

22 GIUGNO 2016

Verso un “pilastro europeo  
dei diritti sociali”

di Adriana Ciancio

Professore associato di Diritto costituzionale  
Università di Catania



# Verso un “pilastro europeo dei diritti sociali”\*

**di Adriana Ciancio**

Professore associato di Diritto costituzionale  
Università di Catania

E' di tutta evidenza che a seguito del dilagare in Europa della crisi economico-finanziaria, nonché sotto la pressione di fenomeni di portata internazionale di difficile gestione, quali l'immigrazione di massa ed il terrorismo di matrice politico-religiosa, l'Unione europea è sottoposta oggi a forti tensioni sia endogene che esogene, che rischiano, se non risolte, di far implodere l'intero progetto (politico) europeo<sup>1</sup>. D'altro canto, è altresì innegabile che il processo di “federazione” tra i Paesi europei è ormai assai avanzato<sup>2</sup>, tanto più nell'eurozona, in virtù della cessione all'UE da parte degli Stati aderenti alla moneta unica della sovranità monetaria, cui però – come si sa - non si è ancora accompagnato il trasferimento in capo alle istituzioni europee di formali competenze di governo dell'economia. Questa singolare - se non, come si è preferito definirla altrove, “schizofrenica”<sup>3</sup> - dislocazione su differenti livelli di governo di politica monetaria, da un lato, e politica economica, dall'altro, comporta il rischio di veder definitivamente tramontare il modello sociale europeo<sup>4</sup>, che, per quanto sufficientemente definito attraverso un nutrito catalogo di diritti individuali, di libertà collettive e di servizi pubblici previsti a vantaggio dei cittadini-consumatori dalla Carta dei diritti fondamentali, sconta tuttavia la carenza, sul piano europeo, dei necessari strumenti operativi, già per la circostanza che l'UE non eroga direttamente prestazioni sociali. Ancora più a monte, peraltro, vi è il pericolo di compromettere la tenuta stessa dello Stato sociale sul piano degli ordinamenti interni. Ciò a causa, da un lato, della debolezza degli strumenti di coordinamento delle politiche economiche nazionali che il Trattato di Lisbona ha rimesso all'UE

---

\* Intervento introduttivo alla Tavola Rotonda “Verso una dimensione costituzionale dei diritti in Europa?” (Catania 20 maggio 2016), organizzata dall'A. nell'ambito del Progetto di Ricerca d'Ateneo (FIR) 2014 “Tutela e promozione dei diritti sociali quali strumenti di legittimazione dell'Unione europea”.

<sup>1</sup> Diffusamente in argomento, da ultimo, U. TRIULZI, *Le politiche economiche dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2016.

<sup>2</sup> Così, con ampiezza di argomentazioni, B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, 2015.

<sup>3</sup> Cfr., se si vuole, A. CIANCIO, *I nodi della governance europea: euro, politica fiscale, bilancio unico dell'Unione. Per una nuova legittimazione democratica della BCE*, in *federalismi.it*, 2015, n. 16.

<sup>4</sup> Cfr., per tutti, C. PINELLI, *Le misure di contrasto alla crisi dell'eurozona e il loro impatto sul modello sociale europeo*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2013, n.1, 231 ss.; e, in prospettiva giuslavoristica, J. P. LABORDE, *Cosa resta del modello sociale europeo?*, in *Law. Dir.*, 2013, n.3, 325 ss.

e che con la recente crisi hanno disvelato in pieno una sostanziale inadeguatezza a contenere gli *shocks* asimmetrici tra le varie aree dell'eurozona; e, dall'altro, per effetto degli obblighi pesanti, in termini di contenimento della spesa pubblica e di mantenimento dell'equilibrio di bilancio, che ormai gravano sugli Stati aderenti ai vari sistemi di salvataggio finanziario via via escogitati persino al di fuori del diritto europeo primario, attraverso i cd. "Trattati a latere", tra cui il MES ed il Fiscal Compact<sup>5</sup>. Invero, l'impossibilità per gli Stati che adottano l'euro di ricorrere a manovre inflazionistiche per rilanciare la propria economia<sup>6</sup>, dinanzi ad una gestione della politica monetaria ormai affidata ad una Banca Centrale europea, che, ancorata al criterio della stabilità dei prezzi, si mantiene indipendente dagli interessi economici nazionali<sup>7</sup>, impone ai Paesi più poveri e meno produttivi di (tentare di) compensare i deficit commerciali con drastici interventi sul settore pubblico, che si risolvono in ampi tagli ai servizi sociali (a cominciare dalla sanità e dall'istruzione) e all'occupazione; nel contenimento dei salari e delle pensioni; persino nelle privatizzazioni dei beni pubblici, imposte da autorità tecniche sovranazionali (Commissione, BCE, FMI) per concedere quei sostegni finanziari, che poi vengono anche massicciamente utilizzati per ricapitalizzare le banche, anzitutto nazionali<sup>8</sup>.

