

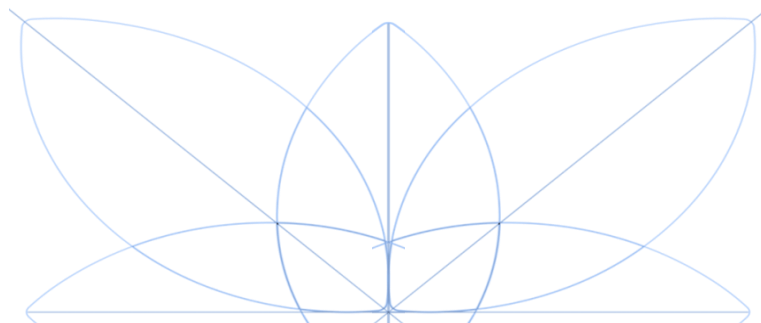
*Report tecnico*

**L'Unione europea tra politica monetaria e  
definizione di una 'European social Union'**

**Riflessioni su una recente sentenza del Tribunale costituzionale  
tedesco e prospettive di sviluppo delle politiche  
dell'Unione nel settore sociale**

*di Alfredo Rizzo*

Novembre 2020



Il presente lavoro riprende, con alcune modifiche, un articolo più esteso, a firma dello stesso autore, dal titolo 'Diritti fondamentali e criticità dell'Unione europea tra Unione economica e monetaria ed European social Union. A margine della sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020', già pubblicato sulla rivista on-line Freedom Security and Justice European Legal Studies n. 3, 2020 <http://www.fsjeurostudies.eu/2020,-n.-3.html>.

## **Abstract**

### **L'Unione europea tra politica monetaria e definizione di una European social Union**

Un recente 'conflitto' tra Tribunale costituzionale tedesco e Corte di giustizia dell'Unione su temi di politica monetaria di quest'ultima ha portato in rilievo la 'crisi' dell'Unione stessa per la cui soluzione si invoca ormai da più parti un rafforzamento degli obiettivi sociali contenuti nei trattati dell'Unione. Tale esigenza pare particolarmente seria in una fase storica che vede l'Unione europea confrontata a una crisi sistemica avente dimensione tanto regionale quanto globale. Il Comitato europeo dei diritti sociali ha condannato alcuni Paesi membri dell'Unione per violazione della Carta sociale europea nel contesto dell'attuazione delle misure imposte a livello di Unione europea in materia economico/monetaria. Alla luce di ciò vengono valutati comparativamente l'eventuale adesione dell'Unione ad altri strumenti internazionali (Carta sociale europea) e il possibile approfondimento delle competenze dell'Unione in campo socio-lavorativo.

**Parole chiave:** diritti economici, sociali e culturali; politica sociale europea; politica monetaria; Unione europea.

### **European Union between monetary policy and the definition of a European social Union**

A recent 'conflict' between the German Constitutional Tribunal and the Court of Justice of the European Union on EU's monetary policy issues has brought to the fore the 'crisis' of the Union itself, whose solution is now being seen on many sides in the need to achieve EU treaties' social aims, by strengthening the relevant EU tools. This need is particularly felt now that the European Union, together with its Member States, is facing a systemic and multi-sectoral crisis with a regional as well as global dimension. In this context, the European Committee of Social Rights has condemned some EU Member States for breaches of the European Social Charter in the implementation of measures imposed at EU level on economic/monetary policies issues: as possible solutions, the paper assesses either EU accession to other international legal tool (e.g., the European Social Charter) or a robust development of EU's competences in the socio-labor field.

**Key words:** economic, social and cultural rights; european social policy; monetary policy; European Union.

## Indice

Introduzione .....	5
1. Il conflitto tra corti nell'attuazione dell'Unione economica e monetaria .....	8
2. Alcune osservazioni sul ruolo delle corti costituzionali nella definizione degli obblighi di diritto dell'Unione.....	14
3. Politica e diritti sociali nella dimensione europea e internazionale: sviluppi recenti .....	18
3.1 Breve quadro delle competenze dell'Unione in ambito socio-lavorativo.....	19
3.2 La tutela dei diritti sociali e del lavoro a livello internazionale ed europeo .....	24
4. La responsabilità dell'Unione per la violazione di standard sociali internazionali .....	29
5. Osservazioni conclusive. Perché c'è bisogno di una European social union .....	33
Bibliografia.....	36

## Introduzione

La pronuncia del giudice costituzionale tedesco emessa all'inizio del maggio di quest'anno<sup>1</sup> è una di quelle sentenze che verranno ricordate così come lo furono le pronunce che, tra fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni settanta del secolo scorso, sollevarono un serrato confronto tra la stessa corte, altre corti costituzionali degli Stati membri (soprattutto quella italiana) e la stessa Corte di giustizia dell'Unione (allora comunità economiche europee, Rizzo 2001).

Le questioni recenti, sollevate dal processo di integrazione in materia di politica monetaria, hanno tuttavia un altro connotato. Esse, infatti, si presentano prima facie come questioni di carattere eminentemente tecnico. Chi conosce il processo di integrazione realizzato prevalentemente attraverso l'intensa opera interpretativa della Corte istituita attraverso i trattati di Parigi (CECA) e di Roma (CEE e Euratom) non può non rimarcare che quello che in gergo viene definito come il 'dialogo tra corti' ha riguardato aspetti di tipo formale relativi in particolare alla conformazione dell'ordinamento creato da quei trattati e basato su principi, valori e regole equiparabili, quanto a loro efficacia ed effetti, a quelli esistenti negli ordinamenti degli Stati membri. A quei tempi, veniva in rilievo la (non del tutto sopita) questione dei diritti fondamentali, che gli ordinamenti nazionali hanno notoriamente garantito sin dai loro testi costituzionali. Ciò a differenza di quanto previsto dai trattati comunitari almeno sino all'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (testo, ricordiamolo, adottato nel 2001, costituzionalizzato tramite richiamo espresso all'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, TUE, dopo le riforme di Lisbona 2007, Rizzo e Di Majo).

In realtà, indagando nel dettaglio, dalla giurisprudenza recente (sia quella costituzionale che quella dell'Unione) emerge come il dialogo (o conflitto) costituzionale tra corte tedesca (ma non solo) e Corte di giustizia nel settore della politica monetaria verta su aspetti che solo all'apparenza hanno un'incidenza meno diretta sui diritti delle persone. Trattandosi, infatti, di cooperazione nel settore della politica monetaria<sup>2</sup>, il dibattito ha sempre ruotato intorno alla vexata quaestio se quella politica (rientrante oggi tra le competenze esclusive dell'Unione) sia come tale 'isolabile' dalle scelte di carattere più generale (economiche, sociali e del lavoro) che tanto gli Stati quanto l'Unione sono di volta in volta chiamati a prendere. Tema, quest'ultimo, già sollevato in dottrina (Condinzani 2016) e che ha acquisito progressiva rilevanza anche nel dibattito istituzionale in seno all'Unione, come dimostrano le iniziative recenti della stessa Commissione europea e dei governi nazionali specificamente sui temi sociali.

Un primo indizio formale – in realtà non risolutivo rispetto alle molteplici questioni problematiche che verranno illustrate infra – riguarda il fatto che con il Trattato di Lisbona la politica monetaria dell'Unione è stata collocata nella categoria delle competenze esclusive dell'Unione (cfr. art. 3 lett. c del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, TFUE). Tale previsione deve comunque essere letta alla luce della clausola generale relativa al conferimento di competenze all'Unione secondo il 'principio di attribuzione' (cfr.

---

<sup>1</sup> Sentenza del 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15, disponibile in lingua in inglese su *bundesverfassungsgericht.de* (ECB decisions on the Public Sector Purchase Programme exceed EU competences). La controversia ha inizio con ricorso introdotto da 35 deputati della CDU innanzi al Tribunale costituzionale tedesco. A seguito di rinvio pregiudiziale promosso da quest'ultimo ex art. 267 TFUE (18 luglio 2017), la Corte di giustizia si è pronunciata sul punto l'11 dicembre 2018 (causa C-493/17, Weiss, su cui si torna infra), rimettendo così la causa nuovamente al Bundesverfassungsgericht per la risoluzione definitiva (raggiunta il 5 maggio 2020).

<sup>2</sup> Instaurata nel 1994 attraverso il trattato di Maastricht e consolidatasi con l'introduzione della moneta unica, formalmente compiuta nel 2001.

art. 5 TUE). La presenza di tale principio, che conferma un aspetto caratteristico e storico dell'ordinamento dell'Unione, porta a dover concludere come la norma citata sulle competenze esclusive dell'Unione, distinte da quelle concorrenti (cfr. art. 4 TFUE), non possa acquisire valenza tale da mutare la natura non pienamente federale del sistema creato dai trattati. Se questo, però, da un lato consente di stemperare certe polemiche dottrinarie, dall'altro solleva non pochi profili problematici. Ciò in particolare quando il rapporto tra competenze esclusive e altri tipi di competenze esercitate dall'Unione diventa necessariamente più sfumato, a causa della non sempre facile demarcazione tra competenze stesse e obiettivi da perseguire. In effetti lo stesso tribunale costituzionale tedesco aveva già provveduto a sottolineare tali aspetti irrisolti dell'ordinamento dell'Unione, resi persino più visibili a seguito delle riforme introdotte dal trattato di Lisbona (cfr. Villani 2020, 74; Baratta 2014; Priollaud e Siritzky 2008, 159; Stanchanelli 2012; Rideau 2010, 630).

Le pagine che seguono non vogliono però attestarsi su un'analisi inerente ai rapporti tra diversi obiettivi stabiliti dalle medesime fonti (i trattati istitutivi dell'Unione). Nell'analizzare tali aspetti funzionali dell'Unione emerge un duplice ordine di problemi: il grado di pervasività degli strumenti messi in campo dall'Unione nei settori in questione e la conseguente necessità che determinate voci di tutela individuale siano adeguatamente garantite nel perseguimento degli obiettivi politici rilevanti. In termini più chiari, la giurisprudenza recente ha rilevato come alcune decisioni assunte a livello di Unione, seppure in dimensioni parallele rispetto a quelle relative al sistema istituzionale e delle fonti dell'Unione in senso stretto (come il meccanismo europeo di stabilità su cui si torna infra), siano in grado di incidere a detrimento di alcune prerogative individuali. Tale rilievo, come si vedrà, coinvolge tre profili di analisi esaminati di seguito.

Il primo ambito d'analisi attiene a una necessaria premessa sul contenuto della competenza di cui l'Unione gode in quegli stessi ambiti materiali (politica monetaria ed economica) oggetto di un serrato dibattito giurisprudenziale e dottrinario ormai decennale e ritornato di estrema attualità in tempi recenti (cfr. capitolo 1).

Il secondo tema riguarda la possibilità concreta (in virtù del principio di effettività della tutela dei diritti) che la presunta lesione di determinate prerogative individuali, perpetrata dall'Unione stessa mediante realizzazione di tali politiche, sia portata alla cognizione di un giudice che abbia competenza a verificare la natura degli interessi individuali presuntivamente lesi (cfr. capitolo 2).

Il terzo ambito, previo excursus sulle competenze dell'Unione in un settore immediatamente attiguo a quello delle politiche economica e monetaria, cioè quello delle politiche sociali (cfr. capitolo 3), riguarda i vari 'livelli di protezione' dei diritti individuali coinvolti dalle determinazioni dell'Unione nei settori richiamati. Giova infatti ricordare come la violazione di tali diritti attraverso strumenti quali il citato MES abbia costituito l'oggetto di condanne da parte di istituzioni internazionali diverse dall'Unione europea, ma precipuamente preposte alla promozione e difesa di quegli stessi diritti (si vedano in particolare alcune decisioni recenti del Comitato europeo dei diritti sociali, come noto afferente al diverso sistema del Consiglio d'Europa nell'attuazione della Carta sociale europea). L'analisi porterà quindi alla luce anche come, in termini giuridico-istituzionali e tenuto conto del carattere intrinsecamente autonomo dell'ordinamento dell'Unione europea, una possibile soluzione alle criticità accennate potrebbe essere ricercata in un approfondimento delle competenze dell'Unione nel settore delle politiche sociali e del lavoro (cfr. capitoli 4 e 5, osservazioni conclusive).

All'esito dell'exkursus sopra sintetizzato, si confida che emergerà in modo più chiaro quella che è ormai una vera e propria esigenza sottostante a tutto il processo di integrazione instaurato tramite i trattati dell'Unione, ossia quella di riportare obiettivi di equità sociale al centro del dibattito sul funzionamento del

'sistema di Lisbona'. Tale necessità sembra infatti assumere ormai i caratteri di una questione esistenziale per l'Unione stessa, i cui recenti sviluppi ne hanno rafforzato, forse eccessivamente (e senza rendere giustizia della congerie di altri obiettivi perseguiti dai trattati), i caratteri di organizzazione di cooperazione intergovernativa nel settore economico.

## 1. Il conflitto tra corti nell'attuazione dell'Unione economica e monetaria

Le recenti e sin troppo note crisi che hanno investito l'Europa continentale sin dal 2007 hanno invocato diversi interventi sia da parte delle istituzioni dell'Unione *en tant que telle* (quelle afferenti a quest'ultima in modo diretto, come la Commissione europea) sia da parte di quelle istituzioni che, pur appartenendo all'Unione, godono di uno statuto particolare in seno a quest'ultima, come la Banca centrale europea. In termini solamente giuridici e istituzionali, sorvolando sul merito, si può dire che la dialettica ha sempre riguardato il grado di pervasività che tale tipo di interventi, nel settore prevalentemente monetario (in cui l'Unione gode ormai di competenza esclusiva, cfr. art. 3 par. 2 TUE), può avere rispetto ad altri ambiti nei quali l'Unione gode di poteri assai meno incisivi. Ad esempio, quello implicante scelte di politica economica per le quali l'Unione godrebbe di una competenza c.d. sui generis (art. 119 TFUE, Orlandi 2014).

Un primo problema da dirimere, derivante da tale separazione concettuale e istituzionale tra le politiche monetaria ed economica così come impostata dai trattati, ha riguardato la possibilità di rispettare tale stessa separazione anche in casi di crisi economiche dei paesi membri. L'art. 125 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che suggella le disposizioni del TFUE concernenti la politica economica (cfr. capitolo I del titolo VIII del Trattato), dispone il principio di *no bailout*, ossia che l'Unione non debba intervenire in casi di crisi del debito nazionali. Tuttavia, tale divieto, fondato su una concezione fortemente 'monetarista' del modello economico impostato dai trattati (che impongono agli stati politiche di bilancio sane proprio al fine di garantire la stabilità finanziaria dell'intera zona euro) è stato sottoposto parzialmente a deroga già in occasione della crisi del debito greca. Tale deroga, peraltro, non è stata a propria volta contestata formalmente da parte dei giudici nazionali né è stata messa in discussione dalla Corte di giustizia dell'Unione<sup>3</sup>, che si è limitata a stemperare la portata di quegli interventi rispetto al dettato dell'art. 125 TFUE (norma il cui contenuto necessita di qualche approfondimento alla luce della prassi recente).

In effetti, è stato notato (Tufano 2014) che sul piano formale, esulando cioè da analisi di merito sul contenuto e gli effetti delle relative politiche, gli obblighi che derivano per gli Stati dalla loro appartenenza all'Unione economica e monetaria si fondano su principi anche confliggenti tra loro. Da un lato quello di sussidiarietà (su cui la norma in effetti poggia, scaricando la gestione delle crisi del debito dall'Unione agli Stati membri in cui tali crisi si verificano concretamente) e dall'altro quello di solidarietà (che invece contemplerebbe un percorso inverso, volto a consentire al livello superiore di intervenire in casi di crisi congiunturali verificatesi negli Stati membri, come confermato dall'attuale art. 122 TFUE). Il principio solidaristico è peraltro ampiamente diffuso nei trattati come motivo ispiratore dell'azione dell'Unione complessivamente intesa. Nella sentenza Gauweiler<sup>4</sup> la Corte richiama un criterio di solidarietà 'condizionato', cui farebbero riferimento gli interventi di sostegno adottati nel quadro delle c.d. 'Operazioni definitive monetarie' (*Outright Monetary Transactions* – OMT, Morgese 2018). Vale peraltro la pena osservare come il principio di solidarietà pervada di sé il funzionamento dell'Unione europea e vada quindi

---

<sup>3</sup> Nell'ormai noto caso Pringle, Sentenza del 27 novembre 2012, C-370/12, la Corte di giustizia dell'Unione affrontava proprio questo tema alla luce, però, dell'intervento da parte dell'Unione attraverso uno strumento non previsto inizialmente dai trattati (il Meccanismo europeo di Stabilità, o MES, European Stability Mechanism, ESM, in inglese, vedine il testo nella versione del 2012 reperibile qui <https://bit.ly/379fy3h> cfr. anche infra).

<sup>4</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 16 giugno 2015, causa C-62/14, Peter Gauweiler *et al.* contro Deutscher Bundestag, ECLI: ECLI:EU:C:2015:400.



annoverato tra quelle norme 'di chiusura' del sistema cui le istituzioni dell'Unione possono o, a seconda dei casi, devono ricorrere per rivendicare la superiorità degli obiettivi comuni perseguiti attraverso i trattati e cui, conseguentemente, gli Stati membri si devono attenere sia contribuendo alla formazione di fonti dell'Unione ispirate a tale criterio sia rispettando e trasponendo nel proprio ordinamento tali stesse fonti (cfr. art. 80 TFUE, Villani 2017; Morgese 2018; Rizzo 2019; Mengozzi 2020)<sup>5</sup>.

Riprova della non sempre felice tensione tra le due politiche (monetaria ed economica) è il fatto che sotto l'égida della prima politica sono stati adottati strumenti formali non solo rientranti nel sistema delle fonti dell'Unione. Ciò è avvenuto dalla fine degli anni Novanta, in realtà, innanzitutto attraverso il consolidamento delle riunioni dei ministri finanziari ed economici dei governi nazionali degli Stati membri dell'Unione riuniti in seno al Consiglio dell'Unione, denominate successivamente ECOFIN, ma anche tramite formazioni delle riunioni dei governi nazionali ancora meno formalizzate come quella del c.d. Eurogruppo (su cui si torna infra).

