

Diritti sociali, istituzioni, risorse e la sfida dell'effettività, in *Ragion Pratica*, 1/2019

Social rights, institutions, resources and the challenge of effectiveness

Caterina Ventimiglia

Ricercatrice in Diritto Amministrativo

Università degli Studi di Palermo

Dipartimento di Giurisprudenza

Via Maqueda 172

90134 – Palermo

caterina.ventimiglia@unipa.it

Abstract: This article concerns the effects of the financial and economic crisis on the effectiveness of social rights and on the sustainability of social spending. The Author discusses the relationship between rights and resources and between rights and institutions in order to deepen the factors that produce inequality in EU and in its member states. The article revises the European Pillar of Social Rights, criticizing the lack of innovative content and its impossibility to found the revival of a social Europe.

Keywords: social rights, Welfare state, European Pillar of Social Rights, economic and financial crisis, inequalities.

1. Lo spazio europeo e l'integrazione attraverso le politiche di convergenza relative ai modelli di inclusione e protezione sociale

Da diversi decenni, è noto che il dibattito sui diritti sociali investe due nodi tematici fondamentali: da un lato, la definizione giuridica del loro contenuto e la qualificazione della posizione giuridica della pretesa che in essi si esprime¹; dall'altro, più di recente, assume

¹ Sull'inquadramento definitorio dei diritti sociali, e sull'evoluzione segnata dalla parabola del Welfare state, anche per i vasti riferimenti bibliografici, cfr. i contributi fondamentali di Giannini 1977: 205 ss.; Corso 1981: 755 ss.; Cassese 1986: 253 ss.; Baldassare 1989: 1ss.; Pastori 1993: 1081 ss.; Luciani 1995: 97 ss.; Torchia 2005: 25 ss.; Giorgis 2006; 1903 ss.; Massera 2009: 2009; inoltre, sia consentito il rinvio a Ventimiglia 2013: 1-84; nell'attuale dibattito, cfr. i contributi raccolti nel recentissimo volume curato da Merloni, Pioggia 2018; inoltre, cfr. i contributi in *Giuristi e stato sociale*, 2017; Civitarese Matteucci,

rilievo la questione della composizione della relazione giuridica tra due elementi eterogenei, ossia tra le risorse economiche disponibili per il finanziamento della spesa sociale e l'effettività di tali diritti, in termini di condizionamento ammissibile delle prime sui secondi, che risulterebbero quali diritti *finanziariamente condizionati* al cospetto dei contenuti possibili dell'organizzazione pubblica dei servizi e delle prestazioni, nei limiti segnati dalla stagione, ormai strutturale e globale, di crisi fiscale ed economico-finanziaria degli stati e delle pubbliche amministrazioni².

Invero, nell'attuale stagione di crisi, l'attenzione per l'*interpositio legislatoris*, quale fenomeno giuridico ed elemento costitutivo condizionante il contenuto dei diritti sociali – che, tradizionalmente, ha segnato i contenuti del dibattito in ordine all'individuazione della platea dei soggetti attivi titolari della pretesa e dei soggetti passivi impegnati nell'adempimento delle prestazioni, del contenuto essenziale delle prestazioni e dei livelli quantitativi, qualitativi e temporali delle medesime – è da ritenere, in parte, superata.

In ordine ai diritti sociali, emerge una nuova *programmaticità* di contenuto economico, che trae origine nella dimensione costituzionale e sul piano delle legislazioni nazionali, nelle quali, in generale, è sancito il rigoroso rispetto dei limiti e delle esigenze finanziarie e di (equilibrio di) bilancio dello stato e degli altri livelli di governo³, che ne condiziona fortemente l'effettività, in termini di sostenibilità dei costi⁴, correlati anche agli effetti regressivi della universalizzazione dei servizi⁵, ed all'andamento crescente della spesa sociale, per l'effetto moltiplicatore del catalogo aperto dei diritti sociali, caratterizzato dall'inserimento costante di nuovi diritti⁶.

Halliday 2017, nel quale si approfondisce il tema in riferimento a cinque dimensioni nazionali (Regno Unito, Francia, Germania, Italia e Spagna); inoltre, Pioggia, Bartolini 2016: 9-55; inoltre, cfr. Ferrera 2016: 475 ss.; Facchi 2016: 471 e ss.

² In termini generali, sulla crisi del welfare state, sulle relazioni fra servizi e diritti e sull'influenza delle dinamiche organizzative e finanziarie sulle politiche di garanzia dei diritti sociali, *ex multis*, Corso 1981: 757 ss.; Merusi 1990, 28 ss.; Id. 2012, 483 ss.; Pastori 1993: 1081 ss.; Boscolo, Cafagno 2006: 85 ss.; Perez 2013: 107 ss.; i contributi in Gambino 2015. Recentemente, Bilancia 2016; Id. 2014; Caruso 2016; Mercati 2016; Poggi 2017; Corti, 2017.

³ Sul tema, assai vasto, del primato dell'interesse finanziario ed il suo impatto sui compiti pubblici, anche nella dimensione del rapporto dell'Unione europea con gli ordinamenti nazionali, anche per gli ampi riferimenti bibliografici, cfr. Chiti, Vesperini 2018: 227 ss.; Ursi 2016: 351-434.

⁴ Perez 2013: 110 ss.; Id. 2017: 53 ss.

⁵ In questi termini, Corso 1981: 782 ss.

⁶ Sul punto, come noto, è assai critica sul contributo dei giuristi, e soprattutto degli amministrativisti, nella propensione ad inventare nuovi diritti insensibili al loro costo, in quanto interpretati come assoluti ed

Allo stato, se rimangono acquisite le divergenti dimensioni definitorie dei diritti sociali che i diversi orientamenti hanno radicato, con argomenti differenti, nel principio fondamentale dell'uguaglianza sostanziale⁷, nel principio personalista della dignità umana⁸, nella sovranità del popolo⁹, o ancora nella pretesa di prestazioni pubbliche finanziariamente condizionate ed orientate al superamento di situazioni di bisogno economico-sociale¹⁰, tuttavia, la questione definitoria non può ritenersi del tutto superata né tantomeno esaurita: essa dovrebbe ritenersi ancora correlata alla spinta innovatrice di continue positivizzazioni – sovranazionali, costituzionali o a livello di normazione primaria dei singoli stati – tra le quali deve annoverarsi la recente proclamazione interistituzionale dell'*European Pillar of Social Rights* da parte della Commissione europea, del Consiglio UE, e del Parlamento europeo, in occasione del Vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita di *Goteborg*¹¹.

Il motivo d'interesse scientifico che fonda una più ampia e approfondita riflessione sui contenuti dell'*European Pillar of Social Rights* è, in particolare, quello di verificare l'impatto giuridico sul versante definitorio dei diritti sociali ed individuare quali strumenti o forme di garanzia sono poste a presidio della loro effettività. Entrambi gli aspetti sono determinanti al fine di individuare se, in questo caso, i diritti sociali costituiscono l'oggetto di una codificazione unitaria, e di uno statuto anche unitario di protezione giurisdizionale, immediatamente esigibile dal singolo, quale disciplina di superamento della standardizzazione (in termini di dequotazione) dei diritti sociali come *diritti legali* in ragione della vasta disomogeneità del contenuto (relativizzante e parcellizzante) che ne

espressione di una incommensurabile cittadinanza amministrativa che non può essere finanziariamente condizionata, la riflessione di Merusi 2012: 490.

⁷ Sul fondamento teorico radicato nel principio costituzionale dell'uguaglianza sostanziale, cfr. Romagnoli 1975: 162 ss.; Caravita 1984: 27 ss.; D'Aloia 2002: 75 ss.; Caretti Tarli 2017: 230 ss.

⁸ Per un approfondimento, cfr. i contributi raccolti in Cavallo Perin, Lenti, Racca, Rossi 2010; inoltre, cfr. Repetto 2016: 247 ss.

⁹ Oltre il riferimento alla prospettiva interpretativa in Ventimiglia 201: 64 ss., cfr. Perfetti 2013: 61 ss.

¹⁰ Sul punto, ancora attuale la riflessione di Corso 1981: 782 ss.; Merusi 1990: 28 ss.; Id. 2012: 483 ss.; Torchia 2005.

¹¹ La proclamazione interistituzionale è avvenuta con la firma dell'*European Pillar of Social Rights* a cura di Antonio Tajani, di Juri Ratas, e di Jean-Claude Juncker, in occasione del Vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita di Goteborg (Svezia, 17 novembre 2017). Sui fattori e sugli elementi preparatori, cfr. A. Ciancio 2016; nella prospettiva attuativa, cfr. Luther 2018: 49 ss.

connota la disciplina nei diversi ordinamenti e della complessa articolazione dei regimi di tutela in sede giurisdizionale¹².

