



IL COSTITUZIONALISMO MULTILIVELLO NEL TERZO MILLENNIO:
SCRITTI IN ONORE DI PAOLA BILANCIA
2 FEBBRAIO 2022

La cittadinanza “sociale” europea al
giro di boa della crisi pandemica, tra
occasioni perdute e prospettive di
rilancio

di Adriana Ciancio
Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Catania

La cittadinanza “sociale” europea al giro di boa della crisi pandemica, tra occasioni perdute e prospettive di rilancio*

di Adriana Ciancio

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Catania

Abstract [It]: Per far fronte alle conseguenze socio-economiche della pandemia, le istituzioni europee hanno avviato una serie di misure che lasciano intravedere benefici effetti sull'intero sistema dell'UE a seguito di una reazione che appare unitaria ed efficace. Ciò conduce a ipotizzare che, come già accaduto in altre fasi delicate della storia europea, una situazione di crisi (in questo caso sanitaria ed economica) possa dar luogo a un rinnovato impulso al processo di integrazione. Tale risultato, tuttavia, appare indissolubilmente legato all'attuazione di effettive e durature politiche di coesione economica e social.

Abstract [En]: In order to deal with the socio-economic consequences of the pandemic, European institutions have launched a series of measures that suggest beneficial effects on the entire EU system as a result of a reaction that appears unified and effective. This leads to the hypothesis that, as has already happened in other delicate phases of European history, a crisis situation (in this case, health and economic) can give rise to a renewed impulse to the integration process. This result, however, appears inextricably linked to the implementation of effective and lasting policies of economic and social cohesion.

Parole chiave: Cittadinanza sociale europea; crisi pandemica; integrazione; politiche economiche e sociali; UE

Keywords: European social citizenship; pandemic crisis; integration; economic and social policies; EU

Sommario: 1. Introduzione. 2. La storia dell'integrazione europea tra fasi di crisi e sensibili progressi. 3. ed occasioni perdute. 4. La crisi pandemica e le prospettive di rilancio del “modello sociale europeo”. 5. La cittadinanza sociale europea al “redde rationem”.

1. Introduzione

Sono molto grata a Paola Bilancia, a parte altre ragioni, per il motivo che in più occasioni, su sua sollecitazione, mi sono trovata ad approfondire la riflessione sulla cd. “dimensione sociale” dell'Unione europea¹. Si tratta di studi avviati sin da quando, nel settembre 2015, l'allora Presidente della Commissione UE Jean-Claude Juncker, sul presupposto che l'Unione europea non fosse ancora né sufficientemente “europeizzata” né abbastanza “unita”, nel suo primo “discorso sullo stato dell'Unione” richiamava la

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo è stato sviluppato nel quadro della ricerca dipartimentale “La tenuta dello Stato costituzionale ai tempi dell'emergenza da Covid19. Profili giuridico-finanziari” (P.I. Prof. Adriana Ciancio), finanziata dall'Ateneo di Catania nell'ambito del Piano della ricerca 2020-22, Linea 2.

¹ La prima volta in occasione del Convegno internazionale “I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo” (Milano, 5-6 marzo 2018) e, più di recente, nell'ambito del Convegno “La dimensione sociale europea”, organizzato dall'Università di Milano nel quadro del ciclo di incontri “Evoluzione dell'integrazione europea e impatto sugli ordinamenti nazionali” e svoltosi online il 20 aprile 2021.

necessità di “ricreare un processo di convergenza, sia tra gli Stati membri che all’interno della società, che fosse imperniato sulla produttività, la creazione di posti di lavoro e l’equità sociale”. A questo scopo, il Presidente Juncker manifestava l’intenzione di sviluppare un “pilastro europeo dei diritti sociali” con il fine 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, e in tal modo poter fornire l’indispensabile complemento all’“*acquis*” sociale europeo². Pilastro, poi, infine ufficialmente adottato nel corso del primo *EU Social Summit* svoltosi a Göteborg nel 2017³.

Senza voler tornare su cose già scritte⁴, basta in questa sede ricordare che tale iniziativa di rafforzamento della dimensione sociale europea⁵ maturava come risposta della Commissione alla crisi finanziaria, prima, ed economica, poi, che – esplosa nella prima decade del XXI secolo in America con il fenomeno dei prestiti *subprime* – era quindi dilagata in Europa⁶, traducendosi in quella crisi dei debiti sovrani, che ha avuto la sua epifania più evidente nella crisi greca culminata nell’estate del 2015.

2. La storia dell’integrazione europea tra fasi di crisi e sensibili progressi

Dalla particolare congiuntura economico-finanziaria, pertanto, scaturiva il preannuncio di quella “svolta sociale” da tempo invocata anche in letteratura a fronte dell’iniziale tiepidezza⁷, se non della vera e propria “frigidità”⁸, fino a quel momento contestata all’UE in relazione all’obiettivo di garantire un’effettiva protezione sociale dei cittadini europei grazie ad una concreta politica di coesione tra i Paesi membri. Il perseguimento di tale politica, invero, dovrebbe dar vita ad una nuova Unione in grado di assicurare a tutti i cittadini un differente e più equo modello di convivenza, attraverso la via maestra della tutela effettiva del mercato del lavoro e dei diritti sociali, considerato che pare ormai assodato che il successo

² Cfr., per tutti, G. BRONZINI, *Verso un pilastro sociale europeo*, Milano, 2019.

³ Sul tema anche J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali dopo il “social summit” di Goteborg: rafforzamento o impoverimento?*, in P. Bilancia (a cura di), *La dimensione europea dei diritti sociali*, Torino, 2019, 25 ss.

⁴ In proposito, volendo, A. CIANCIO, *Verso un “pilastro europeo dei diritti sociali”*, in *federalismi.it*, 2016, n.13.

⁵ Sulla polisemanticità dell’espressione cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione (a proposito dell’introvabile “dimensione sociale europea”)*, in A. M. Nico (a cura di), *Studi in onore di F. Gabriele*, I Bari, 2016, 35 ss.; e, da ultimo, A. O. COZZI, *1999-2020, Dalla Carta dei diritti fondamentali al Next Generation EU: momenti dell’integrazione europea attraverso le iniziative della Presidenza tedesca*, in *Riv. AIC*, 2021, n.3, 99 ss. ed ivi il riferimento ad altra letteratura rivolta a definire il concetto.

⁶ Diffusamente sulle origini della crisi economico-finanziaria dell’eurozona, per tutti, A.M. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell’Unione europea*, in *AIC*, 1/2017, p. 2 ss.

⁷ Per un’efficace sintesi di tali voci critiche può leggersi G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in M. D’Amico - F. Biondi (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017, 58 ss.

⁸ G. F. MANCINI, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell’ordinamento della Comunità europea*, in *Il lavoro nel diritto comunitario e l’ordinamento italiano*, Padova, 1988, 26 ss.

dell'UE in larga misura dipende dal buon funzionamento del primo, unitamente ai sistemi di protezione dei secondi, in tutti gli Stati membri⁹.

Si preannunciava in tal modo un significativo balzo in avanti del processo di integrazione scaturito, peraltro, da una grave situazione di crisi¹⁰.

In realtà, se si guarda, anche solo nelle grandi linee, all'intera storia europea, la circostanza non stupisce, atteso che i più significativi progressi dell'integrazione appaiono sempre germinati da momenti di profonda crisi (politica, economica, sociale), sin dal suo stesso avvio¹¹.

E' noto a tutti, infatti, che la stipulazione del Trattato di Roma (e ancora prima del Trattato di Parigi del 1951, istitutivo della CECA) era maturata nel contesto delle drammatiche condizioni in cui l'Europa versava dopo i due conflitti mondiali che avevano funestato il Vecchio Continente nella prima metà del secolo "breve"¹². Dalle ceneri del disastro bellico, pertanto, era emerso il primo nucleo di una comunità, inizialmente soltanto economica e successivamente anche politica, tra Paesi lungamente contrapposti e segnati da sanguinose scissioni, considerata ormai indispensabile per il mantenimento in Europa di un clima di pace tra le Nazioni¹³.

