</sup> M. FERRERA, *Rotta di collisione, Euro contro welfare?*, cit., 5.

dagli Stati nazionali nel '900 necessitano di uno spazio chiuso di riferimento, «in cui si svolgano le pratiche di solidarietà e redistribuzione, con una comunità definita e coesa, i cui membri sentano di appartenere allo stesso gruppo sociale e di essere uniti da legami di reciprocità» rispetto ad alcuni rischi e bisogni che possono incorrere nel corso della vita. Lo spazio europeo, invece, sin dal 1957, è stato costruito come spazio di apertura attraverso forme di integrazione negativa, ossia abolizione di barriere doganali e ostacoli alla libera circolazione delle merci, dei lavoratori, poi persone, dei servizi e dei capitali. La tendenza all'apertura ha eroso così, senza compensarla, la naturale chiusura dei sistemi nazionali<sup>48</sup>. Sul senso di comunità sotteso al *welfare* si tornerà nelle conclusioni.

## 8. La debole applicazione giudiziale delle disposizioni sociali della Carta alla luce del rapporto tra giudice e legislatore

Il clima politico e istituzionale che si è descritto costituisce una delle ragioni, a nostro avviso, della timida applicazione della Carta europea, una volta entrata in vigore, non solo sul versante delle istituzioni, ma anche sul versante giurisdizionale. Nel complesso, le disposizioni sociali della Carta hanno avuto una applicazione modesta, assai meno intensa delle ambiziose aspettative rifondative che avevano accompagnato la sua adozione. Si vuole qui sostenere che vi sia stato un parallelismo tra debolezza della dimensione politica e mancata applicazione del versante giurisdizionale.

Andiamo con ordine. Come noto, la Carta proclamata nel 2000 è stata nuovamente adottata dalle istituzioni europee nel 2008, per entrare in vigore con rango primario con il Trattato di Lisbona, il 1 dicembre 2009. La dottrina che aveva salutato con favore la Carta ne aveva colto i tratti salienti per un verso nell'indivisibilità dei diritti, accorpata in cinque principi attraverso una articolazione interna che rompeva la tradizionale suddivisione per generazioni di diritti, civili e politici, economici e sociali e cosiddetti di nuova generazione, suddivisione descrittiva che sottintendeva spesso una minore efficacia prescrittiva dei diritti sociali<sup>49</sup>. In secondo luogo, lo stesso utilizzo dei principi sembrava un sintomo della capacità della Carta di autogenerare norme e di essere non solo parametro negativo di legittimità, ma anche, soprattutto, parametro positivo con funzione promozionale nei confronti del legislatore europeo, funzione tipica delle Costituzioni nella tradizione costituzionale europea continentale<sup>50</sup>.

Prima dell'entrata in vigore della Carta e nei primi anni successivi al Trattato di Lisbona, la Corte di giustizia ha mostrato molta ritrosia nell'utilizzo della Carta in funzione di parametro

---

<sup>48</sup> M. FERRERA, *Rotta di collisione, Euro contro welfare?*, cit., X-XI, secondo cui la circolazione ha innegabilmente prodotto un nuovo aggregato sociale in cui i cittadini sono divenuti eguali per transazioni economiche e, in parte, civili, ma non ha generato dinamiche di reciproco collegamento tra eguali, orientandosi l'integrazione economica in modo pragmatico sull'ampliamento delle scelte individuali, senza curarsi dei confini che mantengono e alimentano la solidarietà sociale.

<sup>49</sup> Per tutti A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna, 2002, 121; C. PINELLI, *La Carta europea dei diritti e il processo di "costituzionalizzazione" del diritto europeo*, cit., 73.

<sup>50</sup> Si utilizza qui il termine principi con riferimento ai Titoli della Carta, *Dignità, Libertà, Uguaglianza, Solidarietà, Cittadinanza, Giustizia*, e non in relazione alla distinzione tra «diritti» e «principi» contenuta nell'art. 52, par. 5, Carta, sebbene originata espressamente per limitare la diretta attuazione giudiziale delle disposizioni sociali in assenza di intermediazione normativa.

di validità e interpretazione, probabilmente perché riduttiva della sua ampia discrezionalità nella selezione e conformazione dei diritti nella forma di principi generali. A distanza di dieci anni dall'entrata in vigore, si può tentare un bilancio. Sono certamente aumentate in numero le pronunce del giudice europeo che applicano la Carta, per effetto dell'aumento dei rinvii pregiudiziali che vi fanno riferimento. Tuttavia, per ciò che attiene agli atti sottoposti al controllo di validità e di interpretazione, permane uno degli aspetti più controversi del giudizio della Corte di giustizia, che è sempre sembrata più propensa a sindacare gli atti nazionali, piuttosto che le norme europee, secondo l'espressione "due pesi, due misure"<sup>51</sup>. Ancora oggi restano rare le sentenze relative ad atti europei, mentre la maggior parte delle pronunce attiene al giudizio di compatibilità europea di atti nazionali<sup>52</sup>. Una Carta che avrebbe dovuto essere vincolo e motore per un rinnovato diritto europeo serve ancora, invece, essenzialmente, a conformare i diritti nazionali.

Quanto alla tipologia di diritti attivati, le disposizioni della Carta più di frequente applicate dalla Corte di giustizia attengono a diritti di libertà, tra cui, specie negli anni più recenti, diritti relativi alla *privacy* e alla sfera penale. Tutele sociali sono state certamente garantite attraverso il divieto di non discriminazione, oggi codificato nell'art. 21 Carta, che rappresentava già, come principio generale del diritto, il nucleo originario e fondativo della dimensione sociale europea<sup>53</sup>. Rara, invece, è stata l'applicazione di altre disposizioni sociali, se si eccettuano gli ambiti in cui esistevano già direttive di settore e si era formata una giurisprudenza pregressa, che nella Carta ha trovato il suo punto di approdo.

