



## **L'enforcement della Carta di Nizza e l'attuazione dell'*European social pillar*: due strade convergenti verso lo stesso fine?**

*Giuseppe Bronzini\**

### **1. Premessa**

Nel 2016, quando la Commissione europea lanciò una consultazione sull'*European social pillar*, ottemperando così con una certa tardività alle promesse del Presidente Juncker nel discorso sullo stato dell'Unione del 2014 che assicurava che la nuova maggioranza politico-parlamentare di cui la Commissione era espressione – popolari e socialdemocratici – sarebbe stata più attenta all'Europa sociale ed avrebbe cercato di rilanciare il «progetto europeo» anche su questo aspetto così determinante per debellare i tanti populismi nazionali, sull'effettività della Carta dei diritti Ue – soprattutto negli ambienti più di sinistra o *pro-labour* – si cominciava a nutrire qualche, crescente, dubbio. Ancora nel 2016 era diffusa la convinzione che la Carta non fosse riuscita ad avere quel rilievo che si era pensato all'epoca della sua stesura ad opera della prima Convenzione (1999) o anche nel momento in cui il Trattato di Lisbona le aveva conferito efficacia vincolante (pur con i limiti di competenza fissati agli artt. 6 Tue e 51 della medesima Carta). Posto che la Carta offre un elenco piuttosto completo di diritti sociali e del lavoro ci si era aspettati ad esempio che le misure «di risanamento», concordate dagli Stati in difficoltà con organi europei, come la Bce e la Commissione, potessero cadere, comunque, nel «cono d'ombra» del diritto europeo (e quindi potessero essere vagliate alla luce della Carta di Nizza), ma così disgraziatamente non è stato. Nella sentenza *Pringle* (C-370/2012) del 27.11.2012, la Corte di giustizia non ha accolto le riserve del sig. Pringle, parlamentare irlandese, che sosteneva che il Trattato internazionale del 2012 sul Mes (Meccanismo europeo di stabilità) violasse il diritto dell'Unione, i suoi principi

\* Presidente di sezione presso la Corte di cassazione, sezione lavoro.

generali e che fosse contrario ad alcune norme della Carta dei diritti dell'Ue, come l'art. 47 sul «diritto a un ricorso effettivo». In una complessa decisione la Corte ha affermato che i Trattati Ue non proibiscono ai singoli Stati di stipulare altri accordi di diritto internazionale, a condizione che questi non siano contrari al diritto «dell'Unione». Questa contrarietà non può neppure ipotizzarsi, perché salvare l'euro, e salvaguardare la stabilità monetaria nell'area che lo ha scelto come moneta comune, sono obiettivi dello stesso Trattato di Lisbona. Tuttavia la Carta dei diritti è inapplicabile, mancando il nesso tra le misure eventualmente adottate alla luce del Trattato internazionale sul Mes ed il diritto dell'Unione, che resta estraneo a quell'accordo internazionale. Il sistema così delineato appare fortemente irrazionale, perché i provvedimenti che vengono adottati dal Mes sono diretti a salvaguardare un istituto come l'euro che è proprio dell'Unione e sono implementati sotto la regia di un organismo come la Commissione e l'istituzione di garanzia dell'Unione. Sostenere che scelte del genere non siano sindacabili alla luce della Carta dei diritti, in quanto non rientranti nel campo del diritto sovranazionale, sembra ridimensionare di molto il ruolo, attribuito alla Carta, di parametro di legittimità sostanziale per l'intera azione dell'Unione. Il 7 marzo 2013 la Corte di Giustizia (con l'ordinanza *Sindicato dos Bancarios do Norte*, C-128/2012) ha affermato di non poter giudicare se le misure di *austerità* adottate dal Portogallo fossero in contrasto con la Carta di Nizza perché «non emergevano in concreto elementi» per ritenere che la legge portoghese, colpendo esclusivamente i salari e le pensioni dei dipendenti pubblici, intendesse attuare il diritto europeo. Neppure la Corte di Strasburgo, che sembrava poter essere in condizioni di autonomia e neutralità invidiabili rispetto a dinamiche così complesse e controverse come quelle affrontate per risolvere una questione che nessuno aveva previsto nel momento in cui con il Trattato di Maastricht si era varata una politica monetaria comune ed una «moneta senza Stato», e cioè il possibile *default* di uno o più paesi dell'eurozona, è stata all'altezza del compito di stigmatizzare i piani di salvataggio dei paesi indebitati. Con riferimento al Portogallo la Corte europea dei diritti umani (sentenza *Da Conceição Matens c. Portogallo*, dell'8.10.2013) ha giudicato legittime le misure di *austerità* con le quali era stata prevista per il 2012 una riduzione dei sussidi feriali e natalizi per i soli pensionati pubblici ed ha osservato che in tema di violazione di diritti