In tale prospettiva, come si vedrà, la ricostruzione del rapporto tra diritti sociali, istituzioni e risorse costituisce un tema fondamentale che, nell'attuale dibattito, tende a sovrapporsi alla prospettiva del rilancio dell'Europa sociale che, come noto, trae origine nel solco delle reazioni all'attuale crisi del processo di integrazione europea¹³.

In via preliminare, si può osservare che le fasi preparatorie del documento evidenziano un intenso ed inedito dialogo tra le istituzioni e le parti sociali: la Comunicazione della Commissione europea (26 aprile 2017) al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni, solo dopo avere raccolto i rilevanti contributi di una vastissima consultazione pubblica¹⁴, ha proposto l'adozione del Pilastro europeo dei diritti sociali quale ulteriore strumento e fase di valorizzazione dei diritti sociali, che vengono considerati il motore pulsante per l'avvio di una nuova stagione di integrazione europea, questa volta fondata sulla necessità della convergenza delle politiche pubbliche e delle legislazioni degli stati nazionali, orientata alla più ampia integrazione delle politiche economiche e monetarie con concorrenti modelli di crescita e di sviluppo sostenibile, ancorati a concrete finalità di inclusione e protezione sociale.

¹² In particolare, ad avviso di chi scrive, il carattere fondamentale dei diritti sociali è ancorato all'inquadramento teorico in termini di espressione della sovranità del popolo e quindi, nella prospettiva che essi partecipano, al pari dei diritti di libertà, alla garanzia del primato della persona nell'ordinamento giuridico. Su tale prospettiva definitoria, a confronto con quelle di diverso contenuto, sia consentito il rinvio agli approfondimenti contenuti in Ventimiglia 2013: 67 ss.

¹³ Sulle diverse matrici della crisi europea e l'impatto sui diritti, cfr. i contributi in Merloni, Pioggia 2018; Bilancia 2018; Torchia 2017 e, in particolare, D'Alberti 2017: 145 ss., Perez 2017: 53 ss., Napolitano 2017: 101 ss. Sulle ricadute anche in termini di integrazione amministrativa Marchetti 2018: 509 ss; sugli strumenti a disposizione delle amministrazioni pubbliche per fronteggiare la crisi economica, cfr. Travi, Occhetti, Gambino 2018: 241 ss.; Cavallo Perin, Racca 2018: 265 ss.; Bombardelli 2018: 297 ss.

¹⁴ Nel 2016, da marzo a dicembre, la Commissione europea ha svolto una consultazione pubblica per raccogliere osservazioni su un progetto preliminare del Pilastro europeo dei diritti sociali, iniziativa che si inserisce nel contesto segnato, altresì, dal Libro bianco sul futuro dell'Europa (cfr. COM(2017)2025 del 1° marzo 2017) e dall'approvazione del Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa (cfr. COM(2017)206 del 26 aprile 2017). Il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sul pilastro dei diritti sociali (cfr. 2016/2095(INI)). Il Comitato delle Regioni ha adottato il parere dell'11 ottobre 2016 (cfr. CDR 2868/2016) e il Comitato Economico e Sociale Europeo ha adottato il parere del 25 gennaio 2017 (cfr. SOC/542-01902-00-01-ac). La Commissione ha, inoltre, ricevuto contributi da 21 governi nazionali (Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Svezia, Regno Unito e Ungheria) e i ministri hanno discusso il pilastro in varie sessioni del Consiglio.

In termini generali, questa ulteriore tappa del processo sovranazionale di codificazione giuridica dei diritti sociali, rispetto all'ultima stagione inaugurata, come noto, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁵, può considerarsi necessitata dalla concorrenza di tre fondamentali fattori di ordine giuridico-economico in rapporto di reciproca influenza.

Nel tempo, la cittadinanza europea¹⁶, quale status giuridico denso di dichiarazioni di principi e diritti e, dunque, anche di significati aggiuntivi rispetto alla cittadinanza nazionale, ha reso più evidenti le asimmetrie di contenuto presenti nelle costituzioni e nelle tradizioni legislative nazionali in relazione ai diritti sociali riconosciuti ed alle prestazioni pubbliche esigibili dalle organizzazioni amministrative (deputate alla tutela della salute, del diritto al lavoro, all'assistenza sociale).

Inoltre, la stessa dimensione dell'Europa quale spazio globale (giuridico, economico e sociale) ha innescato il confronto tra diritti sociali e prestazioni pubbliche e, di conseguenza, l'emersione di nuove e più complesse forme ed espressioni di disuguaglianze rinvenibili nei differenti sistemi nazionali di Welfare ed, in parallelo, ha generato l'ingresso di nuove istanze di tutela orientate al risultato dell'allineamento giuridico della dimensione attuativa del principio d'uguaglianza e del valore della dignità dell'uomo, entro i confini degli ordinamenti giuridici nazionali, nei quali, invece, le garanzie – insite nelle formule costituzionali che danno riconoscimento e garanzia a tali diritti – si misurano con il fenomeno, assai complesso e variegato, dell'*interpositio legislatoris*, che seleziona ed identifica, di volta in volta, i presupposti sociali rilevanti (in termini di comportamenti umani, stato di bisogno e di necessità), gli interventi riconducibili alla sfera politico-istituzionale (le politiche pubbliche di prestazione), ed i fattori economici condizionanti (le risorse finanziarie disponibili nell'attuale stagione della crisi fiscale ed economico-finanziaria dei soggetti istituzionali e delle pubbliche amministrazioni).

¹⁵ Sul tema complesso della giuridicità della Carta ed anche della connessa effettività dei diritti sociali, in epoca antecedente al recepimento con il Trattato di Lisbona (2007), cfr. Spadaro 2001: 257 ss., Giubboni 2003: 232 ss. Successivamente al Trattato, cfr. Manganaro, Romano Tassone, Saitta 2012; Ziller 2011: 539 ss.

¹⁶ Sul tema complesso della cittadinanza, anche per gli ampi riferimenti bibliografici, cfr. Manganaro 2004, Celotto 2005; Rea 2006; Morrone 2014; Pioggia, Bartolini 2016; Baraggia 2017; Caridà 2017.

Sull'incidenza di tali fattori, si sovrappongono gli effetti della crisi economico-finanziaria dell'ultimo decennio¹⁷, della *Brexit*¹⁸ e degli imponenti flussi migratori¹⁹, in termini di rilevanti conseguenze sul tessuto istituzionale, costituzionale ed amministrativo dell'Unione europea²⁰ che, soprattutto, registra l'aggravamento complessivo delle disuguaglianze, in termini di impatto sociale della crisi ed il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica anche attraverso rigorose misure di contenimento della spesa sociale.

In tale scenario, gli orientamenti più recenti hanno identificato una stretta corrispondenza tra crisi economica e crisi (di effettività) dei diritti sociali²¹, approfondendo gli elementi caratterizzanti la complessità di tale fenomeno – al contempo giuridico, politico, economico e sociale – sia nello spazio europeo che in riferimento ad alcuni ordinamenti nazionali.

Si deve osservare che la connessione tra fattori economico-finanziari e l'attuazione dei sistemi di protezione sociale è oggetto d'analisi anche nella Comunicazione della Commissione, laddove si identificano gli elementi di contesto e le finalità perseguite con il Pilastro europeo dei diritti sociali: «è parte integrante degli sforzi volti ad avviare un nuovo processo di convergenza all'interno dell'Unione economica e monetaria. Esso si basa sulla convinzione che la convergenza verso migliori risultati socioeconomici, la resilienza sociale e l'equità sia il fondamento necessario per un'Europa più integrata e stabile e che ciò sia una priorità per la sostenibilità dell'Unione economica e monetaria. Guardando al futuro, il successo della zona euro dipende in gran parte dall'efficacia dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale nazionali e dalla capacità dell'economia di assorbire gli shock, di adattarsi rapidamente e di far fronte in modo efficace alle conseguenze sociali. Esso dipende anche dalla capacità delle economie nazionali di migliorare il tenore di vita e il potenziale di crescita. Ciò richiede un'istruzione e una formazione di elevata qualità e

¹⁷ Sul tema, anche per i riferimenti bibliografici, cfr. Cassese 2017: 163 ss.; Torchia 2017; Perez 2017: 53 ss; Bilancia 2016; Mercati 2016: 375 ss.; Gillingham 2016; Morrone 2014, Zielonka 2014; De Witte 2013;

¹⁸ Sul tema, Bradley 2017; Chiti 2017: 349 ss.

¹⁹ Savino 2017; Cortese, Pellacani 2017; Corsi 2016; Panzera, Rauti, Salazar, Spadaro 2016.

²⁰ Sulle conseguenze di tali fattori di crisi sull'amministrazione dell'Unione europea, nel contesto delle spinte disintegratrici e tentazioni di *ritorno* agli stati e sulla retrocessione della componente comunitaria a favore del modello intergovernativo, cfr. Marchetti 2018: 509 ss.