Per quanto riguarda propriamente i Paesi che adottano l'euro, la norma contemplata sin dal trattato costituzionale<sup>6</sup> (attuale art. 136 TFUE), dopo aver rinviato alle procedure decisionali applicate alla politica monetaria (artt. 121 e 126, la prima norma contemplando il possibile ricorso alla maggioranza qualificata nel solo Consiglio, cioè senza coinvolgimento del Parlamento europeo), al terzo paragrafo prevede l'istituzione del meccanismo europeo di stabilità (MES). Questo istituto (da ritenere quale vera e propria organizzazione internazionale creata nel 2012 e consentita ex post dal suo inserimento nel citato art. 136 TFUE) è stato creato attraverso un accordo esterno al quadro istituzionale dell'Unione al fine di realizzare l'obiettivo indicato dalla norma del trattato, ossia il raggiungimento e/o mantenimento della 'stabilità della zona euro'<sup>7</sup>.

Altro strumento che formalmente, cioè come tipologia di fonte giuridica (accordo tra Stati), si pone a latere del sistema delle fonti e del quadro istituzionale dell'Unione *en tant que telle* è quello denominato Fiscal compact. Si tratta del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, cui però aderiscono, diversamente dal MES, non solo i paesi che rientrano nella c.d. zona euro, ma tutti gli Stati membri dell'Unione inclusi quelli che non adottano tale moneta (Triggiani 2018).

Vale la pena segnalare che, trattandosi di strumenti formalmente esterni al 'sistema dei trattati' istitutivi dell'Unione, la Corte di giustizia dell'Unione, da un lato, può essere investita delle controversie relative alle decisioni del consiglio dei governatori del MES in base all'art. 37 dell'accordo istitutivo del MES stesso e, dall'altro lato, può accertare, su iniziativa di altre parti all'accordo, che uno Stato membro non abbia rispettato la nota regola (art. 3 n. 2 del Fiscal compact) inerente all'esigenza di garantire il c.d. pareggio di

---

<sup>5</sup> Uno dei settori in cui il principio in questione ha avuto una recente applicazione concreta, è quello delle politiche comuni di asilo e di immigrazione, anche se ciò non ha esentato tali interventi da critiche e contrattacchi da parte degli Stati membri dell'Unione stessa.

<sup>6</sup> Progetto naufragato nel 2005 a seguito dei referendum contrari di Francia e Olanda.

<sup>7</sup> Più precisamente, il par. 3 dell'art. 136 TFUE è stato introdotto attraverso procedura di revisione semplificata (art. 48 n. 6 TUE) dei trattati. Tale disposizione contempla una procedura al più alto livello istituzionale (Consiglio europeo) per modificare disposizioni della parte terza (politiche) del TFUE su proposta di qualsiasi Stato membro, di Parlamento europeo e Commissione, e con decisione che il Consiglio eur. adotta previa consultazione (non vincolante quindi) di Parlamento europeo e Commissione e, quando si tratti di materie di politica monetaria, della Banca centrale europea. Altri limiti formali alle riforme adottate tramite questa procedura riguardano sia il fatto che esse, dopo essere state decise dal Consiglio eur. secondo lo schema appena indicato, devono comunque essere approvate dagli Stati membri dell'Unione in base alle rispettive norme costituzionali sia il fatto che esse, dal punto di vista contenutistico, oltre a poter riguardare solamente le politiche dell'Unione di cui alla parte terza del TFUE, non possono implicare alcuna estensione delle competenze dell'Unione stessa.

bilancio<sup>8</sup> (Adam 2018; Mazzarini 2014).

Tali strumenti, che pure si affiancano a un sistema di fonti giuridiche adottate dall'Unione secondo lo schema procedimentale di cui ai parr. 1 e 2 dello stesso art. 136 TFUE<sup>9</sup>, rappresentano e hanno rappresentato il vero *punctum dolens* dell'impalcatura creata dalle accennate norme dei trattati. In effetti, fino a qualche tempo fa sia la Corte di giustizia sia le corti costituzionali nazionali sembravano aver trovato un punto di equilibrio nella dialettica in parte già richiamata tra il perseguimento di esigenze di stabilità della zona euro (soprattutto attraverso l'imposizione di alcuni parametri come quelli relativi al rapporto deficit/PIL di ciascuno Stato) e il perseguimento dell'obiettivo di solidarietà pur riconosciuto dai trattati stessi (art. 122 TFUE citato, Tosato 2016, Tosato 2013).

Tale tensione si riscontra nella realizzazione del citato principio di *no bailout*, che vieta tanto all'Unione quanto ai suoi Stati membri di farsi carico dei disavanzi derivanti da esposizioni debitorie eccessive assunte da ciascun ente pubblico di qualsiasi Stato membro dell'Unione. Questo istituto, radicato nel sistema dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) sin dal Trattato di Maastricht e già ritenuto adeguato anche dalle corti costituzionali degli Stati membri, ha recentemente ricevuto un'interpretazione ancora meno rigida non tanto rispetto allo scopo ad esso sotteso, quanto rispetto alle modalità con cui esso viene realizzato. Anche in questo caso rileva la citata pronuncia Pringle, in cui la Corte dell'Unione metteva a confronto il citato MES con la regola del *no bailout*, per rilevare come la norma del trattato che istituisce quel meccanismo (art. 125 TFUE) non vieti la concessione di un'assistenza finanziaria da parte degli Stati dell'Unione o di quest'ultima a favore di uno Stato membro. Questo perchè il MES non permette che lo Stato che riceve il sostegno scarichi all'esterno la gestione del proprio debito. Secondo la Corte, il MES, limitandosi a intervenire per obiettivi determinati e sulla base di una condizionalità molto chiara, non può essere considerato come un modello di intervento che deroga, in quanto tale, al generale principio *no bailout* stabilito dai trattati (art. 125 TFUE cit.). La Corte fa infatti notare che un sostegno del genere è da ritenere conforme a tale principio se esso si riveli 'indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso nonché dei suoi Stati membri' (cfr. punto 142 sentenza Pringle), andando le sue finalità oltre, quindi, a quella di un mero aiuto finanziario nei confronti di un singolo Stato dell'Unione.

In realtà, come già evidenziato, anche nell'ambito del funzionamento del MES come meglio interpretato dalla Corte di giustizia riecheggia la dialettica tra politica economica (ispirata al citato divieto di accollamento del debito pubblico di un ente sia in senso orizzontale sia in senso verticale) e politica monetaria. Pare infatti irrealistico immaginare che dinanzi a crisi di più ampia portata ed estensione l'Unione europea possa continuare a intervenire sul presupposto di una sua assai ridotta disponibilità finanziaria e istituzionale, godendo di competenza piena solo in materia monetaria e non anche in materia fiscale (se non per quanto attiene al principio di neutralità fiscale sancito all'art. 110 TFUE e ad alcuni aspetti del

---

<sup>8</sup> Il c.d. pareggio di bilancio (in termini di equilibrio tra uscite ed entrate effettuate sul bilancio dello Stato) è stato recepito in Italia tramite legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012 che ha implicato la riforma degli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost. it.

<sup>9</sup> Si vedano gli strumenti rientranti nel c.d. Six Pack ad es. Reg. 1173/2011 del Parlamento Eur. e del Consiglio del 16 nov. 2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio della zona Euro (GUUE L. n.306 23 novembre 2011) e Reg. n.1174/2011 di stessa data sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi della zona euro (GUUE L. n.306, 23 novembre 2011) più i vari strumenti della Commissione presentati sotto il titolo di Two Pack concernenti disposizioni comuni della zona euro per il monitoraggio e la valutazione di progetti di bilancio e per la correzione di deficit eccessivi. Per quanto riguarda l'Unione bancaria, rilevano il meccanismo di supervisione unica delle crisi (Single Supervision Mechanism, Reg. n.1024/2013 del 15 ottobre 2013) e quello di regolazione unica delle crisi (Single Resolution Mechanism, basato sul Reg. n.806/2014 del 15 luglio 2014 e sull'accordo interistituzionale del 21 maggio 2014).

regime comune dell’IVA, Simone 2014)<sup>10</sup>.

I limiti oggettivi indicati restringono quindi di molto la possibilità per l’Unione di intervenire in modo sufficientemente risolutivo in caso di crisi del debito nazionali (tali però da mettere a rischio il funzionamento della stessa zona euro) e.g. imponendo a tutti i propri Stati membri di sostenere materialmente tali crisi in virtù del citato principio solidaristico (ciò potrebbe avvenire per esempio proprio attraverso un modello di imposizione fiscale uguale su tutto il territorio dell’Unione).

Ma tali tensioni sembrano viepiù ravvivate dal recentissimo e serrato confronto tra Corte di giustizia dell’Unione e tribunale costituzionale tedesco (il caso Pringle su richiamato proveniva da un contenzioso irlandese) rispetto ad altri strumenti cui hanno fatto ricorso di recente le istituzioni dell’Unione in materia propriamente di politica monetaria (Tesauro-De Pasquale 2020). Il contenzioso a quo ha avuto come oggetto uno strumento denominato *Public Sector Purchase Program* (PSPP o *quantitative easing*) adottato dalla Banca Centrale Europea attraverso sua decisione che in verità richiamava, come modello ispiratore, un altro strumento ideato in ambito *attiguo* al sistema dell’Unione, ma non adottato formalmente da quest’ultima. Si trattava, in questo caso, dell’*Outright Monetary transaction* concepito a livello politico nel 2012 e in realtà mai attuato, contemplante un meccanismo di acquisto da parte della Banca centrale europea di titoli del debito pubblico nazionali sui mercati secondari, proprio allo scopo di sostenere l’eccessiva esposizione dei paesi membri dell’Unione a livello internazionale (quindi con effetto diretto sul mantenimento della stabilità economica dell’intera zona euro). Su questo schema la Corte di giustizia è intervenuta con sentenza emessa su un rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale federale tedesco per la prima volta con pronuncia del 2015 nel caso Gauweiler<sup>11</sup>, vertente sulla validità delle decisioni del Consiglio direttivo della Banca centrale europea in attuazione del citato programma OMT sui mercati secondari del debito sovrano (Fabbrini *et al.* 2016).

La duplice dialettica tra finalità perseguite dal giudice delle leggi tedesco e quelle perseguite dalla BCE e gli obiettivi differenti perseguiti a livello dell’Unione stessa (la citata questione del rapporto inestricabile tra obiettivi di politica monetaria e obiettivi di politica economica) è resa evidente in tale ultimo ciclo di pronunce.

In Weiss<sup>12</sup>, in particolare, il rinvio pregiudiziale del Tribunale costituzionale tedesco ha ulteriormente sollevato il dubbio circa la natura *ultra vires* (cioè viziata alla luce delle finalità e degli strumenti previsti dai trattati) degli interventi congegnati in seno alla BCE, e ciò nonostante la BCE assuma le proprie decisioni sulla base del principio maggioritario (Mooij 2016). La Corte di giustizia respingeva al mittente le citate perplessità ribadendo la conformità del *Quantitative Easing* con i Trattati istitutivi, indicando come base giuridica per l’acquisto di attività finanziarie nel mercato secondario l’art. 18 dello Statuto della BCE e riconoscendo il carattere proporzionato di tale acquisto rispetto all’obiettivo di combattere la deflazione non solo all’interno di alcuni Stati membri dell’Unione, ma anche in seno a quest’ultima complessivamente intesa, nella misura in cui tale rischio deflattivo potesse inficiare la stabilità dell’intera zona Euro. Su tale

---

<sup>10</sup> L’art. 112 TFUE prescrive l’obiettivo dell’eliminazione di disparità fiscali tra Stati membri nella sola misura in cui tali disparità incidano sulla libera circolazione delle merci sancita dai trattati. In tema di fiscalità diretta l’assenza di competenza dell’Unione viene bilanciata dal controllo che l’Unione può esercitare rispetto ai regimi fiscali nazionali discriminatori (art. 113 TFUE).

<sup>11</sup> Cfr. supra nota 3.

<sup>12</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell’11 dicembre 2018, cit. nota 1. Con tale pronuncia la Corte di giustizia dell’Unione risponde a un rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale costituzionale tedesco concernente un’indagine circa la legittimità rispetto ai trattati dell’Unione della decisione (UE) 2015/774 della Banca centrale europea, del 4 marzo 2015, su un programma di acquisto di attività del settore pubblico sui mercati secondari (GU 2015, L. n.121, pag. 20), come modificata dalla decisione (UE) 2017/100 della Banca centrale europea, dell’11 gennaio 2017 (GU 2017, L. n.16, pag. 51).

ultimo punto, in particolare, che attiene al citato incerto confine tra obiettivi di politica monetaria e quelli di politica economica, la Corte dell'Unione ha ricordato che 'al fine di stabilire se una misura rientri nella politica monetaria, occorre fare riferimento principalmente agli obiettivi di questa misura' e ai relativi mezzi che tale misura mette in campo per raggiungerli (punto 53) precisando che la BCE persegue precipuamente obiettivi di politica monetaria quale, in primis, quello del mantenimento della stabilità dei prezzi. La Corte, quindi, affermava che il rispetto del principio di proporzionalità di cui all'art. 5 par. 4 TUE era in qualche modo garantito in re ipsa, poiché la stessa BCE, quando esegue un programma di acquisto di titoli su mercati primari o secondari, agisce in forza di determinate basi giuridiche che già richiedono l'assolvimento della verifica della proporzionalità di tali stesse misure (oltre al citato art. 5 TUE, la Corte cita gli artt. 119, paragrafo 2 e 127, paragrafo 1, TFUE)<sup>13</sup>. La previa verifica del rispetto di tali parametri generali, in primis quello concernente la proporzionalità, implica il riconoscimento del fatto che quegli interventi della BCE possano come tali tradursi in una vera e propria 'invasione di campo' di obiettivi di politica monetaria rispetto a finalità di tipo più generale. D'altro canto, già in Gauweiler la Corte aveva osservato che tali incidenze reciproche tra le due politiche non possono determinare un'equiparazione piena di interventi in ambito monetario e del credito rispetto a interventi di vera e propria politica economica, 'dal momento che (...) il Sistema europeo di banche centrali (SEBC) sostiene – statutariamente, n.d.a. – le politiche economiche generali nell'Unione' (punto 59). Infine, in Weiss la Corte ammette apertis verbis che 'al fine di esercitare un influsso sui tassi di inflazione, il SEBC è necessariamente portato ad adottare misure che hanno determinati effetti sull'economia reale, i quali potrebbero altresì essere ricercati, per altri scopi, nell'ambito della politica economica' (punto 66).

Pur in questa latente tensione tra diverse finalità perseguite a livello dell'Unione, il giudice tedesco aveva finora accettato le indicazioni della Corte di giustizia volte a offrire una certa coerenza al sistema delle politiche dell'Unione, alla luce degli obiettivi a queste sottese in particolare nei campi rilevanti (politica monetaria e politica economica). La posizione assunta da ultimo dalla Corte tedesca<sup>14</sup>, quindi, contraddice tale (forse apparente?) 'pacificazione' raggiunta in tempi recenti e, peraltro, su strumenti della BCE che nella sostanza coincidono con quelli oggetto dell'esame svolto sia dalla Corte di giustizia (citato caso Weiss) sia dalla Corte tedesca.

Quest'ultima, nella citata pronuncia del maggio del 2020 concentra la sua critica su alcuni punti essenziali in buona misura già sollevati col rinvio pregiudiziale che ha dato luogo alla sentenza Weiss. Innanzitutto, la filosofia di fondo della sentenza tedesca è quella secondo cui l'adozione di un programma sull'acquisto di titoli di Stato (PSPP) rientra tra le competenze di politica monetaria della BCE, ma può essere validamente adottato e attuato soltanto se le misure che esso comporta siano proporzionate agli obiettivi di tale politica. Il problema, come già accennato, è che il Tribunale costituzionale tedesco valuta tale requisito di

---

<sup>13</sup> La prima norma indica, tra gli obiettivi propri dell'UEM, quello primario del mantenimento della stabilità dei prezzi nella zona euro attraverso la creazione della moneta unica e la definizione e conduzione di una politica monetaria e del cambio uniche, fatto salvo (quindi riconoscendo) l'obiettivo di sostenere le politiche economiche generali dell'Unione secondo i criteri (questi già ricavabili sin dai trattati di Roma) dell'economia di mercato basata sui criteri della libera concorrenza. In base all'art. 127 TFUE, la politica monetaria dell'Unione è perseguita attraverso il Sistema europeo di banche centrali (SEBC, composto dalla Banca centrale europea e dalle banche centrali nazionali, cfr. art. 282 TFUE). Secondo l'art. 127 TFUE tale sistema deve rigorosamente limitarsi a perseguire, con le proprie decisioni, la stabilità dei prezzi dell'intera zona euro, e ciò ancor più specificamente spingendo l'intero sistema del credito di quella zona a intervenire solo al fine di evitare fenomeni inflattivi, cd. obiettivo 'inflazione zero'. La BCE detiene il compito esclusivo di emettere la moneta comune della zona euro (art. 128 TFUE) e "sostiene" le funzioni di vigilanza prudenziale sui sistemi bancari nazionali, funzioni, queste ultime, lasciate tuttavia alla prerogativa primaria delle banche centrali dei singoli Stati membri.

