



18 GIUGNO 2025

La dimensione carsica dell'Unione  
sociale europea alla prova delle crisi del  
XXI secolo: *governance* economica,  
coesione e difesa comune

di Claudia Golino

Professoressa ordinaria di Diritto Costituzionale e pubblico  
Alma Mater Studiorum - Università di Bologna



# La dimensione carsica dell'Unione sociale europea alla prova delle crisi del XXI secolo: *governance* economica, coesione e difesa comune\*

di **Claudia Golino**

Professoressa ordinaria di Diritto Costituzionale e pubblico  
Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

**Abstract [It]:** L'Unione sociale europea, intesa come un pilastro che va oltre la pura dimensione economica e istituzionale dell'Unione europea, volta a definire un impianto di diritti sociali di livello sovranazionale, si trova oggi ad affrontare le sfide imposte dalle crisi globali del XXI secolo, economiche, sociali e geopolitiche. Questo studio ne esplora la dimensione "carsica" analizzando come, pur non essendo formalmente riconosciuta in tutte le sue componenti, essa emerge, seppur con difficoltà, come possibile elemento cruciale di equilibrio tra integrazione e sovranità, inclusione sociale e sicurezza.

**Title:** The karst dimension of the European Social Union tested by the crises of the 21st century: economic governance, cohesion and common defense

**Abstract [En]:** The European Social Union, as a pillar that goes beyond the purely economic and institutional dimension of the European Union, aimed at defining a distinctly supranational framework of social rights, is currently facing the challenges imposed by the global crises of the 21st century, including economic, social, and geopolitical crises. This study explores its "karstic" dimension, analyzing how, despite not being formally recognized in all its components, it emerges as a potential crucial element of balance between integration and sovereignty, social inclusion and security.

**Parole chiave:** Unione sociale europea, diritti sociali, difesa comune, *governance* economica europea, politica di coesione

**Keywords:** European Social Union, social rights, common defense, european economic governance, cohesion policy

**Sommario:** 1. Quali sfide per il modello sociale europeo? 2. La prospettiva sociale nella risposta alle grandi crisi del XXI secolo: convergenze e divergenze tra Unione europea e Stati membri. 3. Le difficoltà di costruzione normativa dei diritti sociali nel processo di integrazione europea. 4. Il quadro degli strumenti europei per l'implementazione dei diritti sociali. 5. *Come se fosse un solo Stato*. Lo spazio dell'Unione sociale europea (e dei suoi diritti) tra *governance* economica, coesione e difesa comune.

## 1. Quali sfide per il modello sociale europeo?

È da tempo che il dibattito sull'evoluzione e lo sviluppo dell'Unione europea pone al centro il rilancio di un fondamento costituzionale dei diritti sociali ad un livello sovranazionale<sup>1</sup>, evidenziandone il loro

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> M. FERRERA, A. HEMERIJCK, M. RHODES, *Il futuro dell'Europa sociale*, in *il Mulino*, n. 4, 2000, pp. 730 ss., G. AZZARITI, *I diritti sociali e il futuro dell'Europa*, in *eticaeconomia.it*, 15 dicembre 2014, e più recentemente, E. LONGO, *Il «volto umano» dell'Unione europea: passato e futuro dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2020, pp. 651-664 dà conto del dibattito avvenuto sul progetto di Europa sociale e sulle sue prospettive future, sottolineando che «nel mondo nuovo che si apre davanti ai nostri occhi la attribuzione di un fondamento costituzionale europeo ai diritti sociali dovrà legarsi ad una declinazione nuova della solidarietà e a una nuova responsabilità dei Paesi europei».

difficile inquadramento giuridico<sup>2</sup>, anche in relazione agli strumenti che sono stati disegnati per la loro possibile esigibilità<sup>3</sup>.

Il punto di partenza nella riflessione è quello di non escludere pregiudizialmente l'esistenza di una dimensione dei diritti sociali oltre lo Stato nazionale all'interno del diritto europeo; infatti, ci si interroga sulla possibilità di isolare uno spazio che, fuori dal recinto della sovranità statale, i diritti sociali dovrebbero effettivamente occupare, anche in risposta all'impatto delle grandi crisi del nostro secolo<sup>4</sup> i cui effetti gravano in maniera perdurante su intere politiche di *Welfare* del continente europeo<sup>5</sup>.

In questo senso, diventa cruciale comprendere come l'Unione Europea, da una parte, e gli Stati membri, dall'altra, intervengano in materia di diritti sociali. Infatti, la prima, pur non godendo di competenze esclusive in tale ambito, adotta - tramite la politica di coesione (che diventa un canone ispiratore di ogni altra politica europea, a partire da quella sociale)<sup>6</sup> - una serie di azioni volte a supportare l'occupazione, la riduzione dei divari territoriali, il sostegno alle persone fragili, la sostenibilità, e tutti gli altri obiettivi previsti nei Quadri Finanziari Pluriennali (QFP)<sup>7</sup>. Gli Stati membri, invece, sono i soggetti che

---

<sup>2</sup> In questo senso, è importante lo scritto di M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2000, pp. 367 ss. che analizza il posizionamento dei diritti sociali all'interno dell'ordinamento europeo.

<sup>3</sup> Si vedano, tra gli altri, H. WALLACE., M. A. POLLACK, C. ROEDERER RYNNING, A. R. YOUNG, *Policy-making in the European Union*, Oxford, 2021, P. BILANCIA (a cura di), *La dimensione europea dei diritti sociali*, Torino, 2019; M. D'AMICO-F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017.

<sup>4</sup> M. PICCHI *Le prospettive post emergenza dell'Unione europea: tutela della salute e Welfare quali possibili motori di sviluppo dell'economia e del sistema produttivo*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna on line*, n. 2, 2020.

<sup>5</sup> L'importanza di una risposta europea alle crisi che si sono succedute nell'ultimo decennio è sottolineata con vigore dalle parole della Presidente della Commissione UE Ursula Von Der Leyen nel Discorso sullo stato dell'Unione il 6 maggio del 2021, quando ha affermato che «Europe is a story of new beginnings. After every crisis came a European Renaissance. And this is what Europe needs in our day and age. This is our responsibility: to end the pandemic and to shape a new beginning for Europe. Europe is able to overcome crises and to deliver for the future of its citizens». Inoltre, nei suoi orientamenti politici per il 2024-2029 in *Europe's Choice* (18 luglio 2024) la stessa Von der Leyen ha sottolineato che «negli ultimi cinque anni l'Europa ha dimostrato che cosa può ottenere operando unita. Quando è veloce e sfrutta le sue dimensioni e la sua potenza, come ha fatto quando abbiamo assicurato vaccini per tutti gli Stati membri contemporaneamente. Quando è audace e ambiziosa, come è stata nella duplice transizione verde e digitale e con il piano per la ripresa, *Next Generation EU*. Quando è unita, come quando abbiamo sostenuto l'Ucraina, la libertà e la democrazia nell'ora più buia e difficile». Non si può non sottolineare anche il discorso recentissimo (19 marzo 2025) che la Presidente della Commissione UE ha tenuto in occasione della presentazione del Libro bianco sulla difesa europea – Preparati per il 2030, nel quale ha evidenziato la linea di azione per una difesa comune europea, richiamando ancora una volta il valore dell'unità del continente.

<sup>6</sup> Sia consentito il rinvio a C. GOLINO, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, Torino, 2018, p. 28 che sottolinea proprio come «la politica di coesione economica, sociale e territoriale, deve necessariamente assurgere a canone ispiratore di ogni altra politica europea». A conferma di ciò, si veda, più recentemente I. OTTAVIANO, *Politica di coesione e governance economica europea: prospettive giuridiche di un'interazione in evoluzione*, in *rivista.eurojus.it*, n. 4, 2023, p. 105, la quale evidenzia che «il primo obiettivo della politica è “ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite” (art. 174, par. 2 TFUE). Tuttavia, facendo leva sugli sfumati contorni di tale mandato, negli anni più recenti la politica ha avviato una progressiva espansione del proprio panorama di applicabilità, soprattutto attraverso il ricorso alla sua clausola di flessibilità contenuta nell'articolo 175, par. 3 TFUE, con una più ampia interpretazione dei suoi scopi, non più non più solo limitati a politiche redistributive, ma rivolti ad obiettivi di investimento e crescita orientati ai risultati».

<sup>7</sup> Istituito per un periodo minimo di cinque anni, il QFP è inteso a garantire l'ordinato andamento delle spese dell'UE entro i limiti delle sue risorse proprie e stabilisce disposizioni cui deve conformarsi il bilancio annuale dell'Unione, garantendo in tal modo la disciplina finanziaria. Il Trattato di Lisbona ha trasformato il QFP da un accordo

storicamente hanno avuto il compito, nell'alveo del proprio sistema (costituzionale) di diritti, di prevedere risorse, strutture e investimenti in ambito *welfaristico*; tuttavia, tale competenza ha visto una limitazione nei vincoli alla finanza pubblica stabiliti a livello sovranazionale, in particolare dal Trattato di Maastricht in poi.

Pertanto, anche alla luce delle *fluttuanti* regole del Patto di Stabilità e Crescita<sup>8</sup>, disegnate dalla Commissione Europea è significativo evidenziare il peculiare ruolo giocato dal livello sovranazionale in materia di diritti sociali e della conseguente definizione, innanzitutto, di un modello sociale europeo. Infatti, se da una parte il QFP 2021-2027 (così come quelli precedenti) e gli strumenti della politica di coesione e il *Next Generation EU*<sup>9</sup> sono strumenti rilevanti per intervenire in numerosi ambiti nel campo dei sistemi di *Welfare* nazionali, proprio questi ultimi hanno visto una riduzione del loro perimetro di azione ed effettività, anche alla luce della legislazione in materia di spesa pubblica prevista dagli organismi europei e dagli effetti delle grandi crisi del XXI secolo.

In un'epoca, dunque, nella quale si invoca a più voci la necessità di dotarsi di nuove chiavi di lettura e nuovi strumenti per affrontare un futuro incerto<sup>10</sup>, immaginando anche l'Unione europea «come se fosse un solo Stato»<sup>11</sup>, è auspicabile una visione europea unitaria che tenga insieme coesione e sostenibilità del debito nazionale o, in alternativa, gli ultimi 15 anni hanno evidenziato una carenza strutturale della normativa europea ed una necessaria riforma complessiva del modello sociale che ne è alla base? Quali

---

interistituzionale in un regolamento del Consiglio subordinato all'approvazione del Parlamento europeo. Oltre a fissare «gli importi dei massimali annui degli stanziamenti d'impegno per categoria di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti di pagamento», l'articolo 312 TFUE stabilisce che il QFP deve prevedere altresì «ogni altra disposizione utile per il corretto svolgimento della procedura annuale di bilancio». Il regolamento sul QFP è accompagnato da un AII che riguarda i settori della disciplina di bilancio, della cooperazione in materia di bilancio e della sana gestione finanziaria.

<sup>8</sup> Lo scorso 29 aprile 2024 il processo di riforma del Patto di stabilità e crescita ha trovato il suo epilogo con l'adozione, da parte del Consiglio dell'Unione europea, dei seguenti atti: Direttiva (UE) 2024/1265 recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri; Regolamento (UE) 2024/1263 relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio (cd. “braccio preventivo”); Regolamento (UE) 2024/1264 recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (c.d. “braccio correttivo”). Come noto, tale approdo giunge al termine di un dibattito prolungato (si vedano, tra gli altri, A. SCIORTINO, *Le proposte di riforma del patto di stabilità e crescita: il profilo della sostenibilità del debito pubblico*, in *Il Diritto dell'Economia*, n. 3, 2023, pp. 2-22 e C. FASONE, *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: un compromesso al ribasso?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2024, pp. 442-447) che ha avuto origine proprio da una diffusa insoddisfazione verso la filosofia di fondo che ispirava il precedente Patto. Il riferimento è, chiaramente, a quell'approccio che da più parti è stato accusato di aver concesso eccessivo credito rispetto alla funzionalità delle regole numeriche nell'ambito della governance economica. Su questo specifico punto si veda A.J. MENÉNDEZ, *Numerical rules or political government, that is the (European) question*, in *Comparative European Politics*, n. 20, 2022, pp. 631–653.