pensionistici, lo Stato disponeva di un ampio margine di apprezzamento per valutare la sussistenza di un interesse pubblico alla loro rideterminazione; questa, tuttavia, deve avere un fondamento ragionevole e salvaguardare un giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale della comunità e la protezione dei diritti fondamentali dell'individuo. Nel caso in esame emergeva che tali misure erano state adottate in una situazione economica estrema, erano limitate nel tempo e comunque i tagli non incidevano sulla pensione base. Pertanto la Corte ha concluso che era stato rispettato un giusto equilibrio tra l'interesse pubblico al risanamento del bilancio e quello alla protezione dei diritti fondamentali, così come già accertato in un caso simile, riguardante provvedimenti di *austerity* in Grecia (sentenza *Koufaki e Adedy c. Grecia* del 7.5.2013) e in uno riguardante la Romania (sentenza *Mibaies e Sentes c. Romania* del 6.12.2011) e poi, a seguire, in tutte le decisioni adottate su questo punto, in pratica considerando le cosiddette *recovery measures*, nell'interesse stesso nazionale, orientamento seguito – come si dirà – anche dalla Corte di giustizia. Inoltre non si era assorbito lo *shock* dei giuslavoristi per la sentenza del 14.1.2014, *Association de médiation social*, C-176/2014 che aveva ritenuto inapplicabile direttamente l'art. 27 della Carta sul diritto all'informazione e consultazione avendo rifiutato la Corte di giustizia di interpretare la norma della Carta alla luce delle varie direttive in materia e delle precisazioni già offerte su queste direttive. Ancora la giurisprudenza in materia di discriminazione, pur costantemente progressista, non aveva però mai applicato autonomamente l'art. 21 della Carta ritenendo che la stessa operasse attraverso le direttive così snaturandone gli effetti propriamente costituzionali. Ancora non del tutto definito appariva lo stesso ambito di applicazione ex art. 51 in quanto la giurisprudenza della Corte del Lussemburgo ondeggiava tra la tesi dell'applicabilità della Carta agli Stati sulla base della sussistenza tra le norme interne ed il diritto dell'Unione di un mero rapporto indiretto, di un «link» (per dirla con le parole della Commissione) generico e connesso in sostanza al solo fatto di una competenza esercitata dall'Unione, e quella molto più limitativa per cui il collegamento dovesse essere molto stretto, effettivo ed importante (occorreva dimostrare che la fattispecie interna era investita in modo significativo dal diritto dell'Unione). Proprio uno dei padri della Carta, Stefano Rodotà, dava così espressione a queste preoccupazioni (Rodotà 2014):