²¹ Sul tema, cfr. le lucide riflessioni dei contributi raccolti nella Parte II (Economic Crisis and social rights) del volume Merloni, Pioggia 2018 e, in particolare Brancasi, Marzuoli (The function of redistribution between crisis and inclusion) 123 ss., Civitarese Matteucci, Halliday (Constitutional law and social welfare after the economic crisis), Gambino, Pappano, Caruso, Nocito, Gerbasi, Loprieno, D'Alessandro (Social rights and the economic and financial crisis. Problems and Perspectives); inoltre, cfr. Matsaganis 2018; Poggi 2017; Gambino 2015; Bilancia 2014.

mercati del lavoro ben funzionanti, che consentano una corretta allocazione delle risorse, ma anche sistemi di protezione sociale ben concepiti, atti a fornire una stabilizzazione automatica efficace, prevenire e ridurre la povertà e sostenere il reinserimento nel mercato del lavoro»²².

Dunque, l'*European Pillar of Social Rights* intercetta e traduce l'esigenza di riavviare il processo di integrazione europea, valorizzando la linea ideologica di una più efficace politica di coesione economico-sociale tra i Paesi dell'UE, nell'implicita affermazione del «principio di solidarietà responsabile interstatale»²³, che starebbe prendendo forma nell'attuale congiuntura economico-finanziaria, in funzione *costituente* per la realizzazione di un'effettiva unità politica europea, fondata anche su politiche di protezione sociale comuni.

Come è stato osservato nel recente dibattito, i diritti sociali recano con sé l'idea di vedere realizzata una nuova UE, in grado di assicurare un differente e più equo modello di convivenza, attraverso la tutela effettiva del mercato del lavoro e dei diritti sociali che – insieme agli altri diritti proclamati nella Carta di Nizza e, più in generale, ai principi comuni affermati come valori dell'Unione europea dall'art. 2 del Trattato di Lisbona – si possono considerare il primo nucleo *sostanzialmente costituzionale* su cui si fonda l'Unione europea e su cui dovrebbe poggiare l'auspicata Federazione europea²⁴.

Tuttavia, l'impulso ad una nuova fase di convergenza giuridica delle politiche sociali contiene il nodo irrisolto della distribuzione delle competenze, la quale ha, da sempre, registrato il ruolo marginale delle Istituzioni europee, incentrato sulle politiche *proclamatorie* o promozionali dei diritti sociali e su interventi diretti ma frammentari, orientati, in modo prevalente, alla gestione distributiva di aiuti di carattere finanziario per aree, regioni e territori con elevati indici negativi di sviluppo economico-sociale.

Sul ruolo dell'Unione europea e sulle prospettive future di un suo rafforzamento, spesso letto come un *ritorno* alla sovranità degli stati²⁵, rimangono attuali e condivisibili le

²² Cfr. le conclusioni della Comunicazione adottata dalla Commissione del 26 aprile 2017.

²³ In questi termini, Morrone 2014: 84.

²⁴ Cfr. Cianco 2016: 5 ss.

²⁵ In argomento, nel quadro delle riflessioni che intendono analizzare le possibili soluzioni giuridiche alla crisi delle istituzioni e dei diritti sociali e, tra queste, alla soluzione alternativa «between returning to state sovereignty and strengthening the European Union» cfr. la lucida riflessione di Merloni Pioggia 2018: 1-24.

considerazioni che, pur ritenendo il *Bill of Rights* del vecchio Continente in materia di diritti sociali ancorato saldamente ai contenuti della CEDU (1950), della Carta sociale Europea (1961-1996) e della Carta di Nizza (2000) recepita dal Trattato di Lisbona (2007), evidenziano in senso critico come siano ancora i diritti sociali a costituire la cartina di tornasole dell'imperfezione che ha contraddistinto il lungo processo di integrazione europea, poiché, se, da un lato, l'Unione è stata in grado di operare un'ampia redistribuzione *territoriale* di aiuti finanziari nei diversi cicli delle c.d. politiche di coesione sociale in favore degli stati e delle Regioni, dall'altro, non appare che sia mai «riuscita a costruire un vero sistema di attribuzione “individuale” di diritti sociali»²⁶.

In tale cornice, l'analisi dei contenuti del Pilastro europeo dei diritti sociali può consentire di cogliere gli eventuali fattori positivi di discontinuità rispetto al modello incompiuto dell'Europa sociale e dell'effettività dei diritti sociali; può altresì confermare la permanenza di asimmetrie irrisolte, riconducibili alla complessità strutturale delle relazioni tra i tre fattori di riferimento (diritti sociali, istituzioni e risorse), anche nell'attuale fase del rilancio del processo di integrazione europea attraverso i diritti.

2. La crisi economica e la crisi d'effettività dei diritti sociali: analisi delle relazioni tra diritti e risorse

Al fine di comprendere le finalità e gli obiettivi che l'*European Pillar of Social Rights* intende e può conseguire, è necessario inquadrare il contenuto della connessione (giuridica ed economica) tra crisi economica e crisi dei diritti sociali, ossia tra diritti e risorse, la quale ormai costituisce la premessa fondamentale delle analisi che intendono indagare le criticità

²⁶ Cfr. Spadaro 2011; argomenti ripresi da Caruso 2016: 12 ss., secondo cui l'approccio interpretativo strettamente economico debba essere considerato alla luce delle numerose disposizioni che sembrano dimostrare che la tematica dei diritti sociali entri a pieno titolo nell'ambito d'azione delle istituzioni europee: tra gli altri, il riferimento è all'art. 2 del Trattato sull'Unione europea, che individua fra i valori fondamentali anche quello della solidarietà; all'art. 3, che assegna all'Unione il perseguimento di obiettivi in materia di piena occupazione, di lotta all'esclusione sociale, e alle discriminazioni e quelli in materia di promozione della giustizia sociale; all'art. 4, par. 2, lett. b), che assegna la politica sociale alla competenza concorrente tra stati membri e Unione europea; all'art. 6, che riconosce i diritti ed i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e prevede l'adesione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; complessivamente, al Titolo X dedicato alla *politica sociale* dell'Unione, che contiene una più analitica descrizione identificativa di alcuni diritti sociali rilevanti nel contesto europeo.

In ogni caso, nell'evoluzione del processo di integrazione europea, evidenzia il connotato mercatistico di qualsivoglia disciplina comunitaria correlata al fenomeno dei diritti sociali, Mondini 2003: 269 ss. Per un inquadramento generale del tema, cfr. Giubboni 2012.

strutturali e gli effetti delle relazioni sistemiche tra moneta e mercato, bilanci pubblici e debiti sovrani, che si registrano anche sul versante del finanziamento dei diritti sociali.

E' noto che, nell'ampio dibattito dedicato a tali temi, appare condivisa l'idea che la politica monetaria ed il funzionamento del mercato unico, gli effetti finanziari sul riequilibrio delle bilance commerciali e finanziarie intracomunitarie, gli esiti degli interventi statali sui bilanci nazionali si scompongono, complessivamente, in effetti e conseguenze asimmetriche, lungo la frattura rappresentata dai confini territoriali degli stati europei: in particolare, le disfunzioni strutturali vengono attribuite alla «cattiva interconnessione tra dimensione nazionale e dimensione europea dei diversi interventi che, insistendo sullo stesso ambito materiale e territoriale²⁷, si intrecciano disarticolando i reciproci effetti, di norma squilibrando il sistema finanziario comune»²⁸.

Il rilievo di tali asimmetrie è interpretato alla luce della considerazione d'ordine generale in base alla quale il costo del lavoro, i tassi di occupazione e di disoccupazione, la redistribuzione di ricchezza a mezzo dei diritti sociali costituiscono tutti fattori rilevanti, per gli effetti esercitati in termini di riequilibrio macroeconomico nell'area Euro.

Sul tema dei diritti sociali, la questione che si pone è la deriva rappresentata dall'attuale emersione di automatici fenomeni di disuguaglianza nel livello di garanzia delle prestazioni sociali tra i diversi stati membri, generata dalla visibile tendenza degli stati, in condizioni economiche più favorevoli e con tassi di disoccupazione più bassa, ad espandere la spesa sociale per sostenere la domanda interna, in contrapposizione all'andamento che si registra negli stati in deficit, chiamati a fronteggiare l'urgenza delle conseguenze della crisi economica e dell'alto tasso di disoccupazione sui diritti delle persone, invece costretti ad attuare modelli di austerità, incidenti in modo considerevole anche sulla spesa sociale²⁹.

²⁷ Sul tema dell'impatto della crisi sulle amministrazioni regionali e locali in Europa, cfr. la lucida analisi comparata di Vandelli 2018: 98 ss.