Altrettante note, peraltro, sono le circostanze di forte tensione economico-sociale riverberatasi sull'intera Comunità europea per effetto, sostanzialmente, del crollo del muro di Berlino e la conseguente riunificazione delle due Germanie, da cui aveva preso avvio il processo riformatore che condusse alla stipulazione del Trattato di Maastricht del 1992. Si tratta di una tappa storica del processo di integrazione, quantomeno per effetto dell'introduzione della cittadinanza europea¹⁴. Ai fini odierni, oltre alla definizione dei parametri per l'introduzione della moneta comune, è opportuno pure ricordare che la coesione economico-sociale – che aveva fatto il suo primo ingresso nel diritto europeo primario

⁹ Sottolineava l'importanza della costruzione di un "droit social européen" in funzione di spinta propulsiva sul processo d'integrazione già R. GOSALDO BONO, *Les politiques et les actions communautaires*, in *Rev. Trim. Dr. Eur.*, 1997, p. 784.

¹⁰ Ad un "principio di solidarietà responsabile interstatale", che avrebbe cominciato a prendere forma in quella particolare 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.

¹¹ Lo ha ribadito di recente anche la Presidente della Commissione UE Ursula Von Der Leyen nel Discorso sullo stato dell'Unione dell'Istituto universitario europeo, pronunciato a Firenze il 6 maggio 2021 (consultabile in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_21_2284), allorché ha affermato (in italiano) che "La storia d'Europa è una storia di Rinascimenti", e ha ulteriormente rimarcato che "Europe is a story of new beginnings. After every crisis came a European Renaissance".

¹² Secondo la nota definizione di E. J. HOBBSBAWM, *Il secolo breve. 1914-1991: l'era dei grandi cataclismi*, Bur, 1994.

¹³ Sul tema può leggersi A. CIANCIO, *Il contributo del Partito popolare alla costruzione dell'Europa e l'elezione di Antonio Tajani alla presidenza del Parlamento europeo*, in *federalismi.it*, 2017, n. 2, spec. 4 ss.

¹⁴ In proposito cfr., almeno, F. CUOCOLO, *La cittadinanza europea. Prospettive costituzionali*, in *Pol. Dir.*, 1991, 659 ss.; V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994; M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc. Giur.*, Agg., IV, Roma, 1995; e, più di recente, S. BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quad. cost.*, 2000, n.1, 39 ss.

inizialmente solo come “obiettivo” con l’Atto Unico del 1986 – venne poi effettivamente “istituzionalizzata” come vera e propria politica della Comunità proprio con tale Trattato¹⁵.

Tuttavia, il godimento della cittadinanza europea quale *status* addizionale alla cittadinanza nazionale – che determina la fruizione, per i cittadini degli Stati membri, oltre alle tradizionali libertà economiche, anche di (limitati) diritti politici uniformemente su tutto il territorio dell’Unione – non comportò ancora l’attribuzione di veri e propri diritti sociali per il cui riconoscimento occorrerà attendere nel 2000 la proclamazione a Nizza della “Carta dei diritti fondamentali”¹⁶.

Ancora, alla fine di questo brevissimo e certamente non esaustivo *excursus*, non può dimenticarsi che il vigente Trattato di Lisbona ha dato, in un certo senso, risposta alla profonda crisi politica in cui il processo di integrazione pareva essersi arenato dopo il fallimento del cd. “Trattato che stabilisce una Costituzione per l’Europa”¹⁷, nel quale, a parte altre significative innovazioni dell’assetto istituzionale, per la prima volta veniva delineata quella europea come “economia sociale di mercato”¹⁸.

Con tale definizione¹⁹, si suole indicare un sistema economico informato a quelle concezioni filosofiche e di politica-economica cd. ordoliberali, di matrice prevalentemente tedesca (cd. “Scuola di Friburgo”)²⁰, che – anziché condividere con le teorie economiche più radicalmente liberali l’aspirazione alla totale assenza di interventi pubblici destinati ad incidere sul funzionamento del mercato – sollecita interventi di regolazione in vista di una riduzione degli squilibri che si generano in esso²¹ attraverso l’adozione di politiche fondamentalmente antidiscriminatorie, a garanzia effettiva della libera concorrenza, anche se non di vera e propria gestione pubblica dell’economia, quale invece è tipica, sia pur con diversa intensità, nei diversi modelli nazionali riconducibili allo Stato sociale²².

¹⁵ Per la puntuale ricostruzione del principio di coesione economica e sociale nel diritto europeo primario antecedente il Trattato di Lisbona, cfr. E. BALBONI, *Il principio della coesione economica e sociale nell’ordinamento comunitario e nella recente esperienza dell’Unione*, in U. De Siervo (a cura di) *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001, 19 ss. Su tali profili di evoluzione del diritto UE v. anche P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell’ambito dell’Unione europea*, in *Consultaonline*, 2008, 4 ss.

¹⁶ Cfr., *ex pluribus*, C. SALAZAR, *I diritti sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea: un “viaggio al termine della notte”?*, in G. F. Ferrarini (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano, 2001, 239 ss.; e G. AZZARITI, *Uguaglianza e solidarietà nella Carta dei diritti di Nizza*, in M. Siclari (a cura di), *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Torino, 2003, 61 ss., spec. 72 ss.

¹⁷ In proposito, di recente, se si vuole, anche A. CIANCIO, *C’è ancora bisogno di una Costituzione europea?* in *DPCE Online*, 2021, n. 1.

¹⁸ Cfr. R. BANO, *L’ “Europa sociale” nel Trattato costituzionale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2005, n.4, 826 ss.; e G. MAESTRO BUELGA, *I diritti sociali nella Costituzione europea*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2006, n.1, 92 ss.

¹⁹ In generale, sul tema, G. L. TOSATO, *Appunti in tema di economia sociale di mercato*, in *www.astrid-online.it*, 2013.

²⁰ Cfr. R. MICCU’, *“Economia e costituzione”: una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca*, in *Quaderni del Pluralismo*, 1996, 243 ss.

²¹ Per le differenze tra l’impostazione dell’economia sociale di mercato e il capitalismo “puro” sotteso al liberalismo storico, cfr. P. PICONE, *Origine ed evoluzione delle regole della concorrenza comunitarie: l’apologia del mercato “sociale” europeo*, in *Critica del diritto*, 1974, 72 ss.

²² Ampiamente sul tema, A. LUCARELLI, *Per un diritto pubblico europeo dell’economia. Fondamenti giuridici*, in E. Castorina (a cura di), *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, Editoriale Scientifica, 2016, 128 ss.; e, più di recente,

Tale impostazione, ad ogni modo, giustificherebbe un ruolo attivo nella tutela dei diritti sociali, quantomeno se e quando pregiudicati da forze economiche tendenti ad assumere posizioni prevalenti²³. Ed invero, la tensione insita nell’abbinamento dei due principi della solidarietà (a cui è intitolato il Capo IV della Carta dei diritti e che compare tra i valori comuni enunciati oggi all’art. 2 TUE) e della concorrenza (cui da sempre è informato il funzionamento del mercato comune) sembra infine sciogliersi nella formulazione del vigente art. 3, par. 3 TUE, in cui viene delineata la cd. “forma di stato europea”²⁴ nei termini anzidetti, di “economia sociale di mercato”²⁵, allorché la disposizione dichiara che “L’Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico”. E ancora che “L’Unione combatte l’esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezioni sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore”. E, infine, che “Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo”.

Dal raffronto tra l’odierna disposizione e la disciplina previgente²⁶, ciò che merita in questa sede sottolineare riguarda la scomparsa (almeno formalmente) della libera concorrenza quale principio-obiettivo dell’UE, e il suo refluire nel Protocollo n. 27, annesso al Trattato, in cui viene precisato che il mercato interno di cui all’art. 3 “comprende un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata”. Ebbene, la riscrittura dell’articolo dedicato agli obiettivi e l’assunzione della concorrenza tra le competenze dell’Unione caratterizzanti il mercato parrebbero spostare il baricentro dell’equilibrio tra le

ID., *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Consultaonline. Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, VI, 75 ss.