Ancora, nel periodo di crisi economica che si è descritto, le disposizioni sociali della Carta non sono servite come parametro per circoscrivere le misure di *austerità* e per bilanciare la fermezza e rigidità dei vincoli macroeconomici, dando rilievo alla dimensione sociale<sup>54</sup>. Nel

---

<sup>51</sup> Per questa critica, ben antecedente alla Carta, si rinvia al noto dibattito tra J. COPPEL, A. O'NEILL, *The European Court of Justice. Taking Rights Seriously?*, in *Common Market Law Review*, n. 4 del 1992 (29), 669-692 e J. H. H. WEILER, N. J. S. LOCKHART, "Taking Rights Seriously" Seriously: the European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence, Part I, ivi, n. 1 del 1995 (32), 51-94 e Part II, n. 2 del 1995 (32), 579-627 e, all'epoca dell'entrata in vigore della Carta, per esempio in C. PINELLI, *I diritti fondamentali in Europa fra politica e giurisprudenza*, cit., 59, come «risvolto scabroso della giurisprudenza sui diritti fondamentali»; oggi in R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, cit., 84, sul controllo selettivo della Corte di giustizia, per cui sarebbe come se la Corte costituzionale limitasse il suo sindacato a leggi regionali, limitando a casi sporadici il controllo delle leggi statali.

<sup>52</sup> Si veda l'ultimo *Annual Report on the application of the Charter*, 2019 redatto dalla Commissione, relativo al 2018, specie par. 2.3. *Court of Justice scrutiny of EU institution* e 3.2. *Court of Justice guidance to Member States*, con tabella sul numero di citazioni della Carta nei rinvii pregiudiziali dal 2009 al 2018, disponibile *on line*.

<sup>53</sup> La Corte di giustizia ha di recente riconosciuto effetto diretto agli artt. 21 e 47 Carta in tema di divieto di discriminazione per motivi religiosi: Corte di giustizia, GC, 17 aprile 2018, *Vera Egenberger*, C-414/16, su cui L. CAPPUCCIO, *L'efficacia diretta orizzontale della Carta dei diritti fondamentali nella decisione Vera Egenberger*, in *Quad. cost.*, n. 3 del 2018, 708-711; GC, 11 settembre 2018, *IR c. JQ*, C-68/17. Ora CG, 22 gennaio 2019, *Cresco Investigation GmbH*, C-193/17, su cui M.E. GENNUSA, *Una Carta in chiaroscuro. Le sentenze sull'effetto diretto orizzontale e il significato costituzionale della Carta*, in *Quad. cost.*, n. 3 del 2020, 636-651, spec. 640, che utilizza l'attribuzione di effetto diretto alle norme della Carta come cartina di tornasole del suo significato costituzionale e osserva come, accanto a sentenze che hanno riconosciuto tale effetto, ve ne siano molte altre in cui la rilevanza della Carta è decisamente sotto tono, se non negletta.

<sup>54</sup> Il riferimento è alle sentenze del Tribunale e della Corte di giustizia che hanno dismesso ricorsi contro le misure imposte a Grecia e Portogallo per motivi di rito e perché non rientranti nel diritto europeo, da un lato, e alle sentenze sul MES e la BCE dall'altro. Sulle prime, C. KILPATRICK, B. DE WITTE, *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The role of Fundamental Rights' challenges*, in *EUI Department of Law Research Paper*, n. 4 del 2015; su Corte di giustizia, *Pringle*, 27 novembre 2012, C-370/12, e GC, *Gauweiler*, 16 giugno 2015, C-62/14, C.

complesso, è rimasta in qualche modo tradita l'aspettativa che la Carta potesse determinare nel lungo periodo, un'inversione del rapporto tra tutela dei diritti e perseguimento delle finalità economiche dei Trattati<sup>55</sup>. Da questo punto di vista, la Carta ha mancato il suo potenziale di riequilibrio sociale rispetto alle esigenze dell'integrazione economica.

Questo andamento non è dipeso chiaramente dalla Carta in sé, fonte di rango primario al pari dei Trattati, ma dalla frammentazione politico-istituzionale e, di riflesso, dalla percezione che la Corte di giustizia ha avuto del proprio ruolo rispetto alle stesse istituzioni politiche, europee e nazionali. Come si è tentato di dimostrare in altra sede, il grado di attivismo della Corte di giustizia dipende, in una dimensione orizzontale, dalla forza del legislatore europeo e, in una dimensione verticale, dalla tenuta del rapporto Unione/Stati<sup>56</sup>. In epoche – come negli anni della crisi economica – in cui il rapporto tra istituzioni europee e Stati è attraversato da fratture interne, lo stesso sindacato della Corte di giustizia si fa cauto e in qualche modo arretra, non avendo in sé la forza di imporre nuovi assetti o suggerire bilanciamenti che potrebbero provocare ulteriori distanze tra gli Stati membri.

Volendo riprendere i contenuti dell'Europa sociale indicati in precedenza, la giurisprudenza sulla stessa cittadinanza europea negli anni della crisi comprova questa dinamica. La cittadinanza, come noto, nei primi anni duemila era stata interpretata dalla Corte di giustizia in chiave accrescitiva dei diritti e prestazioni spettanti ai cittadini europei e ai loro familiari, in particolare bambini, anche al di là dei limiti previsti dalla normazione derivata, sfruttando le potenzialità insite nelle norme primarie dei Trattati. Negli anni della crisi, pur in un terreno fortemente arato dalla Corte, questa tendenza si arresta e la Corte evita di riconoscere posizioni individuali di vantaggio attraverso il parametro primario, ridando centralità alla normazione secondaria<sup>57</sup>. La Corte pare aver adottato, dunque, una forma di ossequio verso il legislatore dell'Unione e, per suo tramite, degli Stati. Analogamente, il mancato riconoscimento dell'effetto diretto ad alcune disposizioni della Carta, quali l'art. 27, sul diritto di informazione e

---

PINELLI, *Conditionality and Economic Constitutionalism in the Eurozone*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 1 del 2019, 22-42, spec. 29-34. Su entrambi questi filoni della giurisprudenza della Corte di giustizia, F. SAIITTO, «Risocializzare l'Europa». *La dimensione sociale europea tra economia di mercato e integrazione sovranazionale*, in *Diritticomparati.it*, n. 3 del 2017, 88-133.

