



Unità di Ricerca sulla Governance Europea  
Research Unit on European Governance

**URGE WORKING PAPER 2/2007**

**L'azione comunitaria in materia di  
sicurezza sociale in prospettiva storica**

**Stefano Giubboni**

University of Florence and URGE  
stefano.giubboni@unifi.it

URGE is the Research Unit on European Governance of the Collegio Carlo Alberto Foundation

**Address:** URGE, Collegio Carlo Alberto, Via Real Collegio 30, 10024 Moncalieri (Turin), Italy

**Website:** [www.urge.it](http://www.urge.it)

## 1. Gli esordi

L'azione della Commissione, e più in generale della Comunità, in materia di sicurezza sociale per i lavoratori migranti aveva raggiunto risultati ragguardevoli già nei primi anni sessanta, specie se valutata alla luce degli *standard* di tutela elaborati, con intensità crescente dagli anni venti del '900 nell'ambito dell'ordinamento internazionale<sup>1</sup>. I regolamenti nn. 3 e 4 del 1958 – che a lungo rimasero la più importante fonte normativa comunitaria in materia sociale – avevano, infatti, già delineato un compiuto ed organico sistema sovranazionale di coordinamento dei regimi di sicurezza sociale degli Stati membri, stendendo un apparato di previsioni e di garanzie assai più sofisticato di quello risultante dagli schemi offerti dalle stesse convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro, che pure servirono da ovvio modello di raffronto agli estensori degli strumenti comunitari<sup>2</sup>.

L'interesse per l'introduzione di un organico sistema europeo di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale in favore dei lavoratori migranti si manifestò, invero, pressoché contestualmente ai primi impulsi verso l'edificazione dell'ordinamento sovranazionale, concretizzandosi già “negli anni pionieristici del processo d'integrazione”<sup>3</sup>. Se ne preoccupava, infatti, già l'art. 69 del trattato CECA, impegnando gli Stati membri a ricercare tra di loro “ogni accomodamento” necessario affinché le disposizioni concernenti le assicurazioni sociali non fossero “di ostacolo agli spostamenti di mano d'opera”. La disposizione non conferiva, tuttavia, un autonomo potere normativo all'Alta Autorità, che era semplicemente chiamata ad indirizzare e coordinare l'azione degli Stati membri in materia.

Essa servì nondimeno da base per l'elaborazione d'un apposito accordo internazionale tra i sei paesi fondatori della Comunità, anche se “alla firma di una convenzione sulla sicurezza sociale si poté addivenire soltanto il 9 dicembre 1957, quando già fra gli Stati firmatari era stato concluso il trattato istitutivo della CEE, il cui art. 51, a differenza del trattato CECA, attribuisce al Consiglio il potere di adottare, su proposta della Commissione, le misure appropriate in tema di sicurezza sociale dei lavoratori che si spostano nell'area comunitaria”<sup>4</sup>. La convenzione – elaborata alla stregua del classico strumentario internazionalistico nell'ambito dell'azione della CECA – finì, così, per avere lo stesso, seppure indirettamente, un ruolo di rilievo, giacché consentì alla Commissione ed al Consiglio un tempestivo esercizio dei nuovi poteri conferiti dall'art. 51 del trattato CEE<sup>5</sup> in questo cruciale terreno dell'azione sociale della Comunità: il regolamento n. 3 del

---

<sup>1</sup> È invero del 1919 la prima convenzione dell'OIL in materia: già l'art. 3 della convenzione n. 2 sulla disoccupazione impegnava, infatti, gli Stati membri ad “adottare misure per cui i lavoratori cittadini di uno di tali Stati che lavorino nel territorio di un altro possano ricevere indennità di assicurazione uguali a quelle di cui godono i lavoratori cittadini di quest'ultimo Stato”. Ma è nel corso degli anni venti e trenta dello scorso secolo che il modello di tutela rappresentato dalla tecnica del coordinamento dei sistemi nazionali di assicurazione sociale si delinea e si consolida, trovando un'espressione ormai matura nella convenzione n. 48 del 1935 sulla conservazione dei diritti a pensione dei lavoratori migranti; cfr. G. Perrin, *L'action de l'Organisation internationale du travail en faveur de la coordination et de l'harmonisation des législations de sécurité sociale*, in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 1969, pp. 76 ss.; P. A. Köhler, *Sozialpolitische und sozialrechtliche Aktivitäten in den Vereinten Nationen*, Baden-Baden, 1987, pp. 52 ss.; e da ultimo, B. Kahil-Wolff, P.-Y. Greber, *Sécurité sociale: aspects de droit national, international et européen*, Munich, Bruxelles, Paris, 2006, spec. pp. 99 ss.

<sup>2</sup> Cfr. L. Levi Sandri, *La sicurezza sociale dei lavoratori migranti nell'ambito della Comunità Economica Europea*, in *Nuovo trattato di diritto del lavoro* diretto da L. Riva Sanseverino e G. Mazzoni, III, Padova, 1971, pp. 941 ss., spec. p. 944.