«Quel che sta accadendo nell'Unione europea è appunto una decostituzionalizzazione. Il suo sistema è stato amputato dalla Carta dei diritti fondamentali, del suo *Bill of rights*, che pure com'è scritto nell'art. 6 del Trattato di Lisbona, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati». E più avanti: «L'orizzonte è mutato, l'Unione agisce come se la Carta non vi fosse, nega ai cittadini il valore aggiunto ad essa affidato proprio per acquisire legittimità attraverso la loro adesione e muta i cittadini da attori del processo europeo in puri spettatori impotenti e sfiduciati di fronte all'arrivo da Bruxelles di imposizione di sacrifici e non di garanzie dei diritti». Quindi l'intenzione della Commissione di riformulare nuovamente i diritti ed i principi che dovrebbero costituire il cosiddetto «modello sociale europeo», considerando la difficoltà di realizzare un *enforcement* della Carta di Nizza in questo settore, non fu visto in generale come un ostacolo o una diversione dagli originali propositi della codificazione dei *fundamental rights*.

## 2. Il rilancio della Carta dei diritti

Nel periodo tra la fine del 2016 e il 2018 l'applicazione della Carta ha conosciuto un'importante svolta di cui riassumiamo sinteticamente i contorni. In primo luogo la Corte di giustizia, con la sentenza *Ledra* del 20.9.2016, C-8/15 P., ha attenuato i principi affermati con la *Pringle* nel 2012; nel caso del salvataggio delle banche cipriote ha ribadito che il ricorso alla Corte di giustizia per annullare le misure di *austerity* siglate con la Troika non poteva portare al loro annullamento (essendo misure adottate nel quadro di un Trattato internazionale) ma ha ritenuto ammissibile la richiesta risarcitoria nei confronti della Bce e della Commissione per avere negoziato in pretesa violazione degli articoli della Carta dei diritti, anche se poi nel merito li ha giudicati rispettati adeguandosi all'orientamento della Corte di Strasburgo già esaminato. Un determinato passo in avanti è però stato compiuto con la sentenza, davvero di rilevanza storica sui giudici contabili portoghesi del 24.2.2018, C-64/2016, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, nella quale si ritiene direttamente applicabile (verticalmente) l'art. 19 TUE sui rimedi che gli Stati devono introdurre per consentire la piena tutela dei diritti di matrice europea. Ciò

ha consentito alla Corte di valutare se i tagli di stipendio ai giudici contabili, per ragioni di *austerity*, fossero violativi della Carta ma, più in generale, ha attratto tutto il sistema giudiziario interno nella lente di attenzione della Corte di giustizia anche alla luce del *Bill of Rights* sovranazionale (e del suo centrale art. 47). Nelle successive decisioni della Corte Ue del 25.7.2018, in casi di estradizione verso la Polonia e l'Ungheria, al giudice nazionale vengono delegate cruciali funzioni di accertamento del rischio di violazione degli artt. 47 e 4 della Carta di Nizza per deficit di autonomia ed indipendenza del giudiziario (Polonia) o per trattamenti carcerari inumani e degradanti (Ungheria). Ai giudici degli Stati viene, quindi, attribuito un ruolo relevantissimo nell'assicurare effettività ai principi dello Stato di diritto e delle garanzie primarie dell'individuo, in connessione con l'opera (intensificatasi enormemente negli ultimi anni) della Corte di giustizia di verifica del corretto funzionamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel suo insieme. Un rilancio indubbio del ruolo costituzionale primario della Carta obiettivamente convergente con le iniziative adottate dalla Commissione europea di attivazione nei confronti di Ungheria e Polonia della procedura di cui all'art. 7 TUE per violazione dei «valori dell'Unione» di cui all'art. 2. TUE. La Corte di giustizia poi ha disposto con ordinanza di urgenza nell'ottobre del 2018 la sospensione del pensionamento d'imperio dei giudici della Corte costituzionale polacca in attesa che venga decisa la relativa questione, ordinanza che il governo della Polonia ha rispettato.