<sup>9</sup> Il QFP finanzia le diverse politiche dell'Unione europea attraverso una serie di fondi e programmi. In tale ambito, riveste una particolare importanza il programma Next Generation EU, istituito in via eccezionale per fronteggiare le conseguenze della crisi pandemica.

<sup>10</sup> E. LETTA, *L'Europa incompiuta: lezioni apprese e scelte necessarie per affrontare il nuovo disordine globale*, in *federalismi.it*, 12 marzo 2025.

<sup>11</sup> M. DRAGHI, *Audizione presso le Commissioni riunite Bilancio, Attività produttive e Politiche Ue di Camera e Senato in merito al Rapporto sul futuro della competitività europea*, Roma, 18 marzo 2025.

priorità (e quali valori) occorre perseguire in un difficile momento storico nel quale pace, prosperità e solidarietà sono in pericolo<sup>12</sup>?

## **2. La prospettiva sociale nella risposta alle grandi crisi del XXI secolo: convergenze e divergenze tra Unione europea e Stati membri**

A questo proposito, è opportuno interrogarsi, *in primis*, sul tipo di relazione che intercorre fra la dimensione sovranazionale e quella statale in merito alla costruzione di un modello sociale europeo e alla previsione di un impianto di diritti sociali proprio dell'ordinamento dell'UE. Ciò è tanto più necessario anche in seguito alle crisi economiche, finanziarie e sociali che hanno investito l'Europa, ed alla luce della crisi che deriva dalle tensioni geopolitiche di un nuovo asse tra Stati Uniti e Russia coinvolti nel conflitto con l'Ucraina.

Più nello specifico, è noto come il processo d'integrazione europeo sia stato abbastanza timido ed indifferente rispetto alla definizione di politiche di stampo *welfaristico* fino all'Atto Unico Europeo del 1986<sup>13</sup>. L'idea, infatti, era quella di lasciare le competenze relative a tale ambito in capo agli Stati membri<sup>14</sup>, i quali potevano continuare ad «assicurare la protezione sociale dei propri cittadini, in linea con il modello di Stato sociale accolto, sia pur con diverse intonazioni e differente intensità, dai Paesi istitutivi della Comunità»<sup>15</sup>.

Allo stesso tempo, l'ordinamento europeo era volto, invece, alla creazione e al buon funzionamento del mercato interno. Tale assetto, protrattosi per quasi trent'anni, sembrava avere proprio nella differenziazione delle competenze tra livello europeo e livello nazionale la sua caratteristica principale, in un equilibrio di poteri<sup>16</sup>, componendo un quadro all'apparenza piuttosto nitido, nonostante importanti eccezioni<sup>17</sup>.

Dagli anni '80 in poi, come vedremo, la dimensione sociale europea cresceva attraverso un riconoscimento sempre maggiore di nuovi settori che venivano effettivamente interessati da

---

<sup>12</sup> F. CASOLARI, *Per una vera Unione di diritto: cinque priorità per l'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 26 marzo 2025.

<sup>13</sup> G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di) *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017, pp. 58 ss.

<sup>14</sup> Vedi *infra* nota 17.

<sup>15</sup> A. DI CIANCIO, *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, in *federalismi.it*, n. 4/2018, p. 20.

<sup>16</sup> Sul punto si veda F. W. SCHARPF, *Governare l'Europa: legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione europea*, Bologna, 1999; S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato: la dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, 2003.

<sup>17</sup> Si ricorda, infatti, che sin dai Trattati di Roma veniva prevista la parità di retribuzione fra i lavoratori di sesso maschile e di sesso femminile (art. 119) e l'istituzione del Fondo Sociale Europeo (art. 123) volto a «migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori all'interno del mercato comune e contribuire così al miglioramento del tenore di vita». A questo si aggiunga l'attenzione costante rivolta alle disparità territoriali che troverà nell'approvazione del Regolamento (CEE) n. 724 del 1975 che istituisce un *Fondo europeo di sviluppo regionale*, un primo passo nell'assunzione di un ruolo attivo da parte della Comunità per la risoluzione delle importanti disuguaglianze a carattere spaziale.



un'attenzione delle istituzioni sovranazionali. In questo senso, le diverse tappe segnate dall'Atto Unico Europeo, dal Trattato di Maastricht, da quello di Amsterdam e infine dai Trattati di Lisbona vedono un progressivo aumento del ruolo giocato dall'Unione Europea nel campo del riconoscimento sovranazionale dei diritti sociali, messo chiaramente in evidenza anche dall'approvazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali<sup>18</sup>.

Ai principi affermati in questo percorso evolutivo (di cui si darà conto in seguito), tuttavia, non è mai seguita una vera implementazione da parte dell'Unione europea di un impianto di diritti sociali, che è stato, invece, demandato alla gestione degli Stati membri in ogni loro specifica articolazione, in virtù delle competenze previste dal quadro ordinamentale.

In particolare, se pensiamo ai principi che hanno sempre informato l'intervento pubblico europeo attraverso i fondi strutturali si potrà cogliere l'elemento fortemente sussidiario assunto dalla dimensione sovranazionale in questo ambito, schiudendo in maniera non troppo celata la natura del diritto sociale come diritto finanziariamente condizionato: infatti, facendo riferimento ai principi portanti della politica di coesione europea ovvero *concentrazione, programmazione, partenariato (partnership o concertazione) e addizionalità*<sup>19</sup> si può facilmente comprendere come l'azione dell'Unione Europea si sia sempre mossa su una direttrice volta al rafforzamento delle azioni statali o, quantomeno, nella costruzione multivello di politiche e normative di matrice sociale.

In questo senso, si intravede una differenziazione meno marcata tra dimensione sovranazionale e nazionale rispetto alle politiche sociali, per cui ponendo obiettivi comuni è possibile perseguire un intervento pubblico integrato tra i due differenti livelli ordinamentali. Ciononostante, è utile ricordare che, sebbene una quota rilevante del bilancio dell'Unione europea venga utilizzata sia per sostenere l'innovazione sociale e i progetti di questa matrice negli Stati membri sia per lottare contro la povertà e gli effetti delle crisi, la spesa pubblica complessiva dell'Unione in questo ambito è decisamente minore in proporzione rispetto a quella degli Stati membri.

In aggiunta a questo quadro, per voler tracciare in maniera ancor più evidente le relazioni che intercorrono, a Trattati invariati, tra la dimensione europea e quella nazionale, osserviamo l'impatto che le grandi crisi, finanziaria e pandemica, e la crisi energetica (ma non solo) che la guerra tra Russia e Ucraina hanno prodotto e producono sul Vecchio Continente: infatti, si cercherà di mostrare come il ruolo

---

<sup>18</sup>COM(2017) 250 del 26 aprile 2017, *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*. Più nel dettaglio, si veda *infra* nel § 2.

<sup>19</sup> Si rileva che i principi di partnership e di programmazione attengono alla sfera soggettiva dell'attuazione della politica di coesione, riguardano dunque i soggetti coinvolti nell'azione, mentre l'addizionalità e la concentrazione attengono alla sfera oggettiva, e quindi riguardano la destinazione delle risorse. I principi in questione, nel voler valutare l'efficacia dell'azione comunitaria, verranno considerati, nel primo caso in relazione agli obiettivi di un migliore coordinamento fra i soggetti coinvolti; nel secondo caso, in relazione ad un maggiore impatto dell'azione. In questo senso, si veda S. PAOLUCCI, *Sistemi dei crediti della Comunità europea*, Padova, 1984, p. 6.

regolativo dell'Unione europea in ambito sociale non comporti effetti solo rispetto ai governi nazionali, ma finisca per porre interrogativi sulla reale possibilità di delineare un impianto di diritti sociali che si componga e non arretri, capace di resistere di fronte alle più penetranti scelte della *governance* economica così come delineate negli ultimi 15 anni.

Infatti, la debolezza dell'Unione europea messa a nudo nel XXI secolo dalla crisi economico-finanziaria che ha battuto alle sue porte con forza a partire dal 2011, dalla crisi sanitaria del 2020 e in ultimo dal conflitto Russia-Ucraina in corso dal 2022 così come dalle nuove tensioni geopolitiche che questo ha generato, ha avuto ripercussioni rilevanti sul processo di integrazione europea sicuramente da un punto di vista politico, ma anche sociale<sup>20</sup>.

In questo difficile contesto, è emerso come la sostenibilità dei diritti, e non solo quelli di matrice sociale, presupponga un'economia che funzioni e che sappia reagire a situazioni di emergenza<sup>21</sup>.

Tuttavia, benchè gli Stati europei presentino le caratteristiche della forma di Stato sociale, l'Unione europea si discosta da una marcata caratterizzazione sociale, tanto che ha soltanto una politica monetaria comune ma non anche, come rimarcato in precedenza, una competenza esclusiva ed autonoma in merito alla politica economica e a quella sociale<sup>22</sup>.

Emerge, così, che le ragioni dell'appartenenza all'Unione europea non possano e non debbano concretizzarsi nel solo rispetto dei vincoli di bilancio che imbrigliano – ad intermittenza e a seconda dei momenti di crisi - i conti pubblici nazionali, così come non possono coincidere con la semplice conservazione della governabilità istituzionale necessaria per la stabilità del mercato. Al contrario, gli elementi caratterizzanti la partecipazione al progetto europeo devono procedere nella direzione di combattere l'esclusione sociale, promuovere la giustizia, la coesione economica, sociale e territoriale e superare una volta per tutte la tensione tra mercato e solidarietà.

Questa direzione sembra inevitabile da intraprendere e rafforzare, soprattutto se si osservano, *in primis*, gli effetti della crisi economica e finanziaria che hanno investito l'Europa nel decennio scorso, determinando un profondo impatto sul ruolo dello Stato e dell'organizzazione della società<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Tra gli altri, sul punto A. M. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 1, 2017. A. GIURICKOVIC, *L'Unione europea di fronte alla crisi ucraina*, in *federalismi.it*, 23 (2023), pp. 137-161, restituisce una interessante riflessione sulla necessità di una *governance* della difesa europea.

<sup>21</sup> Come evidenzia E. ROSSI, *La sostenibilità del Welfare al tempo della crisi. Una proposta*, in *Diritto e Società*, n. 1, 2014, pp. 1-2.

<sup>22</sup> Infatti, il TFUE, agli artt. 2, 5 e 119, prevede che le istituzioni europee devono limitarsi al coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. A ciò, si aggiunge che «nell'architettura dell'Unione, e prima delle Comunità, gli interessi sociali sono sorti sotto forma di obiettivi tutelati dai Trattati. L'azione sociale dell'Unione e degli Stati deve tenere conto (oltre che delle diversità delle prassi nazionali “della necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione” (art. 151, par. 2, TFUE)): così. E. LONGO, *Il volto umano dell'Unione europea: passato e futuro dei diritti sociali*, op. cit., p. 652.

<sup>23</sup> G. NAPOLITANO, *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012.