<sup>55</sup> Questa aspettativa era stata espressa chiaramente da P. CARETTI, *I diritti fondamentali nell'ordinamento nazionale e nell'ordinamento comunitario*, in *Dir. pub.*, n. 3 del 2001, 939 ss., spec. 946-947. Condivide il fatto che le norme sociali della Carta non siano state valorizzate nella giurisprudenza europea E. LONGO, *Il «volto umano» dell'Unione europea: passato e futuro dei diritti sociali*, in *Quad. cost.*, n. 3 del 2020, 651-664, spec. 653-654.

<sup>56</sup> Si intende qui per attivismo giudiziale la tendenza delle Corti a farsi carico di problemi sociali, adottando soluzioni per i singoli casi che in realtà contemplan un'opzione tra una pluralità di scelte politiche di fondo normalmente rimesse alla discrezionalità del legislatore, nel senso utilizzato da T. KOOPMANS, *The Roots of Judicial Activism*, in F. MATSCHER, H. PETZOLD (a cura di) *Protecting Human Rights: The European Dimension (1988)*. *Studies in honour of G.J. Wiarda*, Colonia, 1988, 382-392, riferendo il termine *judicial activism* anche a fenomeni storici, culturali e sociali: a livello di singoli giudici, l'attitudine individuale, il *background* di formazione e professionale, il temperamento politico; a livello sociale, un certo clima culturale, le dottrine prevalenti tra gli operatori del diritto, un certo grado di sviluppo del sistema legale. Si tratta, dunque, di un fenomeno legato a fatti, concezioni e aspirazioni storicamente determinate.

<sup>57</sup> Il riferimento è a Corte di giustizia, GC, *Elisabeta Dano*, 11 novembre 2014, C-333/13, in cui prestazioni di assistenza sociale sono garantire solo se il soggiorno rispetta le condizioni di cui alla direttiva 2004/38/CE. Su questi profili, se si vuole, A. O. COZZI, *Un conflitto costituzionale silente: Corte di giustizia e deferenza verso il legislatore europeo nella più recente giurisprudenza sulla cittadinanza e sul riconoscimento di prestazioni sociali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3 del 2016, Parte I, fascicolo speciale E. OLIVITO, G. REPETTO (a cura di), *Crisi e conflitti nell'Unione europea: una prospettiva costituzionale*.

consultazione dei lavoratori, pare essere dipeso non tanto dalle qualità strutturali delle norme della Carta, in punto di chiarezza e precisione, ma dall'esigenza di salvaguardare le scelte del legislatore europeo operate nella legislazione secondaria, in quanto espressive dei compromessi raggiunti e voluti in sede europea dagli Stati nazionali<sup>58</sup>.

Di fondo, dunque, il debole rilievo delle disposizioni sociali della Carta può essere attribuito alla preoccupazione di preservare gli equilibri istituzionali esistenti tra Unione e Stati. In un contesto di frammentazione politica e istituzionale, il giudice non si ritiene adatto a sostenere il peso dei mutamenti richiesti dall'integrazione sociale. In sintesi, la frammentazione politico-istituzionale ha pesato sulla stessa applicazione giudiziale della Carta, spingendo la Corte di giustizia ad affievolire i poteri sostitutivi di costruzione dell'edificio europeo di cui si era in passato fatta carico. L'intervento suppletivo giudiziale in materia sociale sarebbe stato all'origine di ulteriori tensioni, fraintendimenti e sospetti tra gli Stati, rischiando di produrre un effetto di rigetto, più che di aggregazione intorno a valori comuni<sup>59</sup>.

## 9. Uno sguardo al futuro

Continuando ad utilizzare come angolo di visuale il rapporto tra giudice europeo e istituzioni, europee e nazionali, gli anni più recenti mostrano due ambiti di ritrovata vitalità delle disposizioni sociali della Carta. Per un verso, la Corte di giustizia ha riconosciuto effetto diretto ad alcuni diritti diversi dalla parità di trattamento, in particolare il diritto alle ferie retribuite. Questo diritto attiene, per vero, sempre alla sfera del rapporto di lavoro, dunque ancora alle più antiche competenze dell'Unione europea in materia di occupazione e divieto di discriminazione. Il diritto alle ferie, infatti, era già disciplinato dal diritto europeo secondario e, in precedenti sentenze, era stato riconosciuto come principio europeo di particolare importanza in chiave sociale (non vero e proprio principio generale del diritto) sulla base delle tradizioni costituzionali nazionali. Si è portato a compimento, dunque, un percorso di elaborazione giudiziale che ha radici più lontane della Carta stessa<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Corte di giustizia, 15 gennaio 2014, *Association de médiation sociale c. Union locale des syndicats CGT e altri*, C-176/12, §§48-49. In tema di mandato di arresto europeo, andamenti simili sono descritti da M. E. BARTOLONI, *L'apporto delle tecniche di armonizzazione nella definizione dei rapporti tra sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 1 del 2019, 55-85, con una maggiore flessibilità della Corte di giustizia in ambiti non definiti dalla decisione quadro, perché non vi è un compromesso tra gli Stati da rispettare.

<sup>59</sup> Sul legame tra attivismo della Corte di giustizia e tenuta del processo di integrazione politica, più ampiamente A. O. Cozzi, *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali*, cit., 401-420.