²³ Si parla al riguardo di “solidarietà competitiva” atteso che i diritti sociali riceverebbero tutela per effetto stesso del funzionamento efficiente del mercato, cfr. W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 2000, n. 58, 3 ss.

²⁴ Cfr. F. PALERMO, *La forma di Stato dell’Unione europea. Per una teoria costituzionale dell’integrazione sovranazionale*, Padova, 2005. Scettico sulla possibilità di utilizzare le categorie “classiche” del diritto costituzionale in ambito sovranazionale M. LUCIANI, *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001, 71 ss. Problematicamente in argomento, più di recente, A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all’Unione europea e ritorno, ovvero circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *federalismi.it*, 2016, n. 11, 6 ss.

²⁵ Sul tema v., anche, P. BILANCIA, *The social market economy model between the Italian Constitution and the European Treaties*, in J.M. Gil Robles – F. De Quadros – D. Velo (a cura di), *The European Union and Social Market Economy*, Bari, 2014, 123 ss.; e G. CONTALDI, *Il significato attuale dell’economia sociale di mercato nell’ordinamento dell’Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, 544 ss.

²⁶ Si sofferma su tale comparazione, da ultimo, S. CECCHINI, *L’Europa aspira a diventare uno Stato sociale?*, in *Riv. AIC*, 2021, n. 4, 105.

ragioni della competitività e quelle della solidarietà sul versante di quest'ultima²⁷, sicché dalla stipulazione di Lisbona sembra ormai emergere una UE dal “volto umano”²⁸, che si impegna a favorire la piena occupazione di tutti i cittadini europei e a combattere ogni forma di esclusione sociale²⁹.

Ciò verrebbe confermato dall'attribuzione di piena efficacia giuridica come diritto europeo primario alla Carta dei diritti fondamentali (art. 6 TUE)³⁰, la quale include un nutrito elenco di diritti individuali e libertà collettive di carattere sociale, ben oltre gli ambiti racchiusi nel Capo IV espressamente dedicato alla “Solidarietà”³¹. Infatti, la protezione sociale finalmente assicurata dal documento risulterebbe assai ampia, estendendosi anche al di là del tradizionale campo del mercato del lavoro (ove, peraltro, la Carta distingue tra i diritti dei soggetti già occupati in un'attività lavorativa e coloro che invece ne sono privi o sono inabili al lavoro), per abbracciare problematiche connesse all'educazione, alla protezione dei minori, alle relazioni di genere, alle politiche di inclusione sociale nonché alla tutela dei soggetti deboli e dei disabili.

Inoltre, il TFUE contiene all'art. 9 una sorta di clausola trasversale che sollecita l'Unione a tener conto, nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche, di importanti esigenze sociali quali la promozione dell'occupazione, la lotta contro l'esclusione sociale e la tutela dell'istruzione e della salute umana; mentre il successivo art. 10 orienta la politica e l'azione europea secondo il principio di non discriminazione, principio peraltro ripreso anche negli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti. E ancora l'art. 14 richiama il ruolo dei servizi di interesse economico generale³² nella promozione della coesione economico-sociale; l'art. 151 pone come obiettivi, dell'UE e degli Stati membri, nuovamente la promozione dell'occupazione, oltre al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, un'adeguata protezione e il dialogo sociale, uno sviluppo delle risorse umane idoneo a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta all'emarginazione; l'art. 152 riconosce il ruolo delle parti sociali nell'UE; e l'art. 153, nell'ambito della

²⁷ Cfr. G. VETTORI, *Diritti fondamentali e diritti sociali. Una riflessione fra due crisi*, in *Persona e mercato*, 2011, n.1.

²⁸ Così, nella dottrina italiana, E. LONGO, *Il “volto umano” dell'Unione europea: passato e futuro dei diritti sociali*, in *Quad. cost.*, 2020, n. 3, 651 ss., che mutua l'espressione da M. SHANKS, *Introductory article: The Social policy of the European Communities*, in *Common Market Law Review*, 1977, n. 3, 375 ss.

²⁹ G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo*, *Astrid-Rassegna*, 2008, ora anche in F. Bassanini – G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2008.

³⁰ In argomento, ex multis, L. DANIELE, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Trattato di Lisbona*, in *Dir. UE*, 2008, n.4, 657 ss.; ID., *La protezione dei diritti fondamentali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: un quadro d'insieme*, *ivi*, 2009, n. 3, 645 ss.; N. PARISI, *Funzione e ruolo della Carta dei diritti fondamentali nel sistema delle fonti alla luce del Trattato di Lisbona*, *ivi*, 656 ss. In posizione minoritaria, esclude che con la menzione nell'art. 6 TUE la Carta dei diritti abbia acquistato efficacia di diritto europeo primario, R. SAPIENZA, *Lisbona 2007: un nuovo Trattato per l'Unione europea*, in *AS*, 2008, 134.

³¹ Per quanto sia stato giudicata negativamente la circostanza che il diritto al lavoro sia stato incluso nel Capo dedicato alla “Libertà”, quale cioè libertà di lavorare, così G. AZZARITI, *Le Garanzie del lavoro tra costituzioni nazionali, Carta dei diritti e Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, in *Astrid-Rassegna*, 2011.

³² In proposito, cfr., almeno, D. SORACE, *I servizi “pubblici” economici nell'ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Dir. Amm.*, 2010, 1 ss.; E. CASTORINA, *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo: notazioni introduttive e di metodo*, in E. Castorina (a cura di), *Servizi pubblici*, cit., 9 ss., spec. 12; J. ZILLER, *Il concetto di pubblico servizio nel diritto dell'Unione europea, tra formulazioni nei Trattati istitutivi e Carta dei diritti fondamentali*, *ivi*, 109 ss.; e, più specificamente, G. PITRUZZELLA, *I servizi pubblici economici tra mercato e regolazione*, *ivi*, 447 ss.

missione e degli obiettivi di politica sociale rimessi all'Unione, attribuisce ad essa il compito 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 chi ha un'occupazione, ma anche coloro che l'hanno persa e sono pertanto disoccupati. Lo scopo è di migliorare le condizioni di lavoro, 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 lavoro³³.

Ve n'è abbastanza, insomma, per concludere che con i Trattati di Lisbona si è voluto imprimere all'UE una significativa svolta in senso sociale³⁴.

3. ed occasioni perdute

Ma la storia europea è anche la storia delle occasioni perdute.

Basti pensare, in tempi recenti e su tutt'altro fronte, alla cd. *Brexit* e alla decisione da ultimo assunta in ordine alla ripartizione tra gli Stati membri dei seggi del Parlamento europeo in precedenza spettanti alla Gran Bretagna. Invero, senza potersi ora addentrare sull'argomento, è sufficiente qui ricordare che, nonostante, tra le varie proposte, fosse stata avanzata anche quella di distribuire almeno una parte di tali seggi sulla base di liste unitarie di candidati nell'ambito di circoscrizioni transnazionali, e in tal modo cominciare ad attribuire carattere realmente sovranazionale alle elezioni “europee”, tale iniziativa non ha avuto seguito, prevalendo – oltre all'accantonamento di un “pacchetto” di seggi in vista di future adesioni – la scelta a favore di una redistribuzione dei rimanenti seggi tra gli Stati membri “superstiti” in funzione di riequilibrio delle distonie cui dà luogo nella composizione del PE l'applicazione del (tradizionale) criterio della proporzionalità degressiva (art. 14, par. 2 TUE)³⁵.

Ritornando al tema odierno, un'occasione persa può ritenersi senz'altro anche la mancata previsione nel TFUE dell'adesione alla Carta sociale europea³⁶ (ed alla Carta dei diritti fondamentali dei lavoratori), che sotto il profilo delle garanzie accordate non appare del tutto sovrapponibile alla Carta di Nizza-Strasburgo³⁷ e che, pertanto, non può considerarsi riassorbita da quest'ultima per ciò che concerne la tutela dei diritti sociali³⁸. Rimpianto destinato ad accrescersi se si considera il più forte riferimento che – rispetto all'odierna formulazione dell'art. 151 TFUE – era invece contenuto nell'Atto unico del 1986, il

³³ In generale sul tema, v., almeno, S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Roma-Bari, 2013.