²⁸ Sul punto, Bilancia 2014: 1; inoltre, cfr. Gambino 2015, ove l'analisi sviluppata nei contributi, muovendo dalla costituzionalizzazione del vincolo del pareggio di bilancio in Italia, Spagna e Francia, considera le norme costituzionali che riconoscono i diritti fondamentali della persona come norme vincolanti indicative di ordini di priorità nelle scelte allocative delle risorse affidate ai legislatori ed alle amministrazioni.

²⁹ Sull'impatto sociale della crisi, illustra le conseguenze fino alla quarta fase inaugurata dal Fiscal Compact, Poggi 2017: 9 ss.; per una lucida analisi dei fattori di crisi, dei riflessi sui livelli di governo nazionale (in termini di riduzione dello stato) ancora attuale la riflessione di Napolitano 2010: 1303, e gli approfondimenti – ivi contenuti – della crisi finanziaria greca a cura di L. Xenou, della crisi spagnola a cura di C. Plaza Martin, della crisi tedesca a cura di M. Goldmann, della crisi inglese a cura di A. Miraglia.

Come è stato osservato nel contesto delle riflessioni sul futuro dell'Europa sociale³⁰, il Welfare state si è trovato condizionato da una doppia stretta: non soltanto nel momento in cui la domanda di protezione sociale è aumentata a causa del peggioramento della crisi economica, la sua offerta è fortemente diminuita a causa delle misure straordinarie o strutturali varate nei singoli ordinamenti; ma, negli ultimi anni, sembrano prevalere scelte di breve termine, che spostano le soluzioni da adottare a dinamiche e contesti successivi di programmazione, in ragione del clima di tensione generato dalla frammentazione politica, sociale ed economica, anche esposta a continue emergenze (immigrazione, profughi, terrorismo, movimenti xenofobi).

Sotto tale profilo, è stato acutamente osservato che il *nuovo diritto europeo della crisi* espone a continua revisione – e mette a rischio la stessa permanenza – dei modelli nazionali di stato sociale che, allo stato, sperimentano politiche e strumenti redistributivi e di inclusione sociale³¹.

Il tema dell'effettività dei diritti sociali incontra, inoltre, ulteriori elementi di debolezza in ordine ai quali le analisi sono destinate a rimanere incompiute: infatti, sul terreno dell'identificazione degli effetti di lungo periodo prodotti dai tagli alla spesa sociale, non può che condividersi la riflessione di quella parte della dottrina³² che ritiene non misurabile il *quid* di svantaggio, ossia il danno al capitale umano inferto alle attuali ed alle future generazioni, per l'effetto dirompente – e per l'impatto non immediatamente visibile – della marginalizzazione/riduzione della spesa per l'istruzione e la cultura, per la ricerca, per i servizi per l'infanzia, per la sanità, per il sostegno al reddito delle famiglie più povere, per l'assistenza e la previdenza sociale, per il sostegno all'occupazione.

Un'ulteriore riflessione critica emerge sul versante della connessione tra crisi economica ed effettività dei diritti sociali, atteso che non può ritenersi che la primaria finalità delle

³⁰ Cfr. Merloni, Pioggia 2018: 123 ss.; Matsaganis 2018: 169, approfondisce i dati Eurostat secondo cui, tra il 2009 e il 2014, la spesa pubblica totale in termini reali è aumentata dell'8% in Italia e del 5% in Spagna, mentre è diminuita del 6% in Portogallo e del 32% in Grecia, mentre gli investimenti pubblici sono stati tagliati in modo più vertiginoso in tali Paesi del Sud Europa (del 28% in Italia, del 50% in Spagna, del 54% in Grecia, del 60% in Portogallo); in ordine alla spesa sociale, tra il 2009 ed il 2014, la spesa per le pensioni è scesa in Grecia (8%), sarebbe rimasta uguale in Italia, mentre è continuata a crescere in Portogallo (10%) ed in Spagna (14%). Un andamento divergente si riscontra per la spesa relativa ad altre prestazioni sociali la quale, sanità inclusa, è stata tagliata in tutti i Paesi considerati (6% in Italia, 12% in Portogallo, 21% in Spagna, 37% in Grecia).

³¹ Cfr. Brancasi, Marzuoli 2018: 123 ss.; Giubboni 2017: 553 ss.;

³² Cfr. Matsaganis 2018: 170.

politiche pubbliche di austerità – nazionali e sovranazionali – possa ritenersi conseguita: in generale, appare evidente che le misure di riduzione della spesa sociale non abbiano prodotto gli effetti voluti, ossia la ripresa economica, ma abbiano generato un effetto negativo conseguente: la sfiducia nella capacità dell'U.E. di «essere un vero e proprio sistema politico e non solo un mercato interno. Un sistema, cioè, capace di mirare principalmente al bene dei consociati»³³.

Fermi gli elementi d'analisi richiamati, essi vanno considerati nel contesto dell'evoluzione del processo di integrazione europea, la quale, altresì, registra un'accresciuta interdipendenza tra i Paesi, nella quale tanto le utilità, quanto le esternalità negative prodotte da un soggetto agente/istituzione sono capaci di ripercuotersi su altri soggetti, al di fuori anche delle regole di funzionamento del mercato.

Su tale fenomenologia, con argomenti diversi, è stato sostenuto che, non trovando soluzioni correttive nei meccanismi del mercato, tale interdipendenza richiamerebbe il ruolo essenziale della politica e del dialogo intergovernativo quali strumenti efficaci per contemperare gli opposti interessi di chi crea e di chi subisce *spillovers* negativi³⁴, e quindi per temperare gli eccessi giuridici ed economici della globalizzazione, a condizione di tornare a riconoscere alla politica nazionale il fondamentale compito di pesare svantaggi e vantaggi e di redistribuire guadagni e perdite secondo compromessi accettati dai gruppi sociali³⁵.

Se la fenomenologia dell'interdipendenza può portare alla valorizzazione strumentale delle politiche nazionali, secondo altri, la crisi economica senza precedenti, il terrorismo internazionale, le migrazioni di massa, le tensioni sociali che sfociano in pretese di prestazioni richiederebbero l'avvio di una rinnovata stagione in termini di ulteriori avanzamenti dell'integrazione europea, anche se, allo stato, sembra sul punto di sfaldarsi e dissolversi nella fase di crisi aperta vistosamente dalla *Brexit*³⁶.

³³ Cfr. Poggi 2017: 11, la quale richiama la riflessione di Luciani 2000.

³⁴ Cfr. Farina 2017: 812 ss.

³⁵ Cfr. D'Alberti 2017: 145 ss.; Matsaganis 2018: 166.

³⁶ In particolare, sulla *Brexit*, cfr. A. W. Bradley, 2017: 3 ss.; Chiti 2017: 349 ss.; Roma 2017: 771 ss. Per un approfondimento dei temi correlati alla crisi europea, v. Torchia 2017; in senso critico, sulle premesse fondative dell'integrazione europea e sui fattori di crisi dell'unione economica e monetaria, cfr. i contributi di Gillingham 2016; Stiglitz 2016; Zielonka 2014. Sull'integrazione amministrativa europea e sull'impatto

Il quadro sarebbe reso ancora più incerto e complesso dalle rivendicazioni territoriali che chiedono il riconoscimento di vincoli di solidarietà variabili tra gli stati, espressivi, sul piano economico, della realtà dell'Unione *a più velocità*, quale aggregazioni di stati assai diversi per sviluppo economico, per tradizioni politico-istituzionali, oltre che per la vocazione a dismettere antiche consuetudini tradizionali proprie dello stato nazionale³⁷.

Rimane sullo sfondo, l'esigenza di ristabilire formule di riconciliazione tra integrazione economica e modelli sociali nazionali, ma che, secondo un orientamento, appare frustrata dalla «questione sociale europea»³⁸, offuscata da una contraddizione di fondo: ciò che, infatti, sarebbe necessario in linea di principio per riabilitare tale rapporto – una mutualizzazione a lungo termine su larga scala del debito attraverso massicce misure redistributive sia tra gli stati membri che tra classi sociali – appare irrealizzabile sul piano politico, per la inevitabile opposizione dei corpi elettorali dei Paesi che dovrebbero farsi carico di tale redistribuzione³⁹.

In modo corrispondente, i pesanti effetti delle politiche di risanamento dei conti e delle riforme strutturali, imposte agli stati debitori come condizione per l'accesso alle diverse forme e condizioni europee d'assistenza finanziaria, hanno alimentato un diffuso rigetto delle politiche di austerità dell'Unione, «rifiuto che non potendo canalizzarsi nelle tradizionali dinamiche di opposizione politico-democratica, disponibili solo a livello nazionale, si traduce, pressoché inevitabilmente, in una radicale contestazione dello stesso progetto dell'integrazione europea»⁴⁰.

della crisi sul sistema amministrativo europeo, cfr. Napolitano 2016: 717 ss.; Chiti 2015: 311 ss.; Chiti, Franchini 2003. Più recentemente, sul tema, Scrivere merloni pioggia. Inoltre, Marchetti 2018: 509 ss., che indaga il fenomeno nella materia degli aiuti di stato, dei rapporti fiscali, dell'immigrazione, della vigilanza bancaria e finanziaria.