<sup>14</sup> Cfr. supra nota 1.

proporzionalità dando per scontato che la BCE, in via prognostica, e la Corte di giustizia, in via diagnostica, non abbiano proceduto a tale indagine (cosa smentita solo da una semplice lettura della sentenza della Corte di giustizia). Pertanto, quel Tribunale, sostituendosi alle istituzioni dell'Unione in virtù del vizio rilevato, procede ad applicare il principio di proporzionalità tedesco a un atto dell'Unione (la decisione contestata) sul quale già le competenti istituzioni sovranazionali avevano espresso il loro apprezzamento (come non potevano non fare) in virtù del citato art. 5 TUE. Come già accennato, il passaggio da ritenere più *disruptive* rispetto al modello consolidato di rapporti tra livelli nazionali e sovranazionale di governance e giurisdizione è quello in cui il giudice delle leggi tedesco ritiene che il giudice del Lussemburgo non abbia sottoposto l'azione della BCE a un effettivo controllo di conformità con il principio delle competenze di attribuzione. Inoltre, secondo lo stesso Tribunale costituzionale, la Corte di giustizia non avrebbe eseguito un'opera di bilanciamento degli effetti di politica economica e fiscale del PSPP rispetto agli obiettivi di politica monetaria. Sulla base di tali elementi, quel Tribunale conclude infine che la Corte di giustizia dell'UE, nella citata sentenza *Weiss*, avrebbe agito *ultra vires* (come già accennato) adottando, quindi, una decisione della quale le autorità tedesche non devono tenere conto a motivo di quel vizio di fondo (Adam 2020; Tesauro e De Pasquale 2020).

## 2. Alcune osservazioni sul ruolo delle corti costituzionali nella definizione degli obblighi di diritto dell'Unione

Guardando complessivamente al funzionamento dell'Unione europea, occorre rilevare subito che quest'ultima non è stata affatto esente, nel corso del processo di integrazione, da censure anche molto vivaci condotte in particolare dai giudici delle leggi dei suoi stessi Stati membri. Il 'dialogo costituzionale' tra Corte di giustizia dell'Unione e corti costituzionali nazionali è anzi un *topos* degli studi giuridici europei, che peraltro impone l'analisi di diversificati aspetti e istituti sia di diritto europeo in senso lato sia propriamente di diritto pubblico nazionale. Il tema è ampiamente noto negli studi giuridici contemporanei di area europea e concerne l'affermazione della teoria dei c.d. 'contro-limiti', concernenti appunto un 'nucleo duro' di norme e principi di rango costituzionalistico – trattandosi di alcuni 'principi supremi o fondamentali dell'ordinamento costituzionale', quali quelli relativi alla natura democratica della Repubblica sancita all'art. 1 Cost. it. o, ancora, al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della stessa Carta costituzionale. La portata vincolante di tali dettami non potrebbe essere intaccata dal perseguimento di obiettivi riguardanti fonti esterne agli ordinamenti nazionali cui pure tali ordinamenti abbiano conferito una posizione particolarmente privilegiata, come il caso del nostro ordinamento attraverso l'interpretazione di quell'art. 11 Cost. it. quale norma che conferisce fondamento costituzionale all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (Villani 2020, 450; Adam e Tizzano 2017, 897; Gaja e Adinolfi 2010, 190; Cartabia 2014)<sup>15</sup>.

Rimanendo a quei casi in cui la Corte è dovuta intervenire in forza del rinvio pregiudiziale tradizionalmente concepito dai trattati comunitari, ai fini di analizzare la questione dei possibili 'contro-limiti' ricavabili dagli ordinamenti nazionali emblematico è il caso inerente all'affermazione progressiva degli standard di tutela fondamentali nell'ordinamento creato dai trattati di Roma secondo i parametri oggi sanciti formalmente all'art. 6 TUE. Questa disposizione, nello stabilire che l'ordinamento dell'Unione garantisce i diritti e le libertà fondamentali della persona umana, richiama i parametri costituzionali degli Stati membri dell'Unione in una con quelli di altri ordinamenti basati su accordi internazionali che mirano a tale medesima protezione, accanto alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione adottata nel 2001 ed entrata in vigore nel 2007 (Rizzo e Di Majo 2014). Il riferimento agli ordinamenti degli Stati membri risponde a una risalente esigenza espressa soprattutto dalla Corte di giustizia ogniqualvolta quest'ultima, nel valutare o applicare le rilevanti fonti del diritto dell'Unione, si trovi chiamata ad accertare il rispetto dei diritti fondamentali della persona umana. Difatti, tra le Corti costituzionali che per prime hanno rilevato un dubbio sulla perfetta coincidenza di tali parametri con quelli già riconosciuti dalle carte costituzionali degli Stati membri dell'Unione, figura proprio il Tribunale costituzionale tedesco.

---

<sup>15</sup> Sul noto concetto di 'contro-limite', cfr. giurisprudenza costituzionale tedesca (BVG 27 maggio 1974, 2 BvL 52/71 *So-lange I-Beschluss*; BVerfGE 37, 271) e italiana (Corte cost. 27 dicembre 1973, n. 183, Frontini, 5 giugno 1983, n. 170, Granital, 21 aprile 1989, n. 232, FRAGD). Sulla dialettica tra 'contro-limiti' e portata dell'art. 11 Cost. it. quale norma in base alla quale l'Italia ha consentito a limitazioni di sovranità a favore delle istituzioni e delle fonti dell'ordinamento creato dai trattati istitutivi delle comunità europee v. l'ordinanza della Corte costituzionale n. 24 del 2017 in cui è stato invocato il principio di identità nazionale di cui all'art. 4 TUE per contestare una lettura piuttosto rigorosa offerta dalla Corte dell'Unione dell'art. 325 TFUE, concernente la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, rispetto a una disciplina nazionale che, ispirata al principio del favor rei stabilito all'art. 25, 2° comma, Cost., abbreviava i termini di prescrizione dei reati rilevanti nel caso di specie. Nell'ordinanza richiamata, quindi, è stato suggerito, inter alia, che la tutela dell'identità nazionale riguarderebbe principi processuali-penalistici che non sono uniformemente riconosciuti in tutti gli ordinamenti degli Stati dell'Unione, a differenza di quanto ammesso dal giudice costituzionale in altre circostanze in riferimento ai citati 'contro-limiti'.

Paradigmatica di tale dibattito è la giurisprudenza costituzionale tedesca *So-lange* (fintanto che), nata più o meno come reazione alla sentenza della Corte di Giustizia CE *Internationale Handelsgesellschaft mHh* del 17 dicembre 1970<sup>16</sup>, che aveva fissato il principio comunitario secondo cui nessuna norma nazionale di uno Stato membro (nemmeno se contenuta nella Carta costituzionale di tale medesimo Stato, dove pure possono risiedere gli stessi principi ai quali la Corte del Lussemburgo dichiara di ispirarsi) potesse rappresentare un valido e adeguato strumento di interpretazione del diritto comunitario, sostituendosi ai mezzi che l'ordinamento comunitario stesso predispone per tale fine interpretativo. Solo in questa prospettiva, affermò la Corte di Giustizia, si può riconoscere la possibilità di tutelare i diritti fondamentali, allorché si tratti di valutare se questi siano lesi da un atto legislativo comunitario. Nella sentenza in questione è infatti espressamente indicato come il bilanciamento tra il rispetto dei diritti fondamentali e la necessità che l'ordinamento comunitario persegua gli obiettivi che si è dato nei suoi trattati istitutivi comporti che 'la salvaguardia di quei diritti (fondamentali dell'individuo), ricavabili dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, deve essere garantita nel quadro della struttura e degli obiettivi della Comunità'. Partendo da ciò, è fatto quindi divieto agli organi giurisdizionali costituzionali degli Stati membri di intervenire riguardo a un atto comunitario. È la stessa Corte di Giustizia che, nel valutare se l'atto de quo violi un diritto fondamentale, provvederà ad attingere ai principi costituzionali comuni agli Stati membri. La Corte costituzionale tedesca reagì a tale assunto interpretandolo come volto a restringere ulteriormente e non giustificatamente i limiti già imposti agli ordinamenti nazionali dai trattati istitutivi delle comunità europee. Questa interpretazione è da leggere alla luce proprio della carenza di elementi testuali nei trattati comunitari che valessero, a quella data, ad escludere del tutto l'ipotesi di conflitto tra un atto di diritto comunitario derivato e il 'livello di protezione interno' offerto ai singoli negli Stati membri. Da qui l'appellativo *So-lange* dato alla sentenza tedesca che appunto attribuiva al giudice nazionale un preciso obbligo di valutare se l'atto comunitario ledesse o meno un diritto fondamentale degli amministrati: ciò almeno 'fino a che' (*So-lange*) il trattato non esplicitasse in qualche modo che quel diritto medesimo costituisse già l'oggetto di una precisa tutela da parte del legislatore comunitario (la letteratura su questi temi è sin troppo abbondante, cfr. ex multis, Villani 2020, 50 ss., Nascimbene e Sanna 2014, Morini 2012, Priallaud & Siritzky 2010, 44; Rizzo, 2001). Le questioni problematiche concernenti l'emergere dei citati 'contro-limiti' di rango costituzionale non sono dissimili da quelle oggetto di questo commento, inerente specificamente alle politiche monetarie ed economiche dell'Unione e alla loro maggiore o minore ampiezza in termini di incidenza sulle scelte nazionali nei medesimi ambiti. Così come nel caso dei 'contro-limiti', le censure mosse dal Tribunale costituzionale tedesco nei confronti di strumenti quali il PSPP deciso dalla BCE rischiano di esplicare effetti tanto più dirompenti se si considera il chiaro tentativo di quel Tribunale di 'aggreddire' proprio quel criterio di 'uniformità' sotteso soprattutto ed eminentemente all'interpretazione del diritto di fonte sovraordinata (europea). È infatti evidente che riconoscere tanto al giudice costituzionale quanto ai giudici di merito e a tutte le autorità pubbliche di uno Stato membro il diritto di riappropriarsi autonomamente dei propri spazi di intervento anche allorché degli atti comuni siano stati adottati a livello dell'Unione, indebolisce quel requisito essenziale secondo cui le fonti sovranazionali necessitano di un'interpretazione (e di un'applicazione) quanto più coerente o uniforme (e soprattutto, conforme al diritto dell'Unione, comprensivo dei principi generali e delle norme dei trattati) su tutto il territorio dell'Unione. A

---

<sup>16</sup> Corte giust. 17 dicembre 1970, causa 4/73, Racc. 1125, confermata da successive sentenze del 14 maggio 1974, causa 4/73, Nold, Racc. 491 e del 28 ottobre 1975, causa 36/75, Rutili, Racc. 1219.

ciò è infatti preposta proprio la Corte di giustizia dell'Unione, la quale, eminentemente con strumenti processuali come il rinvio pregiudiziale da parte di ciascuna corte o giudice nazionali (cfr. art. 267 TFUE, Ferrari Bravo 2006, 191 con, Daniele 2014) è sola autorizzata a offrire una lettura autentica delle fonti giuridiche dell'Unione.

Si comprende così la portata particolarmente significativa della posizione assunta di recente dal Tribunale costituzionale tedesco rispetto agli strumenti adottati dalla BCE, quantomeno se si segue questa lettura istituzionale e non solo di merito dei rapporti tra corti nazionali e giudice comunitario.

Anche alla luce di quanto precede, vale la pena rilevare che la stessa Corte di giustizia non si è però limitata a interpretare gli strumenti delle politiche economiche e monetaria dell'Unione alla luce dei criteri (eminentemente, il citato criterio *no bailout*) rilevanti in tali settori e a questi applicabili in base ai trattati. Proprio riguardo alla questione problematica sottesa anche alla recente presa di posizione del Tribunale costituzionale tedesco, la stessa Corte di giustizia ha infatti avuto occasione di rimarcare come, pur tenendo conto della possibilità per le corti interne di intervenire in base al citato criterio dei 'contro-limiti', le stesse istituzioni dell'Unione hanno a portata di mano' uno strumento particolarmente significativo che consente loro di ponderare anche ex ante la legittimità degli atti che intendono adottare nei settori in questione. Trattasi, per l'appunto, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, già richiamata, che impone precipuamente alle istituzioni dell'Unione di rispettare determinati standard di protezione delle persone, oggi, per l'appunto, elencati nella Carta dei diritti. La pervasività di tali parametri di tutela è stata riconosciuta dalla Corte dell'Unione proprio (e persino) con riguardo a quegli strumenti che, come il MES (v. supra), si pongono a latere dell'ordinamento creato dai trattati. Inoltre, la Commissione europea (istituzione dell'Unione particolarmente preposta al controllo del rispetto degli obblighi derivanti per gli Stati dal diritto dell'Unione) deve monitorare precipuamente (cfr. art. 13 nn. 3 e 4 del MES) la piena compatibilità con il diritto dell'Unione dei protocolli d'intesa (*memorandum of understanding*, MoU) conclusi nel quadro del MES stesso, in particolare verificandone la compatibilità con i diritti sanciti dalla citata Carta dei diritti dell'Unione<sup>17</sup>. Sulla base di tale premessa, la Corte ha concluso che un'eventuale lesione di tali diritti attraverso uno strumento di sostegno finanziario deciso nel quadro del MES può essere oggetto di esame da parte della stessa Corte dell'Unione attraverso un'azione risarcitoria (cfr. artt. 268 e 340 TFUE) da parte dei soggetti eventualmente lesi (Poulou 2017; Mengozzi 2018). Diversi contenziosi sottoposti al vaglio della Corte di giustizia dell'UE hanno riguardato alcuni MoU conclusi al fine di definire meglio i termini della 'condizionalità' derivante da strumenti di assistenza economica e finanziaria messa in campo a livello dell'Unione nei confronti di alcuni Paesi appartenenti alla zona euro, ma anche non appartenenti a tale zona (Stati membri con deroga, cfr. art. 143 TFUE). La Corte di giustizia, tuttavia, ha ribadito che i parametri della Carta dei diritti fondamentali dell'UE non rilevassero in tali casi in virtù della collocazione di tali strumenti a latere del sistema di fonti dell'Unione, implicitamente ribadendo un criterio generale secondo il quale una lesione di un diritto sancito nella Carta ha rilevanza a livello dell'Unione solo se essa promana

---

<sup>17</sup> Sentenza Corte giust. 20 settembre 2016, cause C-8/15 P e C-10/15 P, Ledra adv. Ltd., cfr. in part. par. 67: 'Per quanto gli Stati membri non attuino il diritto dell'Unione nell'ambito del trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità, cosicché la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non gli si applica in tale quadro, la Carta si applica nondimeno alle istituzioni dell'Unione, compreso quando queste ultime agiscono al di fuori del quadro giuridico dell'Unione. Del resto, nell'ambito dell'adozione di un protocollo d'intesa concluso tra il meccanismo europeo di stabilità e uno Stato membro, la Commissione è tenuta, ai sensi tanto dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, che le affida il compito generale di vigilare sull'applicazione del diritto dell'Unione, quanto dell'articolo 13, paragrafi 3 e 4, del trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità, che le impone di monitorare la compatibilità con il diritto dell'Unione dei protocolli d'intesa conclusi dal meccanismo europeo di stabilità, a garantire che siffatto protocollo sia compatibile con i diritti fondamentali sanciti dalla Carta'.



esclusivamente da fonti giuridiche dell'Unione stessa che siano in grado di produrre effetti giuridici obbligatori e, se del caso, pregiudizievoli nei confronti di terzi<sup>18</sup>.

Nel caso Mellis<sup>19</sup> la stessa Corte ha respinto un ricorso d'annullamento (art. 263 TFUE) con il quale alcune parti private impugnavano determinate dichiarazioni dell'Eurogruppo sul presupposto che tali dichiarazioni avessero lo scopo di informare il pubblico dell'esistenza di un accordo politico tra l'Eurogruppo stesso e le autorità dello Stato membro interessato senza poter produrre effetti giuridici ai sensi della citata norma del trattato relativa alla possibilità di impugnare atti di diritto dell'Unione.

In Florescu *et al.*<sup>20</sup> la Corte respinge la tesi della presunta violazione del diritto di proprietà (art. 17 Carta dei diritti dell'Unione) da parte del legislatore rumeno tramite una riforma del 2009 che imponeva il divieto di cumulo delle pensioni dei magistrati con quelle ricavabili dai redditi degli stessi soggetti per altre attività da questi svolte come quelle di insegnamento.

Nel maggio 2020, nelle cause Consiglio c. K. Chrysostomides & Co. *et al.*<sup>21</sup> riguardanti l'impugnazione di due sentenze del Tribunale del 13 luglio 2018, la Corte dell'Unione è stata chiamata a pronunciarsi appunto in sede di appello su alcuni ricorsi per responsabilità extracontrattuale presentati nei confronti, tra l'altro, dell'Eurogruppo, per il risarcimento di presunti danni subiti dalle parti per effetto del programma di assistenza finanziaria al sistema bancario concordato nel quadro del MES con il governo di Cipro. In primo luogo, l'avvocato generale ritiene che l'Eurogruppo non faccia formalmente parte del sistema istituzionale dell'Unione e quindi le decisioni adottate dai governi nazionali in seno ad esso non sono classificabili tra gli atti di diritto dell'Unione sottoponibili al vaglio giurisdizionale della Corte e del Tribunale dell'Unione europea. Tuttavia, in ragione della necessità di garantire il rispetto del principio della tutela giurisdizionale effettiva nello stesso ordinamento creato dai trattati, il fatto che l'Eurogruppo non venga qualificato come istituzione ai sensi del diritto dell'Unione non esclude la responsabilità di questa per le decisioni con cui le istituzioni politiche dell'Unione, in primis il Consiglio, ma anche la stessa Commissione (istituzione comunitaria per eccellenza) danno attuazione alle decisioni prese in seno all'Eurogruppo, potendo quindi i singoli interessati agire per ottenere il risarcimento del danno nei confronti delle istanze dell'Unione che attuano gli accordi conclusi in via preliminare in seno all'Eurogruppo.

---

<sup>18</sup> Cfr. ex multis Ordinanza Corte giust. del 21 ottobre 2014, Sindacato Nacional dos Profesionais de Seguros e Adins, C-665/13.

<sup>19</sup> Corte giust. 20 settembre 2016, causa C-105/15 P e C-109/15 P.