Ma questo spettacolare rilancio della Carta sul fronte della tutela della *rule of the law* in tutti i paesi membri finalmente è arrivato ad interessare anche l'ambito sociale. La sentenza del 17 aprile 2018, *Egemberger* C-414/16 sulla *vexata quaestio* dei limiti al licenziamento da parte di datori di lavoro religiosi dove, pur salvandosi in linea generale la discutibilissima giurisprudenza della Corte di Strasburgo (in genere condivisa anche dalla nostra Corte di legittimità), tuttavia si demanda al giudice nazionale di verificare se sia dato modo al soggetto di far valere pienamente il diritto ad una verifica sul rispetto del principio di non discriminazione e sulla proporzionalità della misura adottata. Insomma, si esclude quella presunzione quasi assoluta di legittimità del recesso solo perché connesso ad un «contesto lavorativo religioso» che spesso promana dalla Corte di Strasburgo in un tentativo – che ci sembra ragionevole – di bilanciamento tra

le finalità non mercatistiche del datore di lavoro e la protezione della sfera privata e delle opinioni personali del lavoratore. Più recentemente la Corte – con la sentenza dell’11 settembre del 2018, C-68/17, *Ir* – ha affermato, sulla medesima linea d’onda, che: «Una chiesa o un’altra organizzazione la cui etica sia fondata sulla religione o sulle convinzioni personali, e che gestisce una struttura ospedaliera costituita in forma di società di capitali di diritto privato, non può decidere di sottoporre i suoi dipendenti operanti a livello direttivo a obblighi di atteggiamento di buona fede e di lealtà nei confronti di tale etica diversi in funzione della confessione o agnosticismo di tali dipendenti, senza che tale decisione possa, se del caso, essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo [...] e dall’altro, una differenza di trattamento, in termini di obblighi di atteggiamento di buona fede e di lealtà nei confronti di detta etica, tra dipendenti in posizioni direttive, in funzione della loro confessione o agnosticismo, è conforme alla suddetta direttiva solo se, tenuto conto della natura delle attività professionali interessate o del contesto in cui sono esercitate, la religione o le convinzioni personali costituiscono un requisito professionale essenziale, legittimo e giustificato rispetto all’etica della chiesa o dell’organizzazione in questione e conforme al principio di proporzionalità». Le due sentenze aprono ad un’autonoma applicabilità con efficacia diretta anche sul piano dei rapporti interprivati dell’art. 21 indipendentemente dalle direttive in materia, con possibile disapplicazione delle norme interne. Infine le tre sentenze del 6 novembre del 2018 sull’art. 31 in ordine al diritto alle ferie (cfr. soprattutto la sentenza *Bauer*, C-569/2016, e la *Max Planck*, C-684/2016) con le quali si afferma che l’art. 31 primo comma è direttamente applicabile anche orizzontalmente e che quindi il giudice ordinario nazionale, laddove non riesca a dare un’interpretazione conforme della norma nazionale contrastante, la deve disapplicare. Nella più coraggiosa ed ultima giurisprudenza la Corte di giustizia sta cominciando a definire con maggiore precisione le modalità applicative dei diritti della Carta in ambito nazionale e quindi gli obblighi del giudice ordinario sì da comporre un *puzzle* sempre più ampio di *fundamental rights* il cui *enforcement* può condurre alla disapplicazione delle norme nazionali. Ormai per la Corte posseggono questa natura l’art. 21 (con ogni probabilità anche l’art. 20 sull’uguaglianza davanti alla legge), l’art. 47, l’art.

31, l'art. 49 e l'art. 50 ( principio di legalità e del *bis in idem*) e, a parere di chi scrive, anche gli artt. 7 ed 8 (sulla *privacy* e sul rispetto della vita privata e familiare), ma l'elenco ragionevolmente si allungherà a breve e di molto.