Infatti, come noto le politiche europee e nazionali di *austerity*, imposte dalla necessità di rientro nei parametri di Maastricht, dai vincoli del *Fiscal Compact* e del MES, ma anche da una scarsità di risorse e dal difficile rilancio della crescita e delle produttività, hanno accentuato le disuguaglianze economiche e sociali e i fenomeni di marginalizzazione, minando in questo modo i pilastri dello Stato sociale, sempre più condizionato da risorse economiche disponibili e distribuibili<sup>24</sup>. Oltre a ciò, e in termini più penetranti, quelle stesse politiche hanno anche determinato una profonda sfiducia nella capacità dell'Unione europea di essere un vero e proprio sistema politico e non soltanto un mercato interno.

Questa visione, resa necessaria dalla contingenza della crisi, ha minato nel profondo i sistemi di *Welfare*, indeboliti – principalmente, ma non solo - da tagli orizzontali della spesa pubblica. In particolare, ciò è avvenuto riversandosi sulla tutela dei diritti fondamentali, causando diversità sotto il profilo dei livelli di garanzia dei diritti sociali, compromettendo la loro effettività, accentuando di conseguenza ulteriormente il divario sociale.

Infatti, il tradizionale paradigma che vede il diritto europeo privilegiare il mercato e la concorrenza, lasciando ai singoli Stati membri l'effettiva garanzia della sicurezza sociale dei propri cittadini, ha evidenziato la debolezza dell'intero sistema, soprattutto in situazioni di crisi economica. Questo impianto, infatti, sembra di fatto ostacolare l'elaborazione di soluzioni comuni per superare il conflitto tra diritti economici e diritti sociali, determinando, da un lato, l'arretramento del modello sociale europeo e, da altro lato, uno svilimento proprio dei diritti sociali riconosciuti nei singoli Stati, vista anche la loro contenuta discrezionalità nelle scelte politiche di bilancio.

In questo contesto, si inserisce l'emergenza sanitaria da Covid-19 del 2020 che ha causato una nuova crisi economica e sociale di carattere globale, una crisi rapida e che ha colpito innanzitutto i Paesi più industrializzati ed economicamente più avanzati e che ha visto nell'adozione da parte dell'Unione europea del *Next Generation EU*<sup>25</sup> un momento di svolta<sup>26</sup>, l'assunzione di una postura inedita rispetto agli interventi della crisi precedente, e anche rispetto all'intero processo di integrazione.

Non vi è dubbio che gli elementi di novità siano stati numerosi e sostanziali.

Infatti, il *Next Generation EU*, oltre a prevedere un intervento integralmente europeo di risoluzione di una crisi, e non un'azione di imposizione di vincoli agli Stati membri, ha generato la creazione di uno *stock* di

---

<sup>24</sup> L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Torino, 2019, p. 1.

<sup>25</sup> Regolamento (UE) 2020/2094 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19.

<sup>26</sup> In questi termini, F. COSTAMAGNA, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, in *I Post di AISDUE*, III, [aisdue.eu](http://aisdue.eu), Sezione Atti convegni AISDUE, n. 3, 15 dicembre 2021, il quale sottolinea che «vi è chi, nell'imminenza della sua adozione, ha parlato di momento Hamiltoniano per il processo di integrazione europea».

debito comune, fino ad arrivare a modalità di erogazione delle risorse, non più soltanto attraverso un sistema di prestiti, ma anche tramite sovvenzioni.

Questa decisione, insieme alla sospensione contingente delle regole del Patto di Stabilità e Crescita<sup>27</sup>, ha tradotto in termini concreti ed effettivi il concetto di solidarietà interstatale<sup>28</sup>, in un periodo di estrema difficoltà come quello rappresentato dall'emergenza sanitaria, e soprattutto determinando un totale cambio di prospettiva rispetto all'approccio di rigore ed *austerità* tenuto durante la crisi economica dei debiti sovrani del 2011, poco incline a porre attenzione alle politiche sociali anzi, condizionandone gli sfumati contorni.

Dunque, alla luce di ciò, la crisi pandemica ha confermato la necessità di un capitalismo “dal volto umano”, plasmato attraverso un rilancio dell'intervento pubblico come motore per orientare i rapporti di mercato verso l'interesse generale<sup>29</sup>, configurando l'azione finalizzata ad una crescita sostenibile e incentrata sull'implementazione dei diritti sociali, tradizionalmente di matrice (quasi) esclusivamente nazionale.

Questo slancio europeo appena descritto viene necessariamente influenzato da una serie di sfide impreviste e senza precedenti successivamente all'adozione, nel 2020, del bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027: dalla ripresa della migrazione dopo la pandemia, all'accelerazione dell'inflazione e dei tassi d'interesse, alla guerra in Ucraina a seguito dell'invasione russa, con tutto ciò che ne è derivato e deriva ancora oggi. Il bilancio dell'Unione europea ha contribuito in modo determinante a far fronte alle molteplici emergenze, ha però spinto le sue risorse al punto di esaurimento, ostacolando la capacità di risolvere le sfide più urgenti.

Alla luce di questo quadro, e affinché il bilancio europeo potesse ancora permettere di conseguire gli obiettivi più rilevanti, ne è stata approvata la prima revisione<sup>30</sup>, aumentandone le risorse disponibili per il

---

<sup>27</sup> In particolare, con la COM(2020) 123, 20/03/2020, *Comunicazione della Commissione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, si è deciso di congelare la procedura di infrazione per il superamento della soglia percentuale del rapporto deficit/Pil nella valutazione di conformità alle disposizioni dettate dal Patto, con il fine di garantire agli Stati membri spazi di manovra per politiche fiscali espansive e, pertanto, fronteggiare anti-ciclicamente lo *shock* simmetrico causato dalla pandemia. Il tutto è avvenuto mediante l'attivazione, per la prima volta, della clausola di salvaguardia generale (*General Escape Clause*) inserita nel PSC.

<sup>28</sup> P. MANZINI, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea: un panorama “costituzionale”*, in L. MANDERIEUX, M. VELLANO (eds.), *Etique globale, benne governance et droit international économique*, Torino, 2017, p. 137.

<sup>29</sup> Così M. MAZZUCATO, *Non sprechiamo questa crisi*, Roma, 2020, p. 6 ss.

<sup>30</sup> La modifica del QFP ad opera del Regolamento (UE) 2024/765, recante modifica del Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, introduce tre rilevanti modifiche al bilancio originario UE, come ben evidenziato da F. FABBRINI, *La revisione del bilancio dell'Unione Europea*, in *Centro Studi sul Federalismo*, n. 287, 11 marzo 2024. In particolare, l'intervento di modifica aumenta i capitoli di spesa in alcune politiche europee con un bilancio addizionale di oltre dieci miliardi di euro. Questo incremento di risorse consente – tra l'altro – la creazione della Piattaforma europea per le tecnologie strategiche (STEP), un nuovo programma finalizzato ad aumentare la resilienza e l'innovazione tecnologica dell'UE; inoltre, la revisione del QFP istituisce un nuovo strumento speciale per far fronte ai costi addizionali di servizio del debito comune europeo, causati dall'incremento dei tassi di interesse; infine, è stato approvato lo Strumento per l'Ucraina – Ukraine Facility finalizzato

periodo 2024-2027, con una quota considerevole a favore dell'Ucraina, a conferma del fatto che la guerra costituisce uno dei principali fattori di accelerazione dell'integrazione fiscale europea, a scapito, ovviamente di altri.

Oltre a ciò, la crisi geopolitica aggravata dai recenti sviluppi del conflitto in Ucraina ha portato la Commissione europea a presentare un audace progetto orientato al rapido riarmo dei suoi membri a garanzia di pace e sicurezza, prevedendo l'utilizzo di fondi pubblici degli Stati per investimenti nella difesa nazionale e quindi, di conseguenza, anche in quella europea<sup>31</sup>, con il dichiarato monito di «investire nella difesa e adottare un approccio proattivo alla sicurezza»<sup>32</sup>. Per fare questo, il piano prevede, tra le sue misure più rilevanti *in primis*, la creazione di un nuovo strumento specifico per l'Azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) che consenta alla Commissione di raccogliere fino a 150 miliardi di euro sui mercati dei capitali, per aiutare gli Stati membri che ne faranno richiesta – in forma di prestito a lunga scadenza – ad aumentare rapidamente e in modo sostanziale gli investimenti nelle capacità di difesa dell'Europa; inoltre, il piano prevede che gli Stati possano attivare la clausola di salvaguardia nazionale prevista dal Patto di Stabilità e Crescita, e quindi scorporare le spese dedicate alla difesa dai vincoli sul *deficit*, eliminando così la possibilità di incorrere nella procedura per debito eccessivo e quindi consentendo di spendere più risorse per questa finalità<sup>33</sup>; è prevista, infine, anche la possibilità di rendere più flessibili gli strumenti di finanziamento della politica di coesione per consentire maggiori investimenti nel settore della difesa.

E dunque, l'obiettivo, pur oggi davvero molto difficile da conseguire per i motivi appena evidenziati e per il reindirizzamento della spesa pubblica europea, dovrebbe tendere ad un robusto investimento di risorse su diritti sociali autenticamente europei per una loro profonda affermazione (sempre più necessaria), e alla concreta possibilità di prevedere, entro la cornice del processo di integrazione, una Unione sociale che rappresenti un pilastro imprescindibile al fianco di quelli già saldamente previsti dall'evoluzione dell'ordinamento sovranazionale, capovolgendo la natura complementare dell'azione sociale europea rispetto a quella svolta da parte degli Stati membri nazionali<sup>34</sup>.

---

a sostenere l'Ucraina nella guerra di difesa contro la Russia e a preparare la sua adesione all'UE, aumentando in modo rilevante l'ammontare di finanziamenti così da diventare la componente più consistente della revisione del QFP.

<sup>31</sup> La Commissione europea, il 19 marzo 2025, ha presentato il *Libro Bianco sulla difesa europea – Preparati per il 2030*, che delinea un nuovo approccio alla difesa e individua il fabbisogno di investimenti, e il *Piano ReArm Europe - Preparati per il 2030* (già annunciato il 4 marzo 2025) che rafforza le capacità di difesa paneuropee con nuovi strumenti finanziari.

<sup>32</sup> Discorso della Presidente della Commissione Ursula von der Leyen in occasione della presentazione del *Libro Bianco sulla difesa europea – Preparati per il 2030* e del *Piano ReArm Europe - Preparati per il 2030*, Bruxelles, 19 marzo 2025.

<sup>33</sup> Al fine di salvaguardare la sostenibilità del bilancio, lo scostamento si limiterà ad aumentare la sola spesa per la difesa fino ad un massimo dell'1,5% del PIL per ogni anno di attivazione della clausola di salvaguardia nazionale e per un periodo di massimo 4 anni.

<sup>34</sup> F. VANDENBROUCKE, *The Idea of a European Social Union: A Normative Introduction*, in F. VANDENBROUCKE, C. BARNARD, G. DE BAERE, *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge, 2017, pp. 3 ss.

### 3. Le difficoltà di costruzione normativa dei diritti sociali nel processo di integrazione europea

Per far emergere le complesse problematiche sottese al compimento del processo di integrazione europea in tutte le sue necessarie dimensioni (e quindi, ancora di più in quella sociale), è importante ripercorrere l'itinerario della costruzione del modello sociale europeo (e quindi la previsione di diritti sociali) a partire dagli anni '50 del secolo scorso ad oggi, e quali sono gli strumenti che sono stati messi a punto per fondarlo ed implementarlo, parallelamente a quelli ideati per far fronte alle crisi economiche.