³⁴ Per una diversa lettura circa la sensibilità europea verso i diritti sociali sin dalle origini del processo di integrazione, volendo, A. CIANCIO, *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, in *federalismi.it*, 2018, n. 4, ora anche in P. Bilancia (a cura di), *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit., 53 ss.

³⁵ Per ulteriori approfondimenti, può leggersi A. CIANCIO, *Brexit e Parlamento europeo*, in *federalismi.it*, 2017, n. 16, 4 ss.; e ID., *“Brexit” e ripartizione dei seggi del Parlamento europeo: un'occasione mancata*, in *Riv. coop. giur. intern.*, 2018, n.59, 12 ss.

³⁶ Cfr. G. GUIGLIA, *Le prospettive della Carta sociale europea*, in *Ius. Riv. Sc. Giur.*, 2010, n. 3, 505 ss.

³⁷ Sulla ricchezza delle garanzie offerte dalla Carta sociale europea, nella dottrina costituzionalista, B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, 2001, 158 ss.

³⁸ Cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. Dir.*, 2000, n. 3, 367 ss., spec. 384 ss.

cui preambolo richiamava anche quel documento internazionale per attribuirgli la stessa importanza della CEDU nella promozione della democrazia tramite i diritti fondamentali.

Ma nel contesto di una riflessione sullo “statuto sociale” della cittadinanza UE, la più grande occasione perduta, fino a questo momento, può essere considerata lo stesso fallimento del “Trattato che stabilisce una Costituzione per l’Europa”, prima richiamato. Rispetto alle previsioni contenute in quell’Accordo, infatti, il Trattato di Lisbona rappresenta, in un certo senso, l’esito di un compromesso “al ribasso”, la cui fragilità si è rivelata a pieno pressoché in contemporanea alla sua entrata in vigore, con l’erompere in Europa della crisi economico-finanziaria³⁹ cui si è già fatto cenno all’inizio di questo contributo.

Invero, respinta, anche nella terminologia, la “vocazione federalista” che aveva ispirato la cd. “Costituzione europea”, emerge dall’impianto normativo-istituzionale di Lisbona quella che, in altro momento di riflessione⁴⁰, non si è esitato a definire la “schizofrenia” insita nell’aver dislocato su livelli diversi di governo, politica monetaria, da un lato, e politica economica, dall’altro⁴¹, con il conseguente rischio di veder definitivamente pregiudicata l’attuazione concreta del cd. modello sociale europeo⁴², 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, ha tuttavia scontato fino a oggi la carenza, da parte delle istituzioni europee, dei necessari strumenti operativi per attuare efficaci interventi redistributivi⁴³.

Ancora più a monte, peraltro, si è manifestato il pericolo di compromettere la tenuta stessa dello Stato sociale sul piano degli ordinamenti interni⁴⁴. 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 e che con la crisi hanno disvelato in pieno la sostanziale inadeguatezza a contenere gli *shocks* asimmetrici tra le varie aree dell’eurozona⁴⁵; e, dall’altro, per effetto degli obblighi pesanti, in termini di contenimento della

³⁹ Nel medesimo senso, di recente, anche S. MANGIAMELI, *Covid-19 e Unione europea. La risposta alla crisi sanitaria come via per riprendere il processo di integrazione europea*, in *dirittifondamentali.it*, 2021, n. 2, 560 ss., ed ivi il richiamo all’ampia bibliografia in argomento.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Approfonditamente sul punto, per tutti, G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. Cost.*, 2012, n. 1, 15 ss.

⁴² 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 giuslavorista, J. P. LABORDE, *Cosa resta del modello sociale europeo?*, in *Lav. Dir.*, 2013, n.3, 325 ss.

⁴³ Così già A. D’ALOIA, *Diritti sociali e politiche di eguaglianza nel processo costituzionale europeo*, in M. Scudiero (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo*, Napoli, 2002, 845.

⁴⁴ Nell’ormai sterminata letteratura sul tema, cfr., almeno, F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012; S. GAMBINO, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale?*, in *Astrid-Rassegna*, 2015, n.5; B. BRANCATI, *Tra diritti sociali e crisi economica. Un equilibrio difficile per le Corti costituzionali*, Pisa, 2018.

⁴⁵ Cfr., per tutti, F. DONATI, *Crisi dell’euro, governance economica e democrazia nell’Unione europea*, in *Riv. AIC*, 2013, n. 2, 9 ss.

spesa pubblica e di mantenimento dell'equilibrio di bilancio⁴⁶, che hanno finito per gravare 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 Compact⁴⁷.

Invero, l'impossibilità per gli Stati che adottano l'euro di ricorrere a manovre inflazionistiche per rilanciare la propria economia⁴⁸, 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 nazionali⁴⁹, ha imposto ai Paesi più poveri e meno produttivi di (tentare di) compensare i deficit commerciali con drastici interventi sul settore pubblico, che si sono risolti 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, imposti da autorità tecniche sovranazionali (Commissione, BCE, FMI) per concedere quei sostegni finanziari⁵⁰, che poi sono stati anche massicciamente utilizzati per ricapitalizzare le banche, anzitutto nazionali⁵¹.

D'altra parte, non risultava facile mantenere all'interno degli ordinamenti nazionali 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-monetaria rappresentato dalla mancanza di una vera e propria fiscalità europea⁵².

L'insieme di tali circostanze aveva reso difficile, se non impossibile, tradurre operativamente quell'idea di solidarietà, che pure – come già avvertito – permea in profondità il vigente Trattato siccome la Carta dei diritti fondamentali, (anche) a causa della forte resistenza (di parte) degli Stati membri all'introduzione di

⁴⁶ Cfr., almeno, S. MANGIAMELI, *The Constitutional Sovereignty of Member States and European Constraints: The Difficult Path to Political Integration*, in S. Mangiameli, (a cura di), *The Consequences of the Crisis on European Integration and on the Member States*, Cham, 2017, 189 ss.

⁴⁷ Per maggiori approfondimenti in proposito, nella dottrina italiana, v., *ex multis*, P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i “riflessi” sugli ordinamenti nazionali*, in *federalismi.it*, 2012, n.4; R. MICCU', *Costituzione economica e trasformazioni del modello sociale europeo nella crisi dell'eurozona*, in E. Castorina, (a cura di), *Servizi pubblici*, cit., 185 ss.; C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, 2013, 58 ss.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ In argomento, tra gli altri, 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. ZILIOI - M. SELMAYR, *La banca centrale europea*, trad. it., Milano, 2007; S. ANTONIAZZI, *La Banca Centrale Europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, 2013; e, se si vuole, A. CIANCIO, *Unione economica e monetaria e Banca centrale europea: profili problematici di diritto costituzionale*, in E. Castorina, (a cura di), *Servizi pubblici*, cit., 715 ss.

⁵⁰ Cfr. C. OFFE, *L'Europa in trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?*, trad. it., Bologna, 2014, 31 ss.

⁵¹ Sul punto, di recente, anche F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e Costituzione*, Padova, 2019, 211 ss.

⁵² Analogamente anche A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in P. Bilancia (a cura di), *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit., 82 ss.

meccanismi permanenti di redistribuzione interstatale del debito e, correlativamente, della ricchezza. Era dunque apparso finora politicamente difficile da realizzare ciò che sembrava estremamente urgente in termini economici⁵³: una massiccia mutualizzazione dei debiti sovrani⁵⁴ (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 rapporto tra salario reale e produttività), che probabilmente consentirebbe ad essi di raggiungere un relativo equilibrio commerciale e livelli accettabili di deficit di bilancio⁵⁵.

Parallelamente, sotto il profilo dell'integrazione per via giudiziaria, si assisteva ad un ripiegamento della giurisprudenza europea, giacché la Corte di Giustizia – che da decenni aveva assunto un ruolo decisivo, prima nell'enucleazione dei diritti fondamentali⁵⁶, poi refluiti nella Carta di Nizza-Strasburgo, e, quindi, nell'applicazione concreta di quest'ultima⁵⁷ – dopo alcune iniziali, timide aperture alla garanzia dei diritti sociali⁵⁸, sembrava arrestarsi su posizioni di retroguardia, avviando un percorso ritenuto smaccatamente antisociale⁵⁹, allorché, nel difficile contemperamento tra quei diritti e il mercato, l'ago della decisione sembrava decisamente sbilanciarsi a favore di quest'ultimo⁶⁰.