D'altra parte non risulta facile mantenere un adeguato livello di prestazioni sociali attraverso l'imposizione tributaria sui redditi più elevati per l'ovvia circostanza che con l'aumento della pressione fiscale i capitali tendono a spostarsi cercando riparo presso i Paesi che adottano regimi più favorevoli. Il risultato è facilitato, oltre che dall'apertura delle frontiere, da quell'ulteriore limite dell'Unione economico e monetaria rappresentato dalla mancanza di una vera e propria fiscalità europea. Non è strano, pertanto, che il *Bundesminister* delle Finanze Schaeuble, all'apice della concitata gestione della crisi greca del luglio del 2015, abbia lanciato l'idea dell'istituzione di un nuovo dirigente europeo, una specie di Superministro delle Finanze, chiamato a gestire - oltre che un nuovo bilancio autonomo della zona euro - anche una nuova tassa supplementare da imporre ai cittadini degli Stati dell'unione monetaria. E la proposta raccoglieva già in quel

---

<sup>5</sup> Per maggiori dettagli, cfr. E. C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, 2013, 58 ss.

<sup>6</sup> Sui complessi rapporti tra svalutazione della moneta e processi economici, cfr., almeno, A. PREDIERI, *Non di solo euro. Appunti sul trasferimento di poteri al Sistema europeo delle banche centrali e alla Banca centrale europea*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1998, n.1, 9 ss.

<sup>7</sup> In argomento, *ex multis*, S. BARONCELLI, *La banca centrale europea: profili giuridici e istituzionali. Un confronto con il modello americano della Federal Reserve*, Firenze, 2000; T. PADOA SCHIOPPA, *The Euro and its Central Bank*, Cambridge, 2004; C. ZILIOLI - M. SELMAYR, *La banca centrale europea*, trad. it., Milano, 2007; S. ANTONIAZZI, *La Banca Centrale Europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, 2013.

<sup>8</sup> Così C. OFFE, *L'Europa in trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?*, trad. it., Bologna, 2014, 31 ss.



frangente il consenso del Presidente della Commissione, dichiaratosi favorevole, fra l'altro, all'introduzione di un "meccanismo di stabilizzazione fiscale per la zona euro"<sup>9</sup>.

In questo contesto è, peraltro, maturato un clima di crescente diffidenza reciproca tra i popoli degli Stati economicamente più virtuosi e quelli dei Paesi a più forte disavanzo e, più in generale, una complessiva sfiducia dei cittadini europei nei confronti del processo di integrazione, che a sua volta alimenta un diffuso consenso verso forze politiche anche molto eterogenee dal punto di vista della matrice ideologica, ma sostanzialmente assimilabili sotto il profilo della comune ispirazione "euroscettica" ed "antieuropeista", le quali recentemente hanno registrato anche importanti successi elettorali<sup>10</sup>, non solo all'interno degli ordinamenti nazionali di riferimento, ma sensibilmente anche nell'ultima tornata per il rinnovo del Parlamento europeo<sup>11</sup>.

Invero ai popoli dell'UE, e dell'UEM in particolare manca la percezione che i sacrifici (di diverso, se non contrapposto, tenore fra Paesi "ricchi" e Paesi "poveri") eventualmente imposti agli uni non sono per il bene esclusivo degli altri, quanto per quello, generale, di tutti i cittadini europei. Il discorso, in effetti, si potrebbe ampliare con riferimento ad altri grossi problemi che l'Unione attualmente si trova ad affrontare, tra cui quello, poc'anzi accennato, della gestione dei flussi migratori, ciò che tuttavia condurrebbe lontano dall'oggetto di queste brevi riflessioni. Per quanto più da vicino interessa in questa sede, preme piuttosto sottolineare che la circostanza rende, in ultima analisi, difficile tradurre operativamente quell'idea di solidarietà, che pure informa il Titolo IV della Carta dei diritti fondamentali, (anche) a causa della forte resistenza (di parte) degli Stati membri all'introduzione di meccanismi permanenti di redistribuzione interstatale del debito e, correlativamente, della ricchezza.