<sup>20</sup> Corte giust. 13 giugno 2017, causa C-258/14.

<sup>21</sup> Cfr. cause riunite C-597/18 P, C-598/18 P, Consiglio c. Bourdouvali *et al.*, C-603/18 P, K. Chrysostomides & Co. *et al.* c. Consiglio e C-604/18 P, Bourdouvali *et al.* c. Consiglio.

### **3. Politica e diritti sociali nella dimensione europea e internazionale: sviluppi recenti**

Il forte spostamento del dibattito pubblico, non solo degli attori istituzionali e politici, sul fronte del processo di integrazione negli ambiti economico e monetario, ha fatto cadere sotto un cono d'ombra molti altri aspetti politiche e questioni problematiche riconducibili anche solo indirettamente a quello stesso processo. Tale fenomeno in realtà non ha una rilevanza oggettiva, perché buona parte della dottrina politologica, giuridica ed economica ha continuato a occuparsi di tali temi lasciati negletti almeno prima facie. Resta, insomma, che il dibattito pubblico, almeno sino alla recente crisi sanitaria, si è concentrato almeno per due terzi sulle nuove misure di intervento nei settori della governance economico-monetaria a livello dell'Unione. Una governance peraltro particolarmente rivolta alla necessità di affrontare le diverse crisi dei debiti pubblici nazionali che hanno interessato più Paesi a cavallo tra i primi due decenni di questo secolo.

La crisi dell'Unione europea nel contesto indicato rappresenta tuttavia un sintomo, non l'unico, di una congerie di questioni problematiche più profonde lasciate aperte dal processo di integrazione all'inizio del nuovo millennio. La matrice di tali questioni è resa esplicita dal noto Lissabon Urteil del Tribunale costituzionale tedesco (sentenza del 30 giugno 2009, BVerfG, 2 BvE 2/08, Thym 2009, Adam e Tizzano 2017, 915). Secondo tale giudice,

Il principio di democrazia e il principio di sussidiarietà, che è anche strutturalmente richiesto dall'articolo 23, paragrafo 1, prima frase della legge fondamentale, richiedono pertanto che il trasferimento dell'esercizio dei poteri sovrani all'Unione europea sia effettuato in modo prevedibile, in particolare in ambito di alcune politiche centrali che attengono allo sviluppo della persona umana e delle condizioni di vita attraverso la definizione di una politica sociale. Particolarmente sensibili per la capacità di uno Stato costituzionale di modellarsi democraticamente sono le decisioni sul diritto penale sostanziale e formale (1), sul monopolio nell'uso della forza da parte della polizia all'interno dello Stato e dei militari verso l'esterno (2), decisioni fiscali fondamentali in materia di entrate pubbliche e spesa pubblica, quest'ultima particolarmente motivata, tra l'altro, da considerazioni di politica sociale (3), decisioni sulla definizione delle condizioni di vita in uno stato sociale (4) e decisioni di particolare importanza culturale, ad esempio in materia di diritto di famiglia, sistema scolastico e scolastico e rapporti con le comunità religiose (5). (così punti 251 e 252 della pronuncia).

In sostanza, il Tribunale costituzionale coglie un punto di tensione raggiunto dal processo di integrazione europea all'inizio del terzo millennio, individuato nella necessità sempre più impellente che tale processo prosegua agganciando determinate aree tematiche individuate dal Trattato di Lisbona a più solidi parametri costituzionali, che a dire del giudice delle leggi tedesco non si riscontrano nell'impalcatura creata dalle riforme che hanno dato luogo al Trattato di Lisbona stesso. Pertanto, nella sua sentenza su tale trattato, il Tribunale individua un nucleo di politiche pubbliche che resterebbero, anche dopo le riforme del 2007, sostanzialmente assegnate alla dimensione nazionale o che potrebbero essere trasferite alla dimensione sovranazionale solo attraverso un processo di delega ulteriore rispetto a quanto ricavabile *expressis verbis* dai trattati. Tra tali politiche figurano, come visto, anche quelle inerenti alla politica sociale e alla definizione delle condizioni di vita in uno Stato sociale.

Tali aspetti hanno così aperto un serrato dibattito sui temi qui accennati, non potendosi dimenticare che sul

piano istituzionale il nostro ordinamento ha dovuto adeguare persino la propria Carta fondamentale alle previsioni del Fiscal Compact<sup>22</sup>. Secondo quanto sostenuto da una ormai pressoché concorde dottrina (ex multis, Giubboni 2017 e dottrina citata ivi), anche ciò dimostrerebbe come le riforme decise a livello dell'Unione sui temi della governance economica abbiano inevitabilmente inciso se non sul contenuto formale, quantomeno sulla effettività di un nucleo di diritti sociali contemplati tanto nella dimensione nazionale quanto nella dimensione sovranazionale (cfr. il Capitolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dedicato alla 'Solidarietà', v. infra e Gambino 2015, 6)<sup>23</sup>.

Questa evidenza ha persino condotto parte della dottrina (Ferrera 2019) a proporre un modello di Unione Sociale Europea (*European Social Union*, ESU), quale contraltare dell'Unione economica e monetaria (UEM). Tale ipotesi parte dalla constatazione del fatto che la creazione dell'UEM avrebbe comportato un trasferimento di potere dal livello nazionale a quello dell'UE troppo consistente ma, allo stesso tempo, sbilanciato su obiettivi di equilibrio finanziario, con ripercussioni negative sulle politiche sociali, le quali ultime hanno finito per rappresentare la 'vittima' dell'UEM stessa. In effetti, sin dal Rapporto Delors del 1989 (Andor 2019, 29) è stato osservato che la creazione dell'UEM avrebbe aumentato l'interdipendenza economica in senso tanto verticale (tra Stati) quanto orizzontale (tra diverse politiche) e, quindi, avrebbe ridotto il margine di manovra politica indipendente assegnato a ciascuno Stato membro, amplificando gli effetti transfrontalieri delle decisioni adottate a livello nazionale. Per tale motivo, lo stesso rapporto reclamava l'adozione di politiche compensative a livello sovranazionale al fine di sostenere la perdita da parte degli Stati membri proprio di quegli strumenti di leva insistenti su scelte di politica monetaria (svalutazioni e/o rivalutazioni della moneta nazionale) con cui far fronte agli squilibri finanziari di volta in volta emergenti (Costamagna 2019, 65).

Il Trattato di Lisbona, pertanto, nell'assegnare all'Unione una competenza di carattere 'esclusivo' in materia monetaria, in definitiva affida alle stesse istituzioni dell'UE la capacità di incidere anche solo indirettamente su alcune materie di politica sociale – soprattutto insistenti su questioni pensionistiche, salariali ma anche in tema di regimi di licenziamento nel settore privato – che in realtà ricadono ancora, almeno formalmente, tra le competenze degli Stati membri.

### **3.1 Breve quadro delle competenze dell'Unione in ambito socio-lavorativo**

Alla luce di quanto precede, occorre rilevare che l'art. 4 n. 2 TFUE, la cui lett. c) si riferisce a una 'politica sociale' quale settore di competenza concorrente dell'Unione (cfr. art. 2 par. 2 TFUE), non vale di per sé a qualificare in modo definitivo il tipo di competenze che l'Unione esercita nel settore sociale. Oltre a rilevare, infatti, la norma di cui all'art. 5 par. 3 TFUE, che configura per l'Unione stessa la possibilità di adottare misure di 'coordinamento' delle politiche sociali degli Stati membri, rilevano altre disposizioni del trattato scelte spesso dal legislatore dell'Unione quali basi giuridiche per adottare atti afferenti anche a temi di politica sociale. È emblematica al riguardo la previsione della finalità, già individuata dai trattati comunitari,

---

<sup>22</sup> Cfr. supra capitolo 1.

<sup>23</sup> Secondo Gambino (2015, 6), in particolare, 'Tali diritti hanno dovuto registrare i limiti dovuti prima a un'attuazione incompleta della Costituzione e successivamente al condizionamento finanziario (limiti alla spesa pubblica), che assume ora veste e forza di vincolo costituzionale a seguito della positivizzazione costituzionale del Fiscal Compact (con legge cost. n. 1/2012). Si scopre, così, che lo Stato sociale, che era nato per rendere piena e universale la garanzia delle libertà e dei diritti nella nuova prospettiva costituzionale della realizzazione delle finalità di giustizia sociale, con la degradazione/evanescenza dei diritti sociali, finisce per rendere fragile la stessa democrazia, pretermettendo il valore normativo del testo costituzionale'.

di 'ravvicinare' le legislazioni nazionali, obiettivo che vale soprattutto a completare aspetti del mercato interno che però, in quanto tali, possono implicare questioni inevitabilmente attinenti ad aspetti di politica sociale, fatti salvi i settori esplicitamente esclusi dalla norma generale di cui all'art. 114 par. 2 TFUE, relativi alla materia fiscale e alla libera circolazione di persone e lavoratori dipendenti (De Pasquale e Pallotta 2014; Pocar 2010, 286)<sup>24</sup>.

Rispetto ai temi della libera circolazione, vale la pena ricordare come l'esclusione settoriale appena citata, di cui all'art. 114 TFUE, debba ritenersi comunque ampiamente superata dall'ormai consolidata disciplina dell'Unione che già garantisce effettività alle disposizioni generali dedicate alla libertà di circolazione specificamente dei lavoratori dipendenti (cfr. artt. da 45 a 48 TFUE, con la rilevante disciplina di diritto derivato). Occorre quindi osservare che, sebbene limitata all'obiettivo di garantire tale libertà, la stessa disciplina ricavabile dalle citate norme dei trattati ha sicuramente contribuito, accanto alle disposizioni settoriali in materia di politica sociale, a completare il quadro di tutele minime di livello sovranazionale rivolte a tale specifica categoria di persone. In tale ottica andrebbe letta anche la disciplina riguardante la cittadinanza dell'Unione, in quanto anche da essa, e dalla relativa interpretazione offertane dalla Corte di giustizia, si è finito per ampliare il perimetro delle tutele sociali di dimensione sovranazionale. In sintesi, l'Unione è autorizzata ad esercitare le competenze di cui gode per il c.d. 'completamento del mercato interno' anche per perseguire obiettivi di politica sociale, potendo a tal fine ricorrere alle diverse basi giuridiche in tema di libertà fondamentali e ravvicinamento delle legislazioni nazionali, sancite dai trattati (Triggiani 2011). Rilevano le due discipline principali che offrono dettagli normativi alle norme generali del trattato, relative, l'una, alla libera circolazione dei lavoratori<sup>25</sup> l'altra, alla tutela dei diritti previdenziali dei lavoratori degli Stati membri che esercitino la libera circolazione garantita dall'art. 45 TFUE<sup>26</sup>. Diverse disposizioni dell'attuale TFUE in tema di 'storiche' libertà fondamentali sancite dai trattati comunitari (su lavoratori, servizi e stabilimento) si preoccupano di coordinare le discipline in tema di sistemi di sicurezza sociale a fini di realizzare appieno la libera circolazione dei lavoratori (art. 46 TFUE), nonché al fine di garantire il diritto di stabilimento per attività specifiche (art. 50 TFUE) o per facilitare l'esercizio di attività indipendenti (art. 53, paragrafo 2, TFUE) e libera circolazione dei servizi (art. 53, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 66 del TFUE, inclusa la liberalizzazione di servizi specifici, cfr. art. 59 del TFUE).

In tale contesto, vale la pena segnalare come alcune tra le prerogative in ambito socio-lavorativo derivanti dalla libera circolazione intracomunitaria siano state estese a favore di coloro che non godono di tale cittadinanza, anche nell'ottica di garantire obiettivi di gestione ordinata dei flussi migratori verso l'Unione in

---

<sup>24</sup> Cfr. direttiva 89/391/CEE del 12 giugno 1989 concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro GU L. n. 183, del 29 giugno 1989 p. 1 nonché direttiva 96/71/CE del 16 dicembre 1996 concernente il trasferimento di lavoratori nel contesto di una prestazione di servizi, GU L. n. 18 del 21 gennaio 1997 p.1 e più recente direttiva 2014/67/UE concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recante modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (GU L. n. 159 del 28 maggio 2014, pag. 11), direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti (GU L. n. 82 del 22 marzo 2001, p. 16); direttiva 98/59/CE del 20 luglio 1998 concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi (GU L. n. 225 del 12 agosto 1998, p. 16), direttiva 2003/88/CE del 4 novembre 2003 concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (GU L. n. 299 del 18 novembre 2003 p. 9).

<sup>25</sup> Art. 45 TFUE, cfr. direttiva 2004/38/CE, GU L. n. 158 del 30 aprile 2004 p. 77 e regolamento n. 492/2011 GU L. n. 141 del 27 maggio 2011.

<sup>26</sup> Art. 48 TFUE e regolamento 883/2004 GU L. n. 166 del 30 aprile 2004, p. 1.

conformità con i rilevanti standard definiti a livello internazionale (Triggiani 2017; Rizzo 2018 e 2019)<sup>27</sup>.

Venendo alle regole di diritto positivo dei trattati in materia di politica sociale, rileva in primo luogo la norma che sancisce la competenza dell'Unione ad adottare misure di armonizzazione delle legislazioni nazionali per quanto riguarda le condizioni e l'ambiente di lavoro, la salute dei lavoratori e i rapporti di lavoro instaurati con cittadini di paesi terzi, la lotta all'esclusione sociale, l'integrazione sociale, la parità di genere nei rapporti di lavoro e nell'accesso al lavoro nonché aspetti generali (coordinamento) in tema di sicurezza sociale. La stessa Unione è autorizzata a legiferare in materia di rappresentanza e difesa degli interessi collettivi dei lavoratori (cfr. articolo 153, paragrafo 1 TFUE). Tuttavia, tali competenze possono essere utilizzate solo se un coordinamento delle politiche nazionali non risulti sufficiente al fine di raggiungere gli obiettivi indicati nelle stesse norme del trattato (articolo 153, paragrafo 2, TFUE). Inoltre, l'Unione non gode di alcuna competenza in materia di politiche salariali, di diritto di associazione nonché di esercizio del diritto di sciopero e ricorso alla serrata come strumenti di contrasto a decisioni aziendali ritenute lesive dei diritti dei lavoratori (articolo 153, paragrafo 5 TFUE).

In via generale, occorre osservare come nei settori coperti dall'art. 153 del TFUE l'Unione possa utilizzare solo direttive e non regolamenti, quindi una categoria di fonti di c.d. 'diritto derivato' dell'Unione che necessita della trasposizione negli ordinamenti nazionali, a differenza dei regolamenti, di per sé operanti con forza di legge su tutto il territorio dell'Unione a seguito di loro adozione e pubblicazione in Gazzetta ufficiale dell'Unione, cfr. artt. 288 e 297 TFUE (Villani 2020, 307; Adam e Tizzano 2017, 170). Anche da ciò deriva quindi come l'Unione miri soprattutto all'armonizzazione delle legislazioni nazionali in diversi ambiti di politica sociale e del lavoro. Per perseguire tale finalità (armonizzazione), il legislatore dell'Unione viene così abilitato a stabilire livelli di tutela minimali che autorizzano ad una competizione a favore di standard di protezione più elevati a livello nazionale, incardinando quindi un divieto di deroghe peggiorative rispetto agli standard sanciti a livello dell'Unione (cfr. ex multis Fortunato 2014, Schieck 2013, Militello 2012)<sup>28</sup>. Sui rapporti tra i livelli di protezione stabiliti a livello dell'Unione e quelli stabiliti nella dimensione internazionalistica, si torna infra.

L'Unione può ulteriormente legiferare in alcuni settori riconducibili al concetto generale di politiche sociali o più genericamente pubbliche, attingendo anche ad altre basi giuridiche espressamente disposte dai trattati. Più in particolare, le competenze dell'Unione si estendono ai seguenti ambiti:

a) Pari opportunità e parità di retribuzione tra donne e uomini.

Lo storico articolo 119 del Trattato delle Comunità europee è oggi confluito all'art. 157 TFUE. Ma la rilevanza della norma in questione è data dalla sua pervasività formale (essa è ribadita con diverse

---

<sup>27</sup>Direttiva 2009/50/CE sulle condizioni d'ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati GU L. n. 155 del 18 giugno 2009 nonché direttiva 2016/801/CE relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di ricerca, studio e altro GU L. n. 132 del 21 maggio 2016. Si veda poi il Piano d'azione per l'integrazione di cittadini provenienti da Paesi terzi, COM(2016) 377 def. e l'Agenda per le nuove competenze per l'Europa 'Lavorare insieme per rafforzare il capitale umano, l'occupabilità e la competitività' COM(2016) 381/2 in cui la Commissione rende esplicito l'obiettivo di promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro dei migranti, ricorrendo anche a meccanismi già previsti dalla direttiva 2005/36/CE del 7 settembre 2005 (relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, GU L. n. 255 del 30 settembre 2005), come la procedura elettronica per il riconoscimento delle qualifiche professionali attraverso la cosiddetta tessera professionale europea. In tale contesto, cfr. Regolamento di esecuzione 2015/983 della Commissione, del 24 giugno 2015, sulla procedura di rilascio della tessera professionale europea GUUE L. n. 159 del 25 giugno 2015.