⁵³ Sulla contraddittorietà dell'agenda sociale europea, dalla quale emergerebbero ora obiettivi politici neoliberalisti, ora strategie neo-corporativiste, ma anche esigenze di tutela sociale, F. POLITI, *Diritti sociali*, in *Treccani. Diritto online*, 2017.

⁵⁴ Sul tema anche R. BIN – P. CARETTI – G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2015, 315 ss.

⁵⁵ Cfr. ancora C. OFFE, *op. cit.*, 19 ss.

⁵⁶ Sin da CGCE, 12 novembre 1969, 29/69, *Stauder*. In generale sul tema è possibile leggere anche A. CIANCIO, *A margine dell'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali in ambito europeo, tra luci ed ombre*, in *federalismi.it*, 2012, n.21.

⁵⁷ Cfr., ad esempio, CGCE, 14 ottobre 2004, C-36/02, *Omega*, in cui compare il riferimento alla “dignità umana” quale fondamento del legittimo divieto apposto da uno Stato membro ad attività economiche. Ritiene, tuttavia, che la preoccupazione principale della Corte di Giustizia, a parte limitatissime eccezioni, sia sempre stata (e continui ad essere) la tutela preferenziale delle libertà economiche, R. BIN, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione finale*, in A. Ciancio (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Aracne, 2014, 504 ss.

⁵⁸ Celebre è rimasta CGCE, 19 novembre 1991, C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, con cui la Corte di Giustizia ha affermato gli obblighi risarcitori a carico dello Stato per mancata attuazione del diritto comunitario a favore del cittadino leso in suoi diritti fondamentali; diritti che nel caso in specie riguardavano crediti da lavoro vantati nei confronti di datori di lavoro inadempienti, cfr., per tutti, M. CARTABIA, *Omissioni del legislatore, diritti sociali e risarcimento dei danni (A proposito della sentenza “Francovich” della Corte di giustizia delle Comunità europee)*, in *Giur. Cost.*, 1992, 505 ss.

⁵⁹ Per le tappe salienti di tale giurisprudenza cfr. S. GIUBBONI, *La solidarietà come “scudo”. Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, in *Quad. Cost.*, 2018, n. 3, 591 ss. Cfr., inoltre, B. BRANCATI (a cura di), *Il bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche in Europa. Un'analisi di alcuni importanti casi giurisprudenziali*, Documento del Servizio Studi della Corte costituzionale, 2015, in www.cortecostituzionale.it.

⁶⁰ Così anche F. ANGELINI, *L'Europa sociale affidata alla Corte di Giustizia CE: “sbilanciamento giudiziale” versus “omogeneità costituzionale”*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, II, 1498 ss.; e M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Dig. Disc. Pubbl., Agg.*, V, Milano, 2012, 267. Ma per una diversa lettura di tale giurisprudenza, considerata da sempre attenta all'esigenza di protezione dei diritti fondamentali, D. U. GALETTA, *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritto U.E. dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in E. Castorina (a cura di), *Servizi pubblici*, cit., 323 ss., spec. 331 ss. Sul tema, con particolare attenzione alla distinzione operata dal Giudice europeo, tra diritti (immediatamente azionabili) e principi, cfr., poi, A. O. COZZI, *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Profili costituzionali*, Napoli, 2017.

In tal senso deporrebbero una serie di importanti pronunce, sin dalle celebri decisioni *Viking* e *Laval*⁶¹, che hanno portato all'attenzione anche dell'opinione pubblica il fenomeno del *dumping sociale*, allorché il Giudice europeo ha giudicato i differenziali salariali nei diversi Paesi membri come ammissibili strumenti di attuazione del principio di libera concorrenza tra le imprese.

Non meno significativamente, in un altro gruppo di decisioni, tra cui la nota sentenza *Pringle*⁶², la Corte di giustizia ha espressamente escluso la giustiziabilità alla luce dei diritti sociali garantiti dalla Carta di Nizza-Strasburgo di taluni degli strumenti finanziari poc'anzi richiamati, poiché essi – introdotti, per far fronte alla crisi economica che aveva investito l'eurozona, al di fuori del quadro istituzionale dell'UE – non sarebbero rientrati nell'ambito applicativo della Carta come definito all'art. 51, par.1, laddove quest'ultimo stabilisce che le disposizioni in essa contenute si applicano alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri “esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione”.

In questo contesto – come noto – è maturato un clima di 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 hanno via via registrato consistenti successi elettorali, non solo all'interno degli ordinamenti nazionali di riferimento, ma sensibilmente anche nell'ultima tornata per il rinnovo del Parlamento europeo⁶³. Infatti ai popoli dell'UE, e dell'UEM in particolare, è per lungo tempo mancata 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. Invero, nonostante i differenti interessi perseguiti sul piano interno, tali movimenti politici (variamente definiti quali sovranisti, nazionalisti, populistici) dimostrano in ultima analisi di convergere nel remare insieme per far naufragare il progetto di realizzare una “*ever closer union*”, in cui si riassume l'obiettivo di fondo del processo di integrazione.

⁶¹ Cfr. CGCE, rispettivamente, 11 dicembre 2007, C-438/05, *Viking Line*, e 18 dicembre 2007, C-34 1/05, *Laval und Partneri Ltd*. Specificamente a commento delle due decisioni, *ex pluribus*, L. PATRUNO, *La caduta del “principio lavorista”. Note a margine di Laval e Viking: un'innovativa giurisprudenza Ce fondata su antiche disegualianze*, in *Giur. Cost.*, 2008, 525 ss.; M. V. BALLESTRERO, *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di giustizia “bilancia” il diritto di sciopero*, in *Lav. Dir.*, 2008, n. 2, 371 ss.; e A. LO FARO, *Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi Laval e Viking*, *ivi*, n.1, 63 ss., il quale rileva come “bilanciamento” sia divenuta ormai “la parola chiave per il futuro dei diritti sociali fondamentali in Europa”.

⁶² CGCE, 27 novembre 2012, Causa C-370/12, *Pringle*. Sulla decisione, con specifico riferimento al tema odierno, *ex multis*, anche A. MORRONE, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in A. Ciancio (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico*, cit., 339 ss.

⁶³ Per il commento critico ai risultati delle elezioni europee del 2019, cfr. i contributi raccolti nel volume B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2019*, Napoli, 2019.

Pertanto, è stata da più parti avvertita l'esigenza di riavviare quest'ultimo muovendo da una nuova e più efficace politica di coesione economico-sociale tra i Paesi dell'UE⁶⁴, in luogo delle conflittualità e della competizione instauratesi principalmente per effetto delle politiche di rigore sostanzialmente imposte - attraverso le decisioni assunte nelle competenti sedi intergovernative europee⁶⁵ - 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.

4. La crisi pandemica e le prospettive di rilancio del “modello sociale europeo”

E arriviamo all'oggi e alla crisi scaturita dalla diffusione anche nel continente europeo del Covid-19, che ha presto innescato, in relazione alle serie conseguenze anche di carattere economico e sociale che ha determinato, fra le altre, la preoccupazione che l'emergenza sanitaria avrebbe finito per alimentare le molteplici diseguaglianze che già affliggono l'UE, sia trasversalmente tra i vari Paesi membri che compongono l'Unione, sia all'interno di ciascuno di essi⁶⁶. Il timore iniziale, infatti, era che la prevedibile, lunga durata dello stato di emergenza avrebbe condizionato in senso ulteriormente restrittivo l'attività di cura, nel senso ampio di protezione, che gli ordinamenti, statali e sovrastatali, sono chiamati ad apprestare nei confronti di chi si trova in condizioni di difficoltà e di bisogno, se non di vera e propria indigenza⁶⁷. A dispetto del pessimismo iniziale⁶⁸, tuttavia, l'UE pare invece volersi finalmente dotare di quegli strumenti operativi⁶⁹, che consentirebbero di dare un contenuto realmente sociale alla cittadinanza europea⁷⁰, quale statuto unitario, cioè, che assicuri a tutti i cittadini il medesimo livello di servizi e prestazioni sociali trasversalmente sull'intero territorio dell'Unione⁷¹.