<sup>60</sup> L'art. 31, par. 2, Carta sul diritto alle ferie retribuite si è visto riconoscere effetto diretto da Corte di giustizia, GC, 8 novembre 2018, *Max-Planck-Gesellschaft*, C-684/16 e GC, 6 novembre 2018, *Bauer e Broßonn*, C-569/16 e C-570/16, su cui S. SCIARRA, *Diritti sociali fondamentali nazionali e europei. A proposito di diritto alle ferie Retribuite*, in *Federalismi.it*, 22 maggio 2019. Anche secondo M. E. GENNUSA, *Una Carta in chiaroscuro*, cit., 641, nonostante lo sviluppo di una maggiore cultura dei diritti, non vi è nelle argomentazioni della Corte di giustizia una netta cesura tra il «prima» e il «dopo» la Carta. Il fatto che le prime disposizioni sociali della Carta a godere dell'effetto diretto attengano al principio di non discriminazione e al diritto alle ferie retribuite, come diritto azionabile tra privati nel rapporto di lavoro, potrebbe richiamare quanto accaduto nell'esperienza storica italiana con l'art. 36 Cost., con la consapevolezza che in ogni ordinamento le dottrine dell'autoapplicatività hanno proprie radici nel contesto istituzionale, storico e sociale; cfr. A. GUAZZAROTTI, *L'autoapplicatività delle norme. Un percorso costituzionale*, Napoli, 2011.

In secondo luogo, rilevano le sentenze della Corte di giustizia relative alla salvaguardia dei principi della *rule law* da parte di Polonia e Ungheria. Prima ancora, il parametro della Carta aveva riempito di contenuto l'attivazione del meccanismo sanzionatorio di cui all'art. 7 TUE nelle deliberazioni della Commissione europea e nelle risoluzioni del Parlamento europeo, cui sono seguite sentenze della Corte di giustizia rese sia su rinvii pregiudiziali, che su ricorsi per inadempimento introdotti dalla Commissione stessa<sup>61</sup>.

Si tratta di casi relativi all'indipendenza del giudiziario<sup>62</sup>, alla libertà di associazione<sup>63</sup> e, di recente, alla libertà dell'arte e della scienza e al diritto di istituire scuole, in relazione alla vicenda della *Central European University*<sup>64</sup>. Questi giudizi hanno visto l'applicazione di numerose norme della Carta. In particolare, nelle sentenze relative al trattamento dei richiedenti asilo, la Corte di giustizia ha invocato, tra l'altro, il principio di solidarietà<sup>65</sup>. Nuovamente, dunque, un rapporto coordinato tra attivazione degli strumenti politici previsti dai Trattati e riflesso sindacato giudiziale<sup>66</sup>.

---

<sup>61</sup> Corte di giustizia, GC, *LM*, 25 luglio 2018, C-216/18 PPU, sul rifiuto di esecuzione da parte dell'Irlanda di mandati di arresto europei emessi da giudici polacchi per l'avvio da parte della Commissione europea, il 20 dicembre 2017, del procedimento ex art. 7, par. 1, TUE, in cui la Corte ritenne l'indipendenza del giudiziario contenuto fondamentale della *rule of law* europea. Anche sulla base di questa sentenza, si è parlato di «momento costituzionale» dello Stato di diritto europeo, nel senso di Ackerman di situazione di crisi che provoca l'evoluzione di un ordinamento costituzionale al di fuori di un procedimento di revisione costituzionale: A. VON BOGDANDY, P. BOGDANOWICZ, I. CANOR, G. RUGGE, M. SCHMIDT, M. TABOROWSKY, *Un possibile momento costituzionale per lo Stato di diritto europeo: i confini invalicabili*, in *Quad. cost.*, n. 4 del 2018, 855-875. In generale, sulla situazione polacca, W. SADURSKI, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford, 2019; sulla situazione ungherese, G. HALMAI, *Illiberal Constitutionalism? The Hungarian Constitution in a European Perspective*, in S. KADELBACH (a cura di), *Verfassungskrisen in der Europäischen Union*, Baden-Baden, 2018, 85 ss. e Id., *Illiberalism in East-Central Europe*, EUI Department of Law Research Paper n. 5 del 2019, 14 novembre 2019.

<sup>62</sup> Per le sentenze più recenti, si veda Corte di giustizia, GC, A.K., 19 novembre 2019, C-585/18, C-624/18 e C-625/18, sul principio di indipendenza della magistratura in relazione alle riforme introdotte in Polonia. Ripercorre la vicenda e il suo seguito in due sentenze della Corte suprema polacca, M. ZIÓŁKOWSKI, *Two Faces of the Polish Supreme Court After "Reforms" of the Judiciary System in Poland: The Question of Judicial Independence and Appointments*, in *Europeanpapers.it*, 6 giugno 2020.

<sup>63</sup> Corte di giustizia, GC, *Commissione c. Ungheria*, 18 giugno 2020, C-78/18, sugli obblighi di registrazione, denuncia e pubblicazione imposti dalla cosiddetta *Legge sulla trasparenza* ad alcune associazioni della società civile che ricevono direttamente o indirettamente finanziamenti dall'estero, in violazione degli art. 63 TFUE, sulla libera circolazione dei capitali, e artt. 7, 8 e 12 Carta, sul diritto al rispetto della vita privata e familiare, dei dati personali e sulla libertà di associazione.

<sup>64</sup> Corte di giustizia, GC, *Commissione c. Ungheria*, 6 ottobre 2020, C-66/18, sulla legge ungherese sull'educazione superiore del 2011, come modificata nel 2017, che ha costretto la *Central European University* (CEU) a trasferirsi in un altro Paese, di condanna per violazione dell'art. 49 TFUE, libertà di stabilimento, e dell'art. 16 direttiva 2006/123/CE sulla libera prestazione di servizi, degli art. 13, 14, par. 3, e 16 Carta europea, rispettivamente sulla libertà delle arti e delle scienze, la libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici e la libertà di impresa.

