

## I DIRITTI NELL'EUROPA CHE VORREMMO

### 1. Le ragioni di un realismo europeo.

Nell'attuale contesto il progetto di integrazione europea è ancora conciliabile con la dimensione sociale o il prezzo che i cittadini stanno pagando in nome della stabilità del sistema economico sta divenendo troppo elevato e tale da porre in discussione lo stesso sistema dell'Unione? Per rispondere a tale quesito e soprattutto per trovare nella risposta le ragioni del convincimento che vi sia ancora spazio per un rilancio del processo di integrazione, occorre uscire dalle ambiguità del modello europeo che soffre delle tensioni tra la dimensione nazionale e quella sovranazionale. Come ogni nostro atto anche ogni sistema politico è calato in un tempo e in luogo. La dimensione europea è peraltro talmente radicata in queste coordinate che non può prescindere dalla realtà in cui è calata. Questa realtà oggi è segnata da una serie di crisi, da quella migratoria a quella economica, dal terrorismo ai cambiamenti climatici, che hanno minato la fiducia nella governance europea rivelatasi inadeguata. Per decenni l'Unione ha offerto una risposta e indicato un obiettivo da raggiungere alternativi alle ottiche nazionali, fornendo una cornice esterna di stabilità (S. Cafaro, *L'Unione Economica e Monetaria dopo la crisi. Cosa abbiamo imparato?*, Napoli, 2017, p. 102) che oggi pare venir meno. Per uscire da tale situazione bisogna avere il coraggio di essere "realisti", di guardarsi attorno e di prendere atto che l'ambiente politico e sociale che ci avvolge è mutato. Verrebbe da dire che il Novecento è passato e con esso i suoi simboli, i suoi apparati, il suo modo di concepire l'Unione. Verrebbe anche da dire che il Trattato di Lisbona ha rappresentato l'epigono di un modo di intendere i rapporti all'interno dell'Unione, fra l'Unione e i suoi membri e fra gli Stati membri e l'Unione, collettivamente intesi, e la realtà esterna non più in grado di fronteggiare le crisi globali in corso. Occorre perciò con realismo prendere atto del fatto che un semplice aggiornamento degli antichi riti non può bastare a soddisfare le ansie dei cittadini e ad evitare che essi siano attratti dalle sirene di chi reagisce alle incertezze del futuro predicando il ritorno ad una dimensione puramente statale, che si mostra come un rifugio accattivante rispetto ai pericoli esterni, così solo per il momento accantonati ma non certo risolti. Meglio dunque ammettere, da un lato, gli errori compiuti, e uscire, dall'altro, da una mera difesa dell'esistente, per riattivare, senza falsi pudori, quel processo politico in senso federale che solo può fornire all'Europa gli strumenti democratici per una risposta "europea" alle istanze dei cittadini delusi dall'inadeguatezza delle risposte a livello nazionale. Per fare tutto questo occorre un'Europa diversa che, nel solco tracciato dai Trattati, affronti gli attuali problemi rovesciando tuttavia la usuale prospettiva; non va infatti lasciato agli Stati il compito di fissare i limiti all'azione comune, mediante una riaffermazione, a vario titolo e sotto varie forme, delle identità nazionali, tramite la dottrina dei controlimiti, ma occorre invece rafforzare la centralità del ruolo dell'Unione. Solo così

può nutrirsi la speranza di dare nuovo impulso al processo di integrazione. Riappropriandosi della responsabilità politica delle scelte da compiere, l'Unione definisce essa stessa lo spazio da lasciare ai singoli Stati per la salvaguardia delle singole specificità, in un'ottica di conciliazione e non di confronto.