<sup>3</sup> Kahil-Wolff, Greber, *Sécurité sociale*, cit., p. 301.

<sup>4</sup> F. Pocar, *Diritto comunitario del lavoro*, Padova, 1983, p. 126.

<sup>5</sup> Ora art. 42 del Trattato CE.

1958 ne recepì, infatti, pressoché integralmente il testo, apportandovi i soli adattamenti necessari al suo inserimento nel nuovo tessuto comunitario<sup>6</sup>.

## 2. L'opzione fondamentale per il coordinamento dei regimi previdenziali nazionali

L'originaria direttrice dell'azione comunitaria in materia di sicurezza sociale è dunque quella del coordinamento dei regimi legali degli Stati membri; ed a questa iniziale opzione di fondo la Comunità si è mantenuta coerente in tutto il suo lungo percorso sino ad oggi.

I motivi di tale scelta (come anche della perdurante "fedeltà" a tale originario modello d'intervento) sono facilmente intuibili, e non attengono soltanto allo strettissimo collegamento – se si vuole al nesso di stringente strumentalità funzionale – tra la disciplina di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale e l'effettiva garanzia della libertà di circolazione dei lavoratori all'interno del mercato comune. In effetti, è questa – come sin troppo ovvio – la prima e fondamentale ragione di quella scelta: il coordinamento dei sistemi previdenziali degli Stati membri serve a garantire la libera circolazione della "forza-lavoro" nel mercato comune; costituisce, anzi, in certo modo, la stessa pre-condizione per un suo effettivo esercizio<sup>7</sup>. Il fatto che la disciplina di coordinamento pre-dati quella diretta a garantire la libertà prevista dall'art. 48 (ora 39) del trattato di Roma<sup>8</sup>, convalida, a ben vedere, tale osservazione, segnalando, al tempo stesso, un potenziale elemento d'autonomia funzionale del diritto comunitario della sicurezza sociale dalla disciplina nei cui confronti pure svolge, indubbiamente, una funzione "servente" e "ancillare". Elemento di autonomia che non tarderà a manifestarsi – nella direzione che indicheremo tra breve<sup>9</sup> – su impulso soprattutto delle iniziative assunte dalla Commissione e della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee.

Esiste invero, associata a questa, una ragione più profonda della primazia e della perdurante vitalità e dominanza, nel corpo dell'azione comunitaria in materia di sicurezza sociale, di quell'originaria "elezione" del metodo del coordinamento dei sistemi giuridici nazionali. La "tecnica" del coordinamento rispecchiava, infatti, in profondità le scelte di fondo dei trattativi istitutivi<sup>10</sup> circa i rapporti tra ordinamento giuridico

---

<sup>6</sup> V. ancora L. Levi Sandri, *sub* articolo 51, in *Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea. Commentario* diretto da R. Quadri, R. Monaco e A. Trabucchi, I, Padova, 1965, p. 397, e Pocar, *op. loc. cit.*

<sup>7</sup> V., più di recente e per tutti, L. Mechi, *La costruzione dei diritti sociali nell'Europa a Sei (1950-1972)*, in *Memoria e Ricerca*, 2003, n. 14, pp. 69 ss., che giustamente mette in rilievo il rapporto diretto dell'intera disciplina sulla libera circolazione della manodopera con la edificazione del mercato comune europeo e, quindi, con l'obiettivo fondativo della Comunità.

<sup>8</sup> V. quanto osservano, sul punto, M. Offeddu e D. Gottardi, *Sicurezza sociale – II) Sicurezza sociale dei lavoratori emigranti*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXVIII, Roma, 1992, *ad vocem*, p. 2.

<sup>9</sup> *Infra*, al § 6.

<sup>10</sup> Forse ancor più chiaramente le scelte compiute dal Trattato di Roma che non da quello di Parigi, il quale fu in certo senso più "interventista" e "dirigista" di quello istitutivo della CEE. Va, al riguardo, almeno ricordata – pur esulando dai limiti di queste brevi note – l'intensa azione di vera e propria "ammortizzazione sociale" svolta dalla CECA, attraverso il fondo di *readaptation*, per il ricollocamento dei lavoratori licenziati all'esito dei processi di ristrutturazione che interessarono progressivamente, e sempre più massicciamente, soprattutto in Belgio, il settore carbosiderurgico dopo l'apertura del mercato comune. In argomento si veda diffusamente L. Mechi, *Il ricollocamento dei lavoratori licenziati nei primi anni di attività della CECA*, in *Annali della Fondazione Giulio Pastore*, voll. XXVI-XXVII, Milano, 1997-98, pp. 77 ss.; sulla diversa "declinazione" del tema delle politiche sociali nel trattato CECA ed in quello CEE cfr., più in generale, anche S. Giubboni, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, 2003, pp. 44 ss.

sovranzionale e sistemi sociali degli Stati membri. Essa, infatti, consentiva di preservare pressoché intatto il monopolio regolativo statale in un settore strategico di rilegittimazione materiale dello Stato nazionale, quale appunto quello coperto dal diritto della sicurezza sociale e del *welfare*, garantendo, allo stesso tempo, l'apertura dei sistemi nazionali alle istanze provenienti dal processo di integrazione economica, nelle forme istituzionalmente innovative nelle quali esso era stato avviato, con un'intensità senza precedenti sul piano storico, su scala regionale europea.