Il secondo dopoguerra, come noto, ha determinato, attraverso l'approvazione di nuove Costituzioni, il superamento dello Stato liberale così come si era manifestato dal XIX secolo in poi. Il risultato è stato quello che viene definito Stato sociale. Ci si allontana quindi progressivamente dalla “nozione inutile” di cui parlava M.S. Giannini<sup>35</sup>, in quanto mutano profondamente i compiti dello Stato, che comincia ad esercitare una serie di azioni positive, al fine di ridurre le disparità sociali, reddituali e anche territoriali.

In questo senso, il principio di uguaglianza trova una nuova dimensione, delineando non solo una parità di condizioni d'accesso, ma ponendo in campo anche piani e programmi dello Stato volti a determinare un'uguaglianza in senso sostanziale.

Tali azioni, come sostenuto da noti costituzionalisti, «sono naturalmente fondate sulla capacità redistributiva fiscale dello Stato stesso e vanno contemplate anche nel quadro costituzionale dei diritti fondamentali relativi ai rapporti economici. Si deve quindi ritenere che ormai la nozione di Stato sociale descriva sotto il profilo giuridico la realtà della forma di Stato europea contemporanea, avendo marcato un profondo distacco dalla forma di Stato liberale che aveva caratterizzato la fase storica precedente»<sup>36</sup>.

Si può dunque parlare di una diffusione dei *Welfare States* in Europa nel dopoguerra, anche se è difficile individuare un modello sociale unico, tanto che il rilievo odierno riconosciuto ai diritti sociali è, come vedremo, frutto di un tortuoso itinerario, che, superando ostacoli e passaggi critici di vario genere, ha portato a esiti non del tutto scontati. È comunque importante sottolineare, come ci ricorda N. Bobbio, che l'età dei diritti è stata, soprattutto a partire dalla metà degli anni '60 del secolo scorso, la stagione dei diritti sociali<sup>37</sup>, affermatasi come vedremo anche nel processo di integrazione europea, seppur con fatica. Accanto alle Costituzioni moderne e accanto alla tradizione costituzionale del *Welfare State* europeo<sup>38</sup>, nel dopoguerra comincia il percorso che trova nel Trattato di Roma del 1957 una sua prima formulazione.

---

<sup>35</sup> M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Il Politico*, vol. 42, n. 2, 1977, p. 205 ss.

<sup>36</sup> P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *federalismi.it*, 14 settembre 2018, p. 4.

<sup>37</sup> N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1990, p. XIII. Inoltre, sempre Bobbio in *Sui diritti sociali*, 1996, in ID. *Teoria generale della politica*, a cura di M. BOVERO, Torino 1999, p. 464, traccia un quadro sintetico ma esaustivo dei diritti sociali, della loro importanza per la società, e del loro rapporto con le altre classi di diritti, sottolineando che «ciò che caratterizza un diritto sociale, a differenza di un diritto di libertà, è che esso è riconosciuto e protetto non solo nell'interesse primario dell'individuo, ma anche nell'interesse generale della società di cui l'individuo fa parte».

<sup>38</sup> M. PIGNOCCHI, *Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e le tradizioni costituzionali degli Stati membri. Verso una protezione sociale europea*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna on line*, n. 1, 2024, p. 282

L'obiettivo dichiarato del legislatore europeo, tuttavia, non era quello di garantire un elevato tasso di socialità, bensì quello di eliminare le disparità di trattamento che potevano ostacolare l'istituzione ed il buon funzionamento del mercato unico. Data, quindi, la differenza tra le Costituzioni nazionali dense di affermazioni di principio e i Trattati europei ampiamente lacunosi sul punto, la dottrina ha messo in contrapposizione i diritti sociali, protetti a livello statale, e le libertà economiche, sancite dalle fonti primarie sovranazionali, evidenziando la matrice originariamente economicistica della dimensione europea<sup>39</sup>. Tale impronta d'altra parte discendeva direttamente dall'iniziale divisione di competenze tra le neo-nate istituzioni comunitarie e le Costituzioni nazionali già esistenti: da un lato, le libertà economiche e il mercato comune, e dall'altro, le politiche di *Welfare*<sup>40</sup>.

Tuttavia, il silenzio dei Trattati originari sulla matrice sociale durò solo fino agli anni '70, momento a partire dal quale si prese atto dell'esistenza dei diritti sociali e si avvertì con maggiore urgenza quindi l'esigenza di predisporre una politica sociale europea. In questo scenario anche la coesione economica e sociale divenne un obiettivo primario delle Istituzioni europee attraverso il quale controbilanciare gli squilibri del mercato all'interno degli Stati membri meno sviluppati e a ridurre le disuguaglianze tra le diverse regioni europee. Essa, tuttavia, verrà inserita tra le politiche di competenza comunitaria solo con il successivo Trattato di Maastricht, i cui articoli da 130A a 130B (in seguito artt. 158-62 TCE) estesero ulteriormente le prerogative europee in materia sociale, prevedendo anche misure per l'attuazione della Carta sociale europea del 1961 e della Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, firmata nel 1989<sup>41</sup>.

La svolta avvenne qualche anno dopo, ad Amsterdam, con l'inclusione dell'Accordo sulla Politica Sociale al Trattato<sup>42</sup>, grazie anche al rinnovato slancio che il progetto di integrazione europea aveva trovato, avendo in quel momento anche come chiaro obiettivo l'Unione economia e monetaria.

L'adozione, poi, nel 2000 a Nizza della Carta dei diritti fondamentali segna un ulteriore passo in avanti nell'affermazione dei diritti in Europa. Gli sviluppi così raggiunti verranno poi ulteriormente confermati

---

<sup>39</sup> A. M. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, cit. p. 12.

<sup>40</sup> G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 4 2016.

<sup>41</sup> Sul punto, S. GAMBINO, *Costituzione, integrazione europea e crisi economica: presente e futuro dei diritti sociali*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1, 2019, p. 69, il quale evidenzia come «i primi costituenti europei avevano manifestato una fiducia eccessiva sul ruolo autopropulsivo del mercato e sulla relativa capacità di creare condizioni sociali adeguate nella direzione della coesione e della integrazione sociale ed economica».

<sup>42</sup> L'Accordo sociale, precedentemente allegato al Trattato di Maastricht, viene ora integrato nel Trattato di Amsterdam ed esteso a 15 paesi (Titolo XI artt. 136-145 TCE). Sebbene rimanga invariata la ripartizione fra le materie soggette all'unanimità e quelle soggette alla maggioranza qualificata, rappresenta chiaramente una novità la creazione di una base giudica relativa alla parità tra donne e uomini (art. 141 TCE) e l'introduzione del voto a maggioranza qualificata in materia di lotta all'esclusione sociale. Con l'inserimento del Titolo IV, relativo alle politiche di immigrazione e di asilo, la competenza in queste materie viene comunitarizzata e quindi non più riservata ad un accordo intergovernativo. Infine, il nuovo articolo 13 TCE (ex articolo 6A) garantisce una maggiore tutela contro ogni forma di discriminazione, in contrasto alle quali il Consiglio è autorizzato a prendere i necessari provvedimenti, deliberando all'unanimità..

in occasione del Trattato di Lisbona, con il riconoscimento ad opera dello stesso di valore vincolante alle norme contenute nella Carta di Nizza. D'altra parte, sembra evidente che alla base del Trattato di Lisbona vi fosse la volontà di superare l'eccessiva fiducia originariamente riposta nel benessere garantito dal mercato, in luogo della necessità di positivizzare i diritti sociali. Tuttavia, se è pur vero che i nuovi Trattati contengono riferimenti ai diritti fondamentali (anche sociali, appunto), si tratta comunque di un approccio profondamente diverso da quello delle Costituzioni nazionali. Infatti, la previsione e la protezione dei diritti sociali a livello sovranazionale appare indiretta e puramente eventuale, in quanto i vincoli riconosciuti non sono connessi direttamente alla difesa di alcuni diritti sociali, ma sono giudicati rilevanti nella misura in cui essi siano riconducibili ad interessi pubblici collegati all'attuazione di determinate politiche europee<sup>43</sup>.

Ciononostante, il Trattato di Lisbona ha assegnato all'Unione obiettivi chiari e ambiziosi in campo sociale, pur con competenze limitate rispetto a quelle degli Stati membri in questo ambito: la promozione dell'occupazione e di alti livelli di protezione, inclusione e non discriminazione, giustizia sociale, uguaglianza tra donne e uomini, solidarietà tra generazioni e diritti dei bambini (art. 3 TFUE). E ancora, coesione economica, sociale e territoriale e solidarietà tra gli Stati membri sono stati ugualmente indicati in modo esplicito. Il Trattato di Lisbona è stato, quindi, salutato come il punto più rilevante del lungo processo di apertura reciproca e convergenza tra Stati membri, considerato, allo stesso tempo, un possibile trampolino di lancio «per un ulteriore rafforzamento di questo processo, economicamente vantaggioso, socialmente e politicamente sostenibile»<sup>44</sup>, ma cui non è evidentemente seguita una organizzazione istituzionale ed un rinnovato riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri che sancisca definitivamente un sistema di diritti sociali sovranazionali.

Stante questo quadro e in questo frangente evolutivo, è necessario tuttavia evidenziare come la crisi economica iniziata negli USA nel 2008, e successivamente allargatasi all'Unione europea a partire dal 2011, ha segnato un'altra battuta d'arresto per la costruzione del modello sociale europeo a causa dei vincoli di finanza pubblica dell'Unione europea e le misure di *austerity* introdotte in molti Stati membri dell'Eurozona. Qual è stato il risultato di tutto ciò? Ebbene, è chiaro, come già evidenziato, che quando si tratta di tagliare la spesa i primi terreni che più facilmente e velocemente possono venire incisi sono proprio quelli oggetto di prestazioni e sussidi.

---

<sup>43</sup> S. GARBEN, *Balancing fundamental social and economic rights in the EU: in search of a better method*, in B. VANHERCKE-D. GHAILANI-S. SPASOVA-P. POCHE (a cura di), *Social Policy in the European Union 1999-2019: the long and winding road*, Brussels, ETUI, pp. 57 ss.

<sup>44</sup> M. FERRERA, *Si può costruire una Unione sociale europea?* in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2018, p. 567.

Una prima timida risposta a questo è venuta dall'approvazione nel 2017 del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali<sup>45</sup> volto a rimettere al centro il tema dei diritti sociali stessi, dimostrando che non è più, e non solo, il mercato il vero *centro* del processo di integrazione europea, determinando così anche il superamento della concezione del cittadino europeo come *homo oeconomicus*<sup>46</sup>.

In questa prospettiva, il Pilastro stabilisce 20 principi e diritti essenziali per garantire nell'Europa del XXI secolo mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti. Esso insieme al Documento sulla dimensione sociale dell'Europa (redatto nello stesso anno), costituiscono un punto di partenza per una maggiore attenzione al benessere dei cittadini ed agli scenari di potenziamento del modello sociale europeo<sup>47</sup>.

Il Pilastro sin dal principio avrebbe, tuttavia, dovuto essere riempito di contenuti, in particolare attraverso lo stanziamento di adeguate risorse di bilancio, per consentire l'effettivo perseguimento degli obiettivi dichiarati. In questo senso, il Pilastro sociale, se efficacemente attuato, avrebbe potuto contribuire a “rendere saldo” uno dei tradizionali “zoccoli duri” del processo di integrazione europea.