³⁷ Cfr. Ruggeri 2018: 12.

³⁸ Cfr. De Witte 2013: 591 ss.

³⁹ Sul punto, la lucida riflessione di Giubboni 2017: 556, secondo cui «non si possono contemporaneamente dare piena integrazione economico-monetaria, sovranità sociale nazionale e democrazia. L'unione economico-monetaria – certamente per come è stata progettata dal Trattato di Maastricht e ancor più per come è stata riformata per rispondere alla crisi dell'eurozona – entra, in questa incongrua costellazione, in inevitabile *rotta di collisione* con lo stato sociale nazionale, mettendone a rischio lo stesso fondamento, e quindi la tenuta, almeno nel lungo periodo». Inoltre, sul punto, cfr. Brancasi, Marzuoli 2018: 123 ss.

⁴⁰ Cfr. Giubboni 2017: 555.

In questi termini, emergono tendenze disgregative e profonde asimmetrie tra gli stati membri all'interno dell'Eurozona⁴¹, rese visibili nelle misure e nei dati degli effetti prodotti dall'impatto delle politiche di razionalizzazione e di riduzione della spesa pubblica sui diversi sistemi di welfare nazionali⁴².

3. Le relazioni tra diritti ed istituzioni. Il ruolo dell'Europa sociale nelle politiche proclamatorie e promozionali dei diritti sociali

Al cospetto del tema delle istituzioni coinvolte e della distribuzione delle competenze, è noto che i diritti sociali hanno registrato la marginalizzazione del ruolo delle Istituzioni comunitarie, a fronte della ricorrente dissociazione fra i centri istituzionali, titolari del potere politico, ed i livelli di governo – di regola, stati membri o enti sub-statali⁴³ – chiamati a sopportare gli oneri economici ed organizzativi per garantire i servizi e le prestazioni pubbliche corrispondenti al ventaglio dei bisogni sociali giuridicamente rilevanti negli ordinamenti nazionali⁴⁴.

Nell'attuale scenario di crisi globale⁴⁵, occorre interrogarsi sul ruolo ed il contributo che il modello sociale europeo può ancora realizzare e, segnatamente, se il rilancio dell'Europa sociale – a sostegno del processo di integrazione europea – può essere individuato nella recente approvazione del Pilastro europeo dei diritti sociali.

⁴¹ Nell'attuale scenario di crisi globale, esamina il rapporto tra politica ed economia, tra stato e moneta, G. Rescigno: 2017, 311.

⁴² Sul punto, Guazzarotti 2016; inoltre, si vedano i contributi di giuristi, filosofi e sociologi dedicati alla capacità di resistenza dei diritti sociali a fronte delle politiche di austerità adottate in Europa contenuti in Civitarese Matteucci, Halliday 2017; cfr. altresì le indagini comparate sugli effetti della crisi in Kilpatrick e De Witte 2014.

⁴³ Sul punto, cfr. l'analisi sull'impatto della crisi sui governi e sulle amministrazioni regionali e locali di Vandelli 2018: 98 ss.

⁴⁴ In ottica comparata (case studies: Francia, Germania, Italia, Spagna, Regno Unito), cfr. Civitarese Matteucci, Halliday 2017. Inoltre, sui tagli al welfare e l'attuale tendenza verso scelte di welfare mix, di difficile valutazione in termini di esiti complessivi nella dimensione europea e dei singoli stati membri, cfr. Caroli Casavola, Conticelli 2012: 293 ss.

⁴⁵ Nel Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa (26.4.2017), nelle premesse del § Dimensione sociale dell'Europa, 6, si rileva che «Tutti gli stati membri hanno subito cambiamenti radicali che hanno influito sulla vita quotidiana dei cittadini. Negli stati membri dell'Europa centrale e orientale i cittadini devono ancora far fronte alle conseguenze delle rapide trasformazioni vissute dagli anni novanta in poi. In altri, gli effetti della peggiore crisi economica e sociale degli ultimi decenni si fanno sentire pesantemente, anche se ora la situazione è relativamente migliorata. In una prospettiva a più lungo termine, in tutti gli stati membri sono in atto cambiamenti rapidi e profondi, dall'invecchiamento demografico ai nuovi modelli familiari, dalla velocità della digitalizzazione alle nuove forme di lavoro e agli effetti della globalizzazione e dell'urbanizzazione».

Il carattere fondamentale e l'urgenza del tentativo di superare le disuguaglianze sociali e di rifondare il rapporto tra l'Europa sociale e le istituzioni nazionali appare, in parte, descritto ed analizzato nelle premesse del Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa della Commissione europea (26 aprile 2017), ove si evidenzia che l'Europa «è sempre stata sinonimo di convergenza verso un tenore di vita più elevato. In passato questa convergenza avveniva in modo quasi automatico, attraverso il mercato interno e il sostegno dei fondi UE, al punto che la Banca mondiale ha definito l'UE una «macchina di convergenza». Negli ultimi anni, tuttavia, il processo di convergenza ha subito un forte rallentamento, per non dire una battuta d'arresto, perché i paesi più efficienti progrediscono più rapidamente. Che cosa è successo e perché questo costituisce un problema? I vantaggi della convergenza sono molteplici. Le società europee e l'Unione diventano più coese e più stabili. La convergenza delle condizioni di vita e di lavoro può fare la differenza tra chi si trasferisce in un altro paese per scelta e chi invece è spinto da una necessità economica. Laddove alla convergenza delle prestazioni economiche fa progressivamente riscontro la convergenza delle condizioni sociali, diminuiscono i timori di un *dumping sociale* e aumenta il sostegno a favore del mercato unico. Il processo di convergenza, tuttavia, deve svolgersi nell'arco di un periodo ragionevole, affinché i paesi, le persone e le imprese abbiano il tempo di adattarsi.

Gli indicatori economici del tenore di vita evidenziano la diversità delle situazioni esistenti in Europa⁴⁶. Eppure, anche le medie nazionali danno un'immagine falsata, perché celano disparità ancora più accentuate all'interno degli stati membri, con sacche di relativa ricchezza nei paesi meno ricchi e viceversa»⁴⁷.

⁴⁶ Sulle disuguaglianze registrate dagli indici di reddito e di benessere, cfr. i dati riportati nella recente riflessione di Luther 2018: 49 ss., nella quale si registra la posizione molto bassa dell'Italia nella classificazione delle politiche sociali e dei relativi risultati.

⁴⁷ Nel Documento della Commissione, appare significativa l'analisi riportata nel § I sistemi di protezione sociali differiscono a seconda dei paesi europei, 11, nella parte in cui si evidenzia che «Al di là del mercato del lavoro, anche i sistemi di previdenza e protezione sociale dei paesi dell'UE a 27 differiscono in termini di scelte politiche e stanziamenti di bilancio. Nel 2015, la spesa pubblica per la protezione sociale nell'UE ha rappresentato il 40 % circa della spesa pubblica complessiva (quasi un quinto del PIL). Otto stati membri — Finlandia, Francia, Danimarca, Austria, Italia, Svezia, Grecia e Belgio — hanno destinato almeno il 20 % del PIL alla protezione sociale.

Il modo in cui funzionano i sistemi previdenziali rispecchia le diverse tradizioni tramandate dal secolo scorso. Questi sistemi, istituiti in Europa alla fine del XIX secolo, miravano inizialmente ad affrontare le sfide dell'era industriale (cfr. allegato I). La maggior parte di essi si è sviluppata dopo la seconda guerra mondiale, mentre alcuni si sono sviluppati pienamente solo negli anni ottanta e novanta. I parametri in base

In questa prospettiva, richiamando la matrice sociale presente nella storia delle origini e dell'evoluzione dell'Unione, si ribadisce il significato, l'importanza e l'indispensabilità dell'Europa sociale⁴⁸, quale «elemento centrale del contributo dell'UE a società democratiche, coese, diverse dal punto di vista culturale e prospere», per progredire sul piano economico e sociale, contro la discriminazione e l'esclusione sociale e per conformare le discipline nazionali alle esigenze del mercato del lavoro⁴⁹.

4. L'European Pillar of Social Rights: ancora dichiarazioni di principi e diritti e l'inadeguatezza degli strumenti di controllo

L'analisi del contenuto dell'*European Pillar of Social Rights* evidenzia una peculiare tendenza a rimarcare il ruolo delle istituzioni e delle politiche nazionali quale baricentro permanente dell'effettività dei diritti sociali.