Si può dire che l'opzione strategica per il coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale, oltre che rispondere alla più immediata esigenza di dar seguito alla liberalizzazione della circolazione della manodopera nei termini stabiliti dai trattati istitutivi in una logica integrativa attenta tuttavia a non turbare i delicati equilibri dei mercati del lavoro dei paesi membri<sup>11</sup>, riflettesse, più in profondità, il modello stesso dei rapporti tra grande mercato (comune) e spazio sociale (nazionale). In quel modello, la stretta funzionalizzazione dei poteri di azione in materia sociale alla creazione del mercato comune, e la conseguente esiguità delle basi per una politica sociale europea, rispondevano ad una precisa scelta di salvaguardia delle prerogative degli Stati sociali nazionali<sup>12</sup>.

La Comunità era sostanzialmente priva di competenze significative in materia di politica sociale, e negli angusti limiti in cui il trattato di Roma le conferiva poteri d'azione, questi rispondevano indubbiamente ad una concezione della stessa quale "mera compensazione degli effetti socialmente indesiderabili dell'integrazione economica"<sup>13</sup>. Ma quest'assenza di competenze, ovvero la loro chiara curvatura mercantile, non tradiva un'assenza di preoccupazioni sociali nei "padri fondatori" della CEE; al contrario, essa era funzionale alla salvaguardia della necessaria autonomia operativa e regolativa dello Stato sociale nazionale nell'ambito del nuovo contesto istituzionale di apertura economica controllata. Com'è stato anche recentemente ricordato, "i padri fondatori e la maggior parte delle élite nazionali concepivano l'integrazione europea come un progetto in grado di creare e di sostenere un ciclo virtuoso tra economie aperte e politiche economiche rivolte verso l'esterno, da un lato, e sistemi di *welfare* chiusi e politiche sociali rivolti verso l'interno, dall'altro lato"<sup>14</sup>.

Il coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale realizzava – e realizza<sup>15</sup> – quel tanto d'apertura dei singoli sistemi necessaria alla liberalizzazione (anch'essa "controllata") del movimento della manodopera, senza intaccare (almeno in linea di

---

<sup>11</sup> È d'obbligo il rinvio a F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea 1945-1973*, Roma, 1991, pp. 51 ss.

<sup>12</sup> In tal senso, più di recente, nell'ambito della riflessione storiografica sui fondamenti costitutivi del processo integrativo europeo, v. anche B. Curli, F. Petrini, *Il regionalismo europeo in prospettiva storica: 1919-1971*, in L. Barca, M. Franzini (a cura di), *Legittimare l'Europa. Diritti sociali e crescita economica*, Bologna, 2005, pp. 81 ss., nonché G. Garavini, *I sommersi e i salvati. Emarginazione, politica sociale e diritti nella storia dell'integrazione europea*, ivi, pp. 107 ss. È giusto ricordare che la più compiuta illustrazione di tale schema interpretativo si deve ad A. S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, seconda ed. con la collaborazione di G. Brennan e F. Romero, London-New York, 2002.

<sup>13</sup> Mechi, *La costruzione*, cit., p. 79, che a sua volta richiama W. Kowalsky, *La politique sociale européenne. Contre l'euroessimisme*, Bruxelles, 2000, p. 19.

<sup>14</sup> M. Ferrera, *Amici o nemici? Integrazione europea e modelli sociali nazionali*, URGE Working Paper 4/2005, disponibile in [www.urge.it](http://www.urge.it), p. 5. È questo, a ben vedere, un profilo decisivo di quella "ricerca della stabilità" che gli Stati europei tentarono di raggiungere e realizzare, a partire dall'immediato secondo dopoguerra, attraverso la conciliazione delle esigenze di apertura e crescita economica con l'intelaiatura – sempre più complessa (anche perché altamente differenziata tra, ed all'interno, delle singole esperienze nazionali) – delle politiche sociali e di *welfare*. D'obbligo il rinvio allo studio, del resto appena evocato, di C. S. Maier, *Alla ricerca della stabilità*, trad. it., Bologna, 2003.