⁶⁴ In tal senso, per tutti, P. BILANCIA, *Per uno spazio europeo dei diritti sociali*, in P. Bilancia (a cura di), *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit., 1 ss., spec. 17 ss.

⁶⁵ Cfr., per tutti, S. FABBRINI, *After the Euro Crisis: The President of Europe. A New Paradigm for increasing legitimacy and effectiveness in the EU*, in *Europeas Commentary*, n.12 (1 giugno) 2012, 2 ss., il quale segnala l'emersione, con la crisi economica dello scorso decennio, 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.

⁶⁶ In tal senso, per tutti, G. M. SALERNO, *Ordoliberalismo e sussidiarietà: sulla promozione pubblica della solidarietà sociale*, in C. Faraco – M. P. Paternò (a cura di), *Cura e cittadinanza*, Napoli, 2021, 212 ss.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Cfr. M. DANI – A. J. MENÉNDEZ, *Le prime risposte dell'Unione Europea alle conseguenze economiche della crisi CoVid-19*, in *BioLaw Journ.*, numero speciale 1, 2020, 527 ss.

⁶⁹ Cfr. C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quad. Cost.*, 2020, n. 4, 761 ss., spec. 765 ss. Cautio, in proposito A. GUAZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismo politico*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, n.3, 34 che al riguardo riferisce di un “timido mutamento”.

⁷⁰ Secondo gli auspici formulati, fra gli altri, da M. FERRERA, *Rotta di collisione, Euro contro Welfare?*, Roma-Bari, 2016, spec. 21 ss.

⁷¹ Cfr. G. DEMURO, *I diritti sociali tra dimensione europea e identità costituzionale degli Stati*, in A. Ciancio (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Torino, 2017, 199 ss., che sollecita il superamento del paradigma dei diritti sociali come diritti legati al territorio e alla sovranità statale.

Tale obiettivo, nell'attuale situazione di crisi – che, a differenza della precedente, mostra di colpire simmetricamente i vari Paesi membri dell'Unione⁷² – pare acquistare al fine concretezza attraverso l'avvio di una serie di iniziative⁷³, che vanno ben oltre la mera flessibilità delle regole sugli aiuti di Stato⁷⁴ e l'allargamento delle maglie delle condizionalità del MES⁷⁵, e che nel complesso sembrano davvero poter determinare quella decisa svolta sociale dell'UE da tempo auspicata.

L'approvazione del “*Next Generation EU*” ove, fra l'altro, è contemplato un pacchetto di aiuti finanziari agli Stati maggiormente colpiti dalla crisi sanitaria ed, a cascata, dalla crisi economico-sociale, che, per la prima volta, si risolvono – oltre che in un piano di prestiti rimborsabili a lunga scadenza (entro il 2058) ed a tassi di interesse particolarmente vantaggiosi – in un considerevole ammontare di aiuti a fondo perduto⁷⁶, appare, infatti, segnare una tappa storica nel processo di integrazione politica, sorretta da quello che viene, pertanto, ritenuto un novello “Piano Marshall” dell'Europa e per l'Europa del XXI secolo⁷⁷. Tali sussidi invero – per quanto subordinati all'approvazione di un Piano presentato dagli Stati beneficiari, contenente i dettagli sulle riforme e gli investimenti da finanziare con gli aiuti europei (cd. “*Piano Nazionale per la ripresa e la resilienza*”, PNRR)⁷⁸ – costituirebbero il primo deciso (e decisivo) passo sulla strada dell'affermazione di un vero e proprio debito comune europeo⁷⁹ retto da una sorta di sistema di garanzia europea dei prestiti, avviato grazie all'altra fondamentale decisione di aumentare l'ammontare delle risorse proprie dell'Unione⁸⁰. Invero, il bilancio dell'Unione è stato finora alimentato fondamentalmente attraverso i trasferimenti da parte dei Paesi membri⁸¹, i quali, tuttavia, nell'attuale situazione di crisi hanno

⁷² Avverte che tutte le crisi nascono simmetriche, per divenire semmai asimmetriche successivamente, a seconda delle risposte offerte dai singoli Stati, M. BELLETTI, *Il “governo” dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla Costituzione economica e sul processo “federativo” europeo*, in *DPE. Rassegna online*, 2021, n. 1, 25 ss.

⁷³ Cfr., ancora, S. MANGIAMELLI, *Covid-19*, cit., 570 ss.

⁷⁴ Dettagliatamente sul quadro temporaneo adottato dalla Commissione per allentare la disciplina sugli aiuti di Stato, cfr. F. ROMANIN JACUR – M. LAZZARONI, *Il diritto internazionale e dell'Unione europea di fronte alla pandemia da Covid-19*, in M. Frigessi di Rattalma (a cura di), *La pandemia da Covid-19. Profili di diritto nazionale, dell'Unione europea ed internazionale*, Torino, 2020, 187 ss.

⁷⁵ Cfr. O. CHESSA, *Il nuovo MES: razionalità e misticismo nella garanzia della stabilità finanziaria*, in *Quad. Cost.*, 2021, n. 1, 203 ss.

⁷⁶ Art. 2.2, Regolamento (UE) del Parlamento e del Consiglio 2021/241 del 12 febbraio 2021, istitutivo del “*Dispositivo per la ripresa e la resilienza*”.

⁷⁷ Criticamente su tale conclusione, pur nella sottolineatura delle analogie tra i due Piani, da ultimo, F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, n. 2, spec. 39 ss.

⁷⁸ Art. 18 Reg. UE 2021/24, cit. Criticamente, sulle condizionalità cui è subordinata l'assistenza finanziaria del cd. *Recovery fund*, cfr. F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano-Padova, 2021, 25 ss.; e ID., *Piano Marshall*, cit., 78 ss.

⁷⁹ Pur non giungendo ancora il *Recovery plan* ad una completa mutualizzazione dei debiti sovrani, cfr. W. STREECK, *L'asimmetria europea*, in *sinistrainrete.info*, 5 aprile 2021.

⁸⁰ Decisione (UE/Euratom) del Consiglio 2020/2053 del 14 dicembre 2020 *relativa al sistema di risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom*.

⁸¹ Per approfondimenti sul punto, cfr. F. SALMONI, *Recovery Fund*, cit., 78 ss., ed ivi ampi riferimenti ad altra bibliografia.

bisogno di ricevere denaro e non di trasferirne. Pertanto, occorre rinvenire la liquidità necessaria a sostenere quei sussidi altrove, e, segnatamente, anche attraverso interventi dell'UE volti a reperire i capitali necessari direttamente sul mercato finanziario con l'emissione di una sorta di obbligazioni europee ("Eurobonds"), il cui adempimento, in ultima analisi, adombra una nuova forma di imposizione diretta quale "primo nucleo" di quella autentica fiscalità europea di cui si era a lungo avvertita la mancanza⁸².

Con il complesso meccanismo di finanziamento del "NGEU"⁸³, si sarebbe avviata, infatti, la trasformazione di quella che finora è stata (e, in verità, continua ad essere) una fiscalità sostanzialmente derivata in un'autentica (per quanto inizialmente limitata) autonomia fiscale europea⁸⁴.

A margine va, poi, avvertito che non può neppure trascurarsi l'altra storica decisione di agganciare in generale la fruizione degli aiuti finanziari europei al rispetto da parte degli Stati membri della *rule of law*⁸⁵, che – seppure assunta attraverso procedure al limite della legittimità, in quanto adottate al di fuori dell'art. 7 TUE⁸⁶ – appare voler dare sostanza all'idea di una UE non quale semplice "comunità di diritto"⁸⁷, ma come autentica comunità di valori (non solo solidarietà, ma anzitutto democrazia e stato di diritto), vale a dire come vera e propria comunità politica, che si regge su (ed è regolata da) un nucleo di norme "ontologicamente costituzionali"⁸⁸.