Se il Novecento ha visto l'Europa crescere e prosperare in una prospettiva eminentemente "tecnocratica", il nuovo secolo deve essere quello del rilancio politico e democratico dell'Unione e, se ciò impone una riforma dei Trattati, con l'attribuzione di nuovi poteri e competenze all'Unione stessa, è opportuno che si proceda su tale strada, con consapevolezza della necessità di un cambiamento degli equilibri anche istituzionali. Molto di quanto accaduto è sicuramente infatti attribuibile non solo al deficit politico e democratico dell'Unione, ma anche al distacco fra l'eccessiva tecnicità della burocrazia di Bruxelles e le esigenze concrete dei cittadini, i cui interessi sono stati di sovente sacrificati da misure di austerità difficilmente comprensibili ed applicate senza strumenti di salvaguardia dei diritti fondamentali. È lecito del resto sospettare che il ricorso a strumenti di collaborazione intergovernativa per l'introduzione di tali misure sia avvenuto proprio al fine di poter così aggirare le garanzie altrimenti poste dal sistema giurisdizionale dell'Unione. Più in generale, l'Europa dei lacci e dei laccioli, dei vincoli e delle sanzioni si è allontanata dai bisogni dei cittadini, generando in loro una profonda disaffezione. Quanto accaduto in tema di diritti fondamentali e, in particolare, di diritti sociali è esemplare degli errori commessi, di cui occorre realisticamente prendere atto (per una valutazione sociopolitica dei problemi creati dall'insorgere del contrasto fra welfare nazionali e integrazione europea, vedi M. Ferrera, *Rotta di collisione. Euro contro Welfare*, Bari, 2016). Una rifondazione dell'Europa passa necessariamente per una soluzione del problema del deficit sociale di cui attualmente soffre l'Unione.

## **2. L'affievolimento dei diritti sociali**

L'affievolimento dei diritti in specie sociali dei cittadini, a seguito della grave crisi economica e finanziaria che ha colpito gli Stati membri dell'Unione, costituisce il dato caratteristico degli effetti delle misure di austerità imposte, a vario titolo e a vario modo, dall'Unione ad alcuni Stati membri appartenenti alla Eurozona. A tutto ciò si è accompagnato, più in generale, un progressivo ridimensionamento dei diritti riconosciuti in particolare ai soggetti più deboli e in particolare ai cittadini migranti (in merito, vedi, anche per i necessari riferimenti, R. Cafari Panico, *L'affievolimento dei diritti nella crisi economica e politica dell'Unione europea*, in corso di pubblicazione in *Studi sull'integrazione europea*, 2017/2).

Fra i tanti aspetti assunti da questo fenomeno ve ne è uno che si vorrebbe in questa sede approfondire, traendo spunto dalla sentenza *AGET Iraklis* della Corte di giustizia, del 21 dicembre 2016. Essa ha riguardato ancora una volta il tema dei rapporti fra esercizio delle libertà fondamentali e tutela dei diritti sociali con riguardo, in particolare, alle misure adottate da uno Stato membro in un periodo di acuta crisi economica tutela dei posti di lavoro. Ad essere in discussione è la legittimità della legislazione greca in materia di licenziamenti collettivi. I principi enunciati dalla Corte hanno però una rilevanza che va ben al di là del caso specifico e toccano ancora una volta la questione del rapporto fra i diritti sociali, così come sanciti nelle costituzioni nazionali e riconosciuti nei Trattati e nella Carta dei diritti fondamentali, e gli altri diritti primari, altrettanto fondamentali, ivi comprese le