### 3. L'integrazione con il *social pillar*

Torniamo all'*European social pillar*. Si tratta di un territorio già in gran parte presidiato dalla Carta dei diritti fondamentali (ad esempio il diritto all'educazione ed alla formazione permanente e continua corrisponde all'art. 14 della Carta e via dicendo), ma si nota uno sforzo nella formulazione di criteri di filosofia pubblica regolativa più ampi ed inclusivi rispetto alla codificazione della Carta (che mira ad un elenco esigibile, in linea di massima, davanti alle Corti) cui corrisponde, in alcuni casi, anche una definizione (ad esempio per il reddito minimo garantito, Rmg) più esatta e precisa del diritto in gioco. Si afferma con una certa solennità, nella Comunicazione della Commissione del giugno del 2017, che non vi può essere un rilancio del «progetto europeo» senza rimettere mano, con determinazione e chiarezza, al capitolo sociale dell'Unione in modo che ai cittadini europei vengano offerte tutele idonee in ordine a diritti fondamentali di natura lavoristica e welfaristica (riconosciuti nella Carta); la Dichiarazione rende chiari e ricondotti ad una trama unitaria tutti i principi di regolazione sociale che dovrebbero essere seguiti ed affronta, inoltre, una nuova sfida del garantismo in questo settore e cioè come realizzare una protezione di base per coloro che operano attraverso la rete, ad esempio nella cosiddetta *sharing economy*, che difficilmente possono essere riconosciuti come dipendenti e alcune volte neppure come autonomi, soprattutto quando le prestazioni consistono in uno scambio circolare di servizi tra consumatori e utenti (i cosiddetti *prosumer*). Sebbene la Ce abbia, su questo nuovo scenario tecnologico, offerto studi di una certa originalità, ancora manca la progettazione di tutele *a hoc* che non snaturino le nuove caratteristiche del lavoro su Internet, ma che offrano qualche copertura «di base», altrimenti potrebbero generarsi reazioni irrazionali di tipo luddistico. La Dichiarazione apre con decisione a questa prospettiva e sembra in questa direzione valorizzare quelle protezioni dei minimi

lavoristici o di *welfare* che esistono in alcuni paesi Ue, il salario minimo legale ed il Rmg (che la Dichiarazione vuole anche «adeguato», cioè sufficiente per una vita libera e decorosa). Su queste misure il Testo è piuttosto specifico, sicché descrive dei «diritti» e non dei meri principi. Questo è certamente l'aspetto più positivo, aver riaperto una discussione superando una lunga fase di rassegnazione sulla solidarietà nel vecchio continente; tuttavia è comprensibile un certo scetticismo sulla Dichiarazione che, sebbene sia un Testo molto brillante nel sintetizzare ed accorpare attorno a venti metaprincipi le migliori esperienze europee lavoristiche e di protezione sociale, tuttavia non scioglierebbe il nodo di Gordio delle competenze in questo settore, non assegnando agli organi dell'Unione un ruolo definito in modo da colmare quelle fratture e quei divari tra le esperienze nazionali che la *governance* sovranazionale in questi non ha saputo fronteggiare e – secondo alcuni – ha addirittura provocato. Forse si tratta di una scelta obbligata, posto che il previsto riordino della zona euro non ha trovato ancora una proposta di risoluzione credibile e che il motore di un auspicabile passaggio di fase sarà necessariamente l'asse franco-tedesco, a cui spetta di prefigurare i contorni del rilancio del «progetto europeo», che tuttavia nelle ultime prese di posizione condivise è attestato su suggerimenti molto limitati che insistono più sul rigore dei paesi a rischio che sulle azioni comuni e che (contrariamente alle intenzioni di parte francese) in pratica lambisce solo la dimensione sociale strettamente intesa. Quindi, sotto questo profilo, il Documento e la *Joint Declaration* di Göteborg sul *social pillar* mirano a costituire uno spazio di discussione per alcuni urgenti interventi di ordine sociale senza sovvertire l'attuale quadro dei Trattati che potrebbero essere una direttiva quadro sul lavoro digitale, una direttiva quadro sul Rmg come suggerito in febbraio da un Parere del Comitato economico sociale della Ue (con qualche forma di contributo finanziario dell'Unione), un sistema comune di assicurazione contro la disoccupazione (sul quale c'è una importante convergenza di alcuni paesi), una carta europea assicurativa nella quale possano confluire i contributi al di là delle varie tipologie contrattuali e via dicendo. Su queste materie sussiste astrattamente la competenza dell'Unione e quindi la Carta dei diritti, che, con l'attuale forza che le è stata recentemente attribuita dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, espanderebbe il suo campo di applicazione e con esso il potere dei giudici or-