<sup>15</sup> V. meglio *infra*, al § seguente.

principio) l'autonomia degli Stati membri in materia. L'idea che la costruzione di una forte sfera sociale e solidaristica (nazionale) e l'edificazione del mercato comune (europeo) fossero due "binari separati"<sup>16</sup> – al più da coordinare perfezionando le tecniche già offerte dal diritto internazionale del lavoro, ma senza interventi di "armonizzazione positiva" e quindi senza un'autentica politica sociale sovranazionale – rispondeva, del resto, anche ad un preciso modello teorico di legittimazione delle neonate Comunità, modello ricco di suggestioni interpretative soprattutto con riguardo alla loro fase formativa<sup>17</sup>.

### 3. Essenza del coordinamento

La disciplina di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale in favore dei lavoratori subordinati conta, dunque, sin dal principio su di un'autonoma e specifica base normativa nel trattato di Roma, base giuridica assai precisa anche nel fissare i principi-guida dell'intervento sovranazionale. Ai sensi art. 51 del trattato CEE<sup>18</sup>, il Consiglio è abilitato ad adottare in materia di sicurezza sociale le misure necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori, "attuando in particolare un sistema che consenta di assicurare ai lavoratori migranti ed ai loro aventi diritto: a) il cumulo di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali, sia per il sorgere che per la conservazione del diritto alle prestazioni sia per il calcolo di queste; b) il pagamento delle prestazioni alle persone residenti nei territori degli Stati membri". Il coordinamento – secondo l'efficace definizione di uno dei suoi più autorevoli cultori<sup>19</sup> – consiste nello stabilire tra le diverse legislazioni nazionali, considerate quali "dati fondamentali del sistema", le relazioni e gli adattamenti necessari per assicurare agli interessati una continuità soddisfacente di protezione sociale, in termini, innanzitutto, di conservazione dei diritti acquisiti e in corso di acquisizione nell'ambito della loro carriera mobile e transfrontaliera<sup>20</sup>.

I principi fondamentali del coordinamento<sup>21</sup> – parità di trattamento tra lavoratori migranti e nazionali; cumulo o totalizzazione di tutti i periodi utili ai fini sia dell'*an* che del *quantum* della tutela previdenziale del soggetto; esportabilità delle prestazioni nel territorio degli Stati membri; tendenziale assoggettamento alla legislazione di uno solo di questi, onde evitare sia vuoti che duplicazioni nella copertura previdenziale del prestatore di lavoro – sono, quindi, già delineati, o almeno richiamati, nel trattato istitutivo. Nel fissare i principi-guida del coordinamento, il combinato disposto degli artt. 48-51 del trattato di Roma aiuta anche a definirne la natura, sia "in positivo" sia "in

---

<sup>16</sup> Ancora Ferrera, *op. ult. cit.*, p. 3.

<sup>17</sup> Si allude, evidentemente, al modello offerto dalla scuola "ordoliberal" tedesca, sul quale espongono – ancor di recente – riflessioni illuminanti C. Joerges e F. Rödl, "Social Market Economy" as Europe's Social Model?, *EUI Working Paper Law*, n. 2004/8 (in [www.iue.it](http://www.iue.it)). Nella letteratura in lingua italiana, v. altresì R. Miccù, "Economia e Costituzione". Una lettura della giuspubblicistica tedesca, in *Quaderni del Pluralismo*, 1996, pp. 243 ss., e L. Cassetti, *Stabilità economica e diritti fondamentali*, Torino, 2002, pp. 46 ss.

<sup>18</sup> Come pure dell'art. 42 del Trattato CE, nel testo vigente, consolidato all'esito della revisione di Amsterdam (e di Nizza).

<sup>19</sup> Perrin, *L'action*, cit., p. 77.

<sup>20</sup> V., con altrettanta chiarezza, lo stesso Levi Sandri, nel suo commento all'art. 51 del trattato, *supra* cit. alla nota 7, p. 396.

<sup>21</sup> Cfr. soprattutto R. Cornelissen, *The four principles of coordination*, in *Social Europe*, n. 3/92, *Social Security for Persons Moving within the Community*, p. 13 ss.; Id., *The principle of territoriality and the Community Regulations on social security (Regulations 1408/71 and 574/72)*, in *Common Market Law Review*, 1996, pp. 439 ss.

negativo", ovvero in contrapposizione alla (o se si vuole per differenza dalla) tecnica dell'armonizzazione.

In positivo, lo scopo fondamentale del sistema di coordinamento è appunto quello di permettere ai lavoratori che si spostano all'interno della Comunità di accedere alla tutela di sicurezza sociale in condizioni di piena parità di trattamento in relazione a tutti i periodi di lavoro o di assicurazione maturati negli Stati membri, con conseguente eliminazione degli svantaggi virtualmente derivanti dal fatto che la loro carriera si svolge sotto regimi nazionali diversi, in linea di principio territorialmente chiusi e non comunicanti l'uno con l'altro. La normativa comunitaria coordina dunque i sistemi nazionali di sicurezza sociale nel senso che li mette in comunicazione<sup>22</sup>, li sincronizza<sup>23</sup>, li interfaccia<sup>24</sup>, li apre gli uni agli altri de-nazionalizzandoli (in virtù del principio di parità di trattamento) e de-territorializzandoli (grazie soprattutto ai principi di cumulo o totalizzazione dei periodi assicurativi e di esportazione delle prestazioni)<sup>25</sup>, quanto basta per impedire che i lavoratori migranti possano subire svantaggi previdenziali in conseguenza dell'esercizio della libertà di circolazione all'interno della Comunità.