libertà fondamentali. Nella specie si trattava della sottoposizione della decisione delle imprese di procedere a riduzioni del personale ad una procedura che, in caso di mancato accordo, permette all'autorità pubblica di impedire i licenziamenti qualora le condizioni del mercato del lavoro e la situazione dell'impresa non li giustifichino. La conclusione è che tale misura, indubbiamente restrittiva della libertà di stabilimento, se pur ammissibile, in quanto «la tutela dei lavoratori rientra tra le ragioni imperative di interesse generale» (*ibid.*, punto 73), non soddisfa tuttavia le esigenze risultanti dal principio di proporzionalità. I criteri di valutazione su cui si basa l'esercizio del potere discrezionale dell'autorità pubblica sono infatti «formulati in maniera molto generica e imprecisa» (*ibid.*, punto 99) e «non riposano dunque su condizioni oggettive e controllabili» (*ibid.*, punto 100). In tali circostanze la normativa greca costituisce una ingiustificata limitazione alla libertà d'impresa degli operatori economici, sancita dall'art. 16 della Carta, e a quella di stabilimento, di cui all'art. 49 TFUE, destinate a prevalere sugli interessi collegati alla protezione dei lavoratori e dell'occupazione in un contesto, come rileva la stessa Corte, «caratterizzato da una crisi economica acuta e da un tasso di disoccupazione particolarmente elevato» (*ibid.*, punto 108). È vero che la Corte riconosce e valorizza la tutela dei lavoratori, quale obiettivo legittimo di politica sociale promosso dall'Unione, così come sancito dall'art. 3, par. 3 TUE, e, a vario titolo, dagli artt. 9, 147, par. 1 e 2, e 151, c. 1, ma tutto ciò avviene comunque in una logica di giustificazione di limitazioni a diritti ritenuti prioritari, quasi che i diritti sociali, rappresentando una mera eccezione ad altri valori, dovessero sempre trovare una propria intrinseca giustificazione e non potessero invece giocarsela alla pari con altri diritti altrettanto primari come quelli connessi all'esercizio delle libertà fondamentali (del tutto ignorata dalla Corte è poi la tematica della responsabilità sociale delle imprese, che, come auspicato dalla Commissione, dovrebbero concorrere, specie in un momento di grave disagio economico e sociale, alla realizzazione degli obiettivi sociali mediante un comportamento responsabile. Sulla responsabilità sociale delle imprese, che costituisce una delle dieci priorità dell'Agenda 2030 della Commissione, vedi Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità*, del 22 novembre 2016 (COM(2016) 739 final). Il mancato richiamo, di fatto, al principio del rispetto della dignità umana (art. 1 della Carta) e a quelli di solidarietà, pur riconosciuti anch'essi dalla Carta (Titolo IV), e al centro delle iniziative della Commissione Juncker (il pilastro europeo dei diritti sociali è stato annunciato dal Presidente Juncker nel suo [discorso sullo stato dell'Unione](#) pronunciato al Parlamento europeo il 9 settembre 2015, affermato solennemente nella [Dichiarazione di Roma del 25 marzo 2017](#) e declinato dalla Commissione europea nella [raccomandazione n. 2017/761 del 26 aprile 2017](#)), conferma la linea giurisprudenziale tenuta dalla Corte, che, chiamata in più occasioni negli ultimi anni a valutare la compatibilità con il diritto dell'Unione delle misure di austerità imposte in nome della stabilità del sistema economico della Eurozona, ha sempre finito per far prevalere le esigenze di bilancio sui diritti socio-economici dei singoli (F. Gallo, *Diritti socio-economici ed equilibri di bilancio*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, pp. 11-21).

C'è ora da chiedersi se, alla stessa stregua, il bilanciamento fra gli interessi sottesi all'esercizio della libertà d'impresa e quelli rappresentati dalla tutela dei lavoratori debba inevitabilmente concludersi a favore dei primi. Nella sentenza *Omega* (punto 34 ss.) la Corte ha riconosciuto che la tutela dei diritti fondamentali può giustificare una limitazione degli obblighi imposti dal diritto comunitario «ancorché

derivante da una libertà fondamentale garantita dal Trattato quale la libera prestazione dei servizi»(*ibid.*, punto 35). Quando però si è trattato di declinare tale affermazione nel caso concreto l'esito è stato sempre sfavorevole alla tutela dei diritti sociali. Così è avvenuto nelle ben note sentenze *Viking* *Lavale* e nella sentenza *AGET Iraklis*. Non vi è perciò dubbio che sia così aumentata l'asimmetria nei rapporti fra politica e mercato «con una pericolosa e progressiva rinuncia al modello sociale che dovrebbe costituire un fondamentale aspetto identitario dell'Unione» (E. Triggiani, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2015, p. 35). Ne derivano «scontento e insicurezza diffusi con i quali si animano pericoloso populismi e volontà di rinchiudersi in confini nazionali se non regionali con pulsioni secessionistiche»(*ibid.*).