dinari quali organi di base del sistema integrato di tutela europeo. Peraltro, paradossalmente, proprio l'esperienza drammatica del governo dell'euro durante la crisi del 2010-2015 dimostra che la questione «competenze» può essere in qualche modo aggirata laddove sussista una chiara e determinata volontà politica. Così come si è siglato un Fiscal Compact di diritto internazionale per sorvegliare i paesi membri (ritenuto dalla Corte di giustizia compatibile con le finalità dei Trattati) analogamente si potrebbe siglare un *social compact* che definisca una rete di tutele «di base» per tutti i lavoratori europei la cui protezione rientra certamente tra gli obiettivi dell'Unione ex art. 3 Tue. Il *social pillar* interpella (vista una certa chiarezza su che cosa si dovrebbe fare per recuperare un credibile modello sociale europeo) e preme per questa svolta che potrebbe avvenire con maggiore probabilità tra i paesi che condividono l'euro; così come gli Stati potrebbero consensualmente vincolarsi al controllo su questi nuovi fronti della Corte di giustizia attraverso i parametri sovranazionali della Carta di Nizza. Il *Bill of rights* di Nizza ed il *social pillar* vanno visti quindi in una logica evolutiva di integrazione reciproca, soprattutto in vista del necessario ampliamento dell'attuale capitolo sociale dell'Europa.

#### 4. Quale futuro per l'Europa sociale

Ci sembra peraltro che la narrazione istituzionale sul *social pillar* abbia anche l'indubbio merito di un chiarimento di prospettiva tra coloro che sono *pro Europe*. Se oggi rileggiamo il Manifesto di Ventotene le indicazioni sono poche o pochissime a parte un illuminante e prefigurante passaggio sul reddito minimo come simbolo di un nuovo legame solidaristico tra i cittadini del vecchio continente liberatosi dalla dittatura nazifascista che in effetti ha ispirato una lunga tradizione di studi sul cosiddetto *euro dividendum*. Una certa evoluzione dello storico compromesso tra il primato del diritto della Comunità in materia di mercato unico e di libera concorrenza e la salvaguardia dei welfare nazionali (si è detto Adam Smith a livello sovranazionale, Lord Keynes a livello interno) con la lenta costruzione di un capitolo sociale ascrivibile direttamente all'Unione è stato più il *side effect* di politiche di crescita e sviluppo (basterà pensare al nesso tra libertà di circolazione dei lavoratori e apertura dei *welfare* nazio-