Tale prospettiva interpretativa si fonda sul contenuto del Preambolo e dei venti articoli che costituiscono il nucleo essenziale del documento⁵⁰, che sancisce diritti e principi già contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nel Trattato sull'Unione

ai quali si definiscono le differenze riguardano l'entità degli stanziamenti e il modo in cui sono ripartiti, le fonti di finanziamento, il grado di copertura dei rischi fra la popolazione e il ruolo delle parti sociali.

I sistemi di protezione sociale, associati all'imposizione fiscale, contribuiscono a ridurre le disparità di reddito. (...) Sebbene nel 2010 i leader dell'UE si fossero impegnati a ridurre il numero di persone a rischio di povertà di 20 milioni entro il 2020, l'Europa è ancora molto lontana dal raggiungimento di questo obiettivo. Finora si è registrato un aumento di 1,7 milioni di persone a rischio povertà.»

⁴⁸ Cfr. Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa della Commissione europea (26.4.2017), § Realtà sociali odierne, 8; nel testo (6) deve anche osservarsi il tono critico della Commissione rispetto a posizioni riduzionistiche del bisogno di Europa sociale: «A seconda dei punti di vista, l'«Europa» è considerata una causa o una soluzione dei problemi. Questo perché l'espressione «Europa sociale» ha un significato e un'importanza diversi in funzione delle fasce della società. Alcuni ritengono che l'espressione «Europa sociale» sia priva di senso e vedono l'Unione europea (UE) come un catalizzatore delle forze di mercato mondiali, un veicolo degli interessi commerciali e una minaccia di «dumping sociale» causata da un mercato unico non limitato e non inquadrato. Altri contestano la necessità stessa di una dimensione sociale dell'Unione europea, ritenendo che le questioni sociali siano di esclusiva competenza dei governi nazionali e regionali. La politica sociale e le norme sociali minime dell'UE sono considerate addirittura un mezzo per tagliar fuori la concorrenza.».

⁴⁹ Cfr. Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa della Commissione europea (26.4.2017), § 1 Dimensione sociale dell'Europa, 6, ove è statuito che «L'Unione europea ha sempre avuto una dimensione sociale, strettamente legata alle sue ambizioni economiche. Il miglioramento delle condizioni di lavoro e del tenore di vita e la promozione dell'uguaglianza di genere sono obiettivi centrali dell'UE da quando i trattati di Roma hanno sancito, nel 1957, il principio della parità retributiva tra donne e uomini. Da allora, lo sviluppo di una dimensione sociale è andato di pari passo con l'approfondimento del mercato unico e del concetto di cittadinanza europea, garantendo la parità di condizioni e i diritti essenziali in tutti i paesi.»

⁵⁰ Oltre il Preambolo, l'European Pillar of Social Rights si compone di tre capi: Capo I - Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro (artt. 1-4), Capo II - Condizioni di lavoro eque (artt. 5 -10); Capo III - Protezione sociale e inclusione (artt. 11-20).

(art. 3), nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (artt. 9, 151, 152), nelle costituzioni nazionali degli stati membri.

Innanzitutto, si pone all'attenzione dell'interprete il tema del riparto delle competenze tra l'Unione europea e gli stati.

Infatti, già nel Preambolo (punti 17-20), è statuito il principio della responsabilità condivisa del modello sociale europeo, fondato sulle politiche attuative degli stati: «La realizzazione degli obiettivi del pilastro europeo dei diritti sociali dipende dall'impegno e dalla responsabilità politica condivisi.

Il Pilastro europeo dei diritti sociali dovrebbe essere attuato a livello dell'Unione e degli stati membri nell'ambito delle rispettive competenze, tenendo conto dei diversi contesti socioeconomici e della diversità dei sistemi nazionali, compreso il ruolo delle parti sociali, e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. A livello dell'Unione, il Pilastro europeo dei diritti sociali non comporta un ampliamento delle competenze e dei compiti dell'Unione conferiti dai trattati e dovrebbe essere attuato entro i limiti di tali poteri».

Dunque, nella relazione tra diritti sociali ed istituzioni, permane il ruolo essenziale degli stati nazionali, chiamati a stabilire la disciplina attuativa dei diritti sociali e delle relative prestazioni pubbliche, che si giova dell'*European Pillar of Social Rights* quale mera guida per realizzare risultati sociali e occupazionali efficaci, in risposta alle sfide economiche e sociali, attuali e future, così da soddisfare i bisogni essenziali della popolazione e per garantire una migliore attuazione e applicazione dei diritti sociali (Preambolo, punto 12): «affinché i principi e i diritti siano giuridicamente vincolanti, è prima necessario adottare misure specifiche o atti normativi a livello appropriato» (Preambolo, punto 14).

Nella dimensione della relazione tra diritti sociali e risorse, inoltre, emerge la superiorità giuridica del principio dell'equilibrio finanziario, essendo stabilito che tale principio non possa essere inciso oltremodo dalla spesa sociale: «lo sviluppo del pilastro europeo dei diritti sociali non compromette la facoltà riconosciuta agli stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e di gestire le proprie finanze pubbliche, e non deve incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dello stesso» (Preambolo, punto 19).

La contestualizzazione del principio dell'equilibrio finanziario⁵¹ – in rapporto di bilanciamento con i diritti sociali ed il loro costo – esprime ancora il sostanziale condizionamento delle risorse economiche sull'adempimento delle politiche pubbliche di protezione ed inclusione sociale.

Sul piano dei contenuti, l'*European Pillar of Social Rights* statuisce – con formulazioni linguistiche assai sintetiche e generali – l'elenco dei diritti sociali già patrimonio dell'*acquis* dell'Unione europea, che assumono valore centrale per la convergenza delle politiche nazionali nella direzione dell'equità e del buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale: dunque, tra gli altri, il diritto all'istruzione (art. 1), il principio della parità di genere e delle pari opportunità (artt. 2 e 3), il principio del sostegno attivo all'occupazione (art. 4), il diritto alla retribuzione (art. 6), il principio del dialogo sociale nel mercato del lavoro (art. 8), il diritto dei lavoratori alla salute ed alla sicurezza nei luoghi di lavoro (art. 10), il diritto dei bisognosi al reddito minimo (art. 14), il diritto all'assistenza sanitaria (art. 16), il diritto all'inclusione dei disabili (art. 17), il diritto all'assistenza e ad alloggi per le persone in stato di bisogno ed i senza tetto (art. 20).

Purtroppo, l'analisi del contenuto rivela la ripetizione, assai più scarna e sintetica, delle proclamazioni dei principi e dei diritti già sanciti nella Carta Sociale Europea (Trattato internazionale del Consiglio d'Europa firmato a Torino nel 1961)⁵², che ha riconosciuto i diritti sociali ed economici, in chiave complementare rispetto alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, dedicata alla garanzia dei diritti civili e politici.

Come evidenziato da attenta dottrina, la Carta Sociale, sottoposta a revisione nel 1996 ed alla quale sono stati aggiunti numerosi Protocolli (nel 1988, nel 1991, nel 1995), è stata pressoché dimenticata o poco attuata dagli stati membri, nonostante siano state previste due differenti procedure di controllo relative allo stato di attuazione: fin dall'origine, il sistema di controllo imperniato sui rapporti nazionali che, a scadenze stabilite, gli stati sono chiamati ad inviare al Comitato Europeo dei diritti sociali (in origine artt. 21-29, Parte IV,

⁵¹ Sul punto, cfr. Chiti, Vesperini, 2018: 227 ss., nella cui riflessione relativa agli obiettivi di integrazione e di stabilità finanziaria, si esaminano le diverse componenti che segnano – in termini di connessione ed interazione – la stagione della crisi economico-finanziaria ed il ventaglio dei soggetti e delle misure utilizzate nella cornice del rapporto (di tensione) tra le funzioni regolatorie dell'Unione e l'impatto sugli ordinamenti degli stati membri.

⁵² Sul punto, cfr. D'Amico, Guiglia, Liberali 2013.

poi, nel 1996, art. C, Parte IV)⁵³ ed, a far data dal Protocollo addizionale del 1995, l'ulteriore procedura di controllo fondata sui reclami collettivi, presentati da sindacati o da organizzazioni non governative internazionali o nazionali, a seguito dei quali è previsto che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa possa adottare una risoluzione o una raccomandazione nei confronti dello stato membro coinvolto⁵⁴.

Se il contenuto delle enunciazioni di principi e diritti contenuti nel più recente Pilastro europeo dei diritti sociali non ha alcuna portata innovativa sul piano definitorio dei diritti sociali, anche l'analisi degli strumenti previsti a sostegno dell'*effettività* dei diritti mostra un contenuto staticamente ancorato alle logiche anacronistiche del monitoraggio a livello dell'Unione europea (anche attraverso l'aggiornamento degli indicatori delle tendenze sociali ed occupazionali previsti nel cosiddetto *quadro di valutazione della situazione sociale*) e dell'aggiornamento e/o completamento della normativa comunitaria che, come noto, in passato, non hanno registrato una rilevante incidenza sulle dinamiche attuative dei diritti sociali, *thema decidendum* riservato ai legislatori nazionali ed alle relative scelte di finanziamento della spesa sociale.