#### 4. Coordinamento e armonizzazione

A differenza dell'armonizzazione, il coordinamento realizza pertanto i suoi scopi senza creare un sistema comune di sicurezza sociale e senza incidere (in linea di massima) sulla libertà di cui godono gli Stati membri nel configurare i contenuti dei loro rispettivi regimi legali. È costante nella giurisprudenza comunitaria – e risponde del resto alla fondamentale e già sottolineata ragion d'essere del sistema – l'affermazione che i regolamenti non hanno istituito un regime comune di sicurezza sociale, ma hanno lasciato sussistere, nel rispetto delle competenze riservate agli Stati membri, regimi distinti e diversi, la cui applicazione può quindi dare (e normalmente dà) luogo a diritti e tutele anche profondamente differenziati quanto a contenuti<sup>26</sup>. E che siffatte differenze, per quanto possano costituire un disincentivo e dunque un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori, sfuggono, come tali, alla disciplina del coordinamento, il cui scopo è solo quello di garantire l'applicazione delle legislazioni nazionali secondo criteri uniformi e non discriminatori, assicurando il mantenimento dei diritti acquisiti dai prestatori di lavoro migranti nel corso della loro carriera mobile.

Spetta dunque alla legislazione di ciascuno Stato membro determinare le condizioni d'affiliazione ai rispettivi regimi di sicurezza sociale, come pure il contenuto dei diritti e degli obblighi che dalla stessa conseguono in capo a lavoratori e datori di lavoro (fatto salvo, evidentemente, il rispetto del divieto di discriminazione in base alla nazionalità)<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> M. Roccella, T. Treu, *Diritto del lavoro della Comunità europea*, Padova, 2002, p. 113.

<sup>23</sup> G. Cardoni, *Libera circolazione dei lavoratori e sicurezza sociale nella Comunità europea*, in R. Pessi (a cura di), *Il sistema previdenziale europeo*, Padova, 1993, pp. 211 ss., spec. p. 220.

<sup>24</sup> L. Lezzi, *Principio di equivalenza, mutuo riconoscimento e libera circolazione delle professioni nell'Unione europea*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 2003, pp. 383 ss., spec. p. 409.

<sup>25</sup> Su tale duplice effetto (e scopo) del sistema sovranazionale di coordinamento, v. recentemente D. Martinsen, *Social security regulation in the EU: the de-territorialization of welfare?*, in G. De Búrca (a cura di), *EU Law and the Welfare State. In Search of Solidarity*, Oxford, 2005, pp. 89 ss.

<sup>26</sup> Per un'accurata analisi della giurisprudenza comunitaria in materia, v. R. Foglia, *L'attuazione giurisprudenziale del diritto comunitario del lavoro*, Padova, 2002, pp. 361 ss.

<sup>27</sup> Avremo modo di verificare meglio in seguito (ai §§ 6-7) che, apparentemente chiari in astratto, i confini tra applicazione non discriminatoria e secondo criteri uniformi dei sistemi nazionali e libertà degli Stati membri nel conformarne il contenuto normativo, sono molto più sfumati e incerti in concreto. La storia ormai

Sprovvista – almeno fino alla revisione di Amsterdam<sup>28</sup> – di basi giuridiche specifiche per procedere ad una politica di armonizzazione delle legislazioni nazionali di sicurezza sociale, la Comunità non ha in realtà mai preso seriamente in considerazione una tale prospettiva. Contro l'ipotesi – pur ambiguamente adombrata dal Rapporto Spaak<sup>29</sup> – di un'incisiva politica di “armonizzazione positiva” in materia di sicurezza sociale hanno sempre militato insuperabili ragioni ostative.

L'idea della “riforma”<sup>30</sup>, mediante ravvicinamento comunitario, dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri, per quanto astrattamente sorretta da argomenti economici sintonici col programma del mercato comune<sup>31</sup>, risultava – come si è già ricordato<sup>32</sup> – irrimediabilmente estranea al modello originariamente divisato dal Trattato di Roma, al quale sfuggiva l'idea di un “*ordre (public) social européen, garant des valeurs communes*”<sup>33</sup>. Né essa ha goduto di maggior fortuna più tardi, in seguito al rilancio del processo integrativo attorno al progetto del grande mercato unico senza frontiere interne: vedremo infatti tra un momento che pure la strategia – e la retorica – dello “spazio” o del “modello” sociale europeo, come necessario contrappeso e compensazione sovranazionale della intensificazione dell'integrazione economica, è rimasta ben lungi dall'avviare un percorso di armonizzazione dei sistemi nazionali di *welfare*.