### 3. Conclusioni: l'Europa che vorremmo

Ma è quella finora descritta l'Europa che vorremmo? La risposta non può essere che negativa. Si pone allora la questione di come riprendere il cammino così bruscamente interrotto. Anzitutto, la prospettiva, come inizialmente accennato, deve essere rovesciata (M. Balboni, *Rapporti tra diritto interno e dell'Unione europea: verso un superamento della c.d. teoria dei controlimiti*, in L. S. Rossi e E. Baroncini (a cura di), *Rapporti tra ordinamenti e diritti dei singoli. Studi degli allievi in onore di Paolo Mengozzi*, pp. 3-58, a p. 39) e il bilanciamento deve avere un verso opposto a quello ora comune. Non sono infatti i diritti fondamentali ad adattarsi alle esigenze legate agli obiettivi dell'integrazione, alla luce dei parametri di necessità e proporzionalità, «ma sarebbero piuttosto queste ultime a adattarsi ai primi»(*ibid.* Vedi anche, nel senso che le disposizioni sulle libertà fondamentali vanno interpretate «nel senso di non consentire alcun provvedimento che ecceda i limiti di un intervento lecito sui diritti fondamentali in questione e di non permettere quindi alcuna misura che non si concili con i diritti fondamentali», *avv. gen. Stix-Hackl, causa C-36/02 cit.*, punto 53). Vi è bisogno di un nuovo paradigma e indicazioni in tal senso non mancano (G. Vilella, *Essere europei*, Bologna, 2016, p. 30 s.). Basti ricordare il mutato atteggiamento della nostra Corte costituzionale che, dopo un periodo di incertezza, nella sentenza n. 275 del 2016, dovendo affrontare il tema del rapporto fra il rispetto dell'equilibrio di bilancio e il nucleo incompressibile dei diritti, ha rovesciato i termini del confronto, affermando che il «dato di partenza» è «la necessaria garanzia dei diritti e da essa vanno 'costruiti' i bilanci pubblici». La stessa inversione di priorità occorre avvenga in generale nei rapporti fra Stati ed Unione. Solo così potranno evitarsi le tensioni fra principi costituzionali nazionali e valori dell'Unione giunte ad un punto molto vicino a quello di rottura nel caso *Taricco* (Corte costituzionale, *ordinanza 26 gennaio 2017, n. 24*; vedi anche Cassazione, sez. pen., *sentenza n.16458 del 31 marzo 2017*).

La teoria dei controlimiti non può essere la soluzione dei problemi posti dal contrasto fra l'esercizio delle competenze dell'Unione e la tutela delle identità nazionali. Il rapporto fra gli Stati e l'Unione va rifondato su una più precisa e coerente definizione degli ambiti di competenza riservati agli Stati, le cui norme concorrono con quelle europee, secondo i principi di leale collaborazione e di solidarietà, alla costruzione di un ordinamento realmente integrato. L'errore finora compiuto è stato ricondurre il paradigma ordinamentale proposto dall'Unione europea al modello di sovranità statale, riconoscendo nel secondo il limite invalicabile per il primo in una prospettiva di continuo potenziale conflitto tra i due

ordini di norme che la dottrina ha teorizzato nel confronto tra teoria monista e dualista. La similitudine va invece rovesciata: l'Unione configura «un *altro* (e diverso) modello di sovranità, pensato non come supremazia su un territorio e su un popolo, o nella identificazione tra imposizione fiscale e rappresentanza politica, ma ordinato dall'integrazione d'una pluralità di ordinamenti nazionali che si "aprono" e concorrono alla formazione d'un unico spazio giuridico» (A. Zoppini, *Il diritto privato e le «libertà fondamentali» dell'Unione europea (principi e problemi della Drittwirkung nel mercato unico)*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2016, pp. 712-743, a p. 714). In tale prospettiva, da un lato vanno salvaguardate le peculiarità sociali ed economiche dei singoli Stati e, dall'altra, i diritti sociali e della persona, quale espressione dei valori costituzionali comuni, assumono un rango pari a quello dei diritti connessi alle libertà fondamentali. Il compito di effettuare il necessario bilanciamento va lasciato alle Corti costituzionali dei singoli Stati in un dialogo aperto e cooperativo con la Corte di giustizia che consenta, mediante una interpretazione delle norme di volta in volta in esame quanto più conforme ai diritti fondamentali, di superare i momenti di contrasto fra i diversi livelli di tutela. Tali conflitti sono destinati peraltro a divenire sempre più rari per l'auspicato e progressivo convergere dei valori nazionali in quelli europei, che a loro volta sempre più si ispirano alle tradizioni costituzionali dei singoli Stati. Il risultato cui si perviene non è tanto la definizione di principi non solo comuni ma anche identici per tutti gli ordinamenti, quanto piuttosto la coesistenza, in un sistema normativo multidirezionale, in cui destinatari di tali prescrizioni sono concorrentemente la stessa Unione, i singoli Stati membri e i loro cittadini, di valori, anche tra loro differenti ma nella sostanza omogenei, che, a seconda dei casi, potranno trovare la loro migliore tutela nell'uno o nell'altro ordinamento in una prospettiva di dialogo e collaborazione fra le varie corti. Come osservato dalla Corte di giustizia nel citato caso *Omega*, non «è indispensabile [...] che una misura restrittiva emanata dalle autorità di uno Stato membro corrisponda ad una concezione condivisa da tutti gli Stati membri relativamente alle modalità di tutela del diritto fondamentale o dell'interesse legittimo in causa» (punto 37). La semplice esistenza di una concezione comune non significa che essa assuma al rango di principio generale in base al quale valutare la proporzionalità delle misure nazionali restrittive delle libertà economiche, in quanto, al contrario, «la necessità e la proporzionalità delle disposizioni adottate in materia non sono escluse per il solo fatto che uno Stato membro abbia scelto un regime di tutela diverso da quello adottato da un altro Stato membro» (punto 38). La realtà è che la tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento dell'Unione difficilmente è identica a quella che caratterizza gli Stati membri singolarmente considerati, ma ciò non esclude che essa possa risultare nella stragrande maggioranza dei casi equivalente, sicché il bilanciamento può ben concludersi in senso favorevole alle discipline nazionali. In questo modo il contenuto di tali diritti, altrimenti imprecisato a livello di Unione, viene meglio determinato a livello statale. Basti osservare al riguardo che, come è stato sottolineato (A. Alesina, G. Tabellini e F. Trebbi, *Is Europe an optimal political area?*, March 2017, p. 34 ss.), le differenze culturali all'interno del Vecchio continente non si sono probabilmente ridotte negli ultimi vent'anni, ma non sono più grandi di quelle che si trovano all'interno dei singoli paesi, o che si ritrovano fra gli "States" americani. L'ostacolo ad una maggiore integrazione non sta dunque nei diversi valori, quanto piuttosto, da un lato, nelle radicate spinte nazionalistiche e, dall'altro, nella scarsa fiducia nelle Istituzioni. Il rischio è che le posizioni europee e quelle nazionali finiscano per irrigidirsi ulteriormente e che gli Stati ricorrano alla dottrina dei controlimiti, ponendola sullo stesso piano di quella della supremazia del diritto