<sup>65</sup> In materia di richiedenti asilo, Corte di giustizia, *Repubblica Slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, 6 settembre 2017, C-643/15 e C-647/15, sul principio di solidarietà e di *fair sharing of responsibility* tra Stati dell'Unione; Corte di giustizia, *Commissione c. Polonia, Repubblica ceca e Ungheria*, 2 aprile 2020, C-715/17, C-718/17 e C-719/17, di condanna per inadempimento agli obblighi europei di redistribuzione dei migranti; Corte di giustizia, GC, *FMS*, 14 maggio 2020, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, di incompatibilità della detenzione amministrativa ungherese con, tra l'altro, l'art. 47 Carta sul diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo.

<sup>66</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2020 (2020/2513(RSP)) sulla saltuariet  delle audizioni del Consiglio previste dal meccanismo dell'art. 7 TUE, con la richiesta di includervi formalmente componenti del Parlamento e di istituire un meccanismo permanente dell'Unione per vigilare sul rispetto della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti fondamentali. Sul rispetto dello Stato di diritto e i criteri di condizionalit  nella negoziazione del NGEU, C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, cit., 772. Il meccanismo ex art. 7 TUE

## 10. (segue) i *Recovery Plans* e il contributo della Presidenza tedesca

Ma il maggiore ottimismo per un riequilibrio tra economico e sociale viene dalle recenti vicende della crisi pandemica. Ripartendo dalle dinamiche tedesche, in realtà, un cambio di passo vi era già stato in materia di immigrazione, quando la Germania accettò di accogliere un notevole flusso di persone che fuggivano dalla crisi siriana, mentre altri Stati europei adottavano politiche illegittime di respingimento ai confini, costringendo i migranti a condizioni disumane. Il salto di qualità, tuttavia, si è avuto con l'iniziativa franco-tedesca per una forma di indebitamento comune, approvata durante il Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 nel corso del semestre europeo a Presidenza tedesca in carica dal 1° luglio 2020.

I *Recovery Plans* si inseriscono nella contestuale approvazione del *Next Generation EU* rivisto e nel Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027. La Commissione europea è stata autorizzata a contrarre, per conto dell'Unione, obbligazioni sui mercati di capitali fino a 750 miliardi di euro dal 2020 al 2026, utilizzati per erogare agli Stati sussidi fino a 390 miliardi e prestiti fino a 360 miliardi<sup>67</sup>. La dimensione sociale emerge da due punti di vista: gli obiettivi e gli strumenti. Quanto agli obiettivi, in luogo degli obiettivi di condizionalità macroeconomica che avevano occupato la crisi del 2008, si affacciano obiettivi sostanziali di matrice sociale, quali la riconversione ambientale e la transizione digitale delle economie statali nel rispetto di standard europei di inclusione sociale, trasparenza amministrativa e stato di diritto. Quanto agli strumenti, il salto di qualità è rappresentato dall'introduzione di una forma di indebitamento comune<sup>68</sup>: le risorse contratte a debito a nome dell'Unione europea verrebbero garantite dal bilancio dell'Unione e non dai singoli bilanci degli Stati – siamo nel quarto significato di Europa sociale sopra indicato<sup>69</sup>. Merita, inoltre, evidenziare che l'iniziativa è stata adottata a

---

è in fase di stallo per la necessaria deliberazione del Consiglio all'unanimità, senza il voto dello Stato verso cui il procedimento è svolto, ove Polonia e Ungheria si fanno da garanti reciproci delle rispettive posizioni.

<sup>67</sup> *Next Generation EU* comprende diversi programmi: il *Dispositivo per la ripresa e la resilienza*, che incorpora 390 miliardi di prestiti e 312,5 miliardi di sovvenzioni; inoltre, i programmi *REACT-EU*, *Orizzonte Europa*, *InvestEU*, *Sviluppo rurale*, *Fondo per una transizione giusta (JTF)* e *RescEU*, tutti questi per un ammontare complessivo delle sovvenzioni, compresi quelle del Dispositivo per la ripresa, di 390 miliardi (cfr. Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles, 17-21 luglio 2020, EUCO10/20, CO EUR 8 CONCL. 4, punto A.14, pag. 5). Come osserva C. FASONE, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, in *Diritticomparati.it*, 29 luglio 2020, questi importi vanno considerati insieme al *Pandemic Emergency Purchase Programme* della BCE, operativo già da marzo 2020 per, allo stato, 1350 miliardi.

<sup>68</sup> Strumenti di debito europeo erano già stati utilizzati in passato, durante la crisi petrolifera del 1975 e nel 2010, ma assolutamente non di questa portata, in G. L. TOSATO, *The Recovery Fund: Legal Issues*, LUISS School of European Political Economy, *PolicyBrief* n. 23 del 2020, 1° maggio 2020.

<sup>69</sup> Sulla proposta della Commissione del maggio 2020, che prevedeva solo sovvenzioni e non prestiti, S. FABBRINI, *Il Recovery Fund e l'unione fiscale*, in *Il Sole24 ore*, 23 maggio 2020 e in *LuissOpen.it*, avvicina lo strumento non ad Alexander Hamilton (segretario del Tesoro, 1789-1795), che spinse il governo federale a 'redimere' il debito contratto dai singoli stati nella guerra di liberazione contro l'impero britannico, ma a Albert Gallatin (segretario del Tesoro, 1801-1814), che inventò i *grants-in-aid* volti a condizionare gli Stati sovvenzionati al perseguimento degli obiettivi federali; l'A. distingue il modello di fiscalità centralizzata dell'ordinamento tedesco, fondato sul principio della «perequazione delle condizioni di vita», ex art. 107 Cost. tedesca, dalla fiscalità europea, che dovrebbe tenere distinta la responsabilità fiscale degli Stati e quella dell'Unione nei rispettivi ambiti di competenza.

disposizioni del Trattato invariate, dunque per un diverso orientarsi degli equilibri politico-istituzionali a norme dei Trattati ferme.