*Rebus sic stantibus*, appare, pertanto, politicamente difficile da realizzare ciò che sembrerebbe estremamente urgente in termini economici: una massiccia mutualizzazione dei debiti sovrani<sup>12</sup> (che, a sua volta, condurrebbe a sensibili misure redistributive sia tra i diversi Stati membri, sia, all'interno di ciascuno di essi, tra le differenti classi sociali) sostenuta da una decisa spinta alla competitività dei Paesi periferici attraverso un adeguamento del costo del lavoro (inteso come

---

<sup>9</sup> Secondo quanto riportato, fra gli altri, da A. TARQUINI, *Berlino propone un'eurotassa per rafforzare l'Unione monetaria*, in *Repubblica.it* del 26 luglio 2015.

<sup>10</sup> E' il caso, notoriamente, nell'ambito dell'eurozona, della destra ultranazionalista di Marine Le Pen in Francia, del partito filonazista "Alba Dorata" in Grecia, ma anche dei movimenti populistici come i "5 Stelle" sempre in Italia o, ancora, di formazioni di sinistra come "Podemos" in Spagna, mentre, tra i Paesi che non adottano la moneta comune, può ancora segnalarsi il successo elettorale del partito conservatore del PYS alle ultime elezioni politiche in Polonia.

<sup>11</sup> Per il commento critico ai risultati delle elezioni europee del 2014, cfr. i contributi raccolti nel volume AA. VV., *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, a cura di B. Caravita, Napoli, 2015.

<sup>12</sup> Sul tema anche R. BIN – P. CARETTI – G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2015, 315 ss.



rapporto tra salario reale e produttività), che probabilmente consentirebbe ad essi di raggiungere un relativo equilibrio commerciale e livelli accettabili di deficit di bilancio<sup>13</sup>.

E, tuttavia, si avverte, l'esigenza di riavviare il processo di integrazione muovendo da una nuova e più efficace politica di coesione economico-sociale tra i Paesi dell'UE, in luogo delle attuali conflittualità e competizione, instauratesi principalmente per effetto delle politiche di rigore sostanzialmente imposte - attraverso le decisioni assunte nelle competenti sedi intergovernative europee<sup>14</sup> - da alcuni Stati (soprattutto del Nord Europa), ancora economicamente saldi, ai Paesi che maggiormente hanno subito (e talora continuano a patire) la crisi dei debiti sovrani. La realizzazione di tale politica potrebbe invero costituire il giro di boa per rilanciare l'idea di veder realizzata una nuova UE, fondata su diversi assetti istituzionali in grado di assicurare a tutti i cittadini europei un differente e più equo modello di convivenza, attraverso la via maestra della tutela effettiva del mercato del lavoro e dei diritti sociali<sup>15</sup>, che, insieme agli altri diritti proclamati nella Carta di Nizza-Strasburgo e, più in generale, ai principi comuni affermati come valori dell'UE dall'art. 2 del Trattato di Lisbona, si possono considerare il primo nucleo sostanzialmente "costituzionale" su cui già oggi si fonda l'attuale Unione europea e su cui in futuro dovrebbe poggiare l'auspicata Federazione europea<sup>16</sup>.

A tale obiettivo il Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker - che già aveva varato un piano consistente di "investimenti per l'Europa" da destinare al finanziamento di iniziative dirette ai fabbisogni dell'economia reale<sup>17</sup> - ha dedicato il 9 settembre scorso parte del suo primo "discorso sullo stato dell'Unione". In quell'occasione - in base alla premessa che l'UE non è ancora né sufficientemente "europeizzata" né abbastanza unita<sup>18</sup> - poneva sul tappeto, fra le altre

---

<sup>13</sup> Cfr. ancora C. OFFE, *op. cit.*, 19 ss.

<sup>14</sup> S. FABBRINI, *After the Euro Crisis: The President of Europe. A New Paradigm for increasing legitimacy and effectiveness in the EU*, in *Europeos Commentary*, n.12 (1 giugno) 2012, 2 ss., segnala l'emersione con la crisi economica di una "Costituzione intergovernativa" dell'Unione europea che avrebbe affiancato e quindi sopravanzato la "Costituzione comunitaria". Il tema, più di recente, è stato ripreso ed ampliato in ID., *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge, 2015, 124 ss., spec. 143 ss.