Dunque, la forza precettiva del Pilastro è vincolata alle risorse economiche, ai futuri sviluppi del diritto dell'Unione europea e, soprattutto, ai contenuti che la legislazione degli stati membri sarà in grado di imprimere agli assetti del mercato del lavoro ed alle politiche pubbliche relative ai sistemi di sicurezza ed inclusione sociale.

Nell'attuale fase di crisi, nel contesto dei tentativi di rilancio del processo d'integrazione europea, si assiste al tentativo (anche dal sapore politico) di inserire e volere sapientemente utilizzare l'argomento fondamentale della protezione e dell'effettività dei diritti sociali: tuttavia, le ripetitive proclamazioni di principi e diritti, l'inalterato l'ordine delle competenze che assegna agli stati nazionali la sovranità sulla disciplina che ne definisce in concreto il contenuto ed il campo d'esercizio, e l'inadeguatezza degli strumenti a garanzia dell'effettività dei diritti sociali, costituiscono formule giuridiche che non rivelano nulla di nuovo. I diritti sociali rimangono diritti condizionati dalle legislazioni nazionali e dalle crisi delle risorse finanziarie disponibili. Quindi, vengono trattati alla stregua di obiettivi di

⁵³ Liberali 2013: 109-131.

⁵⁴ Priore 2013: 99-107.

policy e, per questa via, disperdono il carattere di pretese giuridiche fondamentali giustiziabili al pari delle libertà⁵⁵.

Riferimenti bibliografici

- Astone, F., Caldarera, M., Manganaro, F., Romano Tassone, A., Saitta, F. (2006). *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Torino, Giappichelli.
- Baldassare, A. (1989). *Diritti sociali*, «Enciclopedia Giuridica Treccani», XI, Roma, Treccani.
- Baraggia, A. (2017). *La cittadinanza composita in alcune esperienze europee. Spunti di riflessione per il caso italiano*, «Federalismi.it», 18, 2-27.
- Bartolini, A., Pioggia, A. (2016), *Le cittadinanze amministrative*, Firenze, Firenze University Press.
- Benvenuti, M. (2012). *Diritti sociali*, «Digesto discipline pubblicistiche», V aggiornamento, UTET, Torino, 219-378.
- Bilancia, F. (2014). *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, «Rivista AIC», n. 2, 1-11;
- Bilancia, F. (2016). *Crisi economica, decisioni finanziarie, ed istituzioni democratiche nazionali. Considerazioni di sintesi*, «Federalismi.it», 26, 2-18.
- Bilancia, P. (2018). *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, «Federalismi.it», 4, 3-254.
- Bilancia, P. (2018). *La dimensione europea dei diritti sociali*, in Id., *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, «Federalismi.it», 4, 3-20.
- Bisogni, G. (2017). *Una giurisdizione all'altezza dei diritti sociali. Limiti attuali e ipotesi di sviluppo della loro giustiziabilità contro il legislatore*, «Ragion Pratica», 48, 231-250.
- Bobbio, N. (1999). *Sui diritti sociali*, in Id., *Teoria generale della politica*, Torino, Einaudi.
- Boscolo, E., Cafagno, M. (2006), *Lo "stato dispensatore": le prestazioni di servizio pubblico tra universalismo e selettività*, in Della Cananea, G., Dugato M., *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 85-135.
- Bradley, A. W. (2017). *Pressure on a historical constitution: the Brexit decision in the UK Supreme Court*, «Diritto pubblico», 23, 1, 3-20.
- Brancasi, A., Marzuoli, C. (2018). *The function of redistribution between crisis and inclusion*, in Merloni, F., Pioggia, A., *European democratic Institutions and Administration. Cohesion and innovation in times of economic crisis*, Dordrecht, Springer, 123-148.
- Caravita, B. (1984). *Oltre l'uguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, CEDAM.
- Caretti, P., Tarli, G. (2017). *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli.
- Caridà, R. (2017). *I diritti di cittadinanza inclusiva tra esigenze di sicurezza e doveri di solidarietà*, «Federalismi.it», 14, 2-26.
- Caroli Casavola, H., Conticelli, M. (2012). *Le protezioni sociali alla prova*, in Napolitano, G., *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino.
- Caruso, G. M. (2016).. *Diritti sociali, risorse e istituzioni: automatismi economici e determinismo politico di un sistema complesso*, «Federalismi.it», 4, 2-41.
- Cassese, S. (1986). *L'incompletezza del Welfare State in Italia*, «Politica del diritto», 2, 253-261.
- Cassese, S. (2000). *Teoria e pratica dell'eguaglianza*, «Giornale di diritto amministrativo», 11, 1156-1167.
- Cassese, S. (2017). *L'Europa vive di crisi*, in Torchia L., *L'Unione europea in crisi*, Milano, Giuffrè, 163-174.
- Cavallaro, M.C. (2000). *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, «Ragion Pratica», 14, 27-41.

⁵⁵ Sull'interpretazione *social-scettica* e *scontenta* in ordine ai contenuti di soft law nel Pilastro europeo, cfr. le conclusioni di Bilancia 2018: 3 ss.

- Cavallo Perin, R. (2005). *L'ossimoro della locuzione "cittadinanza globale"*, «Diritto amministrativo», XXXIII, 1, 211-221.
- Cavallo Perin, R., Lenti, L., Racca, G. M., Rossi, A. (2010). *I diritti sociali come diritti della personalità*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Celotto, A. (2005). *La cittadinanza europea*, «Federalismi.it», 10, 1-11.
- Chiti, E., Vesperini, G. (2018). *The administrative architecture of financial integration*, in Merloni, F., Pioggia, A., *European democratic Institutions and Administration. Cohesion and innovation in times of economic crisis*, Dordrecht, Springer, 227-238.
- Chiti, E. (2015). *In the Aftermath of the crisis. The UE Administrative System between impediments and momentum*, «Cambridge Yearbook of European Legal Studies», 17, 311.
- Chiti, E., Franchini, C. (2003). *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, Il Mulino.
- Chiti, M. P. (2017), *La Supreme Court e la Brexit: molto rumore per nulla?*, in Gior. Dir. amm., 349 ss.;
- Ciancio, A. (2016). *Verso un "pilastro" europeo dei diritti sociali*, «Federalismi.it», 13, 2-10.
- Civitaresse Matteucci, S., Halliday, S. (2018), *Constitutional law and social welfare after the economic crisis*, in Merloni, F., Pioggia, A., *European democratic Institutions and Administration. Cohesion and innovation in times of economic crisis*, Dordrecht, Springer, 149-168.
- Civitaresse Matteucci, S., Halliday, S. (2017). *Social rights in Europe in an age of austerity*, Abingdon on Thames, Routledge.
- Colapietro, C. (1996). *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello stato sociale*, Padova, CEDAM.
- Corsi, C. (2016). *L'accesso degli stranieri ai diritti sociali*, Bartolini, A., Pioggia, A., *Le cittadinanze amministrative*, Firenze, Firenze University Press, 133-159.
- Corso, G. (1981). *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 3, 755-784 ss.
- Corso, G. (1996). *Diritti umani*, «Ragion Pratica», 7, 59-67.
- Corso, G. (2014), *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, in De Biase, A., *Convenzioni sui diritti umani e corti nazionali*, Roma, Roma Tre Press, 275-286.
- Cortese, F., Pellacani, G. (2017), *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- D'Alberti, M. (2017), *L'Unione europea e i diritti*, in Torchia, L., *L'Unione europea in crisi*, Milano, Giuffrè, 145-163.
- D'Aloia, A. (2002). *Eguaglianza sostanziale e diritto ineguale*, Padova, CEDAM.
- D'Aloia, A. (2008). *Storie "costituzionali" dei diritti sociali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero. Vol. II*, Napoli, Jovene, 689-747.
- D'Amico, M., Guiglia, G. Liberali, B. (2013). *La Carta sociale europea e la tutela dei diritti sociali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- De Witte, F. (2013). *EU law, politics and the Social Question*, «German Law Journal», 14, 5, 581-612.
- Fabbrini, S. (2017). *La crisi dell'euro e le sue conseguenze*, in Torchia, L., *L'Unione europea in crisi*, Milano, Giuffrè, 35-53.
- Facchi, A. (2016). *Una discussione da differenti prospettive*, «Ragion Pratica», 47, 471-474.
- Farina, F. (2017). *L'UE e la crisi per crescere*, «Il Mulino», 5, 811-819.
- Ferrajoli, L. (2010). *Per una teoria dei diritti fondamentali*, «Diritto Pubblico», 1-2, 141 ss.
- Ferrera, M. (2016), *Teoria empirica della politica e dei diritti sociali*, «Ragion Pratica», 47, 475-494.
- Pioggia, A., Bartolini, A. (2016), *Le cittadinanze amministrative*, Firenze, Firenze University Press.
- Fracchia, F. (2004). *Combattere povertà ed esclusione: ruolo, strategie e strumenti per i soggetti pubblici*, «Il diritto dell'economia», 1, 41-66.
- Gambino, S. (2015). *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, Giappichelli.
- Giannini, M.S. (1977). *Stato sociale: una nozione inutile*, «Il Politico», 1, 205 ss.
- Gillingham, J. R. (2016). *The Eu. An Obituary*, London-New York, Verso.
- Giorgis, A. (2006). *Diritti sociali*, in Cassese, S., *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1903-1915.
- Giubboni, S. (2003). *I diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario. Una rilettura alla luce della Carta di Nizza*, «Il diritto dell'Unione Europea», 2/3, 325-356.
- Giubboni, S. (2012). *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino.