<sup>28</sup> Settori particolarmente rilevanti in cui si applicano i principi accennati sono, *inter alia*, quello della tutela dei diritti dei lavoratori a tempo c.d. determinato e quello concernente il congedo parentale (cfr. direttiva 1999/70 del 28 giugno 1999 GUCE L. n. 175 del 10 luglio 1999 e direttiva 2010/18/UE, GUUE L. n. 68 del 18 marzo 2010, fonti scaturite da accordi collettivi di livello europeo ai termini dell'art. 155 TFUE).

finalità e locuzioni in molte disposizioni fondamentali dei trattati atte a configurare specifiche competenze dell'Unione per il perseguimento del criterio paritario tra i sessi, cfr. art. 3 par. 2 TUE, art. 8 e art. 19 TFUE nonché art. 23 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione) e da una costante interpretazione giurisprudenziale che ne ha riconosciuto l'efficacia diretta orizzontale (cioè applicabile a rapporti iure privatorum) che comporta anche l'obbligo per qualsiasi ente pubblico o privato nazionale di disapplicare disposizioni normative o di altro rango (in verità anche costituzionale, se implicanti discriminazioni di tipo 'diretto'<sup>29</sup>, e ciò a prescindere dal fatto che il divieto di discriminazioni in questione sia trasposto in una fonte di diritto dell'Unione di rango legislativo, i.e., una direttiva), dato che quello contenuto nella norma del Trattato è un principio che presiede al funzionamento dell'ordinamento creato dai trattati.

b) Politiche relative ai servizi (sociali) di interesse generale.

L'attuale testo dell'art. 14 TFUE sui servizi di interesse economico generale, rispetto ai quali è dato per assodato il riferimento alla dimensione e alle finalità sociali (coesione territoriale e sociale) dell'economia di mercato delineata sin dai trattati di Roma (cfr. ad esempio la disciplina più specifica di cui all'art. 106 par. 2 TFUE di applicazione delle regole di concorrenza ai servizi in questione) da leggere congiuntamente all'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (che tutela appunto l'accesso a tali servizi come diritto individuale, sebbene essa è stato ritenuto non esprima una voce di tutela individuale immediatamente azionabile, ma configuri uno di quei principi particolarmente rilevanti rispetto al capitolo della Carta intitolato alla 'solidarietà', nonché al protocollo n. 26 annesso al TUE e al TFUE, che al secondo paragrafo lascia espressamente alla competenza statale la disciplina dei servizi di interesse generale non economico<sup>30</sup>).

c) Alcuni aspetti della protezione della salute.

L'Unione si è occupata di politica sanitaria ben prima della formulazione del citato art. 168 TFUE (già art. 129 trattato istitutivo della Comunità europea poi rinumerato e riformulato come art. 152 dello stesso TCE a seguito delle riforme del Trattato di Amsterdam, 1999). Finalità generali sottese a una politica sanitaria ascrivibile all'Unione sono peraltro ricavabili in diverse disposizioni dei trattati fondamentali, ad es. in tema di tutela della salute nei luoghi di lavoro, questioni ambientali, tutela dei consumatori e alcuni aspetti delle politiche agricole. Più articolata è l'analisi della rilevanza riconosciuta al tema delle prestazioni sanitarie offerte ai cittadini degli Stati membri dell'Unione che esercitando una delle libertà fondamentali sancite dai trattati di Roma debbano accedere ai servizi sanitari di uno Stato di accoglienza<sup>31</sup>. La questione ha assunto altresì specifica rilevanza sotto il profilo delle prestazioni derivanti dall'iscrizione dei cittadini dell'Unione a propri sistemi di previdenza e sicurezza sociale, per i quali come noto i trattati prevedono che l'Unione adotti una disciplina di coordinamento proprio nell'ottica di garantire le libertà fondamentali sancite dai trattati (cfr. art. 48 TFUE e Regolamento (CE) n. 883/2004 del 29 aprile 2004, cit. supra).

---

<sup>29</sup> Cfr. Corte di giustizia UE del 26 ottobre 1999, causa C-273/97, Sirdar, Racc. I-7403.

<sup>30</sup> Cfr. par. 55 conclusioni dell'Avvocato generale Da Cruz Villalon rese il 18 luglio 2013 rispetto alla causa C-176/12, AMS, ECLI:EU:C:2013:491 e su questi temi cfr. infra.

<sup>31</sup> Si veda Corte giust. UE 28 aprile 1998, causa C-158/96, Kohll, che testimonia lo sforzo verso un bilanciamento tra esigenze di equilibrio finanziario dello Stato nella gestione delle proprie politiche sanitarie e possibilità per i cittadini di altri Stati membri dell'Unione esercitanti le libertà fondamentali garantite dai trattati di accedere alle strutture sanitarie dello Stato di accoglienza.

Inoltre, come noto, le tematiche sociali e del lavoro sono oggetto di specifiche previsioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione che individuano le diverse voci di tutela afferenti a tali stesse tematiche. In verità, attraverso la realizzazione di alcune voci di tutela di ordine ancora più generale, come quelle ricondotte sotto il Capitolo della Carta stessa dedicato al principio egualitario, l'Unione aveva già provveduto a realizzare una politica espressamente dedicata alla lotta alle discriminazioni e alla promozione di tale principio, riconducendo quindi tali obiettivi nel contesto delle finalità generali dei trattati (Bell 2008; Triggiani 2019, 186). A tale ultimo riguardo, il riferimento da fare è quello all'art. 21 della Carta sul quale si fonda il diritto c.d. 'antidiscriminatorio' inaugurato in seno all'Unione con l'adozione del Trattato di Amsterdam cfr. art. 13 TCE e direttive 2000/78 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di lavoro e occupazione<sup>32</sup> e direttiva 2000/43/CE, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica<sup>33</sup>. Riguardo agli effetti giuridici di tipo orizzontale delle norme di tali fonti, pur trattandosi di direttive e quindi di atti notoriamente indirizzati agli Stati membri dell'Unione, vale la pena richiamare la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione che ha stabilito avesse rango di principio dell'ordinamento dell'Unione quello perseguito tramite tali stesse fonti, risultando le norme di queste ultime applicabili ex *suibus* anche a rapporti sorti *iure privatorum* (Favilli e Guarriello, 414, Rizzo e Di Majo, 2605)<sup>34</sup>. Si vedano anche le norme di cui all'attuale art. 19 TFUE (Spitaleri), che riprende il citato art. 13 TCE e che in sostanza al secondo paragrafo riproduce il citato art. 21 Carta, mentre l'art. 18 TFUE riproduce una storica disposizione di diritto comunitario (cfr. art. 12 TCE, corrispondente all'art. 6 del trattato istitutivo delle comunità europee, attinente al divieto di discriminazioni in base alla nazionalità Ferrari Bravo e Rizzo 2008 82). Occorre ricordare, tuttavia, che la concreta 'azionabilità' di una serie di voci di tutela rientranti nel capitolo della Carta specificamente relativi alla solidarietà risulti condizionata ad una loro più precisa e uniforme definizione sia a livello di ordinamenti degli Stati membri dell'Unione che a livello propriamente di ordinamento dell'Unione. Rileva a tale ultimo riguardo la distinzione, operata all'art. 52 par. 5 della Carta, tra diritti e principi. Secondo l'interpretazione data a questa norma dalle Spiegazioni della Carta rilasciate dalla Convention che adottò il primo testo della Carta stessa (presentata al Consiglio europeo di Nizza 2001), proprio alcune delle disposizioni della Carta, relative ai diritti sociali (per esempio protezione della vita privata, sicurezza sociale, tutela dell'ambiente) sarebbero da ricondurre più alla categoria dei principi che non dei veri e propri diritti: i primi, infatti, stando alla lettera della norma in questione, possono essere garantiti non in quanto tali, ma sempre secondo 'le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali' (Lazzerini 2017)<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> GU L 303 del 2 dicembre 2000.

<sup>33</sup> GU L 180 del 19 luglio 2000.

<sup>34</sup> La Corte del Lussemburgo ha anche precisato il rapporto da *genus a species* esistente tra la norma di cui all'art. 20 della stessa Carta, attinente in modo più diretto al principio di uguaglianza formale, e quella di cui al citato art. 21 par. 1 della Carta, qui richiamato, in quanto quest'ultimo conterrebbe una particolare espressione del primo (Corte giust. 19 gennaio 2010 C-555/07, *Küçükdeveci*, ECLI:EU:C:2010:21 e 22 novembre 2005, C-144/04, *Mangold*, ECLI:EU:C:2005:709, 19 aprile 2016, causa C-441/14, *Dansk Industri*, ECI:EU:C:2016:278).

<sup>35</sup> Secondo l'Avv. Gen. Trstenjak (cfr. conclusioni dell'8 settembre 2011 relative alla causa C-282/10, *Maribel Dominguez*), poiché l'art. 52, n.5, prima frase, della Carta vincola principalmente il legislatore alla loro attuazione, le norme che contengono unicamente principi stabiliscono che la tutela viene garantita soltanto 'nella misura prevista dal diritto dell'Unione o dalle leggi e prassi nazionali'. Una caratteristica essenziale dei principi è, infatti, che di frequente la loro applicazione presuppone l'adozione di provvedimenti di attuazione che, d'altronde, possono essere emanati soltanto in conformità della ripartizione delle competenze stabilita nei Trattati e nel rispetto del principio di sussidiarietà. Il fatto che i principi necessitano, per poter essere operativi, di interventi normativi e organizzativi dell'Unione e dei suoi Stati membri emerge con chiarezza dall'espressione 'ne promuovono l'applicazione', contenuta nell'art. 51, n. 1, seconda frase, della Carta, riferibile anche ai principi (cfr anche Corte giust. 22 maggio 2014, C-356/12, *Glatzel*, ECLI:EU:C:2014:350).

### 3.2 La tutela dei diritti sociali e del lavoro a livello internazionale ed europeo

Per una ricostruzione sistematica dei fondamenti formali che consentirebbero la definizione dei caratteri essenziali dell'Unione sociale europea (proposta dal Ferrera), inclusi gli aspetti contenutistici di tale modello e alla luce delle considerazioni sulla effettività dei diritti sociali occorre verificare se l'attuazione in particolare di obiettivi dell'UEM abbia inciso restrittivamente almeno rispetto ad alcuni diritti sociali fissati sia a livello internazionale sia (e perfino) a livello europeo e nazionale.

Per quanto attiene al livello internazionalistico necessita innanzitutto rilevare come alcune voci di tutela riconducibili alla categoria dei diritti sociali abbiano assunto carattere di regole di diritto internazionale consuetudinario (Conforti 2010 35; Monaco & Curti Gialdino 2009, 81). È opinione accettata quella secondo cui tale categoria di regole, che si compongono degli elementi della *diuturnitas* e della *opinio iuris ac necessitatis* ai fini di poter essere qualificate come vere e proprie fonti di obblighi per gli Stati, possono venire ad esistenza all'esito di processi non necessariamente lunghi, ma rispetto ai quali rileva sicuramente la presenza di molteplici elementi costitutivi (quali la conclusione di accordi multilaterali o di 'fasce di accordi' bilaterali, o come la formazione di prassi o fonti adottate in seno a organizzazioni internazionali, incluse le dichiarazioni assunte o meno dagli Stati in seno a tali organizzazioni al fine di dare conferma o smentire il riconoscimento di una determinata regola sul piano internazionalistico ecc.). In virtù di ciò, è stato ad esempio ammesso che il divieto di schiavitù e lavoro forzato, incluso quello minorile praticato in forme estreme, sia assunto proprio a regola di diritto consuetudinario, tale quindi da vincolare il comportamento degli Stati i quali, sia nelle relazioni internazionali sia al proprio interno, devono adottare misure volte non solo a reprimere ma anche a prevenire simili pratiche: ciò proprio sulla base del riconoscimento diffuso e costante del carattere internazionalmente illecito di tali pratiche e in assenza quindi di qualsiasi giustificazione delle stesse a livello internazionale. Il divieto qui citato, sancito oggi dalla Convenzione OIL n. 182 del 1999, è peraltro ribadito *expressis verbis* all'art. 5 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e indicato tra gli obiettivi dell'azione dell'Unione in particolare nell'ambito delle politiche da questa perseguite in materia di asilo e immigrazione (cfr. art. 79 n. 2 lett. d TFUE, Gratteri 2017; Di Pascale 2014, 862; Nesi *et al.* 2008).

Per quanto attiene, poi, al divieto di discriminazioni in ambito lavorativo (su cui esiste già una disciplina dell'Unione che trova matrice nei trattati e nella Carta dei diritti dell'Unione stessa), prassi e dottrina ormai prevalenti concordano nel ritenerlo espressione di una vera e propria regola di *ius cogens* internazionale, piuttosto che un obbligo afferente alla categoria degli obblighi di diritto internazionale rivendicabili *erga omnes partes* (Picone 2017, 255; Conforti 2010, 393; Monaco & Curti Gialdino 2009, 114). Tale categoria di fonte impone regole di tipo imperativo, quindi inderogabili da parte di chiunque in seno alla comunità internazionale e rivendicabili *erga omnes* da parte di qualsiasi soggetto di diritto internazionale nell'interesse di tutta la comunità degli Stati contro il trasgressore (cfr. art. 53 Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, ai sensi del quale sono imperative le norme accettate e riconosciute dalla comunità internazionale nel suo insieme come norme rispetto alle quali non è consentita alcuna deroga). L'art. 40 del Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato elaborato nel 2001 dalla Commissione di diritto internazionale delle N.U. si riferirebbe alla più ristretta categoria degli obblighi internazionali di tipo cogente ma inderogabili in senso stretto (mentre gli obblighi rivendicabili *erga omnes* includerebbero al proprio interno anche categorie di obblighi parzialmente derogabili). Per quanto attiene al divieto di discriminazioni in particolare nell'accesso al lavoro, un primo riconoscimento della natura di tale obbligo quale regola di *ius cogens* si ha



nel Parere emesso dalla Corte interamericana dei diritti umani il 17 settembre 2003 (OC-18/03) su richiesta del Messico relativa al caso del riconoscimento dei diritti dei lavoratori immigrati sprovvisti di documenti.

Al di là della premessa teorica – ma con non indifferenti implicazioni pratiche – relativa alla natura di regole di diritto internazionale consuetudinario di almeno alcune principali regole inerenti alle politiche sociali e del lavoro, resta che a livello internazionalistico la prassi ha confermato la rilevanza di tutta una serie di obblighi relativi a tale ambito oggettivo, anche se non tutti configurabili come regole di diritto internazionale già dotate di una coercitività tale da consentirne la riconduzione alle su indicate categorie di regole di diritto cogente o configuranti obblighi rivendicabili erga omnes. È importante tuttavia specificare come pressoché tutti gli Stati membri dell'Unione europea aderiscano a organizzazioni internazionali (sulle quali si torna infra) specificamente competenti nella fissazione di standard di protezione individuale in materia lavoristica e sociale e in grado di produrre fonti creatrici di vincoli per gli Stati ad esse aderenti, ulteriori (aventi natura pattizia, per l'appunto) rispetto agli obblighi di diritto internazionale consuetudinario e cogente appena accennati.

Si può quindi osservare che anche a livello internazionalistico viene a formarsi una diversa 'gradualità' tra le tipologie di obblighi cui gli Stati si sarebbero vincolati internazionalmente, in termini non solo di rango da assegnare a tali obblighi (v. supra), ma anche in termini di diverso grado di vincolatività delle varie voci di tutela di tipo individuale in ambito lavoristico e sociale, sempre in ragione del loro effettivo riconoscimento da parte di tutti i membri della comunità internazionale.

Tornando alla questione della configurabilità di un'Unione sociale proposta da recente dottrina, vale quindi la pena tenere presente che l'Unione europea, che come abbiamo visto svolge non solo una serie di politiche ma garantisce anche diverse voci di tutela in tale stesso ambito (Triggiani 2019), ha dovuto prendere in considerazione le questioni di tipo formale che sorgono dal confronto tra le voci di tutela fissate internazionalmente (siano esse di tipo consuetudinario, cogente o pattizio) e quelle garantite a livello dell'Unione stessa. Per quanto riguarda in particolare i rapporti con altri trattati internazionali, rileva la norma di cui all'attuale art. 351 TFUE, che dispone una regola di tipo generale inerente al rapporto che si viene ad instaurare tra obblighi e diritti derivanti per gli Stati dall'appartenenza all'Unione e obblighi che su tali stessi Stati incombono in virtù di accordi preesistenti, tenendo conto che la norma indicata nel riferirsi anche ai diritti intende tutelare specificamente quelli spettanti ai paesi terzi in virtù di tali accordi anteriori rispetto a quelli istitutivi delle comunità/Unione europea (Klabbers 2009; Mastroianni 2014). Al di là delle molteplici questioni giuridiche poste da tale norma (che in sostanza applica all'ordinamento creato dai trattati di Roma la disciplina dei rapporti tra fonti convenzionali sorretta dalla regola di rango consuetudinario *pacta tertiis nec nocent neque prosunt*, come ribadita anche dalle due Convenzioni di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 e del 1986), una specifica fattispecie contenziosa ha esaminato il rapporto intercorrente tra gli obblighi previamente imposti a tutti gli Stati membri della Comunità europea in virtù della loro adesione alla Convenzione OIL n. 89 del 1948 che vieta il lavoro notturno femminile<sup>36</sup>. Nel caso di specie, veniva in rilievo la disposizione dell'art. 5 dell'allora vigente direttiva 76/207<sup>37</sup>: in sostanza, il conflitto tra le due fonti (la norma della direttiva richiamata e la Convenzione OIL n. 89) consisteva nel fatto

---

<sup>36</sup> Sentenza Corte giust. del 2 agosto 1993, C-158/91, Levy, Racc. I-4257. Un caso analogo, Corte giust. del 1° febbraio 2005, causa C-203/05, Commissione c. Austria, Racc. I-935, ha riguardato la denuncia da parte degli Stati membri dell'Unione della Convenzione OIL n. 45 relativa all'impiego delle donne nell'impiego nei lavori sotterranei nelle miniere di ogni categoria.