<sup>15</sup> Ad un "principio di solidarietà responsabile interstatale", che starebbe prendendo forma nell'attuale congiuntura economico-finanziaria, in funzione "costituente" per la realizzazione di un'effettiva unità politica europea implicante anche politiche di protezione sociale comuni, fa riferimento A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 2014, n.1, 84 ss.

<sup>16</sup> In questo senso, tra gli altri, G. DE VERGOTTINI, *Forma di governo dell'Unione europea*, in *Treccani.it*, 2009, il quale individua proprio nell'assetto valoriale dell'UE il carattere più propriamente "costituzionalistico" dell'ordinamento europeo, rispetto ad una natura dell'UE, che ritiene ancora fondamentalmente internazionalistica e, come tale, priva dei tratti di unione politica di stampo federale. Analogamente E. CASTORINA, *I valori fondanti dell'Unione europea*, in ID., *Riflessioni sul processo costituente europeo*, Torino, 2010, p. 379 ss.

<sup>17</sup> Più in dettaglio sul punto R. BIN - P. CARETTI - G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, 360 ss.

<sup>18</sup> Testualmente il Presidente Juncker, pressoché in apertura del discorso (consultabile, nelle varie lingue dell'UE, al sito [www.europa.eu](http://www.europa.eu)) dichiarava "There is not enough Europe in this Union" e ancora "There is not enough Union in this Union".



“grandi questioni che l’Unione europea deve affrontare” sganciandosi dalle “solite prassi”, il problema di inaugurare “un nuovo inizio per la Grecia, per la zona euro e per l’economia europea”. Sul presupposto che la crisi non sia ancora finita, ma che stia solo attraversando un momento di pausa, il Presidente Juncker richiamava la necessità di “ricreare un processo di convergenza, sia tra gli Stati membri che all’interno della società, che sia imperniato sulla produttività, la creazione di posti di lavoro e l’equità sociale”. E con tale intento sottolineava l’impegno della Commissione nella direzione di stabilizzare e consolidare la zona euro entro i primi mesi del 2017 e, quindi, sulla base di una rinnovata convergenza fra le economie dei diversi Paesi membri, di realizzare riforme più radicali e passare nei limiti del possibile a nuove prospettive di crescita.

Invero cruciale in quel discorso risulta l’affermazione secondo cui sarebbe ormai “impensabile” poter gestire una moneta unica solo sulla base di regole tecniche e statistiche, laddove “occorre una costante valutazione politica che guidi le nuove scelte di politica economica, sociale e di bilancio”. A tal fine il Presidente preannunciava alcuni sforzi della Commissione, non necessariamente concentrati in esclusiva sulla zona euro, ma talora destinati a tutti gli Stati membri, “in considerazione della loro stretta interazione con il mercato unico”. In particolare, affermava di ritenere ormai necessario creare un sistema comune di garanzia dei depositi bancari; rafforzare la rappresentanza dell’euro su scala mondiale (individuando nel presidente dell’Eurogruppo il “naturale portavoce” *in pectore* della zona euro nei rapporti con le istituzioni finanziarie internazionali, tra cui l’FMI); realizzare un sistema di vigilanza economica e di bilancio “più efficace e più democratico”; garantire l’equità delle politiche fiscali dei Paesi membri; nonché intensificare i lavori per la realizzazione di un mercato del lavoro “equo e veramente paneuropeo”, promuovendo la mobilità dei lavoratori quale base necessaria per far prosperare l’eurozona e, più in generale, il mercato unico, a patto, però, di evitare abusi e fenomeni di *dumping* sociale.