Nel corso del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020, la Presidenza tedesca ha negoziato il compromesso per superare la minaccia di veto opposta da Ungheria e Polonia sulla proposta di regolamento relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione. Il veto era fondato sul timore di vedersi applicare, tra le condizionalità, i principi dello Stato di diritto. In una prima fase, il negoziato ha avuto ad oggetto il fatto che le violazioni dello Stato di diritto rilevassero solo ove lesive del bilancio dell'Unione, dunque degli stanziamenti europei, e non in sé in quanto violazioni di principi fondamentali quali l'indipendenza del giudiziario o la libertà di associazione. Ungheria e Polonia, inoltre, hanno fatto valere un parere del servizio legale del Consiglio del 2018, secondo cui la *rule of law conditionality* non avrebbe potuto essere applicata con un regolamento ai sensi dell'art. 322, par. 1, lett. a), TFUE, ma solo attraverso l'art. 7 TUE, come strumento previsto dai Trattati<sup>70</sup>.

Il compromesso ottenuto dalla Presidenza tedesca risiede in una specificazione allegata al quadro finanziario, che introduce un articolato procedimento posto in essere dalla Commissione europea: l'applicazione del regolamento è stata subordinata all'adozione di linee guida da parte della Commissione, affermando che, qualora venga proposto un ricorso per annullamento del regolamento davanti alla Corte di giustizia, le linee guida verranno adottate successivamente alla sentenza della Corte, quindi a una prevedibile distanza di un paio di anni, nel 2022, dopo che in Ungheria si saranno svolte le elezioni. La Commissione non proporrà, stabiliscono le Conclusioni, misure a norma del regolamento prima della messa a punto di tali linee guida<sup>71</sup>. Inoltre, le Conclusioni si aprono, al punto 1, riaffermando che l'Unione europea, i suoi Stati membri e le sue istituzioni sono impegnati a rispettare e promuovere i valori su cui si fonda l'Unione, compreso lo Stato di diritto, ma al punto 2 pongono come limite all'applicazione del regolamento il rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri, ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE.

Quanto sia stata accettabile la proposta di compromesso della Presidenza tedesca, è discusso. Per i critici, si è trattato di una rinuncia ai valori fondamentali dell'Unione, disgregandola dal suo interno. Un'alternativa sarebbe stata ritardare l'approvazione del Quadro Pluriennale e adottare un bilancio provvisorio per un anno, mettendo alle strette Polonia e Ungheria, che di quei finanziamenti sono tra i massimi beneficiari<sup>72</sup>. Per i fautori è, invece, un risultato ragguardevole aver salvaguardato i valori dell'Unione, ribaditi nelle Conclusioni, e aver fatto in

---

<sup>70</sup> La vicenda è descritta nel dettaglio da P. LINDSETH, C. FASONE, *Rule-of-Law Conditionality and Resource Mobilization. The Foundations of a Genuinely 'Constitutional' EU?*, in *Verfassungblog.de*, 11 dicembre 2020, con un *link* al parere legale controverso; per gli A. la mobilitazione di risorse proprie non dipendenti dai bilanci degli Stati integrerebbe una *constitutional transformation*, mentre la dottrina, la Corte di giustizia e le istituzioni europee da anni avrebbero interiorizzato un linguaggio e categorie costituzionali che non corrispondeva alla reale fase di sviluppo dell'ordinamento europeo, definendo questo andamento «the category mistake of legal elites, that “as if” constitutional outlook».

<sup>71</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020, EUCO 22/20, CO EUR 17, CONCL 8, punto c), pag. 2.

<sup>72</sup> Cfr. per esempio A. KLUTH, *Merkel's Deal With Hungary and Poland Is a Compromise Too Far. For the Sake of an Important Budget and Stimulus Deal, the European Union is Close to Selling Its Democratic Soul*, 10 dicembre 2020, in *Bloomberg.com*, citato da P. LINDSETH, C. FASONE, *Rule-of-Law Conditionality*, cit.

modo che il rispetto della *rule of law* nella gestione dei fondi sia affermato da subito, sin dal 1 gennaio 2021, benché di fatto non applicabile<sup>73</sup>. In qualche maniera, si è detto, l'Europa come progetto comune è stata salvata.

I *Recovery Plans* restano aperti a molti punti interrogativi: la richiesta coerenza tra questi programmi e le *country specific recommendations* di politica economica e sociale redatte dalla Commissione europea, e più in generale il rapporto tra gli investimenti contratti con debito comune e la richiesta di riforme strutturali; lo spazio della discrezionalità statale nella definizione delle politiche sociali<sup>74</sup>. Ancora, resta tutto da scoprire se la Carta europea possa incidere come vincolo sia sugli obiettivi sostanziali cui la condizionalità mira, sia sulle modalità di implementazione tecnica del meccanismo, sotto forma di maggiore concertazione<sup>75</sup>.

Il contributo del semestre di Presidenza tedesca, inoltre, si è giocato anche su un altro piano, il coordinamento delle misure contro la pandemia. Nella primavera 2020 vi è stata una prima reazione isolata degli Stati nelle scelte sulla gestione dei confini e sulle misure per rallentare il contagio<sup>76</sup>. Con la Presidenza del semestre europeo, gli sforzi tedeschi sono stati rivolti a far germogliare una Unione per la salute, consistente nell'acquisizione di dati e nel coordinamento delle azioni. Risale all'iniziativa tedesca, inoltre, l'acquisto di vaccini ad opera della Commissione europea per tutti i 27 Paesi membri, evitando una concorrenza distruttiva tra Paesi economicamente e politicamente più forti e Paesi più deboli, con il vantaggio di presentarsi come soggetto unitario sia alle case farmaceutiche, sia agli attori politici extraeuropei, *in primis* Stati Uniti, Cina e Federazione Russa.