Tuttavia, anche quest'iniziativa, inizialmente, è stata priva del coraggio necessario per far fare un salto di qualità all'Unione europea in questo ambito, ed anzi ha rappresentato addirittura un passaggio a ritroso rispetto all'itinerario tortuoso culminato con il Trattato di Lisbona e con la vincolatività della Carta. Quindi, come criticamente sottolineato, «nell'istituire il Pilastro, la Commissione si è affidata essenzialmente a strumenti non vincolanti, i più significativi dei quali sono, da un lato, la raccomandazione 2017/761 e, dall'altro, l'atto di proclamazione inter-istituzionale (congiuntamente a Consiglio e Parlamento europeo), che ha concluso solennemente il vertice sociale di Göteborg del novembre 2017»<sup>48</sup>. Da quanto appena detto deriva che le due colonne portanti del Pilastro – se è consentito affidarsi ad un'altra metafora architettonica – sono due misure di *soft law*: una tipica, ovvero la raccomandazione ai sensi dell'art. 292 del TFUE; l'altra atipica, sebbene certo non sconosciuta al variegato repertorio di fonti attraverso cui ha preso forma lo specifico sistema di protezione dei diritti (sociali) fondamentali dell'Unione europea.

---

<sup>45</sup> COM(2017) 250 del 26 aprile 2017, *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*. Sul tema del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali copioso è stato il dibattito in questi anni. Tra gli altri, si vedano in particolare, G. ALLEGRI, *Per una European Social Union. Dal pilastro europeo dei diritti sociali a un Welfare multilivello?*, in *CSE Working Papers*, n. 19/04, 2019, pp. 4 ss., A.O. COZZI, *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2018, pp. 516 ss., S. GARBEN, *The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?*, in *European Constitutional Law Review*, n. 14, 2018, pp. 201 ss., S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2018, pp. 557 ss.

<sup>46</sup> P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit. p. 8.

<sup>47</sup> G. ALLEGRI, *Per una European Social Union, Working Paper del Centro Studi Europei*, n. 19, 2019.

<sup>48</sup> S. GIUBBONI *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., p. 561-562.

E non solo: data la natura giuridica del Pilastro i principi e i diritti in cui si sostanzia non sono dunque direttamente applicabili; essi devono essere tradotti in azioni specifiche o in atti normativi distinti al livello appropriato, che è essenzialmente quello degli Stati membri.

Il modello che emerge è, dunque, quello di un sistema europeo che protegge solo in misura indiretta ed eventuale la sfera sociale dei cittadini, in quanto non dotato di una competenza specifica, ma solo concorrente e di coordinamento. Questo chiaramente accade anche perché, da una parte, la tutela dei diritti sociali prevede un'azione positiva del soggetto pubblico, la quale necessita di una copertura di spesa importante, che è difficile da sostenere per l'Unione Europea, dall'altra (e collegata a questa) c'è la volontà degli Stati membri di mantenere la competenza in capo a tali ambiti anche data la diversità dei propri modelli di riferimento.

Alla luce di questo quadro critico, nonostante la Commissione avesse già iniziato a tradurre nella pratica i principi del Pilastro anche alla luce del mutamento di indirizzo politico volto a rafforzare gli obiettivi economici dell'Unione con quelli di matrice sociale<sup>49</sup>, il 4 marzo 2021 ha lanciato il Piano di azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali con l'obiettivo (ed il tentativo) di concretizzare, tramite azioni specifiche<sup>50</sup>, la propria ambizione di un'Europa sociale forte, che concentri la propria attenzione su obiettivi quali occupazione e competenze per il futuro e apra la strada a una ripresa socioeconomica equa, inclusiva e resiliente da conseguire entro il 2030<sup>51</sup>. Questa ambizione è stata ribadita con la dichiarazione di Porto dell'8 maggio del 2021 e dal Consiglio europeo del 25 giugno dello stesso anno, all'interno dei quali è stato espresso l'intento di garantire una ripresa inclusiva, in cui occupazione, competenze e riduzione della povertà siano al centro dell'azione politica dell'UE.

A rafforzare il percorso intrapreso dalle Istituzioni europee con le misure di attuazione del Pilastro, si aggiunge la Dichiarazione sul futuro del Pilastro Europeo dei Diritti sociali, firmata al vertice europeo di La Hulpe il 16 aprile 2024, nelle cui premesse è rimarcato con evidenza come gli investimenti nello Stato

---

<sup>49</sup> Questo mutamento è auspicato anche in dottrina affinché si radichi un bilanciamento tra la tutela delle libertà economiche e la tutela dei diritti sociali: vedi A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in *federalismi.it*, 4, 2018, D. SIECKEL, *Dove porta il pilastro europeo dei diritti sociali*, Roma, 2018, p. 7-8, e più recentemente M. PIGNOCCHI, *Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e le tradizioni costituzionali degli Stati membri. Verso una protezione sociale europea*, cit., p. 289.

<sup>50</sup> Il Piano di azione per l'attuazione del Pilastro (COM(2021) 102) fissa tre obiettivi principali da raggiungere in tutta l'Unione europea entro il 2030: un tasso di occupazione di almeno il 78% nell'UE, una partecipazione di almeno il 60% degli adulti a corsi di formazione ogni anno, una riduzione del numero di persone a rischio di esclusione sociale o povertà di almeno 15 milioni. Il 16 giugno 2022 i ministri dell'Occupazione e degli affari sociali dei paesi dell'UE hanno presentato i loro obiettivi nazionali.

<sup>51</sup> In merito all'attuazione del Pilastro, si segnala che sono state adottate numerose iniziative legislative, come ad esempio la direttiva sui salari minimi adeguati (Dir.(UE) 2022/2041), quella sui lavoratori su piattaforma e quella sulla protezione dei lavoratori dall'amianto, ma anche la direttiva relativa alla comunicazione societaria sulla sostenibilità e il regolamento sul lavoro forzato, o ancora la direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'UE, la direttiva sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro tutte misure che "riguardano il mercato unico ma hanno conseguenze concrete sull'attuazione di standard sociali elevati".

sociale rappresentino una garanzia per la resilienza economica a fronte delle avversità. come riforme e investimenti sociali ben concepiti possono avere un impatto positivo sulla crescita economica, potenziando il capitale umano e aumentando gli incrementi di produttività e l'offerta di lavoro, contribuendo al progresso sociale<sup>52</sup>.

Alla luce di quanto detto, il tentativo di attuazione e rilancio del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali rappresenta una nuova ed ulteriore opportunità per l'Europa di aggiornare il proprio *corpus* di norme, affrontando allo stesso tempo con successo le trasformazioni indotte dai nuovi sviluppi a livello sociale, tecnologico ed economico e dalle evidenti e diversificate conseguenze della pandemia. Infatti, i programmi di ripresa e resilienza adottati a seguito della crisi sanitaria che ha preso avvio nel 2020 sono intervenuti come elemento propulsore di politiche da tempo necessarie, rispetto alle quali l'*austerità* si poneva soltanto come un ostacolo<sup>53</sup>, delineando un modello sociale a maglie larghe rispetto a quello previsto dalle Costituzioni nazionali<sup>54</sup>. In questo senso, e ciò che qui rileva, reagire alla crisi con una inedita spinta di matrice solidaristica è stata, come detto, una vera e propria inversione a U da parte dell'Unione europea, spinta oggi messa in seria discussione dai recenti sviluppi della guerra in Ucraina che ha portato la Commissione europea a prendere un impegno per maggiori investimenti nella difesa ed a spingere per un più ampio coinvolgimento dell'Unione europea nella sicurezza.

#### **4. Il quadro degli strumenti europei per l'implementazione dei diritti sociali**

Alla luce di queste nuove spinte sarebbe impreciso descrivere l'Europa sociale esclusivamente come un sistema *in potenza* e non anche, seppure molto limitatamente, *in atto*.

Volendo seguire la tradizione di Max Weber, la teoria politica considera in generale i diritti come fonti di potere (le cd. *Machtquellen*)<sup>55</sup>. Esistono tre tipi distinti di fonti di potere che sostengono l'effettivo esercizio di qualsiasi diritto. In primo luogo, vi sono fonti normative. In secondo luogo, vi sono fonti coercitive. In terzo luogo, vi sono risorse strumentali, ovvero la disponibilità di condizioni pratiche per un pieno esercizio dei diritti. Mentre è essenzialmente il secondo tipo di fonti (quelle legali-coercitive) a rendere forti i diritti, nelle società liberal-democratiche contemporanee non dobbiamo sottovalutare l'importanza degli altri due tipi: le fonti normative che operano a livello ideale e motivazionale, mentre le fonti strumentali che agevolano l'attuazione e applicazione dei diritti.

---

<sup>52</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione di La Hulpe sul futuro del pilastro europeo dei diritti sociali*, n. 10676/24.

<sup>53</sup> M. F. DE TULLIO, *La ripresa è per tutti o per pochi nell'Europa post-pandemica?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2022, p. 144.

<sup>54</sup> F. SALMONI, *Le politiche di austerità e i diritti sociali nel processo di integrazione europea*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2019, p. 155.

<sup>55</sup> Si veda la sintesi del pensiero weberiano in M. FERRERA *Teoria empirica della politica e diritti sociali*, in *Ragion pratica*, n. 2, 2016, p. 477, nonché ID., *Si può costruire una Unione sociale europea?* cit., p. 575.

Infatti, in questo senso – come abbiamo già notato -, l’Unione dalla metà degli anni ’80 esercita funzioni di supporto rispetto agli Stati Membri (nonché agli attori locali) nel perseguire obiettivi di carattere sociale (ma non solo), attraverso l’uso delle risorse dei fondi europei previsti dai cicli di programmazione finanziaria pluriennali, tra cui rilevanti sono i fondi volti ad un’azione sovranazionale nel campo della protezione sociale: il Fondo Sociale Europeo, il Fondo Europeo per l’adeguamento alla Globalizzazione e il più recente *Next Generation EU*.

Nel primo caso parliamo di uno strumento, previsto sin dalla firma dei Trattati di Roma del 1957, che ha sempre avuto come punto nevralgico l’occupazione, anche se nel corso del tempo ha cambiato più volte principi e obiettivi, e per queste ragioni è stato uno strumento fondamentale nel perseguire le finalità più variegate in campo sociale.

Dal nuovo ciclo di programmazione 2021-2027, infatti, il FSE ha implementato la sua sostanza non soltanto cambiando denominazione (diventando FSE+)<sup>56</sup> con una chiara funzione di *re-branding* dello strumento, ma ampliando le sue ambizioni e la sua capacità finanziaria. *In primis*, il Fondo, nella sua nuova veste, è uno dei capisaldi della ripresa socioeconomica dell’Unione europea dalla crisi pandemica, che ha invertito i progressi compiuti nella partecipazione al mercato del lavoro, mettendo anche a dura prova i sistemi scolastici e sanitari e facendo aumentare le disuguaglianze. Nell’ambito della politica di coesione, il Fondo proseguirà inoltre la sua missione di sostegno alla coesione economica, territoriale e sociale nell’UE, riducendo le disparità tra gli Stati membri e le regioni. In secondo luogo, le modifiche hanno previsto un accorpamento di più strumenti (il FSE, Iniziativa per l’occupazione giovanile, il Fondo di aiuti europei agli indigenti, il Programma di occupazione e di innovazione sociale e il Programma europeo per la salute) per promuovere azioni più coordinate e trasversali evitando accavallamenti o sovrapposizioni, semplificando, dunque, anche le procedure e l’accessibilità. Inoltre, tra gli obiettivi principali del FSE+ è prevista l’implementazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, citato in precedenza<sup>57</sup>, mostrando come il collegamento tra il primo e il secondo sia particolarmente stringente, sia su un piano concettuale che di effettiva implementazione.