<sup>37</sup> Direttiva 76/207/CEE del Consiglio, del 9 febbraio 1976, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro GU L. n. 39 del 14 febbraio 1976, p.40, abrogata e confluita, insieme ad altre, nella direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, GU L. n. 204 del 26 luglio 2006, p. 2.

che, mentre la Convenzione OIL (previamente conclusa da tutti gli Stati allora membri delle Comunità europee) imponeva un tassativo divieto di lavoro notturno femminile, la direttiva perseguiva l'obiettivo sancito dal trattato di Roma e già citato supra, ossia quello della parità tra i sessi nei rapporti di lavoro, estendendo quindi anche alle donne la possibilità di prestare l'attività lavorativa negli orari notturni, là dove richiesto dal datore di lavoro e ad alcune condizioni. Dinanzi al rilievo mosso dal giudice nazionale riguardo, quindi, a un possibile conflitto tra le due fonti (la convenzione OIL che vieta il lavoro notturno femminile e la direttiva dell'Unione che lo consente), la Corte dell'Unione, attingendo proprio alla norma generale dell'attuale art. 351 TFUE in tema di conflitti tra obblighi derivanti per gli Stati dell'Unione dalle norme di trattati comunitari e da accordi internazionali preesistenti, raggiungeva la conclusione che uno Stato membro dell'Unione potesse mantenere la legislazione nazionale che ancora si conformava a quanto imposto dalla precedente convenzione dell'OIL, soprassedendo dall'obbligo di trasposizione e applicazione immediata delle disposizioni della direttiva (Rizzo 2011, 48)<sup>38</sup>.

Dagli esempi riportati discende insomma l'ossequio almeno tendenziale offerto dalla Corte dell'Unione nei riguardi di fonti OIL che disciplinino aspetti di diritto del lavoro e politica sociale nella misura in cui tali fonti, anche quando non esprimano regole di diritto consuetudinario o di diritto cogente, siano idonee a garantire una maggior tutela rispetto alle fonti di diritto dell'Unione insistenti sulle stesse materie. Ciò tuttavia non toglie che, oltre a un problema di ordine formale, tendenzialmente risolvibile seguendo lo schema adottato dalla Corte di giustizia dell'UE nei casi accennati (e cioè non solo nel senso di applicare la disposizione in tema di *treaty conflict* di cui all'art. 351 TFUE, ma anche, ove possibile, offrendo priorità alla fonte convenzionale *più favorevole* al lavoratore anche a scapito di una fonte di diritto dell'Unione), esiste effettivamente un problema di carattere più generale, concernente la possibilità non solo teorica che il diritto dell'Unione intacchi (perfino) alcune garanzie previste da altre fonti internazionalistiche vincolanti tutti gli Stati membri dell'Unione o anche solo alcuni di questi.

Le questioni problematiche richiamate, peraltro, non hanno solo rilevanza rispetto agli obblighi derivanti per gli Stati membri dell'Unione da corrispondenti fonti prodotte in seno all'OIL<sup>39</sup>, organizzazione ad ambizione universalistica notoriamente dedicata a questioni di tutela dei diritti sociali (Gravel, Kohiyama, Tsotroudi 2014). In effetti, analoghe questioni problematiche di coordinamento sui temi qui analizzati (diritto e diritti del lavoro) possono insorgere anche nei rapporti intercorrenti tra il diritto dell'Unione europea (rectius, gli obblighi che tale diritto impone ai propri Stati membri) e gli obblighi che per tali Stati derivano da altre fonti convenzionali che rilevano, però, a livello regionale (a differenza di quanto avviene nel caso dell'OIL, organizzazione ad aspirazione universalistica), sempre negli ambiti richiamati (diritto e diritti del lavoro).

Restando alla regione europea, rileva ovviamente il sistema creato dal Consiglio d'Europa che, attraverso la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali (CEDU, le cui norme

---

<sup>38</sup> In un caso successivo, in verità, la stessa Corte dell'Unione riteneva addirittura che una direttiva (nel caso di specie la su citata direttiva 2003/88 in tema di orario di lavoro) dovesse essere letta alla luce delle rilevanti disposizioni di una Convenzione OIL (la n. 132 sulle ferie annuali retribuite) non ancora ratificata da tutti gli Stati membri dell'Unione, diversamente da quanto occorso nel precedente *Levy*, in cui la Corte aveva invece esaminato, come visto, il caso inerente ad una Convenzione internazionale già vincolante tutti gli Stati membri della Comunità europea prima dell'entrata in vigore dei trattati di Roma, cfr. Corte giust. UE del 22 novembre 2011, causa C-214/10, KHS AG c. Winfried Schulte, ECLI: ECLI:EU:C:2011:761.

<sup>39</sup> Dei 187 paesi membri dell'OIL, i 28 Stati appartenenti anche all'Unione europea aderiscono ad otto convenzioni dell'OIL fondamentali, ossia quella sulla libertà di associazione, quella sul diritto alla contrattazione collettiva, quelle sul lavoro forzato e la sua abolizione, quella sull'età minima per lavorare, quella sulle peggiori forme di sfruttamento del lavoro minorile, quella sulla parità di remunerazione e quella contro le discriminazioni nel lavoro e nell'accesso al lavoro. Cfr. la Dichiarazione dell'OIL del 1998 sui principi e diritti fondamentali del lavoro e il Patto Globale sui lavori, adottato dalla Conferenza Internazionale del Lavoro il 19 giugno 2009 (Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact).

costituiscono precipuo oggetto di interpretazione da parte della corrispondente Corte europea dei diritti dell'uomo), ha fornito chiarimenti sulla rilevanza di alcuni diritti rilevanti in ambito socio-lavorativo (Triggiani 2019, 190-192).

La Corte europea dei diritti dell'uomo è intervenuta ripetutamente su temi di diritto del lavoro e sociali sebbene la CEDU, quale fonte che detta Corte è statutariamente deputata a interpretare e applicare anche su ricorso individuale (sebbene in forza del principio del previo esaurimento dei ricorsi interni), non contempli *expressis verbis* alcuna voce di protezione rientrante in tali temi. Così, la Corte è stata investita della conoscenza di casi concernenti l'impugnazione di licenziamenti tramite ricorsi fondati sulla disposizione della CEDU (art. 11) che tutela la libertà di associazione<sup>40</sup>. La stessa Corte è stata ripetutamente adita in quanto i ricorrenti ritenevano di aver subito una violazione del diritto tutelato dal primo articolo del Protocollo n. 1 annesso alla CEDU (proprietà privata) tramite l'applicazione di misure statali che, a seguito della crisi finanziaria sofferta da alcuni Stati aderenti sia all'Unione europea sia alla CEDU, attuavano tagli nella spesa pubblica nazionale e che quindi intervenivano a detrimento di pensioni, salari e mantenimento dei posti di lavoro<sup>41</sup>.

In modo però forse più pregnante nell'ottica precipua della tutela dei diritti della persona in ambito socio-lavorativo, rilevano diverse decisioni adottate di recente dal Comitato sociale europeo nell'attuazione della Carta Sociale Europea. Tale fonte, in particolare, oltre a consentire un'adesione *c.d. à la carte* da parte degli Stati firmatari della stessa, nel senso che essi possono decidere quali tra le voci di tutela in essa contemplate siano da ritenere vincolanti nel rispettivo ordinamento nazionale, prevede un sistema di controllo sul rispetto delle sue norme attraverso ricorsi presentati da associazioni categoriali nazionali dinanzi al citato Comitato europeo dei diritti sociali<sup>42</sup>.

Nel contesto dell'attuazione della Carta sociale europea, sono degni di nota almeno due filoni di fattispecie contenziose dalle quali è emerso l'accennato conflitto (non più solo potenziale) tra diritto dell'Unione e altre fonti convenzionali internazionali:

1. La prima serie di contenziosi che vale la pena citare ha riguardato la contestazione da parte di organismi rappresentativi di lavoratori greci delle misure di austerità adottate dal governo nazionale a seguito della crisi del debito pubblico occorsa in quel paese e dei conseguenti interventi decisi a livello dell'Unione europea (Koukoulis-Spiliotopoulos). Rilevano al riguardo, quale specifico oggetto di contestazione dinanzi Comitato europeo dei diritti sociali, gli effetti di alcune tra queste decisioni di livello nazionale prese in attuazione dei *memorandum of understanding* (MoU) che attuano il sopra citato MES<sup>43</sup> e che quindi realizzano una serie di interventi aventi matrice nell'esercizio delle competenze dell'Unione nel settore della politica monetaria, ma aventi provati effetti di politica economica e sociale. Tra le decisioni

---

<sup>40</sup> Nell'interpretazione estensiva datane dalla Corte di Strasburgo, tale disposizione include la libertà individuale di aderire ad attività di sciopero senza che quest'ultima possa implicare il rischio, per i lavoratori interessati, di subire licenziamenti motivati da tale adesione cfr. di recente Corte eur. dir. uomo del 20 novembre 2018, Ognevenko c. Russia, Ric. n. 44873/09.

<sup>41</sup> Per un isolato caso di accoglimento di tale categoria di ricorsi, nella maggior parte dei casi respinti, cfr. Corte eur. dir. uomo del 14 maggio 2013, N.K.M. v. Ungheria Ric. 66529/11, inerente al ricorso da parte di un ex dipendente pubblico che si lamentava del fatto che l'imposizione di una tassa insistente per il 98% su parte della sua indennità di licenziamento ai sensi di una disciplina normativa entrata in vigore solo dieci settimane prima del licenziamento stesso, avesse comportato una privazione ingiustificata di un suo diritto di proprietà acquisito (quello insistente sull'indennità a lui dovuta in virtù della legge previgente), senza peraltro che la riforma nel frattempo intervenuta contemplasse per gli interessati un ricorso adeguato contro le decisioni individuali che attuavano quelle decurtazioni.

<sup>42</sup> Cfr. artt. 21 e 22 della Carta Sociale europea 1961 e il Protocollo n. 142 che modifica la Carta nonché il Protocollo n. 158 che contempla un sistema di denunce collettive.

<sup>43</sup> Cfr. *supra* Capp. I e II.

più recenti del Comitato europeo dei diritti sociali, cfr. quella del 23 marzo 2017, *Greek General Confederation of Labour (GSEE) v. Greece*, No. 111/2014<sup>44</sup>. Vale la pena segnalare che gli interventi dell'Unione europea rispetto alle crisi di bilancio nazionali attraverso strumenti aventi base giuridica nel Meccanismo europeo di stabilità sono stati oggetto di censura anche a livello internazionale tramite interventi da parte delle N.U. e dell'OIL<sup>45</sup>.

2. Nel caso *Swedish Trade Union confederation and Swedish Confederation of Professional Employees v Sweden*, ECSR N. 85/122, alcune organizzazioni rappresentative di parti sociali svedesi hanno impugnato alcune misure prese dal proprio governo in conformità con le indicazioni fornite dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in merito al rapporto intercorrente tra regole del mercato interno stabilite dai trattati e alcune voci di tutela spettanti ai lavoratori, là dove dall'attuazione delle prime era derivata una compressione di alcuni tra i diritti sanciti dalla Carta sociale europea, come peraltro ormai ribaditi nella stessa Carta dei diritti dell'Unione (cfr. art. 28, sul diritto individuale di negoziazione e azioni collettive, *Ballestrero et al.* 2017)<sup>46</sup>. Per la Corte, il diritto di sciopero può essere tutelato a detrimento del diritto di stabilimento delle imprese sancito dai trattati dell'Unione se ciò sia giustificato da ragioni imperative di ordine generale: diversamente, esso deve ritenersi comprimibile, seppure a determinate condizioni, a favore della garanzia riconosciuta alle imprese di esercitare il loro diritto di stabilirsi liberamente in uno o più tra gli Stati membri dell'Unione. Questa lettura ha dato origine ad amplissima letteratura, anche alla luce delle richiamate questioni relative al parallelo problema del rapporto tra politiche sociali e politiche economico/monetarie dell'Unione, indicando la necessità di rilanciare un 'pilastro europeo dei diritti sociali'<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Ai punti (249-250) il comitato riconosce che 'the legislature's inaction, under strong pressure from the creditor institutions, with respect to amending the laws for a period from April 2012 until September 2015 despite the violations of the Charter to which they gave rise, has led to a worsening of the situation over the years, contrary to the obligation for States Parties to undertake both legal and practical measures that will allow the full exercise of the rights recognised by the Charter. The Committee insists that these violations do not simply concern the persons protected by the rights which have been infringed or their relationship with the respondent state. They also pose a challenge to the interests of the wider community and to the shared fundamental standards of all the Council of Europe's member states, namely those of human rights, democracy and the rule of law'. Si vedano anche le decisioni dello stesso comitato del 23 maggio 2012, denunce nn. 65-66/2011 *General Federation of Employees of the National Electric Power Corporation (GENOP-DEI) and Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) v. Greece*; decisioni del 7 dicembre 2012, v. denunce n. 76/2012, *Federation of employed pensioners of Greece (IKA-ETAM) v. Greece*, no 77/2012, *Panhellenic Federation of Public Service Pensioners (POPS) v. Greece*, n. 78/2012, *Pensioners' Union of the Athens-Piraeus Electric Railways (I.S.A.P.) v. Greece*, n. 79/2012, *Panhellenic Federation of Pensioners of the Public Electricity Corporation (POS-DEI) v. Greece*, e n. 80/2012, *Pensioners' Union of the Agricultural Bank of Greece (ATE) v. Greece*.

<sup>45</sup> Per quanto riguarda le N.U., cfr. inter alia, la Risoluzioni dell'Assemblea generale delle N.U. del 9 settembre 2014, *Towards the establishment of a multilateral legal framework for sovereign debt restructuring processes*, 68th session, A/RES/68/304 e del 29 dicembre 2014, *Modalities for the implementation of resolution 68/304*, 69th session, A/RES/69/247. Per quanto attiene all'OIL, cfr. *Global Wage Report 2014/15*; *World Social Protection Report 2014/15*; cfr. anche 365th Report of the Committee on Freedom of Association dell'ILO del 14 Novembre 2012 segnatamente cfr. pp. 784 ss. *Complaints against the Government of Greece from the Greek General Confederation of Labour (GSEE) e aa.*

<sup>46</sup> Sentenze dell'11 dicembre 2007, causa C-438/05, *Viking Line Eesti*, ECLI:EU:C:2007:772 e del 18 dicembre 2007, C-341/05, *Laval und Partneri*, ECLI:EU:C:2007:809.

<sup>47</sup> Relativamente a Corte giust. UE del 21 dicembre 2016, causa C-201/15, *AGET Iraklis*, ECLI:EU:C:2016:972, rileva un riferimento espresso a finalità di tutela sociale riconosciute sia dall'avvocato generale, che a tal fine richiama alcune disposizioni della Carta sociale europea, sia della stessa Corte di giustizia (che invece cita tanto il criterio di sviluppo sostenibile quanto quello di economia sociale di mercato, sebbene da tale riconoscimento non sia concretamente disceso un radicale scostamento dalla linea indicata in *Viking* e *Laval* (v. nota prec.).

## **4. La responsabilità dell'Unione per la violazione di standard sociali internazionali**

Riguardo al duplice filone di contenzioso sopra citato, che vede confrontate, in sostanza, organizzazioni aventi caratteristiche reciprocamente diverse (da un lato, Unione europea, e, dall'altro lato, OIL e Consiglio d'Europa, come modelli di organizzazioni internazionali competenti sui temi sociali e del diritto del lavoro), vale la pena fare qualche considerazione conclusiva di ordine più generale.

Escludendo per ora il riferimento a un ristretto nucleo di regole ritenute internazionalmente vincolanti, riguardo alla congerie di voci di tutela rilevanti in campo sociale (quali quelle elencate nella stessa Carta dei diritti dell'Unione), occorre tenere presente innanzitutto la natura diversa degli obblighi che per gli Stati discendono, da un lato, dai trattati istitutivi dell'Unione europea e, dall'altro, da altre fonti convenzionali internazionali. D'altro canto, la questione problematica da ultimo richiamata, relativa al ruolo assunto dalla stessa Corte di giustizia dell'Unione in merito al bilanciamento tra alcune libertà sancite dai trattati istitutivi dell'Unione e alcune voci di tutela ricavabili da fonti 'esterne' all'ordinamento creato dai trattati dell'Unione stessa (come la citata Carta sociale europea), solleva profili problematici di tipo più generale che attengono anche al diverso contenuto degli obblighi promananti per gli Stati appartenenti all'Unione europea dai trattati istitutivi di quest'ultima, rispetto agli obblighi promananti, sempre per tali Stati, da accordi istitutivi di altre organizzazioni internazionali di cui essi siano allo stesso tempo parti.

Tali profili problematici peraltro sono stati ampiamente affrontati dalla stessa Corte dell'Unione sia in passato sia, in modo forse più completo, nel suo parere relativo alla conclusione di un accordo di adesione dell'Unione alla CEDU<sup>48</sup>, parere che notoriamente ha respinto la tesi della fondatezza di tale progetto di accordo alla luce dei trattati sull'Unione europea, e ciò soprattutto tenuto conto della possibile sindacabilità di atti dell'Unione da parte di organi 'esterni' all'ordinamento dell'Unione.

Ai pp. 180 ss. del parere citato, la Corte di giustizia osserva che un accordo internazionale, 'il quale preveda l'istituzione di un giudice incaricato dell'interpretazione delle sue disposizioni e le cui decisioni vincolino le istituzioni, ivi compresa la Corte, non è, in linea di principio, incompatibile con il diritto dell'Unione'. Infatti, prosegue la Corte, 'la competenza dell'Unione in materia di relazioni internazionali e la sua capacità di concludere accordi internazionali comportano necessariamente la facoltà di assoggettarsi alle decisioni di un organo giurisdizionale istituito o designato in forza di tali accordi, per quanto concerne l'interpretazione e l'applicazione delle loro disposizioni'. Tuttavia, nella stessa pronuncia è stato infine precisato che 'un accordo internazionale può incidere sulle competenze (dell'Unione n.d.a.) soltanto a condizione che siano soddisfatte le condizioni essenziali per la preservazione della natura di tali competenze e che dunque non venga pregiudicata l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione'. In particolare, il conferimento di competenza giurisdizionale, quindi inevitabilmente decisoria, in capo a un organo previsto dall'accordo internazionale stesso, 'non deve avere come effetto di imporre all'Unione e alle sue istituzioni, nell'esercizio delle loro competenze interne, un'interpretazione determinata delle norme del diritto dell'Unione'.