- Giubboni, S. (2017). *Stato sociale ed integrazione europea. Una rivisitazione teorica*, in AA. VV., *Giuristi e stato sociale*, in Quaderni fiorentini della storia del pensiero giuridico moderno, n. 46, Tomo I, Milano, Giuffrè, 553-588 ss.
- Guazzarotti, A. (2013). *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1, 9-46 ss.
- Guazzarotti, A. (2016). *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, Mondadori.
- Holmes, S., Sustain, C.R. (2000). *The costs of rights. Why liberty depends on taxes*, New York, Norton W.W..
- Liberati, B. (2013). *Il sistema di controllo della Carta sociale europea: il sistema dei rapporti nazionali*, in D'Amico, M., Guiglia, G. Liberati, B. *La Carta sociale europea e la tutela dei diritti sociali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 109-132.
- Luciani, M. (2016). *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, «Rivista AIC», 3, 1-18.
- Luciani, M. (1995). *Sui diritti sociali*, «Democrazia e diritto», 35, 1, 487-503.
- Luciani, M. (2000). *Diritti sociali ed integrazione europea*, «Politica del diritto», 3, 367-406.
- Luther, J. (2018). *Il futuro dei diritti sociali dopo il social summit di Goteborg: rafforzamento o impoverimento?* in Bilancia, P. (2018), *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, «Federalismi.it», 4, 49-68.
- Manganaro, F. (2004). *Vecchi problemi e nuove prospettive della cittadinanza*, in Manganaro F., Romano Tassone, A., *Persona ed amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 220-238.
- Manganaro, F., Romano Tassone, A., Saitta, F. (2012). *I diritti dopo il Trattato di Lisbona (Atti del convegno di Copanello, 2-3 luglio 2010)*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Marchetti, B. (2018). *Sviluppi recenti nell'amministrazione dell'Unione europea: integrazione, disintegrazione o rigenerazione*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2, 509.
- Massera, A. (2009) *Uguaglianza e giustizia nel Welfare state*, «Diritto amministrativo», 1, 1-49.
- Matsaganis, M. (2018). *Il futuro dell'Europa sociale*, «Il Mulino», 1, 165-172.
- Mattarella, B.G. (2012). *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 359-386.
- Mercati, L. (2016). *Fiscal compact: doveri dello stato e diritti di cittadinanza al tempo dell'equilibrio di bilancio*, in Bartolini, A., Pioggia, A., *Le cittadinanze amministrative*, Firenze, Firenze University Press, 375-390.
- Merusi, F. (1990). *Servizi pubblici instabili*, Bologna, Il Mulino.
- Merloni, F., Pioggia, A., (2018). *European democratic Institutions and Administration. Cohesion and innovation in times of economic crisis*, Dordrecht, Springer.
- Merusi, F. (2012). *La crisi e il diritto amministrativo*, «Il diritto dell'economia», 25, 79, 483-493.
- Mondini, A. (2003). *Equilibrio finanziario e diritti sociali: dal Trattato CE alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, «Rivista di diritto finanziario», 2, 269-335.
- Morbidelli, G. (2006). *Corte costituzionale e corti europee: la tutela dei diritti (dal punto di vista della Corte di Lussemburgo)*, «Il diritto processuale amministrativo», 24, 2, 285-349.
- Morelli, A. (2015). *I diritti senza legge*, «Consulta Online», 1, 10-33.
- Morrone, A. (2014). *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, «Quaderni costituzionali», 1, 79-108.
- Napolitano, G. (2010). *La crisi del debito sovrano e le misure di "riduzione" dello stato*, «Giornale di diritto amministrativo», 12, 1303-1318.
- Napolitano, G. (2016). *La crisi di legittimazione e di capacità amministrativa dell'Europa*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 3, 717- 738.
- Pallante, F. (2011). *I diritti sociali tra federalismo e principio di uguaglianza sostanziale*, «Diritto pubblico», 1, 249-292.
- Panzerà, C., Rauti, A., Salazar, C., Spadaro, A. (2016). *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Pastori, G. (1993). *Diritti e servizi oltre la crisi dello stato sociale*, in AA.VV., *Scritti in onore di V. Ottaviano*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1081 ss..
- Perez, R. (2013). *Fiscal compact e tutela dei diritti sociali*, «Rivista giuridica del mezzogiorno», 1-2, 107-112.

- Perez, R. (2017). *La crisi del debito pubblico*, in Torchia L., *L'Unione europea in crisi*, Milano, Giuffrè, 53-78.
- Perfetti, L. R. (2013). *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, «Diritto pubblico», 1, 61-130.
- Pezzini, B. (2001). *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, Giuffrè.
- Pino, G. (2016). *Diritti sociali. Per una critica di alcuni luoghi comuni*, «Ragion Pratica», 47, 495-518.
- Poggi, A. (2017). *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, «Rivista AIC», 1, 1-16.
- Corti, H. (2017). *Fundamental rights and financial constrains: four aspects of the budgetary issue*, «Ragion Pratica», 49, 351-374.
- Priore, R. (2013). *Il sistema di controllo della Carta sociale europea: la procedura dei reclami collettivi*, 99-107, in D'Amico, M., Guiglia, G., Liberali, B., *La Carta sociale europea e la tutela dei diritti sociali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 99-107.
- Rea, I. (2006). *La cittadinanza in Italia e in Europa: modelli di integrazione a confronto*, «Federalismi.it», 26, 2-8.
- Repetto, G. (2016). *La dignità umana e la sua dimensione sociale nel diritto costituzionale europeo*, «Diritto pubblico», 1, 247-306.
- Rescigno, G.U. (2017). *Moneta e stato*, «Diritto pubblico», 1, 309-336.
- Roma, M. (2017). *Brexit e mercati finanziari: tra ipotesi di continuità e rischi di involuzione*, «Diritto pubblico comparato dell'Unione europea», 3, 771-790.
- Romagnoli, U. (1975). *Il principio dell'uguaglianza sostanziale*, in Branca G., *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, Zanichelli, 162.
- Sandulli, A. (2018). *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, Franco Angeli, 2018.
- Savino, M. (2017). *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Spadaro, A. (2001). *Sulla giuridicità della Carta europea dei diritti: c'è, ma (per molti) non si vede*, in Ferrari G., *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano, Giuffrè, 257 ss.
- Spadaro, A. (2011). *I diritti sociali di fronte alla crisi*, «Rivista AIC», 4, 1-23.
- Stiglitz, J. E. (2016). *The Euro. How a common currency threatens the future of Europe*, New York-London, W.W. Norton & Company.
- Torchia L. (2017). *L'unione europea in crisi*, Milano, Giuffrè.
- Torchia, L. (2005). *Welfare e federalismo*, Bologna, Il Mulino.
- Travi, A., Occhetti, D., Gambino, N. (2018). *Administrative simplification as an Instrument for coping with the economic crisis*, in Merloni, F., Pioggia, A., *European democratic Institutions and Administration. Cohesion and innovation in times of economic crisis*, Dodrecht, Springer, 241-263.
- Ursi, R. (2016). *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Rimini, Maggioli editore.
- Vandelli, L. (2018). *Transformations and Innovations of territorial autonomies in the aftermath of the crisis*, in Merloni, F., Pioggia, A., *European democratic Institutions and Administration. Cohesion and innovation in times of economic crisis*, Dodrecht, Springer, 97-120.
- Ventimiglia, C. (2013). *I diritti sociali tra garanzia costituzionale e compiti dell'autorità*, Roma, Dike Giuridica Editrice.
- Zielonka, J. (2014). *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*, Bari, Laterza.
- Ziller, J. (2011). *I diritti fondamentali tra tradizioni costituzionali e "costituzionalizzazione" della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, «Diritto dell'Unione europea», 2, 539-554.