## 5. Convergenza delle politiche e processo aperto di inclusione sociale

In effetti, l'inizio degli anni novanta coincide con un deciso riorientamento dell'agenda sociale europea verso strumenti ed obiettivi di *policy* sostanzialmente alternativi al

---

cinquantennale dei regolamenti comunitari conosce effetti, anche significativi, di “armonizzazione indotta” (M. Cinelli, *Appunti in tema di incidenza del diritto comunitario sull'ordinamento interno di sicurezza sociale*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1996, n. 1, pp. 95 ss., qui p. 97); e soprattutto insegna che dall'applicazione degli stessi possono derivare vincoli molto penetranti alla “sovranità sociale” degli Stati membri (cfr. M. Ferrera, *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford, 2005, pp. 119 ss.).

<sup>28</sup> V. l'attuale testo dell'art. 137 del Trattato CE, come modificato dal trattato di Nizza. La disposizione – che ha trasferito nel corpo del trattato istitutivo una previsione introdotta per la prima volta dall'Accordo sulla politica sociale firmato a Maastricht – autorizza, in linea di principio, l'approvazione (con voto unanime del Consiglio) di direttive contenenti prescrizioni minime applicabili progressivamente, tra l'altro in materia di “sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori”. Il par. 4 dell'art. 137 si premura peraltro di chiarire che le disposizioni adottate alla sua stregua “non compromettono la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e non devono incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dello stesso”.

<sup>29</sup> Rinvio sul punto a Giubboni, *Diritti sociali*, cit., p. 65.

<sup>30</sup> Levi Sandri, *Commento all'art. 51*, cit., p. 396.

<sup>31</sup> Le due principali motivazioni di teoria economica a sostegno di una politica di armonizzazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale sono, come noto, da un lato, l'esigenza di “internalizzazione delle esternalità negative che si determinano fra le istituzioni dei vari paesi”, e dall'altro la convenienza a sfruttare le “economie di scala nella produzione di beni pubblici e meritori” (così F. Farina, *L'integrazione e la diversità: quale modello sociale per l'Europa?*, in L. Barca, M. Franzini, *Legittimare l'Europa*, cit., pp. 259 ss., qui p. 268, che ne sottolinea la perdurante validità in una prospettiva di rivitalizzazione di questa logica d'azione quale unico effettivo antidoto alle asimmetrie ed ai rischi di competizione deregolativa conseguenti all'ultimo grande allargamento dell'Unione europea).

<sup>32</sup> *Supra* § 2; e v. ancora Joerges, Rödl, *Social Market Economy*, cit., p. 4: “A European “social model” was not on the agenda. More positively speaking: the “social” remained in the political sphere – and hence a matter of national concern”.

<sup>33</sup> Ph. Martin, *Le droit social communautaire: droit commun des Etats membres de la Communauté européenne en matière sociale?*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1994, pp. 609 ss., qui p. 611.

modello classico dell'armonizzazione, a cominciare proprio dal settore qui in esame<sup>34</sup>. Le due raccomandazioni del 1992, riguardanti rispettivamente la definizione di criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale (n. 92/441) e la convergenza degli obiettivi e delle politiche di sicurezza sociale (n. 92/442), con le quali si dà seguito al programma d'implementazione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori lanciato poco prima dalla Commissione, restituiscono assai bene il senso del nuovo corso politico.

Non è tanto, e solo, lo strumento adottato – appunto la raccomandazione, quale tipico atto di *soft law* comunitaria – a segnalare l'avvio di una fase nuova. In effetti, già in passato la Comunità aveva fatto ricorso a tale strumento in materia di sicurezza sociale, proprio nella consapevolezza dell'assoluta impraticabilità di atti vincolanti di armonizzazione<sup>35</sup>. A marcare una discontinuità rispetto al modello coltivato – quantomeno idealmente – ancora durante gli anni settanta dello scorso secolo, è l'affacciarsi del discorso della "convergenza" (volontaria) delle politiche verso obiettivi di massima cui gli Stati membri sono chiamati a dar corpo, in omaggio al principio di sussidiarietà, in sintonia con le loro diverse esigenze e costellazioni di *welfare*.

La convergenza delle politiche di protezione sociale si carica così, già nelle raccomandazioni del 1992, di un significato nuovo, molto lontano dall'originario modello "costruttivista" dell'armonizzazione come ravvicinamento vincolante delle legislazioni degli Stati membri. Essa, piuttosto, prelude, incentivando gli Stati membri allo scambio del loro "know-how sociale", a quella tecnica del *management by objectives* che andrà ad occupare stabilmente il centro della scena dell'azione sociale della Commissione qualche anno più tardi, anche grazie alla sua esplicita sanzione nel testo del trattato<sup>36</sup>. Una tecnica che è, per definizione, attentissima a non intaccare la libertà di cui godono gli Stati membri nel conformare i loro diversi *welfare regimes*<sup>37</sup> tanto da suggerire ad un autorevole osservatore che, "guardato dal "basso", il "modello sociale europeo" tanto caro a Delors appare dunque molto più disomogeneo di quanto appaia dall'"alto" e tende anzi a frantumarsi in un caleidoscopio di sedimenti storici e specificità nazionali, in cui le dinamiche di persistenza tendono a sovrastare quelle di convergenza"<sup>38</sup>.