In effetti, alla Corte di giustizia preme da sempre che sia preservata soprattutto l'autonomia dell'ordinamento creato dai trattati comunitari (Van Rossem 2012, 60; Mazzarini 2014), ciò che verrebbe

---

<sup>48</sup> Parere sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU, n. 2/13 del 18 dicembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454.

emblematicamente rimesso in discussione se, tramite l'adesione dell'Unione ad altri ordinamenti basati su diversi accordi internazionali di cui siano già parte gli Stati membri dell'Unione stessa, le attività di quest'ultima potessero essere sottoposte al sindacato di istituzioni (quali, ad esempio, la su citata Corte europea dei diritti dell'uomo e il Comitato europeo dei diritti sociali) create da tali diversi accordi (ex multis, Lavranos 2009; Gaja 2012; Tesauro 2016; Donati 2016; Jacqué 2016; Lenaerts 2018; Adam 2018). La norma chiave su cui poggia il criterio di autonomia richiamato – che attiene precipuamente alla funzione di sindacato giurisdizionale sugli atti dell'Unione svolto dalla Corte di giustizia in base alle norme generali di cui al TFUE – è quella dell'art. 344 TFUE, secondo cui gli Stati membri dell'Unione non possono, neppure in virtù di accordo internazionale di cui siano parti, sottoporre alla cognizione di organi diversi dalla Corte di giustizia dell'Unione europea questioni che attengano all'attuazione o interpretazione di fonti di diritto dell'Unione europea. Funzione di 'garante' di tale autonomia è svolta in modo particolare dalla Corte di giustizia dell'Unione stessa<sup>49</sup>.

A livello internazionalistico è ben nota la questione della specificità degli obblighi che per gli Stati membri dell'Unione promanano dai trattati e dalle fonti 'derivate' di quest'ultima, in virtù del carattere formalmente autonomo del diritto dell'Unione sia rispetto ad altri ordinamenti creati tramite accordi internazionali sia rispetto agli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione stessa.

Rileva quindi l'applicabilità all'Unione anche delle regole ricavabili dal Progetto delle N.U. di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali (AROI), ricordando come tra il 2003 e il 2011 la Commissione europea abbia partecipato attivamente ai lavori della Commissione di diritto internazionale delle N.U. che hanno dato origine agli articoli stessi<sup>50</sup>. La specificità dell'ordinamento creato dai trattati comunitari e l'autonomia ad esso riconosciuta in particolare rispetto ad altri soggetti di diritto internazionale e per quanto attiene al ruolo svolto dalla Corte di giustizia ai fini del sindacato sugli atti di diritto derivato dell'Unione, sono state poi ribadite dalla Corte di giustizia dell'Unione nel caso Kadi inerente al sindacato che quella stessa Corte esercita anche ai fini della verifica della conformità di fonti dell'Unione con altre fonti e obblighi di rango internazionalistico (v. *ex multis* Cannizzaro 2009; De Burca 2009; Kokott e Sobotta 2014)<sup>51</sup>.

D'altro canto, la prassi relativa a procedimenti instaurati dinanzi a istituzioni create da organizzazioni internazionali e nei quali siano convenuti Stati membri dell'Unione che abbiano presuntivamente violato obblighi promananti da altri accordi internazionali o altri obblighi di ordine più generale (come, ad esempio, quelli che derivino da regole di diritto internazionale consuetudinario, v. supra), dimostra come tali istituzioni nelle proprie decisioni tendenzialmente evitino di indicare l'Unione europea quale soggetto direttamente responsabile (anche se accanto ai suoi Stati membri) delle violazioni degli obblighi derivanti dagli accordi in questione<sup>52</sup>. Ciò peraltro avviene in base alla constatazione empirica e di ordine prettamente

---

<sup>49</sup> Corte giust. del 30 maggio 2006, causa C-459/03, Commissione c. Irlanda (Mox Plant), Racc. I-4635 e Parere 1/91 del 14 dicembre 1991, Accordo sullo Spazio Economico Europeo, Racc. I-6079, segnatamente p. 37 ss.

<sup>50</sup> Risoluzione dell'Assemblea Gen. N.U. A/RES/66/100, del 9 dicembre 2011 nonché i commenti e osservazioni ricevuti dalle organizzazioni internazionali, 14 febbraio 2011, UN doc. A/CN.4/637. Nei commenti e osservazioni ricevuti dalle organizzazioni internazionali il 25 giugno 2004 (UN doc. A/CN.4/545, 18), il relatore incaricato dalla stessa Commissione di diritto internazionale Prof. G. Gaja, in riferimento all'Unione europea precisa che essa, diversamente da un'organizzazione internazionale di tipo intergovernativo, rappresenta piuttosto 'a legal order of its own, with comprehensive legislative and treaty-making power, deriving from transfer of competence from the member States to the Community level'.

<sup>51</sup> Si veda tra tutte Corte giust. del 3 settembre 2008, C-402/05 P, ECLI:EU:C:2008:461 c.d. Kadi I.

<sup>52</sup> Nel caso sopra richiamato relativo all'azione promossa da alcune organizzazioni sindacali svedesi (cfr. n. 36), il Comitato europeo per i diritti sociali in realtà cita espressamente l'Unione accanto alla Svezia quali soggetti che avrebbero commesso le violazioni lamentate dai ricorrenti. Tuttavia, la decisione finale del Comitato è indirizzata alla Svezia e non all'Unione, anche in virtù del semplice dato empirico per cui la seconda non è parte della Carta sociale europea.

istituzionale del fatto che in questi casi l'Unione non è parte dell'accordo internazionale di cui, per converso, sia parte uno dei suoi Stati membri coinvolti in un contenzioso dinanzi a tale giudice internazionale. Riguardo a tali situazioni, peraltro, occorre segnalare che lo stesso testo finale del progetto di Articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali (AROI) promosso dalla Commissione di diritto internazionale delle N.U. cerca di dare un fondamento formale e quindi esplicito all'esenzione dalla giurisdizione internazionale di cui pare godere l'Unione, stabilendo la regola 'speciale', appunto, secondo la quale le disposizioni degli AROI stessi non si applicano, inter alia, quando e nella misura in cui il contenuto della responsabilità internazionale di un'organizzazione internazionale sia disciplinato da particolari regole di diritto internazionale, là dove il riferimento alle particolari regole attiene proprio a quelle riguardanti la ripartizione di competenze tra Unione europea e suoi Stati membri (Hoffmeister 2009)<sup>53</sup>.

Sul piano più contenutistico, e tenuta ferma la citata particolare forma di esenzione dalla giurisdizione riconosciuta internazionalmente a favore dell'Unione europea, vale la pena citare la dottrina della cosiddetta 'tutela equivalente' dei diritti umani sviluppata a livello internazionalistico in particolare dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, dottrina applicabile in tutti i casi in cui, accanto alla responsabilità di uno degli Stati membri dell'Unione per la presunta violazione di una delle norme della CEDU, emerga anche quella dell'Unione stessa in riferimento alla possibile imputabilità della condotta lesiva da parte di uno Stato che sia allo stesso tempo parte della CEDU e dell'Unione, a una fonte di quest'ultima (e quindi a quest'ultima). Riguardo a tali situazioni, cioè, la Corte di Strasburgo ha stabilito che occorre verificare innanzitutto che all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea (così come in quello di qualunque altra organizzazione internazionale) sia garantito un livello di tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello già garantito nell'ordinamento creato dalla CEDU<sup>54</sup>. L'esperimento di tale test consente così di evitare che la Corte europea dei diritti dell'uomo riconosca la responsabilità dell'Unione per violazione di una o più tra le norme della CEDU, e ciò in virtù della constatazione del fatto che l'ordinamento creato dai trattati dell'Unione assegna alla Corte di giustizia una serie di competenze che valgono a garantire la piena sindacabilità formale degli atti dell'Unione, come richiesto dalla CEDU stessa (Hoffmeister 2008; Klabbers 2009; Di Stasi 2011)<sup>55</sup>.

Volendo sintetizzare all'estremo questa lettura 'autentica' dei trattati istitutivi dell'Unione, si può qui rilevare come il 'travaso di sovranità' dagli Stati all'Unione implichi innanzitutto una rinuncia da parte degli Stati stessi a intervenire in determinati settori assegnati da tali Stati alla competenza dell'Unione. D'altro canto, occorre riconoscere che l'Unione ha compiuto dei passi più decisi verso l'integrazione solo per quanto attiene ad alcune tra le politiche previste dai trattati stessi, ma non a tutte. In questo contesto, è realistico pensare che l'adesione al processo di integrazione possa comportare perfino un arretramento verso la tutela di alcuni diritti individuali già garantiti nelle diverse dimensioni internazionalistica o nazionale, se i trattati istitutivi dell'Unione prevedano che determinati obiettivi o la tutela di determinate prerogative

---

<sup>53</sup> L'art. 64 degli AROI, questa la clausola in questione, così recita nel testo inglese: 'These articles do not apply where and to the extent that the conditions for the existence of an internationally wrongful act or the content or implementation of the international responsibility of an international organization, or of a State in connection with the conduct of an international organization, are governed by special rules of international law. Such special rules of international law may be contained in the rules of the organization applicable to the relations between an international organization and its members'.

<sup>54</sup> cfr. Sentenza Corte EDU del 30 giugno 2005, *Bosphorus Airways v. Ireland*, ric. 45056/98, e precedenti sent. Corte EDU del 18 febbraio 1999, ricorso n. 26083/94, *Waite e Kennedy c. Germania* nonché sentenza di medesima data, ricorso n. 28934/93, *Beer e Regan c. Germania*. Per una recente rilettura, in realtà in chiave prevalentemente confermativa, della dottrina *Bosphorus* si veda la Sentenza Corte EDU 18 giugno 2016, *Avotiņš v. Latvia*, ricorso n. 3890/11.

<sup>55</sup> Cfr. in particolare e per tutti, citato caso *Kadi I*, nota 48.

individuali sancite nei trattati dell'Unione stessa (quali le libertà fondamentali di cui alla parte terza del TFUE) debbano ricevere priorità rispetto ad una determinata voce di tutela<sup>56</sup>.

Emerge dunque una responsabilità autonoma dell'Unione per la violazione di un obbligo internazionale (prescindendo, ai fini di tale conclusione, dalla natura consuetudinaria o pattizia di tale obbligo astrattamente considerato) specificamente per quanto attiene a quelle voci di tutela in campo sociale o di diritto del lavoro sviluppatasi nella dimensione appunto internazionalistica. Tale responsabilità è peraltro emersa, come visto sopra, dalla prassi inerente sia alle decisioni adottate da alcune istituzioni dell'Unione (o a questa collaterali, come nel caso delle decisioni adottate in attuazione del meccanismo europeo di stabilità) per il perseguimento delle finalità di politica monetaria sancite dai trattati, sia dalle decisioni adottate dalla Corte di giustizia dell'Unione in ordine alla presunta prevalenza (in termini di loro necessaria tutela) di alcune libertà fondamentali a contenuto prettamente economico tradizionalmente garantite dal diritto dell'Unione stessa, ma a scapito di alcuni diritti sociali internazionalmente garantiti.

Per ovviare ai conflitti sopra rilevati che hanno di per sé ricadute sul 'livello di tutela' dei diritti da ultimo citati, appare tuttavia problematica la conclusione di accordi che autorizzino l'adesione dell'Unione stessa, per esempio, alla Carta sociale europea: e ciò, come già evidenziato, per ragioni eminentemente tecnico-istituzionali legate al generale criterio dell'autonomia dell'ordinamento creato dai trattati istitutivi dell'Unione (Lanaerts 2018)<sup>57</sup>. Non è infatti da escludere che una proposta di accordo di adesione dell'Unione a una simile organizzazione internazionale troverebbe ostacoli simili a quelli già avanzati dalla Corte di giustizia dell'Unione nel citato Parere n.2/13 con il quale è stata respinta la proposta di accordo di adesione dell'Unione stessa alla CEDU.

---

<sup>56</sup> Oltre che nel settore sociale, specificamente per quanto attiene al rapporto tra diritto dell'Unione e diritti fondamentali garantiti dagli ordinamenti degli Stati membri, è interessante rilevare come la Corte di giustizia abbia inteso riconoscere priorità alle finalità perseguite dall'Unione per esempio nell'attuazione della disciplina sul mandato d'arresto europeo, ispirata a principi generali dell'ordinamento creato dai trattati quali quelli di mutua fiducia e di leale collaborazione tra Stati membri e Unione (cfr. art. 4 n. 3 TFUE), nonostante in alcuni casi siano emerse discrasie tra diversi ordinamenti degli Stati membri dell'Unione quanto a livello di tutela di alcuni diritti fondamentali rilevanti nell'applicazione di quella disciplina, p. es., divieto di sottoposizione a trattamenti inumani o degradanti (cfr. Corte giust. UE del 15 ott. 2019, C-128/18, Dumitru-Tudor Dorobantu, ECLI:EU:C:2019:857 e del 5 aprile 2016, Aranyosi and Căldăraru, C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198).

<sup>57</sup> Cfr. in particolare il citato Parere 2/13, v. supra.



## 5. Osservazioni conclusive. Perché c'è bisogno di una European social union

Nell'ottica da ultimo segnalata, occorre senz'altro tenere presenti diverse aporie ancora emergenti, ad esempio, dalla perdurante distinzione formale tra principi e diritti, così come ricavabile dalla Carta dei diritti dell'Unione: tale dicotomia, infatti, pare inevitabilmente produttiva di conseguenze sul piano della effettività di diverse voci di tutela pur contemplate dalla stessa Carta, in particolare quelle rilevanti in ambito socio-lavorativo. Per quanto attiene, poi, alle indicate competenze dell'Unione in campo sociale, rileva in particolare sottolineare come in tale ambito i trattati stessi impediscano, in termini generali, che si adottino tipologie di fonti diverse dalle direttive, fonti, queste ultime, che mirano ad un'armonizzazione normativa e che quindi, nonostante il carattere in teoria irreversibile dei livelli di tutela minimali in esse di volta in volta sanciti<sup>58</sup>, allo stesso tempo producono effetti non paragonabili a quelli che sarebbero prodotti da regolamenti, ossia da fonti legislative che in quanto tali godono di diretta applicabilità negli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione. D'altro canto, è stato già accennato come la stessa norma dell'art. 153 TFUE limiti notevolmente le modalità attraverso le quali l'Unione è autorizzata a intervenire sulle tematiche rilevanti (politica sociale) sul presupposto del carattere concorrente della competenza dell'Unione rispetto a quella nazionale (cfr. art. 2 par. 2 TFUE). Il ricorso in generale allo strumento della direttiva è quindi coerente con gli obiettivi di armonizzazione minimale già accennati, oltre alle più esplicite limitazioni settoriali (retribuzione, diritto di associazione, diritto di sciopero e serrata) che la norma citata tuttora contempla escludendo la relativa competenza dell'Unione.

Vale la pena aggiungere, a tale riguardo, che la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia ha giocato e gioca un ruolo determinante al fine di precisare gli effetti (espansivi o meno) dei livelli di tutela sanciti dalle fonti dell'Unione, comprese quelle rilevanti nel settore sociale<sup>59</sup>. La stessa Corte ha altresì precisato le condizioni in base alle quali le norme di alcune particolari direttive (specialmente di quelle riguardanti aspetti specifici di politiche sociali o rilevanti in ambito lavoristico) possano acquistare efficacia di tipo c.d. orizzontale, in quanto eventualmente applicabili ai rapporti in contesa a scapito di una disciplina nazionale contrastante con la fonte di rango sovraordinato, e ciò proprio nella misura in cui le disposizioni di quest'ultima fissino standard di protezione di una delle parti interessate (in ambito lavoristico, in generale, il lavoratore) più avanzati rispetto a quelli previsti dalla fonte nazionale. La dottrina ha parlato, in riferimento a tale possibilità, di effetto orizzontale indiretto delle norme delle direttive, in quanto soprattutto i giudici nazionali applichino quel criterio di 'interpretazione conforme' della disciplina interna contrastante con la fonte comunitaria proprio al fine di garantire ai privati la maggior tutela promanante da tale fonte (Tesauro 2010, 196). E sebbene la Corte abbia in generale ravvisato nello strumento risarcitorio il rimedio essenziale per sancire e sanzionare un contrasto di tale tipo tra la fonte nazionale e una direttiva dell'Unione<sup>60</sup>, resta

---

<sup>58</sup> Corte di giustizia 12 novembre 1996, causa C-84/94, Regno Unito c. Consiglio, Racc. I-5755.

<sup>59</sup> Emblematiche di tale approccio espansivo sono le conclusioni dell'Avvocato generale Tizzano relative al caso BECTU, 8 febbraio 2001, causa C-173/99, Racc. I-4881 in tema di disciplina comunitaria sull'orario di lavoro.

<sup>60</sup> Si fa qui riferimento alla possibilità riconosciuta ai privati di agire a livello nazionale contro il proprio Stato per sentire riconoscere la responsabilità di quest'ultimo per mancato recepimento di una direttiva dell'Unione. Alla base di tale presupposto occorre che sussistano diverse condizioni preliminari, e cioè che a) la direttiva conferisca ai privati dei vantaggi non contemplati dalla fonte interna, b) che il contenuto di tali diritti possa essere desunto in modo diretto dalle norme della direttiva inapplicata, c) che emerga un nesso causale tra violazione dell'obbligo di recepimento a carico dello Stato e conseguenze dannose prodotte da tale violazione per il privato, cfr. la storica Corte di giustizia Francovich del 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-

che proprio nel settore sociale e dei rapporti di lavoro sussistono gli strumenti formali atti a garantire che determinate prerogative individuali affermate tramite fonti dell'Unione siano adeguatamente rispettate e applicate a rapporti tra privati.