A sostegno di tali sforzi il Presidente dichiarava l’intenzione di sviluppare un “Pilastro europeo dei diritti sociali”, che, tenuto conto delle mutevoli realtà delle società europee e del mondo del lavoro, possa “fungere da bussola per una rinnovata convergenza della zona euro”. Invero, la dimensione e la natura delle sfide che fronteggiano il mondo del lavoro, e più in generale la società, negli anni recenti sono cambiate. Alcune tendenze sono del tutto nuove; altre sono di lunga data ma richiedono oggi altri tipi di azione rispetto al passato. Ad esempio si registrano cambiamenti nelle strutture sociali, familiari e nei modelli di organizzazione del lavoro; l’allungamento della vita lavorativa; la diffusione di nuove forme di lavoro; il paradosso del



disallineamento tra l'accrescimento dei livelli di educazione e le possibilità di impiego delle competenze; nuovi bisogni e nuove opportunità derivanti da differenti tassi di crescita demografica, nonché dal cambiamento delle aspettative di vita; evoluzione tecnologica ed in particolare digitalizzazione della società e dell'economia. L'esperienza della crisi, tuttavia, lascia emergere un'ampia disomogeneità di situazioni e di risposte dei Paesi membri rispetto a tali sfide, laddove negli ultimi anni è apparso evidente come la persistenza di squilibri economico-sociali all'interno di uno Stato rischi di mettere a repentaglio le prestazioni dell'intera unione monetaria e come la perdurante incapacità di correggere tali difformità possa tradursi in ulteriori costose divergenze. La lezione che si trae dall'esperienza è pertanto nel senso della necessità di avanzare ulteriormente nel processo di integrazione e consolidamento dell'UEM, ma a patto di coinvolgerne la dimensione sociale, poiché è ormai assodato che il successo dell'unione economica e monetaria in larga parte dipende dal buon funzionamento del mercato del lavoro e dei sistemi di *Welfare* in tutti i Paesi della zona euro.

A conferma della serietà delle intenzioni, il punto non è stato lasciato cadere. Al contrario esso è stato ripreso attraverso una consultazione pubblica, lanciata dalla Commissione l'8 marzo di quest'anno, rivolta preliminarmente agli Stati dell'area euro, ma aperta anche ad altre adesioni, per la realizzazione di quello che viene, pertanto, prefigurato come il futuro "*European Pillar of Social Rights*", da implementare entro il 2017 allo scopo di fornire l'indispensabile complemento dell'"*acquis*" sociale europeo<sup>19</sup>. Il fine dichiarato è di guidare e supportare le politiche degli Stati membri in numerosi campi essenziali per il buon funzionamento dei sistemi di *Welfare* e per la realizzazione di un più equo mercato del lavoro, nella considerazione, fra l'altro, delle aspettative di protezione sociale delle generazioni future.

L'iniziativa, quindi, si inserisce a pieno nell'ambito del lavoro intrapreso dalla Commissione per la realizzazione di un'unione economica e monetaria più stretta, ma al contempo più equa ("*fairer*"). La Commissione, pertanto, in via preliminare sottopone a pubblica consultazione un progetto di massima del Pilastro, al fine di effettuare una valutazione dell'attuale *acquis* sociale europeo (per determinare l'estensione e la rilevanza dei diritti esistenti in relazione alle sfide odierne e del futuro ovvero individuare nuovi mezzi per rispondere ad esse), riflettere sulle nuove tendenze nell'organizzazione del lavoro e della società e, quindi, raccogliere in tal modo pareri e osservazioni sui principi individuati nella prima bozza del Pilastro.

---

<sup>19</sup> Cfr. il Comunicato stampa della Commissione, consultabile in inglese sul sito [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-545-en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-545-en), ma disponibile anche nelle altre lingue dell'Unione.



Il progetto invero è stato articolato in tre punti principali, che riguardano: 1) le pari opportunità e la parità di accesso al mondo del lavoro, compresi lo sviluppo di competenze e l'apprendimento permanente, il sostegno attivo all'occupazione per incrementare le opportunità occupazionali, facilitare le transizioni tra *status* differenti e migliorare le possibilità di impiego degli individui; 2) condizioni di lavoro eque per garantire l'adeguato ed effettivo bilanciamento tra i diritti e i doveri dei lavoratori e quelli dei datori di lavoro, così come tra gli elementi di flessibilità e di sicurezza, facilitare la creazione di nuovi posti di lavoro, le assunzioni e l'adattabilità delle imprese e promuovere il dialogo sociale; 3) una protezione sociale adeguata e sostenibile e l'accesso a servizi sociali di alta qualità (compresi l'assistenza all'infanzia, quella sanitaria e la prevenzione dai rischi di lunga durata), per assicurare dignitose condizioni di vita e protezione contro i rischi e mettere in grado i singoli di partecipare pienamente alla vita professionale e sociale.