E’ poi importante rilevare che per il bilancio 2021-2027, nonostante le previsioni non ottimistiche durante il periodo di negoziazione, la quota di rilevanza del FSE+ rispetto alla generale politica di coesione sale dal 23% al 27%, avendo a disposizione circa 96 miliardi di euro.

---

<sup>56</sup> Sul punto si veda il Regolamento (Ue) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante *Disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti*.

<sup>57</sup> Cfr. G. CENTURELLI *Next Generation EU» e fondi strutturali. L’evoluzione dei sistemi di gestione e controllo ed elementi di semplificazione nel periodo 2021-2027*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 35(1), 2022, p. 40.



In questa cornice, si collocheranno gli Stati membri per vedere come le macro aree di intervento del FSE+ (occupazione, questioni sociali, istruzione e competenze in tutta l'UE) potranno declinarsi e trovare effetti di massima efficacia. Infatti, la quasi totalità dei fondi verrà utilizzata tramite una gestione concorrente secondo la quale i singoli Stati membri attueranno i programmi e i progetti previsti dal FSE+ in accordo e coordinamento con la Commissione Europea.

Chiaramente il FSE+ continuerà ad interfacciarsi con gli altri fondi e strumenti di finanziamento sovranazionali; in particolare manterrà la forte relazione con il Fondo Europeo per l'Adeguamento alla Globalizzazione, oggi denominato Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per i lavoratori in esubero (FEG)<sup>58</sup>, con l'obiettivo di supportare i lavoratori che hanno perso la propria occupazione per motivi riconducibili alla globalizzazione, attraverso iniziative di formazione e reinserimento lavorativo.

Il FEG si caratterizza per la flessibilità nella risposta e nella capacità di adattamento ai contesti in cui si cala, spesso riuscendo a ricollocare i lavoratori, grazie alla nuova formazione degli stessi, adatta ai nuovi contesti locali-globali. La capacità di adattamento e di modellazione sul caso specifico è sicuramente la cifra distintiva di questo strumento, che ha permesso alle istituzioni degli Stati membri di creare pacchetti formativi adattati alle necessità e alle aspettative dei lavoratori tenendo conto nel contempo delle esigenze professionali degli stessi, delle condizioni dei mercati del lavoro locali o regionali e del potenziale di riassorbimento dei settori considerati nonché dalla strumentazione di servizi e misure a disposizione a livello di singolo Stato Membro.

Visti gli ottimi risultati ottenuti dalla sua istituzione, per il periodo 2021-2027 il FEG ha una portata più generale, permettendo soprattutto di intervenire in caso di *shock* derivanti dalla transizione digitale e dall'automazione<sup>59</sup>, che hanno generato e probabilmente genereranno in futuro un forte mutamento dei sistemi economico-sociali.

È poi da considerare il ruolo giocato da *Next Generation EU*, strumento che, come ricordato, è stato istituito per rispondere agli effetti della crisi pandemica, portando le risorse stanziare nel bilancio dell'Unione europea da 1000 a 1800 miliardi. È da notare come l'istituzione del *Next Generation EU* è stata possibile anche grazie al fatto che l'Unione Europea per la prima volta andrà direttamente sul mercato producendo debito europeo<sup>60</sup>, permettendo di sostenere gli Stati membri attraverso una parte di prestiti

---

<sup>58</sup> Regolamento (UE) 2021/691 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per i lavoratori espulsi dal lavoro (FEG) e che abroga il Regolamento (UE) n. 1309/2013.

<sup>59</sup> L. PASQUI *Employment Crises, Digital Transition and Territorial Context: The Case of the European Globalisation Adjustment Fund for Displaced Workers (EGF)*, in *Italian Labour Law E-Journal*, n. 15(2), 2022, pp.157-171.

<sup>60</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

e una parte di sussidi, garantendo, da un lato, una maggiore stabilità economica e, dall'altro, supportando gli Stati gravati da un alto debito pubblico.

Per quanto riguarda la politica sociale, è interessante notare come una parte del *Next Generation EU* sia proprio dedicata alle misure di risposta sociale agli effetti che la crisi pandemica ha generato. In particolare, si fa qui riferimento al programma React-EU (50,6 miliardi di euro stanziati)<sup>61</sup> che ha l'obiettivo di perseguire una crescita verde, digitale e resiliente. I suoi fondi saranno quindi ripartiti tra il FESR (Fondo europeo per lo sviluppo regionale), il FEAD (Fondo di aiuti europei agli indigenti) e, il già citato FSE+ nella misura, quindi, di risorse aggiuntive ed erogate nel biennio 2021-2022.

Queste ultime si pongono l'obiettivo principale di preservare posti di lavoro tramite regimi di riduzione dell'orario, il sostegno alle categorie considerate più fragili come giovani e persone vulnerabili, nonché investimenti a favore della crescita e sviluppo delle competenze.

Infine, anche rispetto al programma *Next Generation EU* è significativo considerare come i prestiti e le sovvenzioni concessi agli Stati membri siano stati declinati in Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR), i quali, sono stati evidentemente influenzati dai 5 ambiti indicati a livello europeo, *Un futuro più verde, Un futuro più digitale, Un futuro più sano, Un futuro più forte, Un futuro più uguale*<sup>62</sup>.

Ancora una volta, dunque, diventa sempre più complesso discernere in maniera chiara le politiche sociali di stampo esclusivamente nazionale da quelle di matrice europea, mostrando, d'altra parte, un diverso rapporto tra Unione Europea e Stati membri in riferimento alle normative di finanza pubblica.

Infatti, vale la pena riprendere la già sottolineata distanza tra l'intervento sovranazionale negli anni successivi alla crisi del 2008, da quello, invece, degli anni della crisi pandemica. Se, nel primo caso, l'orientamento è stato quello di limitare la libertà in campo di finanza pubblica ai singoli governi nazionali<sup>63</sup> con inevitabili ricadute sul piano della protezione e garanzia dei diritti sociali, nel secondo, invece, sono state impiegate una serie di misure volte al contenimento degli effetti sociali più negativi: si pensi alla sospensione del Patto di Stabilità e Crescita<sup>64</sup>, al Quadro Temporaneo in materia di aiuti di

---

<sup>61</sup> Regolamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU).

<sup>62</sup> Nel caso del PNRR italiano le 6 missioni sono state definite come segue: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca; Inclusione e coesione; Salute.

<sup>63</sup> Sia permesso qui il rinvio a C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, Padova, CEDAM, 2013.

<sup>64</sup> COM (2020) 123, *Attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita*.

Stato<sup>65</sup>, così come al programma SURE<sup>66</sup>, volto al sostegno dei lavoratori che hanno subito gli effetti delle chiusure (in Italia si è tradotto in un supporto finanziario per la Cassa Integrazione).

Tuttavia, un maggiore coinvolgimento europeo sul piano della definizione delle politiche sociali pone una serie di questioni rilevanti circa l'implementazione di tali interventi sul piano nazionale. Infatti, è stato fatto notare come il *NextGeneration EU*, a differenza dei fondi strutturali tradizionali, non abbia lo stesso impianto rispetto al coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali<sup>67</sup>; al contrario il programma europeo per la ripresa post-pandemica si è concentrato in maniera prevalente su una relazione con i governi degli Stati membri, i quali hanno avuto il compito di redigere i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR), per i quali, tuttavia, il coinvolgimento degli enti territoriali è stato scarso, quando non assente<sup>68</sup>.

Tale nuova dinamica riflette una maggiore centralizzazione europea della gestione delle risorse legate al *Next Generation EU*, rispetto a quanto normalmente previsto dalla normativa in materia di fondi strutturali e quindi al finanziamento tramite gli strumenti della politica di coesione<sup>69</sup>. Sul punto, infatti, è bene sottolineare come la capacità di spesa legata ai fondi abbia avuto numerose difficoltà e una notevole differenziazione territoriale sia tra Stati che tra Regioni nel corso dei passati cicli di programmazione<sup>70</sup>.

Tale aspetto diventa ancora più rilevante se si considera che nei prossimi anni le amministrazioni centrali e locali dei singoli Stati membri dovranno non solo gestire i fondi europei legati al Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, ma anche le risorse derivanti dal *NextGeneration EU* e declinate nei diversi PNRR, comportando un aggravamento dell'onere per le pubbliche amministrazioni<sup>71</sup>.

---

<sup>65</sup> COM(2020)1863, *Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*.

<sup>66</sup> Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, *che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19*.

<sup>67</sup> Cfr. P. BISCIARI, P. BUTZEN, W. GELADE, M. MELYN, S. VAN PARYS, *The EU budget and the Next Generation EU Recovery Plan: a game changer?*, in *NBB Economic Review*, n. 39, 2021; European Committee of the Regions (Cor) and the Council of European Municipalities and Regions (CEMR), *The involvement of municipalities, cities and regions in the preparation of the national Recovery and Resilience Plans: results of the CoRCEMR, targeted consultation*, 2021.

<sup>68</sup> Sul punto, si veda la ricerca svolta a livello europeo European Committee of the Regions (Cor) and the Council of European Municipalities and Regions (CEMR), *The involvement of municipalities*, cit., p. 4, dove si scrive «the principal barrier identified by respondents (13 respondents from 11 Member States) was a simple lack of willingness on behalf of the national government, which did not seek to involve subnational government representatives. In one Member State, the responsible ministry even explicitly told the organisation representing local and regional authorities that they did not want any outside involvement».

<sup>69</sup> Cfr. G. D'ARRIGO, P. DAVID, *Il Pnrr italiano: governance, management, capacità di spesa e riforma della PA*, in *Rivista Italiana di Public Management*, n. 4(2), 2021, p. 273.

<sup>70</sup> Cfr. J. BACHTLER, M. FERRY, F. GAL, *Financial implementation of European Structural and investment funds*, European Parliament's Committee on Budgets, 2018.

<sup>71</sup> A dimostrazione di quanto appena detto, si rileva, che per quanto riguarda il ciclo di programmazione 2021-2027, al 31 agosto 2024, quindi a metà ciclo, lo stato dell'arte degli impegni e dei pagamenti dei fondi strutturali presenta la seguente situazione: a fronte di uno stanziamento complessivo tra risorse europee e nazionali sui fondi FESR, FSE+, FEAMPA e JTF di € 75,054.62 mln ne sono stati allocati (c.d. valori impegnati) su progetti specifici € 12.582,3 mln (pari al 16,7%) e richieste domande di pagamento (c.d. valori spesi) di € 1.693,6 mln (pari al 2,3% del valore complessivo)<sup>71</sup>.

Inoltre, come sottolineato dalla Corte dei Conti Europea<sup>72</sup>, la complessità messa in luce deriverebbe proprio dal fatto che i due programmi non condividano un'infrastruttura normativa: infatti, se da una parte, la politica di coesione è disciplinata da un quadro regolativo comune, dall'altra, il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, prevede che siano i singoli Stati membri a disciplinare l'attuazione dei propri Piani. A questo si aggiunge che, nel primo caso, abbiamo un singolo soggetto che fa da coordinatore del Piano e punto di contatto con la Commissione europea, mentre, nel secondo, esistono più soggetti (anche regionali e locali)<sup>73</sup>.

Tale assetto sfavorisce evidentemente le amministrazioni periferiche, le quali sono state sicuramente uno degli ostacoli per l'attuazione dei fondi delle passate programmazioni, ma che da una parte, vengono viste come centrali per lo sviluppo territoriale a livello europeo<sup>74</sup> e, dall'altra, come nel caso italiano, sembrano essere anche più in grado di spendere le risorse rispetto alle amministrazioni centrali<sup>75</sup>.