Tale volontà di sostanziale apertura alla dimensione sociale europea era stata, del resto, sottolineata con forza nella Risoluzione del 17 dicembre 2020 con cui il Parlamento europeo si era espresso a favore di "Un'Europa sociale forte per transizioni giuste"⁸⁹, e si è manifestata non solo negli strumenti previsti per sostenere gli Stati maggiormente in difficoltà nella crisi pandemica, ma anche nell'attività normativa già preannunciata dalla Commissione per i prossimi anni.

Lo *SURE* (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*)⁹⁰, in particolare, quale strumento di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza, è stato il primo atto

⁸² Cfr. M. BERTOLISSI, *Fiscalità e spesa pubblica nell'U.E. Una relazione costitutiva in termini di forma di Stato*, in E. Castorina (a cura di), *Servizi pubblici*, cit., 163 ss., spec. 166.

⁸³ Cfr. *Presentation by Commissioner Hahn of the NextGenerationEU – Funding strategy to finance the Recovery Plan for Europe*, consultabile in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_1743.

⁸⁴ Così anche A. SANDULLI, *Le relazioni tra Stato e Unione europea nella pandemia con particolare riferimento al golden power*, in *Dir. Pubbl.*, 2020, n.2, 409.

⁸⁵ Regolamento (UE/Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, su cui cfr., per tutti, I. SPADARO, *La crisi dello Stato di diritto in Ungheria, Polonia e Romania ed i possibili rimedi a livello europeo*, in *federalismi.it*, 2021, n. 14.

⁸⁶ Così E. CASTORINA, *Stato di diritto e "condizionalità economica"*, in *federalismi.it*, 2020, n. 29.

⁸⁷ Secondo la nota definizione di J. RIDEAU, *L'incertaine montée vers l'Union de droit. De la Communauté de droit à l'Union de droit. Continuité et avatars européens*, Paris, 2000, 1 ss., successivamente ripresa dalla Corte di Giustizia nella celebre sentenza Kadi del 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakat, International Foundation c. Consiglio e Commissione, cause riunite C 402/05 P e C 415/05*, Punto 281.

⁸⁸ Sia consentito al riguardo far rinvio a A. CIANCIO, *Perché un diritto costituzionale europeo? Quattro brevi risposte a partire dalle elezioni del 2019*, in *federalismi.it*, 2019, n. 11, 3.

⁸⁹ Consultabile in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0371_IT.html.

⁹⁰ Reg. UE 2020/672 adottato il 19 maggio 2020.

concreto predisposto per garantire aiuti senza interessi e rimborsabili in 30 anni, al fine di evitare i licenziamenti grazie ad un meccanismo di cassa integrazione rinforzata con percorsi di formazione; aiuti oltretutto, per la prima volta, estesi anche al lavoro autonomo coordinato con le imprese. D'altra parte, la Commissione ha anche assunto l'iniziativa di una direttiva sul salario minimo legale (art. 6 del Pilastro europeo) per indurre gli Stati membri ad avvicinarsi al riguardo agli *standards* internazionali, sempre nel rispetto della contrattazione collettiva⁹¹. Tale iniziativa, oltretutto, appare supportata dal Parlamento europeo che ha approvato nel febbraio 2021 una Risoluzione sulla "Riduzione delle disuguaglianze con particolare riferimento alla povertà lavorativa"⁹². Inoltre, un'ulteriore iniziativa è stata preannunciata al fine di regolare il lavoro "su" e "tramite" piattaforma, ed è stata anche lanciata una consultazione preventiva delle parti sociali, al fine di superare l'attuale frammentazione delle discipline nazionali in tema di lavoro su piattaforme digitali anche nei settori tecnologici più avanzati⁹³. Ciò nel quadro di un'attenzione crescente della Commissione alla cd. transizione digitale, considerata quale possibile veicolo, se adeguatamente sostenuta da idonee garanzie, di emancipazione sociale.

Ancora più recentemente poi, la Commissione, in vista dell'avvio del secondo *EU Social Summit* di Oporto, aveva preannunciato (il 4 marzo 2021) un Piano d'azione⁹⁴ attraverso cui procedere all'implementazione del pilastro europeo dei diritti sociali con una serie di misure differenziate⁹⁵, che, insieme al cd. *Recovery Fund* e alla sfida ecologica frattanto lanciata per il futuro, hanno indotto a parlare di momento storico, quasi "hamiltoniano", nel processo di integrazione⁹⁶.

Per altri versi, non è privo di rilievo che tali iniziative intervengono in un'epoca in cui anche la Corte di Giustizia dimostra di voler riprendere il proprio cammino di tutela giurisdizionale dei diritti, anche sociali, riconosciuti dalla Carta di Nizza, di cui, in anni recenti, il Giudice europeo ha finito per ammettere persino un'efficacia diretta cd. orizzontale⁹⁷, sia pur limitatamente al diritto alle ferie annuali retribuite, previsto

⁹¹ Cfr. COM (2020) 682 final, su cui cfr. A. LO FARO, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in *Lav. Dir.*, 2020, 539 ss.; e S. GIUBBONI, *Crisi pandemica e solidarietà europea*, in *Quad. Cost.*, 2021, n. 1, 220.

⁹² Consultabile in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0044_IT.html.

⁹³ Come da Comunicato stampa della Commissione del 24 febbraio 2021, consultabile in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_686.

⁹⁴ Cfr. la *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato europeo economico e sociale e al Comitato delle regioni*, consultabile in https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF.

⁹⁵ Cfr. G. GOTTI, *L'implementazione partecipata del pilastro europeo dei diritti sociali: "nuovo inizio" e vecchi problemi*, in *Riv. AIC*, 2021, n.1, 166 ss.

⁹⁶ Così Pallora Vice Cancelliere Tedesco Olaf Scholtz in un'intervista resa al quotidiano "Die Zeit", consultabile in <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Interviews/2020/2020-05-20-Zeit-Interview.html>. In dottrina, v. L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in *Eurojus*, 2020, n.4, spec. 33 ss.

⁹⁷ Sul tema, di recente, M. E. GENNUSA, *Una Carta in chiaroscuro. Le sentenze sull'effetto diretto orizzontale e il significato costituzionale della Carta*, in *Quad. cost.*, 2020, n.3, 636 ss.; e, nella letteratura straniera, K. LENAERTS, *The Horizontal Application of the Charter*, *ivi*, 633 ss.

dall'art. 31, par. 2 della Carta⁹⁸ e, cioè, da una disposizione che non subordina la garanzia da esso apprestata a forme di *interpositio legislatoris*, come per lo più accade, invece, con i diritti ricompresi nel Capo IV sulla “solidarietà”⁹⁹.

5. La cittadinanza sociale europea al “*redde rationem*”

A seguito dell'emergenza pandemica si è aperta, pertanto, la possibilità di imprimere un vero e proprio giro di boa al processo di integrazione nella direzione di attribuire contenuto autenticamente sociale alla cittadinanza europea¹⁰⁰.

Ad ostacolare il raggiungimento di tale traguardo, tuttavia, sembrano spirare venti contrari, sin da quando il 5 maggio del 2020 il *Bundesverfassungsgericht* ha pronunciato la sua “famigerata” decisione sul “*Public Sector Purchase Program*” (PSPP)¹⁰¹. Per quanto in quell'occasione i Giudici costituzionali tedeschi avessero espressamente escluso dal raggio d'azione della pronuncia gli (allora soltanto futuri) aiuti finanziari destinati a fronteggiare la pandemia, ai primi commentatori la decisione era sembrata rivolta anche a regolare il futuro “posizionamento” in materia della Germania¹⁰². Tale impressione è parsa più di recente trarre conferma dall'ordine, inizialmente emesso dallo stesso Tribunale di Karlsruhe il 26 marzo 2021, con cui era stata disposta la sospensione del procedimento di ratifica (già, peraltro, approvata sia dal *Bundestag* che dal *Bundesrat*) sulla partecipazione della Germania alla Decisione EU sull'aumento delle cd. “risorse proprie”¹⁰³. Infatti, tale provvedimento, per quanto provvisorio, sembrava già poter produrre significativi effetti politici rispetto all'obiettivo ambizioso, sintetizzato poc'anzi, di introdurre per tale via il primo gradino di un più forte bilancio europeo sostenuto da una stabile capacità fiscale indipendente dai trasferimenti nazionali¹⁰⁴. E, invero, la Cancelliera Merkel si era affrettata a ricordare che la cd. “decisione sulle risorse proprie” ha soltanto carattere temporaneo, essendo stata assunta solo fino al 2026, sembrando tale dichiarazione rivolta a porre da parte della Germania una pesante ipoteca sul futuro

⁹⁸ Cfr. Corte Giust., Grande Sez., C-619/16, *Kreuziger*, 6 novembre 2018; Corte giust., C-569/16 e C-570/16, *Bauer*, 6 novembre 2018; e Corte Giust., C-684/16, *Max-Planck*, 6 novembre 2018, congiuntamente annotate, fra gli altri, da G. BRONZINI, *Il “Trittico” della Corte di giustizia sul diritto alle ferie nel rilancio della Carta di Nizza*, in *federalismi.it*, 2019, n.10.