nali) dirette in primo luogo a scongiurare il pericolo di *social dumping* tra Stati membri che l'acquisizione in sé di obblighi di tutela ascrivibili ad entità politiche anche se post-nazionali come patrimonio necessario del cittadino (almeno nella tradizione democratica continentale post-bellica). Una maggiore consapevolezza «costituzionale» si può in effetti leggere nel Progetto di costituzione europea e poi nel *Lisbon Treaty* e forse ancor prima nel Trattato di Amsterdam ma, in realtà, le politiche sociali hanno con quest'ultimo Trattato subito una diversa qualificazione che, pur ampliando di moltissimo competenze ed obiettivi, le connette non più ad esigenze di armonizzazione ma di garanzia di minimi di trattamento (quindi non con regolamenti, ma con direttive). L'ampliamento (confermato come detto con il Trattato di Lisbona sul lato delle competenze) era già stato pagato in termini di intensità e di univocità delle fonti: una cosa è tendere a rendere convergenti ed armoniche tra loro le politiche sociali dei singoli paesi, un'altra assicurare che queste salvaguardino comunque dei «minimi», un *floor of rights*, secondo la felice espressione spesso utilizzata da Stefano Giubboni, che tuttavia non vale a disegnare un *welfare* europeo ma cerca solo di evitare che, riguardo ad alcune tutele essenziali, gli Stati siano del tutto inadempienti (con l'ulteriore limite che, per quanto riguarda sciopero e retribuzione, neppure questo è possibile). Ci sembra che la crescita del mercato comune e le sue esigenze siano state manifestamente inadeguate ad individuare con chiarezza un *sondernweg* (una strada particolare) continentale per orientare la codificazione sociale sovranazionale, cioè che rimangano grosse incertezze sul modello da assumere. Predicare una soluzione «federale» vuol dire poco sia perché esistono molti modelli esistenti di Stati federali che scelgono diverse ripartizioni di compiti e tra centro e periferia e nel connesso finanziamento delle spese sociali (ad esempio ora si discute molto del modello canadese nel quale le articolazioni regionali sono più forti e connotate anche in senso linguistico-culturale), sia perché è proprio il termine «federale» in discussione nei suoi tratti costitutivi ed irrinunciabili. Non è certamente un caso che nell'ultima, lunga e devastante, crisi dell'Unione, sia stato riaperto il cantiere della riflessione (in attesa che si apra quello delle riforme istituzionali), di cui il bel volume del 2017 di Sergio Fabbrini, *Sdoppiamento* costituisce un'efficace introduzione e guida che mi pare riattivi con una nuova energia l'approccio al federalismo come doppia «sovranità»

tà» (degli Stati e dei cittadini) evitando le rigide soluzioni neo-statalistiche anche per un'Unione del futuro. Un rilancio necessario del progetto europeo sulla base di scelte consapevoli ed esplicite istituzionali e costituzionali tra coloro che sono disponibili a compierlo (e che comporterebbe una chiara ripartizione tra compiti sovranazionali e compiti di mero coordinamento di quelli che restano affidati agli Stati, impedendo però che i primi siano condotti attraverso il metodo intergovernativo); una svolta che sarebbe più facile – rompendo le attuali ambiguità – tra i paesi dell'area euro e plausibile se si rinunciasse a concezioni troppo forti ed esigenti di federalismo, mutuato sulla sovranità ottocentesca. Si tratterebbe, per il tema qui in discussione, di stabilire i confini di un *welfare* propriamente europeo, quindi disciplinato dal diritto dell'Unione e correlativamente da questa finanziato, da quella parte che rimarrebbe in capo agli Stati, stante una diversità irriducibile dei diversi sistemi. Si tratta di una prospettiva appena schizzata nei contributi di Fabbrini nella dimensione sociale, ma ripresa con maggiore attenzione e concentrazione negli ultimi scritti di Maurizio Ferrera che richiamano importanti saggi di respiro internazionale sulla cosiddetta Unione sociale europea. È ancora solo un momento, sia pure importante, del riavvio di un approfondimento a largo raggio che dovrebbe mettere anche a fuoco i termini di una gestione democratica e trasparente della *governance* economica dell'euro che superi la logica meramente contabile e finanziaria con la quale è stata sinora affrontata, quella che Alain Supiot ha definito un «governo attraverso i numeri»<sup>1</sup>. Il secondo aspetto è che, rispetto alla dimensione welfaristica spettante all'Unione, si dovrebbe mirare a superare il tradizionale aspetto meramente regolativo mettendo in campo una gestione diretta attraverso risorse proprie di alcune garanzie, tipicamente quelle già ricordate del Rmg o di forme di aiuto ai disoccupati e via dicendo, attraverso tasse «europee» dalla *web tax* alla *carbon tax*. Rientra così in gioco la spinosa questione del bilancio dell'Unione e delle risorse «proprie» di un'Europa che non si limiti a sanzionare e mettere in riga chi viola il suo diritto (anche sociale) ma che direttamente protegge e tutela i soggetti deboli e realizza su singoli punti