Si tratta, a ben vedere, di un nucleo di “principi sociali europei”, che traggono ispirazione dai diritti già sanciti in documenti di natura ontologicamente, quando non formalmente, costituzionale, quale la stessa Carta dei diritti fondamentali, oltre alle Costituzioni nazionali dei Paesi membri e che quindi esprimono quelle “tradizioni costituzionali comuni”, che sono alla base del processo costituente europeo<sup>20</sup>. Inoltre essi racchiudono anche orientamenti politici già esistenti a livello di UE, in relazione all'attività di coordinamento delle politiche europee, di cui, pertanto, colgono le tendenze più attuali. L'intenzione della Commissione è di sviluppare lungo tutto il corso del 2016 un dibattito su tali principi con tutti i soggetti pubblici e privati interessati, raccordandosi a tal fine con le altre istituzioni europee, con le autorità nazionali ed in particolare con i Parlamenti, con le parti sociali, e più ampiamente con la società civile, nonché con esperti come gli Accademici e, più in generale, con i cittadini. Il risultato della consultazione dovrebbe quindi condurre alla stesura definitiva del Pilastro europeo dei diritti sociali, da implementare nei primi mesi del 2017, in forme giuridiche di là da definire.

Invero per ciò che concerne la natura giuridica, la Commissione si limita ad anticipare che essa dovrà tener conto del quadro legale dell'Unione europea e del fatto che il Pilastro è primariamente focalizzato sull'eurozona. Viene, tuttavia, sottolineato che, per quanto differenti strumenti possano essere presi in considerazione, la Commissione considera essenziale il coinvolgimento del Parlamento e del Consiglio, così come di “altre istituzioni dell'UE”.

Al di là di tale ultima precisazione, dichiaratamente rivolta a conseguire il più ampio consenso sull'instaurazione del “Pilastro”, l'espresso richiamo al necessario intervento del PE e del

---

<sup>20</sup> Cfr. B. CARAVITA, *op. cit.*, 15 ss.



Consiglio dei ministri potrebbe ventilare l'intento di sottrarre tale strumento all'area del *soft law*, ove sono rimaste per lo più confinate le iniziative finora adottate dall'UE per ciò che riguarda le politiche economiche e sociali<sup>21</sup>, implicando l'adozione di un vero e proprio atto normativo dell'Unione vincolante per i Paesi aderenti<sup>22</sup>. Ciò senza andare a detrimento del principio di sussidiarietà, laddove – com'è noto - i Trattati assegnano alla competenza primaria degli Stati membri la definizione delle rispettive politiche sociali, nonché l'organizzazione del mercato del lavoro e dei sistemi di *Welfare*, prevedendo, tuttavia, sin dalla nascita della Comunità economica europea, un ruolo delle istituzioni europee di supporto e di completamento delle attività statali. Questo, invero, potrebbe estrinsecarsi al limite attraverso l'approvazione di norme "minime", intese all'avvicinamento delle legislazioni nazionali, come del resto già avviene in altri campi di tradizionale appannaggio delle competenze statali<sup>23</sup>. Al riguardo va appena ricordato che il Trattato di Lisbona ha rafforzato obiettivi e politiche sociali dell'Unione<sup>24</sup>, affermando che la piena occupazione, il progresso sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e la protezione sociale rientrano tra gli obiettivi dell'UE (art. 3 TFUE) e che un elevato livello di occupazione, un'adeguata protezione sociale e la lotta contro l'esclusione sociale devono essere presi in considerazione nell'elaborazione e nell'attuazione delle sue politiche (art. 9 TFUE), nel quadro della realizzazione di quello che viene espressamente individuato come un modello di economia sociale di mercato<sup>25</sup>. Sulla scorta anche della missione e degli obiettivi di politica sociale rimessi all'UE dall'art. 153 TFUE, il compito dell'Unione è, pertanto, di "supportare e completare le attività degli Stati membri" nei settori rilevanti, sia all'interno che all'esterno del mercato del lavoro, che comprende non solo i lavoratori, ma anche coloro che sono alla ricerca di un'occupazione e quanti l'hanno persa e sono pertanto disoccupati. Lo scopo è di migliorare le condizioni di lavoro, la sicurezza e la protezione sociale, la sicurezza e la salute dei lavoratori, l'informazione ad essi e la loro consultazione, nonché l'integrazione sociale delle persone escluse dal mondo del lavoro<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr. tra i giuslavoristi, per tutti, A. ALAIMO, *Cittadinanza, lavoro e occupazione. Cosa resta del progetto sociale europeo*, in *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, a cura di A. Ciancio, 189 ss.