Guardata retrospettivamente, la convergenza delle politiche di protezione sociale costituisce invero il precedente più diretto di quel metodo aperto di coordinamento (MAC) che l'ormai celebre vertice di Lisbona del 2000 ha espressamente e formalmente

---

<sup>34</sup> Ho esaminato diffusamente tale "cambiamento di paradigma" dell'azione comunitaria in materia sociale in Giubboni, *Diritti sociali*, cit., pp. 269 ss., cui *adde* in precedenza, con riferimento allo specifico tema di questo contributo, Id., *Cittadinanza comunitaria e sicurezza sociale: un profilo critico*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 1997, n. 6, pp. 67 ss., spec. pp. 117 ss.

<sup>35</sup> È del 1962 una prima raccomandazione rivolta agli Stati membri per l'adozione d'una lista europea delle malattie professionali.

<sup>36</sup> È sintomatico, ad esempio, il fatto che, nel testo vigente dell'art. 137.2 del trattato CE, le "misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri attraverso iniziative volte a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni e di migliori prassi, a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze fatte, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri" (lett. a), precedano, appunto, e non solo in omaggio al principio di sussidiarietà/proporzionalità, quelle volte ad armonizzare – con disposizioni minime – i sistemi nazionali (lett. b).

<sup>37</sup> Rammenteremo peraltro *infra*, al § 7, come quella "libertà di manovra", così gelosamente difesa dagli Stati membri contro forme di "armonizzazione positiva" per via legislativa, sarà progressivamente indebolita dai meccanismi di integrazione "negativa" attivati dall'applicazione giudiziaria delle libertà economiche fondamentali e delle regole comuni in materia di concorrenza.

<sup>38</sup> M. Ferrera, *Le quattro Europe sociali tra universalismo e selettività*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 1995, pp. 405 ss., qui p. 406.

esteso alle politiche di inclusione sociale<sup>39</sup>. Essa rappresenta – a ben vedere, e com'è stato efficacemente detto<sup>40</sup> – “una forma embrionale” di metodo aperto di coordinamento, proprio per la sua chiarissima proiezione procedurale attorno ad obiettivi di *policy* definiti in termini assai generali e non vincolanti.

Il processo d'inclusione sociale costituisce, allora, in tale prospettiva, null'altro che una variante procedurale decisamente più sofisticata – e senza dubbio più efficace – della medesima strategia della convergenza inaugurata dalle raccomandazioni del 1992. Il coordinamento delle politiche di protezione sociale degli Stati membri entra, con esso, a pieno titolo nel sempre più vasto raggio di incidenza di questo nuovo strumento di *governance* europea, appunto procedurale, leggero, aperto, poliarchico, postmoderno<sup>41</sup>, deliberatamente lontano da qualunque idea di prescrizione rigida e vincolante.

Ciò che semmai va osservato è un riorientamento degli obiettivi “sostantivi” di *policy* nel passaggio dalla convergenza “statica” (delle raccomandazioni del 1992) al processo dinamico d'inclusione sociale: in quest'ultimo, infatti, l'accento, anche per gli stretti collegamenti con la parallela strategia europea per l'occupazione, cade molto più sulle misure di attivazione (*in primis* di inserimento nel mercato del lavoro) degli “esclusi”<sup>42</sup>, che su quelle comportanti forme – sia pur minime – di redistribuzione del reddito. L'esigenza di dotare i soggetti che rimangono irretiti nei meccanismi di esclusione sociale di un minimo di risorse (di reddito) conforme alla dignità umana, per quanto forse ridimensionata rispetto alla impostazione del 1992, rimane tuttavia ben presente nell'agenda comunitaria<sup>43</sup>.

## 6. Il presente del coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale

Il coordinamento che si svolge processualmente e ricorsivamente attraverso il metodo aperto di Lisbona non ha veri punti di contatto, al di là di quello impropriamente suggerito dal *nomen*<sup>44</sup>, col classico intervento *via hard law* realizzato dai regolamenti comunitari sulla sicurezza sociale dei lavoratori che si spostano all'interno della Comunità. Il coordinamento dei regimi legali di sicurezza sociale degli Stati membri, come a tutt'oggi disciplinato dal regolamento n. 1408/71, differisce da un punto di vista giuridico in maniera radicale dal MAC: per natura, funzione, oggetto. Basta notare – per escludere qualunque parentela tra le due “tecniche” – che mentre il primo si svolge tutto dentro il perimetro dell'*hard law*, con funzione di de-nazionalizzazione e di de-territorializzazione, necessariamente “prescrittiva”, dell'applicazione delle legislazioni di

<sup>39</sup> Ma con *spill-over* apparentemente inarrestabile, il MAC è stato esteso negli anni successivi (seppure con significativa attenuazione dei suoi vincoli procedurali) ad altri settori “sensibili” del *welfare*, quali la politica sanitaria e – soprattutto – quella pensionistica.