europeo, col risultato di minare le fondamenta della costruzione europea, anche quando vi sarebbe, come nel caso *Taricco*, tutto lo spazio per conciliare le diverse posizioni.

L'Unione dovrebbe riconoscere al singolo Stato la possibilità di fornire ai problemi che per esso rivestono una particolare sensibilità, quali, ma non solo, quelli sociali, la risposta più confacente alle sue esigenze specifiche, mentre lo Stato dovrebbe trovare questa risposta quanto più possibile nel rispetto dei valori sanciti dall'Unione, anche riconoscendo come fondamentali solo quei principi che, non solo siano oggettivamente tali l'ordinamento statale, ma che anche non trovino una tutela, non necessariamente uguale ma comunque sufficiente, nell'ordinamento europeo. In tali circostanze, se poi, alla luce della ponderazione dei diversi interessi in gioco, il bilanciamento operato della Corte costituzionale di un dato paese comportasse un qualche sacrificio dei diritti economici riconosciuti alle imprese dall'Unione a favore dei diritti sociali così come affermati nella costituzione dello Stato interessato, il costo non sarebbe eccessivo e comunque destinato probabilmente ad essere superato con il progredire dell'integrazione politica fra i vari Stati. Se per raggiungere tale risultato occorre andare "oltre Lisbona" e porre mano a riforme dei Trattati, non bisogna avere timore a farlo. L'alternativa è quella di una Europa sempre meno sociale e sempre meno unita in cui le spinte nazionali, tramite il grimaldello dei controlimiti, rischiano di divenire disgreganti.

L'Europa che noi vorremmo è invece una Europa in cui i valori sociali hanno una dignità non inferiore ai valori economici e in cui i diritti dei cittadini non vengono sacrificati in nome di equilibri di bilancio senza che le relative decisioni godano di una adeguata legittimazione democratica. Solo infatti un'Europa realmente democratica può rispondere ai problemi sociali dei suoi cittadini, così come solo un'Europa che sia in grado di garantire ai cittadini i diritti sociali può definirsi democratica. L'Europa attuale soffre di un deficit sia democratico sia sociale. Urge fornire una risposta tempestiva ed adeguata. L'auspicio è che il sessantesimo anniversario della nascita dell'attuale Unione possa fornire l'occasione per una riflessione da cui nascano nuove iniziative e nuove idee per riavviare il percorso interrotto.

Pubblicato il: 14/05/2017

Autore: [Ruggiero Cafari Panico](#)

Categorie: [60 anni di Unione Europea](#) , [articoli](#) ,

Tag: [diritti sociali](#), [rapporti tra ordinamenti](#)

---

Editore: Bruno Nascimbene, Milano

Rivista registrata presso il Tribunale di Milano, n. 278 del 9 settembre 2014

Eurojus © è un marchio registrato