<sup>1</sup> Cfr. il documento di A. Supiot e di altri studiosi i europei uscito il 23.9.2018 su *Le Monde* e su altri quotidiani continentali, *Il est encore possible de réanimer l'Union européenne?*

quella solidarietà pan-europea già ampiamente inclusa nella trama dei Trattati, soprattutto a Lisbona.

Sembra, in conclusione, che alla Dichiarazione di Göteborg vada l'indubbio merito, sebbene il suo *follow up* sia obiettivamente troppo lento in questa fase anche in vista delle elezioni per il Parlamento europeo, di avere riportato in agenda la questione sociale in Europa e di avere elaborato un solenne promemoria per coloro che si metteranno alla testa della rivincita sul montante nazionalismo e che dovranno auspicabilmente dare una risposta costituzionale e regolativa ai suoi venti solenni principi.

### Bibliografia

- Allegrì G., Bronzini G. (2014), *Sogno europeo o incubo?*, Roma, Fazi.
- Bronzini G. (2010), *Il modello sociale*, in Bassanini F. e Tiberi G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, Bologna, il Mulino.
- Bronzini G. (2016), *La Carta dei diritti dell'Unione europea è effettiva?*, in *Teoria politica*, pp. 249 ss.
- Bronzini G. (2018), *La nozione comunitaria di lavoratore: una soluzione per la digital economy?*, in *ADL*, n. 4.
- Bronzini G. (a cura di) (2019), *Verso un pilastro sociale europeo*, Fondazione Basso, in corso di pubblicazione.
- Caruso B. (2018), *I diritti dei lavoratori digitali nella prospettiva del Pilastro sociale*, Wp, Csdle, Massimo D'Antona, int. 146/2018.
- Piccone V., Pollicino O. (a cura di) (2018), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale scientifica.
- Deakin S. (2018), *Politica sociale, governance dell'economia e Uem; alternative all'austerità*, in *RGL*, n. 4/2018, pp. 589 ss.
- Fabbrini S. (2017), *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Bologna, il Mulino.
- Ferrera M. (2017), *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Roma-Bari, Laterza.
- Ferrera M. (2017), *Si può costituire una Unione sociale europea?*, in *QC*, n. 2.
- Giubboni S. (2012), *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, il Mulino.
- Margiotta C. (2018), *Europa: diritto della crisi e crisi del diritto*, Bologna, il Mulino.

- Rodotà S. (2014), *Il pensiero debole dell'Europa che si accontenta*, in *La Repubblica*, 9 gennaio 2014.
- Van Parijs P. e Vanderborght Y. (2017), *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, il Mulino.
- Vandenbroucke F., Bernard C., Baere G.D. (a cura di) (2017), *A European Social Union After the Crisis*, Cambridge.

#### ABSTRACT

*Si individua il nesso tra l'enforcement giudiziaria della Carta dei diritti e l'attuazione del pilastro sociale europeo di cui alla Joint Declaration di Göteborg del Novembre 2017. Nell'ultimo periodo la Corte di giustizia ha rilanciato la prima così come il dibattito sul Pilastro sociale ha messo in agenda le iniziative più urgenti in campo sociale.*

#### THE ENFORCEMENT OF THE NICE CHARTER AND THE EUROPEAN SOCIAL PILLAR

*The paper focuses the nexus between the judicial enforcement of the European Charter of fundamental rights and the construction of an European social pillar promised by the Joint Declaration in Göteborg november 2017. In the last period the Court of Justice of European Union stressed the attitude of the Charter of Nice to be directly applied in the national Courts and the debate on european social pillar put in agenda the necessity of a wider european social legislation.*