Gli elementi che precedono, accanto ad altri sopra accennati (ad esempio la funzione espansiva delle competenze dell'Unione in tema di ravvicinamento delle legislazioni nazionali), suggeriscono insomma che, nonostante i numerosi e sostanziali *caveat* presenti nei trattati, esistono spazi di manovra che potrebbero far intravedere un consolidamento (se non un avanzamento) delle finalità sociali del sistema creato dai trattati. Resta che tali stessi limiti dovrebbero essere presi in seria considerazione nel contesto di un ripensamento complessivo del sistema scaturito dalle riforme di Lisbona, risultate comunque ancora troppo timide nei settori in questione.

Nel frattempo, mentre le riflessioni che precedono si limitano a delineare possibili scenari futuri (non potendo ad oggi l'Unione 'potenziare' oltre certi limiti le proprie competenze in campo sociale), per quanto riguarda l'assetto attuale è sicuramente da salutare con favore un trend giurisprudenziale inaugurato dalla Corte di giustizia dell'Unione con il caso Ledra<sup>61</sup> teso a riconoscere la sindacabilità quantomeno in via risarcitoria di decisioni assunte in attuazione di quei *memorandum of understanding* conclusi a seguito di interventi a favore degli Stati membri dell'Unione nel quadro del funzionamento del Meccanismo europeo di stabilità (MES). Tramite tali azioni, il giudice dell'Unione è così chiamato ad accertare l'eventuale violazione di diritti individuali rilevanti nell'attuazione del MES stesso, ciò che, peraltro, consentirebbe allo stesso tempo di superare molte delle censure subite da alcuni Stati membri dell'Unione sugli stessi temi, ma in altri contesti (quello concernente il controllo sul rispetto degli standard fissati nella Carta sociale europea)<sup>62</sup>.

In questo senso e esattamente a questi fini, l'analisi sopra svolta ha infine messo in evidenza le inestricabili interconnessioni tra le questioni insorgenti dal 'dibattito tra corti' avviato intorno al tema generale delle tutele fondamentali nell'ordinamento dell'Unione e gli approdi raggiunti di recente attraverso il dictum della sentenza Ledra (e decisioni successive) che hanno aperto un varco a quelle stesse tutele fondamentali nel contesto dell'attuazione di strumenti peculiari come il MES. La tutela di una serie di prerogative individuali, siano esse di carattere fondamentale siano esse afferenti alla categoria dei diritti rilevanti prettamente in campo socio-lavorativo, è diventata così la cartina di tornasole della legittimità anche di tipo formale di una serie di prerogative di cui l'Unione gode a diverso titolo e con diversa intensità in diversi ambiti (politiche monetaria, economica e sociale).

Seguendo il ragionamento appena svolto, vale la pena rimarcare come i diritti e le politiche sociali abbiano ricevuto nuova centralità attraverso il tentativo (forse dettato anche dalle numerose condanne inflitte dal Comitato europeo dei diritti sociali ad alcuni Stati membri dell'Unione, v. supra) di rilanciare politicamente il Pilastro europeo dei diritti sociali presentato all'esito del 'summit sociale' di Göteborg del 17 novembre 2017 sotto auspici della Presidenza Juncker della Commissione europea<sup>63</sup>. Tuttavia, nella temperie attuale, dominata da un confronto sempre più serrato tra visioni tradizionalmente favorevoli a una maggiore

---

9/90, in Racc. I-5357, pronuncia vertente sull'interpretazione in particolare della direttiva 80/987/CE relativa alla tutela dei lavoratori salariati in caso di insolvenza del datore di lavoro (GU L. n. 283 del 28 ottobre 1980).

<sup>61</sup> Cfr. nota 17.

<sup>62</sup> Per quanto riguarda il riferimento alla Carta sociale europea, cfr. quanto rilevato supra in merito a recenti decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali.

<sup>63</sup> La Commissione europea riconduce chiaramente la finalità del perseguimento del Pilastro europeo dei diritti sociali all'obiettivo generale di dare luogo ad una Unione economica e monetaria più profonda ed equa (deeper and fairer economic and monetary Union): <https://bit.ly/363TCBi>.

estensione di processi di liberalizzazione economica e quelle che invece invocano un rinnovato interventismo della parte pubblica (per esempio in ambito sanitario o di tutela ambientale) e nel contesto dell'attuale crisi pandemica, tanto le istituzioni dell'Unione quanto gli Stati membri di quest'ultima potrebbero assumere decisioni più nette riguardo a scelte che non sembrano più giustificatamente procrastinabili. Sembra così particolarmente significativo (e perciò da segnalare anche a chiosa di quanto sin qui rilevato) l'intervento dell'Unione attraverso il Regolamento istitutivo dello strumento denominato SURE, adottato a seguito dell'epidemia di Covid-19<sup>64</sup>. Scopo di questo strumento è proprio quello di intervenire finanziariamente a sostegno di Stati membri che abbiano subito un aumento improvviso della propria spesa pubblica contestualmente al diffondersi della pandemia di Covid-19<sup>65</sup>, proprio in quanto da tale evento siano derivate esigenze generali di sostegno all'occupazione. Al di là di considerazioni di dettaglio, proprio in tale ambito emerge la centralità di quel criterio solidaristico chiaramente sotteso alle politiche economiche dell'Unione sin dalla loro formale introduzione nei trattati (cfr. art. 122 TFUE)<sup>66</sup>. La rinnovata centralità offerta, nell'attuale temperie, a principi come quello solidaristico, appena menzionato, comporta la necessità di un maggiore bilanciamento tra obiettivi, politiche, strumenti formali e voci di garanzia individuali ricavabili dai trattati istitutivi dell'Unione. È da ritenere infatti che l'ordinamento creato da tali trattati sarà in grado di assorbire adeguatamente l'impatto con le gravi crisi sistemiche cui stiamo assistendo solo grazie a un riequilibrio tra diverse priorità politiche e la tutela di quelle prerogative individuali più immediatamente colpite, quali prime e più fragili vittime, da tali stesse crisi.

---

<sup>64</sup> Regolamento n. 2020/672 del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (GUUE L 159 del 20 maggio 2020).

<sup>65</sup> Da ciò deriva anche la nuova rilevanza assunta dalle politiche pubbliche in campo sanitario, nel quale la stessa Unione gode di competenze specifiche, seppure 'di completamento' di quelle nazionali, e, in particolare, là dove emergano fenomeni di rischio per la salute pubblica di tipo transfrontaliero (cfr. art. 168 TFUE e supra cap. 3.1. e nota 35).

<sup>66</sup> Cfr. quanto già rilevato supra nota 10. Si vedano infine i considerando 1 e 2 del Regolamento 2020/672 citato supra nota 102, che richiamano espressamente il contenuto dell'art. 122 TFUE.

## Bibliografia

- Adam R. e A. Tizzano (2017), *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli
- Adam R. (2018), Les frontières du système juridictionnel de l'Union européenne: le rôle de la Cour de justice e le recours à d'autres instances judiciaires, in AA.VV., *Liber amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Giappichelli, Torino, pp. 1-19
- Adam R. (2020), Il contro-limite dell'ultra vires e la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020, *Il Diritto dell'Unione europea*, 1, pp. 9-28
- Andor L. (2019), A Timely Call for a Social Union, in M. Ferrera (a cura di), *Towards a European Social Union. The European Pillar of Social Rights and the Roadmap for a Fully-Fledged Social Union. A Forum Debate*, EUVisions, Online Observatory on Social Union, Centro di Ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 27-39
- Ballestrero M.V., A. Lo Faro, O. Razzolini (2017), Commento all'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, pp. 525 -569
- Baratta R. (2014), Commento all'art. 3 TFUE, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, pp. 376-386
- Bell M. (2008), *Racism and Equality in the European Union*, Oxford University Press, Oxford
- Cannizzaro E. (2009), Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Kadi, *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 21, n. 4, pp. 1075-1078
- Cartabia M. (2014), Commento all'art. 4 TUE, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, pp. 25-28
- Condinanzi M. (2016), Unione economica e monetaria e politica sociale, in A. Tizzano (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, pp. 241-252
- Conforti B. (2010), *Diritto internazionale*, 7ª edizione, Napoli, Editoriale Scientifica
- Costamagna F. (2019), The European Social Union as a 'union of national welfare states'. A legal perspective, in M. Ferrera (ed.), *Towards a European Social Union. The European Pillar of Social Rights and the Roadmap for a Fully-Fledged Social Union. A Forum Debate*, EUVisions, Online Observatory on Social Union, Centro di Ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 64-69
- Daniele L. (2014), Commento all'art. 267 TFUE, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, pp. 2103-2121
- Daniele L. (2020), *Diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli
- De Burca G. (2009), The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi, *Jean Monnet Working Paper 01/09* <<https://bit.ly/39dmCIB>>

- De Pasquale P., O. Pallotta (2014), Commento all'art. 114 TFUE in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, pp. 1262-1268
- Di Pascale A. (2014), Commento all'art. 79 TFUE, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, pp. 846-858
- Di Stasi A. (2011), *Diritti umani e sicurezza regionale. Il "sistema" europeo*, II ed., Napoli, Editoriale scientifica
- Donati F. (2016), L'adesione dell'Unione europea alla CEDU alla luce del parere della Corte di giustizia n. 2/15, in A. Tizzano (a cura di), *Verso i 60 anni dai trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, pp. 135-153
- Fabbrini F. (2016), The European Court of Justice, the European Central Bank and the Supremacy of EU Law, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1, pp. 3-16
- Favilli C., F. Guarriello, Commento all'art. 21, in R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, pp. 413-436
- Ferrari Bravo L. (2006), *Diritto comunitario*, V edizione, Napoli, Editoriale scientifica
- Ferrari Bravo L., A. Rizzo (a cura di) (2008), *Codice dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè
- Ferrera M. (a cura di) (2019), *Towards a European Social Union. The European Pillar of Social Rights and the Roadmap for a Fully-Fledged Social Union. A Forum Debate*, *EUVisions*, Online Observatory on Social Union, Centro di Ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino
- Fortunato S. (2014), Commento all'art. 153 TFUE, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, pp. 1440-1447
- Gambino S. (2015), Introduzione alle tematiche della ricerca, in S. Gambino (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Dossier, Giappichelli, Torino, pp. 3-18
- Gaja G. e A. Adinolfi (2010), *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Roma-Bari, Laterza
- Gaja G. (2012), Accession to the ECHR, in A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press, Oxford, pp. 180-194
- Gargiulo P. (a cura di) (2011), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea*, Editoriale scientifica, Napoli
- Giubboni S. (2016), Il diritto del lavoro nella crisi europea (a proposito di un recente volume), *Center for the Study of European Labour Law 'Massimo d'Antona'*, Working Paper n. 126
- Gratteri A. (2017), Commento all'art. 5 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, pp. 82-93
- Gravel E., T. Kohiyama e K. Tsotroudi (2014), A Legal Perspective on the Role of International Labour Standards in *Rebalancing Globalization*, *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy* n. 49 <<https://bit.ly/33i8N7V>>

- Hoffmeister F. (2008), *The Contribution of EU Practice in International Law*, in M. Cremona (ed.), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford University Press, Oxford, pp. 37-125
- Hoffmeister F. (2009), *Litigating against the European Union and Its Member States – Who Responds under the ILC's Draft Articles on International Responsibility of International Organizations?*, *European Journal of International Law*, Vol. 21, n. 3, pp. 723-747
- Jacqué J.-P. (2016), *Après l'avis 2/13 de la Cour de Justice. Que faire?*, in A. Tizzano (a cura di), *Verso i 60 anni dai trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, pp. 155-167
- Klabbers H. (2009), *Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press
- Kokott J., C. Sobotta (2014), *The Kadi case – Constitutional Core Values and International Law. Finding the Balance?*, in M. Cremona, A. Thies (eds.), *The European Court of Justice and External Relations Law*, Oxford and Portland (Or.,USA), Hart Publ., pp. 211-222
- Koukoulis-Spiiotopoulos S. (2016), *Austerity v. Human Rights: Measures Condemned by the European Committee of Social Rights in the Light of EU Law*, in J. Luther, L. Mola (eds.), *Europe's Social Rights under the Turin Process*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 29-43
- Lavranos N. (2009), *On the Need to Regulate Competing Jurisdictions between International Courts and Tribunals*, *European University Institute, Working Paper Max Weber Program 2009/14*
- Lazzerini N. (2017), *Commento all'art. 52*, in R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, pp. 1076-1080
- Lenaerts K. (2018), *The Autonomy of European Union Law*, *Il Diritto dell'Unione europea* pp. 617-631
- Mastroianni R. (2014), *Commento all'art. 351 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, pp. 2541-2550
- Mazzarini L. (2014), *Commento all'art. 273 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, pp. 2153-2158
- Mazzarini L. (2014), *Commento all'art. 344 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, pp. 2505-2509
- Mengozi P. (2018), *La giurisprudenza recente della Corte di giustizia in materia sociale nel quadro della crisi finanziaria ed economica*, in AA.VV., *Liber amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Giappichelli, Torino, pp. 601-615
- Mengozi P. (2020), *Note sul principio di solidarietà*, *Il Diritto dell'Unione europea*, n.1, pp. 99-124
- Monaco R., C. Curti Gialdino (2009), *Diritto internazionale pubblico. Parte generale*, UTET, Milano
- Mooij A. A. M. (2016) *The Weiss judgment: the Court's further clarification of the ECB's legal framework: case C-493/17 Weiss and others, EU:C:2018:1000*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, p. 449-465
- Morgese G. (2018) *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, Cacucci

- Morini A. (2012), Commento all'art. 6 TUE, in C. Curti Gialdino (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, ed. Simone, pp. 92-128
- Nascimbene B., C. Sanna (2014), Commento all'art. 6 TUE, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffr , pp. 54-70
- Nesi G., L. Nogler, M. Pertile (2008), *Child Labor in a Globalized World*, New York (USA), Aldershot
- Orlandi M. (2014), Commento all'art. 119 TFUE, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffr , pp. 1288-1296
- Picone P. (2017), *Obblighi erga omnes e uso della forza*, Napoli, Editoriale scientifica
- Pocar F. (2010), *Diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffr 
- Poulou A. (2017), The Liability of the EU in the ESM Framework, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 24 (1), pp. 127-139
- Priallaud F-X. & D. Siritzky (2008), *Le Trait  de Lisbonne*, Paris, la Documentation française
- Rideau J. (2010), *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Paris, LGDJ
- Rizzo A. e F. Di Majo (2014), Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffr , pp. 2589-2620
- Rizzo A. (2001), L'Unione europea e la Carta dei diritti fondamentali. Un rapporto da definire, *la Comunit  internazionale*, n.1, pp. 103-128
- Rizzo A. (2011), La funzione sociale del principio di uguaglianza e del divieto di discriminazioni nel diritto dell'Unione europea, in P. Gargiulo (a cura di) *Politica e diritti sociali nell'Unione europea*, Napoli, Editoriale scientifica, pp. 43-79
- Rizzo A. (2018), *La duplice dimensione delle politiche d'asilo dell'Unione europea. Ricollocazione "interna", accordi di riammissione e inclusione socio-lavorativa di richiedenti protezione internazionale e asilo*, INAPP Paper n. 9, Roma, INAPP
- Rizzo A. (2019), International and European Asylum and Migration Policies: Recent Cases and the UN Global Compacts, in K.Gorak-Sosnowska, M. Pachocka, J. Misiuna (eds.), *Muslim minorities and the Refugees Crisis in Europe*, Warsaw, SGH Publishing House, pp. 15-24
- Schiek D. (2013), The EU Constitution of Social Governance in an Economic Crisis. In Defence of a Transnational Dimension to Social Europe, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 20 n. 2, pp. 185-208
- Simone P. (2014), Commento agli artt. 110 ss. (Disposizioni fiscali) TFUE, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffr , pp. 1190-1260
- Spitaleri F. (2014), Commento all'art. 19 TFUE, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffr , pp. 482-492
- Stancanelli P. (2012), Commento all'art. 3 TFUE, in C. Curti Gialdino (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, Ed. Simone, pp. 442-444

- Tesauro G. (2010), *Diritto dell'Unione europea*, Padova, CEDAM
- Tesauro G. (2016), Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei diritti fondamentali e il parere negativo sull'adesione alla CEDU, in A. Tizzano (a cura di), *Verso i 60 anni dai trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, pp. 93-116
- Tesauro G. e P. De Pasquale (2020), La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco, *Il Diritto dell'Unione europea, Osservatorio*, maggio
- Thym C (2009), In the Name of Sovereign Statehood: A Critical Introduction to the Lisbon Judgment of the German Constitutional Court, *Common Market Law Review*, n. 46, pp. 1795-1822
- Tosato G.L. (2013), L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro, in S.M. Carbone (a cura di), *L'Unione europea a vent'anni da Maastricht. Verso nuove regole, XVII Convegno della Società italiana di diritto internazionale*, Napoli, Editoriale scientifica, pp. 3-26
- Tosato G.L. (2016), L'Unione economica e monetaria: evoluzione e criticità legali, in A. Tizzano (a cura di), *Verso i 60 anni dai trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, pp. 223-240
- Triggiani E. a cura di (2011), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, Cacucci
- Triggiani E. (2017), I residenti provenienti da Paesi terzi: cittadini senza cittadinanza? *Freedom, Security and Justice, European Legal Studies*, n. 2, pp. 52-72
- Triggiani E. (2019), *Spunti e riflessioni sull'Europa*, II Edizione, Bari, Cacucci
- Tufano M.L. (2014), Commento all'art. 125 TFUE, in A. Tizzano (a cura di) *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, pp. 1326-1331
- Van Rossem J.W. (2012), The EU at Crossroads: A Constitutional Inquiry into the Way International Law is Received within the EU Legal Order, in E. Cannizzaro, P. Palchetti, R. Wessel, *International Law as Law of the European Union*, Leiden-Boston, M. Nijhoff. Publ., pp. 59-89
- Villani U. (2017), Immigrazione e principio di solidarietà, *Freedom Security and Justice European Legal Studies*, n.3, pp. 1-5
- Villani U. (2020), *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, Cacucci