---

<sup>73</sup> Il Parlamento europeo, nel considerare storica l'approvazione di *budget* così significativi, dell'accordo interistituzionale e dei meccanismi del *Recovery*, ha tentato di circoscrivere e sminuire la portata delle Conclusioni di dicembre, ritenendole «superflue», in quanto le condizioni di applicazione del regolamento sono definite dal regolamento stesso e il Consiglio europeo non ha funzioni legislative, sicché nessuna dichiarazione politica del Consiglio europeo può intendersi come interpretazione della legislazione, ambito riservato alla Corte di giustizia; pertanto, l'applicazione del regolamento non può essere condizionata all'adozione di linee guida, poiché il testo approvato è chiaro e non necessita di ulteriori atti di attuazione; ancora, le Conclusioni del Consiglio europeo non potrebbero vincolare la Commissione nell'applicazione di atti giuridici, sicché la Commissione è in grado, in quanto guardiana dei Trattati, di garantire la piena applicazione del regolamento sin dalla sua approvazione. Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, sull'accordo Interistituzionale, sul regolamento sul meccanismo europeo Recovery e lo Stato di diritto*, approvata il 16 dicembre 2020 con 496 voti favorevoli, 134 contrari, 65 astenuti. Dopo l'approvazione della proposta di regolamento sul bilancio pluriennale 2021-2027 da parte del Parlamento, il 17 dicembre 2021 il Consiglio l'ha adottato all'unanimità. Tutti i materiali sono disponibili su <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-2021-2027-mff>, visitato il 24 febbraio 2021.

<sup>74</sup> Per queste domande, si veda M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento?*, in *LaCostituzione.info*, 25 luglio 2020.

<sup>75</sup> Le Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 17-21 luglio 2020 non citavano in alcun punto la Carta europea dei diritti fondamentali e, solo in un breve passaggio, accennano al Pilastro europeo dei diritti sociali (Allegato I, *Questioni orizzontali*, punto 17).

<sup>76</sup> Sulla successiva sostanziale tenuta dello spazio di Schengen, C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, cit., 765; per quanto attiene alle azioni di sostegno economico contro la pandemia, l'A. osserva che fino alla metà di maggio 2020 l'Europa ha reagito seguendo gli schemi consolidati ereditati dalla crisi economica, ragionando di MES e di prestiti soggetti a rigorose condizionalità macroeconomiche – come risulta anche dall'estratto del discorso di Angela Merkel citato in apertura del presente contributo – mentre il paradigma è cambiato con la proposta di NGEU, rispetto a cui l'asse Commissione-Parlamento ha posto come condizione irrinunciabile la sua integrazione nella programmazione di bilancio UE, spostando le misure di ripresa dal nodo della solidarietà al nodo del processo di integrazione in termini di distribuzione dei fondi strutturali, riforma delle risorse proprie, contenuto delle condizionalità per godere e mantenere finanziamenti (769).

In conclusione, rispetto alla crisi economica avviata nel 2008, come mostrano gli estratti dei discorsi di Angela Merkel citati in apertura, vi è stato un notevole cambio di passo delle iniziative della Repubblica Federale. Restano ancora numerosi temi aperti. Sul fronte tedesco interno, autorevoli giornali e parte dell'opinione pubblica rimangono contrari al debito europeo, mentre altre voci suggeriscono di rivedere le stesse clausole di pareggio di bilancio introdotte nella Costituzione tedesca nel 2009. Ancora, a livello europeo permane una divergenza tra governi, come quello italiano, per cui le politiche di debito europeo dovrebbero diventare strutturali e irreversibili, e governi, come quello tedesco, per cui esse sono temporanee e legate a un periodo di crisi<sup>77</sup>. La Cancelliera Merkel a settembre 2021 concluderà il suo mandato e, nel pieno del *Next Generation EU*, si tratterà di vedere quale punto di equilibrio si troverà nella rinegoziazione del Patto di Stabilità, attualmente sospeso, e più generale quale assetto assumeranno le linee di tensione tra Nord e Sud, Est e Ovest che la dottrina aveva individuato.

## 11. Quale comunità

Si vuole in conclusione riprendere uno sguardo generale sul rapporto tra integrazione sociale ed integrazione economica. Se si torna al legame tra norme primarie e politiche sociali, come oggetto dell'analisi svolta, il presente contributo ha proposto un continuo salto tra l'aspettativa implicita in norme primarie recanti diritti, quali fattori di sviluppo di una dimensione sociale, e l'iniziativa politica, prendendo come esempio, chiaramente del tutto parziale, uno dei principali protagonisti della costruzione europea, la Repubblica Federale Tedesca. Si è così tentato di mostrare come, pur in un contesto di persistenti scarse attribuzioni specifiche dei Trattati, nei diversi momenti analizzati la debolezza della dimensione sociale sia in definitiva dipesa dalla mancanza di una volontà politica condivisa. Vale la pena ribadire che questo andamento è emerso sia prima della Carta, quando principi generali del diritto di contenuto sociale avrebbero potuto esserci, ma non sono stati dichiarati, sia dopo la Carta, perché la frammentazione politico istituzionale ha pregiudicato l'attuazione di più intense politiche sociali a livello europeo, provocando l'erosione di quelle nazionali e, insieme, inducendo una ritrosia del giudice europeo a intervenire nella dimensione sociale, chiaramente nei limiti dei suoi poteri. La centralità della determinazione politica è dimostrata, da ultimo, dal fatto che le attuali iniziative in materia di indebitamento comune, in epoca di crisi economica espressamente rigettate da numerosi Stati, *in primis* proprio la Repubblica Federale Tedesca, stanno avvenendo a norme primarie invariate.