Tuttavia, proprio la nostra organizzazione pubblica risulta essere particolarmente deficitaria in termini di capacità amministrativa relativamente all'utilizzo dei fondi europei, così come dei fondi nazionali creati per rafforzare proprio l'intervento sovranazionale. A questo proposito, infatti, è stato affermato in modo molto chiaro e netto come non sia «sufficiente “spendere” (per quanto questo sia già difficile). È necessario “spendere bene”, creando valore aggiunto, su un fronte che, com'è noto, è duplice: infatti, non ci sono soltanto le “normali” attività, quali la programmazione 2021-2027, ma c'è contestualmente l'esigenza, ancora più pressante, di sfruttare appieno le risorse messe a disposizione per il PNRR »<sup>76</sup>.

A questo problema strutturale si è cercato di porre rimedio, negli ultimi anni, rendicontando i fondi europei su progettualità finanziate in origine con risorse nazionali<sup>77</sup>; questo, però, pone due problemi non irrilevanti: il primo, da un lato, sta nel fatto che gli investimenti pubblici finanziati a valere sul bilancio nazionale rimangono costantemente sottoutilizzati producendo, nei fatti, una violazione di uno dei principi cardine della politica di coesione europea, citati anche in apertura di questo lavoro: l'*addizionalità*. Infatti, se l'investimento sovranazionale dovrebbe teoricamente andare a cofinanziare le risorse investite

---

Facendo un confronto con gli altri paesi europei, si evidenzia come ad oggi il valore complessivo dell'impegnato dell'Italia, e quindi della capacità di programmazione dei progetti, è inferiore rispetto a quello della maggior parte degli altri Stati membri europei.

<sup>72</sup> Corte dei Conti Europea, *I finanziamenti dell'UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un'analisi comparativa*, 2023.

<sup>73</sup> *Ivi*, p. 32.

<sup>74</sup> Si veda sul punto Commissione Europea, *La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Bruxelles, 2021, p. 215, dove si sottolinea come «un elevato grado di capacità amministrativa a tutti i livelli di governance è importante per gestire e spendere i fondi pubblici in modo efficace, è sempre più riconosciuto come una condizione essenziale per garantire un buon utilizzo degli investimenti e contribuisce al raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione, soprattutto nelle regioni a basso reddito e a bassa crescita».

<sup>75</sup> <https://temi.camera.it/leg19/temi/lo-stato-di-utilizzo-dei-fondi-per-la-coesione-del-ciclo-2014-2020.html>

<sup>76</sup> Corte dei Conti, *Relazione annuale 2022. I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei*, Deliberazione 1/2023, pp. 35-36.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

dagli Stati membri, in questo modo, invece, i fondi previsti dai governi nazionali non vengono spesi, lasciando solo alla dimensione europea il compito di andare a ricoprire l'investimento pubblico di stampo *welfaristico*.

Il secondo problema che si profila, connesso al primo, riguarda invece le implicazioni che derivano dall'utilizzo delle risorse europee per progetti già approvati sul piano nazionale; questo, infatti, spegne quasi completamente la prospettiva di una programmazione maggiormente orientata verso la progettazione pluriennale e di largo respiro<sup>78</sup>, tradendo infatti il principio alla base della normativa dei fondi strutturali e l'impianto più generale della politica di coesione.

Tali dinamiche sono, inoltre, condizionate dalle restrizioni dovute ai vincoli di bilancio europei che, come noto, soprattutto negli ultimi quindici anni, hanno avuto un impatto sugli interventi pubblici degli Stati membri determinando una maggiore attenzione delle amministrazioni pubbliche nell'allocare risorse proprie<sup>79</sup>.

Tuttavia, proprio gli interventi che si sono delineati durante l'emergenza pandemica, come abbiamo visto, sembrano aver segnato un'importante novità nell'approccio alle crisi: infatti, tutte le misure adottate, sono andate nella direzione di una maggiore spesa pubblica europea e soprattutto hanno visto la presenza di interventi di matrice squisitamente sociale, al contrario di quanto mostrato nella crisi dei debiti sovrani del 2011. In questo senso, se la crisi pandemica affrontata dall'Unione Europea ha potenzialmente innescato un'accelerazione verso la definizione di un'Unione sociale europea, quale sarà la direzione di essa di fronte all'ennesima crisi, generata oggi dal conflitto Russia Ucraina, per la quale l'Unione europea sta chiedendo uno sforzo ai bilanci pubblici nazionali per investimenti nella difesa comune?

##### **5. *Come se fosse un solo Stato. Lo spazio dell'Unione sociale europea (e dei suoi diritti) tra governance economica, coesione e difesa comune***

Il quadro generale delineato sin qui si pone come una storia a tappe per la costruzione di una vera e propria Unione sociale europea, evidenziandone la sua dimensione carsica, in cui due anime contrapposte, una incentrata sullo sviluppo del mercato unico e su un progressivo avvicinamento delle legislazioni nazionali per rafforzarlo, e una incentrata sulla solidarietà, si scontrano cercando di orientare la strada dell'integrazione europea in un senso piuttosto che in un altro.

Per concludere e rispondere agli interrogativi iniziali, che mirano a trovare risposte per la migliore direzione verso un'Unione sociale europea oltre le tensioni evidenziate, si rileva innanzitutto che la

---

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> *Ivi*, p. 32, dove si sottolinea come la riduzione dell'intervento pubblico sia dovuto «anche a causa della riduzione degli investimenti avvenuta nel corso degli anni per effetto dei tagli richiesti agli Stati membri dalle regole UE di bilancio - il Patto di stabilità - e delle pressioni esercitate dai mercati durante la crisi dell'Eurozona».

creazione di debito comune ad opera del *Next Generation EU* ha costituito un precedente importante, in quanto mette in luce come l'Unione europea sia ormai molto più una “comunità di destino”, che semplicemente un grande spazio vocato al rafforzamento di libertà economiche.

Allo stesso tempo, però, rappresenta anche un netto segnale di distanza rispetto alla crisi del 2008, in cui non solo si faticò a rispondere come un organismo veramente sovranazionale, che vedeva nel vincolo di coordinamento/vigilanza/penalizzazione il solo a indicare percorso di sviluppo e obiettivi economici dell'Unione e la creazione di debito come un segnale negativo, ma si attuarono, come già detto, politiche di *austerity* con tagli imponenti della spesa pubblica nazionale.

Pertanto, è possibile ravvisare anche un cambio di prospettiva da parte dell'attore europeo, il quale da limite rispetto all'intervento statale in campo sociale, ne diventa ideatore, promotore e anche finanziatore. La risposta alla crisi pandemica, si è costruita «partendo dall'assunto che affrontare una crisi significa innanzitutto eliminare le fragilità e storture che hanno permesso a questa di manifestarsi, per costruire una traiettoria di sviluppo più sostenibile da un punto di vista economico, sociale e ambientale»<sup>80</sup>.

Allo stesso tempo, è bene ricordare come il percorso intrapreso a livello sovranazionale nella tutela dei diritti sociali non nasca oggi, bensì affondi le sue radici già negli anni '50 costituendo una base se non giuridica, quantomeno storica, per l'esistenza di un'Unione sociale europea. Quest'ultima, tuttavia, non deve rischiare di essere concepita come funzionale per rendere efficiente il mercato, bensì essa dovrebbe contribuire a mutare la postura dell'Unione stessa rispetto al mercato, nella ricerca di un nuovo equilibrio tra libertà economiche e diritti sociali, proprio come è avvenuto con il *Next Generation EU*.

L'auspicio che si prospetta dunque, è quello di una de-conciliazione asimmetrica fra dimensione economica e dimensione sociale della Unione europea, verso uno scenario di ri-conciliazione imperniato sulla costruzione di una vera e propria Unione sociale europea, che necessita di tutta la nostra forza concettuale e intellettuale<sup>81</sup>.

Per fare questo non si può non considerare, in primo luogo, come la politica di coesione sembra non essere posta in particolare dialogo con le normative legate ai vincoli di bilancio a livello sovranazionale. Abbiamo visto, infatti, come le regole relative alla spesa pubblica abbiano prodotto un impatto sulle modalità di utilizzo e implementazione dei fondi europei. Tuttavia, se guardiamo al Regolamento che ha introdotto il Patto di Stabilità e Crescita del 1997<sup>82</sup> la parola “coesione” non compare, segnalando come

---

<sup>80</sup> E. LETTA, *L'Europa incompiuta: lezioni apprese e scelte necessarie per affrontare il nuovo disordine globale*, cit., p. vii, il quale evidenzia altresì come «forti di questa impostazione, i diversi piani nazionali - tra cui il PNRR italiano - hanno potuto finanziare misure per rafforzare le infrastrutture sociali e sanitarie, per contrastare le disuguaglianze e per raggiungere una maggiore inclusione sociale ed economica, senza limitarsi a interventi di sostegno al reddito o a tutela dei posti di lavoro a rischio».

<sup>81</sup> Si veda M. FERRERA, *Si può costruire una Unione sociale europea?*, cit., p. 584.

<sup>82</sup> Regolamento (CE) 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, così come riformato dal Regolamento (CE) 1055/2005 e

le due politiche sono nate e portate avanti in modo parallelo e senza una rilevante connessione. Ciononostante, dopo la crisi dei debiti sovrani, gli strumenti finanziari della politica di coesione si sono trasformati da elementi di redistribuzione solidale - volta a ridurre le disparità di sviluppo fra le regioni degli Stati membri -, in strumenti di orientamento delle politiche economiche degli Stati membri, tanto da aver condotto una parte della dottrina<sup>83</sup> ad affermare che attualmente le più importanti misure di politica economica siano da ricercare proprio nella politica di coesione, sia sotto forma di condizionalità macroeconomiche, sia sotto forma di programmi macroeconomici direttamente finanziabili con i fondi europei, sulla scia di quanto si era già fatto, seppure in modo più timido, con il Fondo di Coesione a partire dal 1994<sup>84</sup>.

Attraverso la condizionalità (*ex ante*), introdotta per revocare la possibilità di utilizzare le risorse europee qualora venga meno il rispetto dei vincoli finanziari stabiliti a livello sovranazionale<sup>85</sup>, la Commissione ha inteso perseguire sia un efficientamento dell'implementazione dei fondi strutturali, sia un rafforzamento dell'Unione Economica e Monetaria<sup>86</sup>, uscita indebolita dalla crisi finanziaria del 2008. Pur nella differente finalità degli obiettivi (la coesione mira a ridurre le disparità territoriali in ottica redistributiva e solidaristica, la politica economica è rivolta ad evitare il ripetersi di crisi del debito sovrano negli Stati membri UE, potenzialmente in grado di ripercuotersi su altri Stati e sull'intera euro-area), le due politiche si sono dunque progressivamente interconnesse. Ciononostante, altre istituzioni come il Parlamento Europeo e il Comitato delle Regioni<sup>87</sup> hanno manifestato la loro contrarietà nel collegare una tematica come quella del rispetto dei vincoli finanziari a quella relativa alla solidarietà alla base della stessa politica di coesione europea, sia in considerazione del rischio di stravolgimento degli scopi della coesione stessa e di azzeramento del suo ruolo in quanto strumento redistributivo basato sulla solidarietà, sia per la profonda incidenza di tale collegamento sull'autonomia della politica economica; tuttavia, la clausola della condizionalità, seppure passata in una versione «addolcita»<sup>88</sup>, è stata introdotta nel Regolamento 1303/2013 relativo al 2014-2020, e confermata nel Regolamento 1060/2021 relativo al 2021-2027.