<sup>22</sup> Sulla distinzione tra "*hard law*" e "*soft law*" nel diritto europeo, cfr. almeno A. RUGGERI, *Le fonti del diritto eurounitario ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, in P. COSTANZO – L. MEZZETTI – A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, IV ed., Torino, 2014, 290 ss.

<sup>23</sup> Diffusamente sul tema anche E. CASTORINA, *Integrazione europea e "servizi pubblici"*, in *Nuove strategie*, cit., 177 ss., il quale lega lo sviluppo di una normativa secondaria europea sempre più attenta a promuovere condizioni di eguaglianza tra i cittadini dell'UE alla natura "progressiva" della cittadinanza europea.

<sup>24</sup> Per approfondimenti sul punto cfr. L. MEZZETTI, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in P. COSTANZO – L. MEZZETTI – A. RUGGERI, *Lineamenti*, cit., 119 ss.

<sup>25</sup> Cfr., per tutti, G.L. TOSATO, *Appunti in tema di economia sociale di mercato*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2013.

<sup>26</sup> In generale sul tema S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Roma-Bari, 2013.



Sulla base di tali premesse gli Stati membri partecipanti al “Pilastro” verranno sollecitati a prendere iniziative nelle aree dove sono primariamente responsabili. Invero il Pilastro toccherà anche aree dove l’UE non ha competenze né intende adottare atti normativi, ma dove la guida agli Stati e lo scambio di buone pratiche fra essi viene ritenuto altamente desiderabile. In particolare, guardando agli Stati membri che condividono la moneta comune, secondo le valutazioni della Commissione è ormai evidente che il futuro dell’eurozona dipende in larga misura dall’efficienza del mercato del lavoro e dei sistemi di *Welfare* e dalla capacità dell’economia di assorbire e ridurre gli *shocks* e le asimmetrie tra i vari Paesi. Di conseguenza, una volta stabilito, il Pilastro europeo - sulla base della fissazione di un quadro di principi attraverso cui altresì individuare la dimensione ed il tipo di azione europea da intraprendere, quando necessaria – dovrebbe fornire il quadro di riferimento per valutare le *performances* occupazionali e l’adeguatezza delle prestazioni sociali degli Stati membri e per guidare i processi di riforma a livello nazionale, costituendo, come detto, la “bussola” per una rinnovata convergenza fra i Paesi dell’eurozona, dopo i sensibili divari di sviluppo che si sono creati fra di essi per effetto della crisi.

Al momento è certamente presto per valutare l’esito concreto che potrà avere la consultazione, destinata a concludersi il 31 dicembre di quest’anno. Tuttavia, essa si presta ad offrire ulteriore spunto per analizzare, da più angoli prospettici e con competenze diversificate, la direzione che appare assumere da ultimo quella via privilegiata di integrazione europea finora rappresentata dalla tutela dei diritti. La conquista di alti livelli di garanzia per le libertà civili, prevalentemente realizzata attraverso la strada della tutela giudiziaria<sup>27</sup>, non esaurisce invero la riflessione nella misura in cui il processo di integrazione appare ormai ampiamente condizionato dalla capacità che dimostrerà l’Unione di assicurare a tutti i cittadini europei effettività ed eguaglianza anche nella fruizione dei diritti sociali.

---

<sup>27</sup> Sull’argomento, cfr. almeno le illuminanti riflessioni di A. RUGGERI, *L’integrazione attraverso i diritti e il “valore” della Costituzione*, in *Nuove strategie*, cit., 473 ss., spec. 489 ss. Sui limiti che tuttora incontrerebbe la garanzia dei diritti fondamentali nella giurisprudenza europea, in funzione della perdurante tutela privilegiata delle libertà economiche, v. però R. BIN, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l’integrazione politica in Europa. Relazione finale*, *ivi*, 504 ss. *Contra*, ritiene che sin dall’origine la giurisprudenza europea avrebbe assicurato la più ampia protezione dei diritti inviolabili prescindendo dalle finalità (economiche) della Comunità, D.U. GALETTA, *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritto UE dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, 2013, 1184 ss. Sul tema, se si vuole, anche A. CIANCIO, *A margine della tutela dei diritti fondamentali in ambito europeo, tra luci ed ombre*, in *federalismi.it*, 2012, n.21.