Ma conviene richiamare, da ultimo, la metafora della chiusura/apertura tratta da Maurizio Ferrera come linea di fondo del contrasto tra integrazione europea e sistemi nazionali di *welfare*. Si è detto che la metafora chiama in causa una dimensione di comunità definita e coesa, i cui membri sentono di essere uniti da legami di reciprocità rispetto ai rispettivi rischi e

---

<sup>77</sup> Sul tema R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivistaaic.it*, n. 3 del 2011, 20 settembre 2011. Già prima della pandemia, I. BUFACCHI, *Pareggio di bilancio, ora anche la Germania mette in discussione il dogma*, in *Ilsole24ore.com*, 12 maggio 2019, e ora M. FERRERA, *Next Generation EU e crisi, doppia partita per l'Italia*, in *Corriere.it*, 31 gennaio 2021.

bisogni. Ritorna, qui, una ulteriore profonda divisione nel dibattito sulla natura costituzionale dell'Unione europea e sulla sua stessa pensabilità come soggetto politico. Vi sono coloro che identificano questa comunità e i suoi confini inevitabilmente con lo Stato, unico soggetto nel cui ambito possano svolgersi legami di solidarietà politica connessi alla cittadinanza, quali i doveri di contribuzione e di difesa, che solo in quella realtà assumono significato perché strettamente legati alla democrazia politica<sup>78</sup>. Dall'altra parte, vi sono altri modelli di convivenza per cui, senza rinunciare agli Stati nazionali, è prospettabile una comunanza di destino, attraverso forme di vicinanza in cui l'intensità del legame non è così forte come nelle comunità statuali, ma neppure del tutto assente, innescandosi una capacità di immedesimazione e assunzione di responsabilità verso gli altri<sup>79</sup>.

Lo stesso dilemma è stato proposto in chiave di filosofia politica, contrapponendo il cittadino cosmopolita, indifferente al luogo in cui vive, disposto ad una generosità astratta fondata sulla condivisione di temi globali, ma lontani, e confidente in una sostanziale amministrativizzazione della soluzione dei problemi comuni, e il cittadino nazionale, legato da una comunanza di legami in cui la vicinanza reale induce indignazione, conflitto politico, lotta e rivendicazione. Le politiche sociali troverebbero sede solo in questo secondo circuito, l'unico entro cui possa parlarsi di una visione politica dei problemi e di una responsabilità nella loro soluzione, mentre nel primo esse ritornerebbero alla veste della carità ottocentesca, volta a scongiurare disordini sociali da parte di chi del benessere già gode<sup>80</sup>.

Ebbene, in entrambe le prospettive, costituzionale e di filosofia politica, la domanda è: la comunità cui si fa riferimento è un elemento dato o un elemento forgiabile? Ben prima di un ordinamento politico normativo, l'Europa è nata come concetto storico, determinato da fattori sociali, politici e culturali che hanno portato a definire i tratti comuni di una civiltà – evidentemente maggiori degli elementi di distinzione<sup>81</sup>. Ancora oggi, gli elementi distintivi della società europea sono identificati nella ricerca di equilibrio tra libertà, eguaglianza e solidarietà<sup>82</sup>. Forse,

---

<sup>78</sup> Molto chiaramente, M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, cit., 379; paiono essersi inverte le sue parole, per cui: «Una maggiore incisività in materia sociale dipenderà, dunque, più dalla volontà politica che dal tenore testuale delle disposizioni di riferimento o dal formale riconoscimento dei singoli diritti sociali [...]». Nel senso di cui nel testo: «Proprio in campo sociale l'assenza di significativi doveri di solidarietà determina conseguenze rilevanti in ordine agli stessi diritti. I diritti sociali in tanto possono esistere in quanto sono sostenuti da corrispondenti doveri di solidarietà, sia perché questi doveri indicano la volontà di sancire l'eguale appartenenza ad una comunità nella quale ci si identifica, sia perché il soddisfacimento di quei diritti richiede mezzi che solo l'assolvimento di doveri di solidarietà può fornire. Questi doveri, a livello europeo, non ci sono, e ciò dimostra che l'Unione non è una comunità politica in senso proprio».

<sup>79</sup> Il riferimento è alla comunità di vicinato di Max Weber, come rapporto tra enti, ripresa da M. FERRERA, *Rotta di collisione, Euro contro welfare?*, cit., 127, insieme principio di ospitalità come solidarietà tra individui priva di reciprocità, richiamando la Pace perpetua di Kant, 132-134; l'A. insiste in più punti sulla necessità di ricostruire una dimensione simbolica, di dover essere, attraverso un dibattito aperto ed esplicito sulla democraticità e l'equità dell'Unione quali caratteri fondamentali di una dimensione sociale, ricostruendo un «retrotterra ideativo» capace di definire le politiche, 105, 122.

<sup>80</sup> A. SOMEK, *The Social Question in a Transnational Context*, LEQS paper n. 39 del 2011, June 2011, e più ampiamente Id., *The Cosmopolitan Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2014, su cui il Simposio di M. DANI, M. GOLDONI, A. GUAZZAROTTI, G. ITZCOVICH, A. SOMEK, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4 del 2017, 887-937.

<sup>81</sup> Si veda L. FEBVRE, *L'Europa. Storia di una civiltà*, con prefazione di G. Crainz, Donzelli editore, Roma, 2019, raccolta delle lezioni tenute al Collège de France nel 1944-1945, nel senso storico di Europa che non ha confini geografici, ma è civiltà comune in cui gli uomini si riconoscono in un insieme di costumi e di valori intellettuali, politici e religiosi costruiti nel corso del tempo.

<sup>82</sup> M. FERRERA, *Rotta di collisione, Euro contro welfare?*, cit., XVI.

la maggiore debolezza della Carta europea, che ne ha determinato la scarsa incisività sulle politiche, dipende dall'essere stata scritta a tavolino, senza il retaggio di esperienze storiche vissute alle spalle, come lo erano stati i fatti alla base delle prime Comunità europee, ricordati dallo stesso Helmut Schmidt nel discorso richiamato in apertura. Ma se l'Europa è un concetto storico, prima ancora che politico e istituzionale, vi possono essere margini perché dalle norme primarie sprigionino le insite potenzialità normative e valoriali sulla base nuovamente di una costruzione storica di vite vissute, che diventi scelta politica.