---

dal Regolamento (UE) 1175/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011. Sul punto, sia consentito il rinvio a C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, cit. Come noto oggi il Patto di Stabilità e crescita è stato ulteriormente riformato: vedi, *supra*, nota 8.

<sup>83</sup> P. LEINO-SANDBERG, P. LINDSETH, *How Cohesion Became the EU's Vehicle for Economic Policy. Tracing the Hidden History of Article 175(3) TFUE*, in *Verfassungsblog*, 14 agosto 2023.

<sup>84</sup> Regolamento (Ce) del Consiglio n. 1164/94, che istituisce un Fondo di coesione, 16 maggio 1994, art. 6.1.

<sup>85</sup> Sul punto si veda M. FISICARO, *Condizionalità macroeconomica e politica di coesione: la solidarietà europea alla prova dei vincoli economico-finanziari*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 33(2), 2019, pp. 413-450.

<sup>86</sup> *Ivi*, pp. 421 ss.

<sup>87</sup> Comitato delle Regioni, *Parere sulla proposta di regolamento generale sui fondi del quadro strategico comune*, COTER-V-017, n. 4/2012, 3 maggio 2012.

<sup>88</sup> M. FISICARO, *Condizionalità macroeconomica e politica di coesione*, cit., p. 422.

Le misure contenute nelle norme appena menzionate sono volte a prevenire e correggere eventuali violazioni a livello macroeconomico, usando strumenti sanzionatori, come la sospensione del trasferimento dei fondi strutturali (utilizzo complesso e di fatto poco efficace)<sup>89</sup>, ma sono volte anche a prevedere una solidarietà positiva per aumentare il tasso di cofinanziamento per quei Paesi che si dovessero trovare in particolari condizioni di fragilità finanziaria<sup>90</sup>. In questo caso, i risultati finora sono stati positivi, in quanto, «questo strumento ha permesso ai Paesi più poveri di sfruttare i fondi strutturali e avviare strategie d’investimento volte alla crescita, senza farsi frenare dalle spese connesse al pur minimo tasso di cofinanziamento statale. L’ampio ricorso a questo meccanismo da parte dei pochi Stati che ne potessero beneficiare conferma la sua effettiva utilità»<sup>91</sup>.

Allo stesso tempo, si è aggiunto il meccanismo legato al finanziamento del *Next Generation EU*, strettamente dipendente dall’attuazione delle riforme e dalla effettiva capacità di implementazione dei Piani approvati, nonché la riforma del Patto di Stabilità e Crescita<sup>92</sup> la quale prevede che i fondi per la politica di coesione devono essere sincronizzati anche con il semestre europeo. È opportuno che, in sede di elaborazione dei piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine, al fine di garantire la coerenza e, se del caso, la complementarità, si tenga debitamente conto anche delle riforme e degli investimenti su tali fondi in quanto questi costituiscono la strategia di investimento a lungo termine del bilancio dell’Unione<sup>93</sup>. Inoltre, si evidenzia che, nella riforma, più di una volta viene citato il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali come mettendo in luce un potenziale protagonismo dei diritti sociali anche nel dialogo tra Stato e Commissione relativamente alla gestione delle risorse pubbliche<sup>94</sup>. Pertanto, si profila negli anni a venire un’interessante relazione tra l’Unione Economica e Monetaria e la politica di coesione, al fine di comprendere come e in che misura la prima possa comprendere la seconda, rimanendone influenzata ed influenzandola allo stesso tempo.

In altre parole, se da una parte la stabilità economica continuerà probabilmente ad essere un perno necessario ed imprescindibile dell’azione delle istituzioni europee, dall’altra la solidarietà e la promozione delle politiche sociali non potranno più uscire dall’orizzonte dell’azione sovranazionale. In questo senso,

---

<sup>89</sup> E. DOMORENOK, I. GUARDIANCICH, *The Italian National Recovery and Resilience Plan: coordination and conditionality*, in *Contemporary Italian Politics*, n. 14(2), 2022, pp. 193 ss.

<sup>90</sup> L’art. 24, c.1, prevedeva i seguenti tre casi: a) se lo Stato membro interessato riceve un prestito dall’Unione a norma del regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio; b) se è stato concesso allo Stato membro interessato un sostegno finanziario a medio termine ai sensi del regolamento (CE) n.332/2002 subordinato all’attuazione di un programma di aggiustamento macroeconomico; c) se è stato concesso un sostegno finanziario allo Stato membro interessato subordinato all’attuazione di un programma di aggiustamento macroeconomico di cui al regolamento (UE) n. 472/2013.

<sup>91</sup> M. FISICARO, *Condizionalità macroeconomica e politica di coesione*, cit., p. 444.

<sup>92</sup> Vedi *supra*, nota 8.

<sup>93</sup> Punto 11) Regolamento (UE) 2024/1263 relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio (cd. “braccio preventivo”).

<sup>94</sup> Si considerino, ad esempio, l’art. 3 lett.b), nonché i punti 3-10-34 del Regolamento (UE) 2024/1263.

ciò che è auspicabile è una maggiore attenzione e coinvolgimento del legislatore europeo nei confronti non solo dell'affermazione dei diritti sociali, ma anche della loro effettiva realizzazione e tutela, passando inevitabilmente da una visione complessiva della *governance* economica europea in grado di tracciare la via per un nuovo modello sociale.

Sullo sfondo di questo auspicio, si pone la questione della «sovranità europea» che se con la risposta alla pandemia ha certamente trovato una linfa nuova dopo il rigore economico precedente, sembra essere messa in crisi nuovamente dal disimpegno statunitense nei confronti della sicurezza occidentale nell'ambito della guerra tra Ucraina e Russia, obbligando l'Unione europea a ripensare i presupposti su cui negli ultimi 20 anni ha costruito le proprie politiche e determinando ancora una volta una nuova postura dovuta ad una ulteriore situazione di emergenza.

Da ciò emerge in maniera evidente come la «natura incompiuta dell'ordinamento europeo —non strutturato come uno Stato, ma diverso da una organizzazione internazionale — rappresenti un elemento di debolezza, ma anche di flessibilità, che consente di “aggiungere”, per così dire, nuovi strumenti o istituzioni o impianti regolatori senza travolgere l'esistente»<sup>95</sup>. Questa flessibilità ha sempre permesso all'Unione europea, davanti a singole crisi, di coglierne opportunità e vantaggi per il proprio sviluppo e progresso. Quanto si può attendere, tuttavia, «per mobilitare la volontà politica e le risorse economiche necessarie ad affrontare le sfide che già le sono poste di fronte, si tratti della sicurezza del continente europeo, della transizione ecologica della leadership industriale e tecnologica o dell'inverno demografico»<sup>96</sup>?

Come evidenzia il Rapporto Draghi «il settore della difesa dell'Unione europea è fondamentale per garantire l'autonomia strategica dell'Europa nell'affrontare le crescenti minacce alla sicurezza esterna»<sup>97</sup> e si rende così necessario un incremento massiccio della spesa pubblica dell'Unione per una difesa comune. Come già sottolineato in precedenza, in questo difficile contesto si inserisce la recente reazione dell'Unione europea al mutato scenario geopolitico, con la definizione del Piano *Rearm Europe* e con il Libro Bianco sulla difesa europea da parte della Commissione. La direzione intrapresa dalle Istituzioni sovranazionali sembra cogliere l'urgenza di questa ennesima crisi, seppur con numerose criticità, che interessano da vicino anche l'oggetto di questo lavoro.

È facile, infatti, osservare come le misure contenute nelle iniziative della Commissione siano prevalentemente incentrate sugli Stati, sul loro riarmo, sulla loro discrezionalità nel voler partecipare o meno al quadro della sicurezza collettiva europea investendo risorse proprie e allentando il freno del

---

<sup>95</sup> L. TORCHIA, *Le crisi fanno bene all'Unione europea: il caso dei Piani nazionali di ripresa e resilienza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2023, pp. 577 ss.

<sup>96</sup> E. LETTA, *L'Europa incompiuta: lezioni apprese e scelte necessarie per affrontare il nuovo disordine globale*, cit., p.x.

<sup>97</sup> M. DRAGHI, *The future of European Competitiveness. A Competitiveness Strategy for Europe*, September 2024, p. 69, [https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report\\_en](https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en).

debito. Il rischio che si crei un divario tra Stati che vogliono/possono investire nella (propria) sicurezza, come ha già fatto ad esempio la Germania<sup>98</sup>, ed altri che lo faranno meno, è concreto e preoccupante<sup>99</sup>, creando potenzialmente un asse a geometrie variabili e generando un impatto notevole sui conti pubblici nazionali, e, di conseguenza, sui sistemi di *Welfare* già in difficoltà per la perdurante situazione di instabilità e insicurezza globale. A ciò si aggiunga che il Piano *ReArm Europe* propone di reindirizzare le risorse della politica di coesione verso il rafforzamento della difesa comune, compromettendo in questo modo gli obiettivi prioritari dell'Unione europea volti allo sviluppo, all'inclusione e alla riduzione delle disuguaglianze, e ancora una volta minando le fondamenta dei diritti sociali e la possibile costruzione dell'Unione sociale europea. La coesione rappresenta infatti un pilastro costitutivo dell'Unione europea, come abbiamo più volte rimarcato, che non può essere indebolito di fronte al ripetersi continuo di emergenze.

In conclusione, emerge spontaneo chiedersi, dunque, con quale approccio l'Unione europea debba affrontare questa ennesima situazione di crisi, e quelle che si presentano già oggi all'orizzonte. A nostro avviso essa non deve limitare la propria strategia ad aspetti finanziari, ma, al contrario, deve decidere di superare la propria incompiutezza e agire «come se fosse un solo Stato»<sup>100</sup>. Ciò significa allargare le proprie competenze, superare le difficoltà normative, agganciarsi ai valori fondanti inseriti nei Trattati, per proseguire il suo processo di integrazione intersecando sostenibilità finanziaria, coesione e solidarietà, e credibilità internazionale.

---

<sup>98</sup> Il 21 marzo 2025, in un clima di generale tensione nei confronti del riarmo europeo, la camera alta tedesca, il Bundesrat ha approvato con la maggioranza dei 2/3 una storica riforma costituzionale che pone fine al freno all'indebitamento previsto agli artt. 109 e 115 della Costituzione. Si tratta a ben vedere di una specifica normativa che metteva un tetto al possibile debito contratto, sia al governo federale, che ai Länder. Il suddetto tetto prevedeva un numero ben preciso, ossia lo 0,35% del PIL nominale per il governo federale, e nessuna concessione nel contrarre debito ai Länder. Unica eccezione a questo freno, era prevista in caso di “catastrofi naturali” o di “emergenze straordinarie”, e così è stato durante la pandemia di Covid-19, durante la quale la Germania ha usato l'espedito per far fronte all'emergenza sanitaria ed economica. Ad oggi, con la riforma costituzionale, le regole sono dunque cambiate. Il nuovo tetto massimo all'indebitamento del Paese è salito all'1% del PIL nominale da applicare a tre aree previste: le spese per la difesa, la protezione civile e i servizi di intelligence; ma nel caso in cui lo ritenesse opportuno, il governo federale può far uso del nuovo emendamento per far salire ancora di più le spese, esclusivamente nel campo della difesa. Ai Länder invece, la nuova concessione permette di indebitarsi con la stessa percentuale che spettava prima al governo federale, ossia fino allo 0,35% del loro PIL nominale.

<sup>99</sup> S. CAFARO, *Il Libro Bianco della Commissione dell'AR e la sicurezza europea*, in *Diario di Diritto pubblico*, 5 aprile 2025, p. 2.

<sup>100</sup> Vedi *supra* nota 7.