⁹⁹ Ampiamente in proposito B. GUASTAFERRO, *La “partecipazione ai beni vitali: i diritti sociali tra principio di eguaglianza sostanziale, economia sociale di mercato e solidarietà*, in *Riv. AIC*, 2021, n.3, spec. 172 ss.

¹⁰⁰ Sul tema, di recente, anche, G. COMAZZETTO, *La solidarietà nello spazio costituzionale europeo. Tracce per una ricerca*, in *Riv. AIC*, 2021, n.3.

¹⁰¹ BVerfG 5 May 2020, 2 BvR 859/15. Nell'impossibilità di dar conto dell'ormai vastissima letteratura sulla decisione, sia consentito far limitato rinvio, per un commento “a caldo”, a A. CIANCIO, *The 5 May 2020 Bundesverfassungsgericht's Decision on the ECB's public sector purchase program: an attempt to “break the toy” or a new starting point for the Eurozone?*, in *federalismi.it*, 2020, n.16, ed ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

¹⁰² Cfr. M. POIARES MADURO, *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, in *Verfassungsblog*, 6 maggio 2020; e, sia pur in maniera più sfumata, nella dottrina italiana, A. GUAZZAROTTI, *Cose molto cattive sulla ribellione del Tribunale costituzionale tedesco al Quantitative easing della BCE*, in *laCostituzione.it*, 10 maggio 2020.

¹⁰³ BVerfG 26 marzo 2021, 2 BvR 547/21, su cui anche M. CASTELLANETA, *Bundesverfassungsgericht, ombelico del sovrano o volano per un'Europa solidale?*, in *Quest. Giust.*, 8 aprile 2021.

¹⁰⁴ Cfr. A. ZEI, *Karlsruhe e Next Generation EU: la decisione del 26 marzo 2021*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2021, n.1.

sviluppo della dimensione sociale europea¹⁰⁵, nel momento in cui si vorrebbero sostanzialmente perimetrare negli stretti margini operativi consentiti dei Trattati vigenti gli ambiti entro cui l'Unione potrà concretamente perseguire anche per il futuro (ossia dopo il 2026) la sua politica di coesione.

Né il successivo rigetto della domanda cautelare da parte del *Bundesverfassungsgericht*¹⁰⁶, che ha consentito al fine al Presidente tedesco di apporre la firma per la ratifica della decisione sulle risorse proprie, ha chiuso definitivamente la questione, in quanto la sentenza di merito è ancora di là da venire. Per quanto i noti precedenti del Tribunale costituzionale tedesco, di sostanziale contestazione di decisioni assunte dalle istituzioni europee, lascino auspicare che, dopo un iniziale irrigidimento¹⁰⁷, i giudici di Karlsruhe finiscano poi, *more solito*, per addivenire a più miti consigli nell'ottica del processo di integrazione¹⁰⁸.

A tale incertezza determinata da un'iniziativa giudiziaria si sommano, sotto un profilo più squisitamente politico, i risultati, in un certo senso deludenti, del secondo *EU Social Summit*, frattanto svoltosi ad Oporto. Invero, nonostante i Capi di Stato e di Governo ivi convenuti abbiano raggiunto l'accordo sul perseguimento degli obiettivi sociali specificati dalla Commissione UE nel piano di attuazione del "Pilastro europeo", nella dichiarazione finale i *leaders* europei hanno tenuto a precisare che l'impegno assunto andrà adempiuto rispettando le rispettive competenze statali ed europee ed i principi di sussidiarietà e di attribuzione¹⁰⁹, e, dunque, sostanzialmente, mantenendo le attuali competenze nazionali al livello dei singoli Stati membri.

Sotto queste ipoteche si è nel frattempo aperta (e si sta svolgendo) la cd. "Conferenza sul futuro dell'Europa", quale iniziativa comune delle istituzioni europee¹¹⁰, rivolta a raccogliere le opinioni dei cittadini in vista di un funzionamento condiviso dell'Unione su temi "caldi" e dibattuti, tra i quali, per quanto qui maggiormente rileva, il rafforzamento della solidarietà e dell'equità sociale, che ne costituiscono, tra gli altri, gli obiettivi prioritari, oltre al rafforzamento dei processi democratici che

¹⁰⁵ Come lucidamente avverte S. FABBRINI, *L'Europa e i ritardi del programma Next Generation EU*, in *open.luiss.it* del 07 aprile 2021.

¹⁰⁶ BVerfG 15 aprile 2021, 2 BvR 547/21, su cui cfr. D. CONGEDI, *Il rigetto della Corte Costituzionale tedesca al ricorso contro la decisione sulle risorse proprie*, in *iusinittinere.it*, 19 maggio 2021.

¹⁰⁷ Cfr. S. CASSESE, *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2009, 1003 ss., a commento della nota decisione sul Trattato di Lisbona, cd. *Lissabon Urteil*.

¹⁰⁸ In tal senso, resta emblematico il caso aperto col rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE operato dal Giudice costituzionale tedesco in ordine alla presunta incompatibilità con i Trattati del programma della BCE noto come "OMT" (*Outright Monetary Transactions*), in quanto "ultra vires", poi risolto (con la decisione del BVerfG in cause riunite 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 del 21 giugno 2016) in linea con i pronunciamenti resi sul punto dalla Corte di giustizia nel senso della legittimità anche di tali operazioni di politica monetaria, per così dire, "non convenzionali", cfr. CGE, Grande Sez., sent. 16 giugno 2015 in causa C-62/14, annotata, fra gli altri, da A. PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *federalismi.it*, 2015, n.13.

¹⁰⁹ Cfr. *Dichiarazione di Porto* dell'8 maggio 2021, in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>.

¹¹⁰ Cfr. *Conferenza sul futuro dell'Europa - Dichiarazione comune* del 5 marzo 2021, in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6796-2021-INIT/it/pdf>.



governano l'Unione. Invero, pure nel corso della pandemia si sono presto rivelati i limiti dell'attuale assetto istituzionale dell'UE, come già accaduto in maniera macroscopica con la precedente crisi economico-finanziaria. Peraltro, nonostante dalla Conferenza non ci si attenda concrete proposte operative in termini di revisione dei Trattati vigenti, il suo esito potrebbe comunque incidere sul *modus operandi* delle istituzioni europee in relazione all'attuazione delle politiche dell'Unione¹¹¹.

Pertanto, anche dai risultati cui essa condurrà e, più in generale, dalla capacità che l'UE saprà dimostrare di rigenerare se stessa attraverso un'effettiva e duratura protezione sociale dei suoi cittadini¹¹² dipenderà se la crisi pandemica potrà risolversi effettivamente nel trampolino di lancio per l'auspicato consolidamento di una rinnovata Unione politica a vocazione saldamente sociale¹¹³ ovvero nella più deludente delle occasioni perdute della storia dell'integrazione.

¹¹¹ Così anche S. CECCHINI, *op. cit.*, 109.

¹¹² In tal senso anche l'esortazione di B. CARAVITA, *Keep up the momentum, Europe! And you, Italy, too!*, in *federalismi.it*, 2021, n.12.

¹¹³ Nel medesimo senso A. LUCARELLI, *The conference on the future of Europe between form of state and form of government*, in *DPE-Rassegna Online*, 2020.