<sup>40</sup> Da M. Ferrera, M. Matsaganis, S. Sacchi, *Open coordination against poverty: the new EU “Social Inclusion Process”*, in *Journal of European Social Policy*, 2002, pp. 227 ss., qui p. 229.

<sup>41</sup> Secondo l'aggettivazione più ricorrente nell'ormai abbondante letteratura – soprattutto politologica – sull'argomento: faccio senz'altro rinvio, anche per gli opportuni riferimenti, a M. Barbera (a cura di), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Milano, 2006 (ed *ivi*, alle pp. 173 ss., in particolare al saggio di E. Ales, *La lotta all'esclusione sociale attraverso l'open method of co-ordination: prime riflessioni*), nonché al mio *Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione: il caso italiano in prospettiva europea*, in M. Cinelli, S. Giubboni, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Torino, 2005, pp. 147 ss.

<sup>42</sup> Cfr. soprattutto D. Ashiagbor, *The European Employment Strategy. Labour Market Regulation and New Governance*, Oxford, 2005.

<sup>43</sup> Lo dimostra, da ultimo, il pur debole cenno che se ne fa nella comunicazione della Commissione sull'agenda sociale: v. COM(2005) 33 definitivo, del 9 febbraio 2005, a p. 10.

<sup>44</sup> V. criticamente Kahil-Wolff, Greber, *Sécurité sociale*, cit., p. 14.

sicurezza sociale degli Stati membri, il secondo appartiene paradigmaticamente a quel nuovo modello di “*enabling (soft) policy*”, sul quale è centrato gran parte del discorso sull'Europa sociale dell'ultimo quindicennio<sup>45</sup>.

La straordinaria complessità della materia che ne forma oggetto, accresciuta esponenzialmente dal progressivo allargamento dei confini comunitari ed alimentata dal costante flusso delle pronunce della Corte di giustizia, ha fatto del sistema comunitario di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale un terreno d'incessante stratificazione normativa. Le conseguenti esigenze di “semplificazione”, avvertite dalla Commissione già dalla metà degli anni sessanta<sup>46</sup>, possono considerarsi una costante ragione di riforma del sistema; ragione peraltro mai del tutto appagata dagli interventi ciclicamente succedutisi nello sforzo di ridurre – o quantomeno di governare – la crescente complessità regolativa del coordinamento. Paradossalmente, in attesa della emanazione della necessaria disciplina d'attuazione, è proprio l'ultima codificazione della materia, realizzatasi col regolamento n. 883 del 2004, ad aver complicato un quadro giuridico già complesso. La disciplina del coordinamento continua, infatti, ad essere dettata dalla fonte del 1971 – nella quale trovarono esito le prime istanze di semplificazione e riforma avanzate dalla Commissione negli anni sessanta –, il regolamento del 2004, pur formalmente in vigore, essendo ancora inapplicabile in attesa della normativa di attuazione<sup>47</sup>.

Sul piano dei contenuti, può dirsi che l'evoluzione della disciplina – sotto il costante impulso della giurisprudenza della Corte – si sia svolta nel segno del graduale allargamento, sino alla pressoché piena universalizzazione, dei confini soggettivi di applicazione del coordinamento, con conseguente affrancamento dal primitivo referente normativo, fondato sullo stretto collegamento con lo *status* di lavoratore subordinato del migrante. Anche il campo d'applicazione oggettiva della disciplina ha conosciuto – essenzialmente per effetto della elaborazione giurisprudenziale del principio di “attrazione” dell'assistenza nella previdenza sociale – una significativa evoluzione in senso espansivo, anche se non nei termini che hanno improntato, nel regolamento del 2004, l'ambito *ratione personae* del coordinamento<sup>48</sup>.

È del resto l'intera disciplina sulla libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione – quale consolidatasi, da ultimo, nella direttiva 2004/38/CE – ad assumere come proprio referente soggettivo il cittadino europeo in quanto tale. Lo *status* funzionale del soggetto non ha beninteso perduto completamente di rilievo: la direttiva del 2004 continua a prevedere una disciplina discretamente differenziata – soprattutto in tema di accesso ai diritti a prestazione sociale – a seconda della condizione occupazionale o dell'attività lavorativa (subordinata o autonoma) svolta dal migrante. Ma è indubbia – e si legge chiaramente anche nel testo della direttiva (come in quello del coevo regolamento n. 883) – la tendenza irreversibile a centrare la disciplina della libertà di circolazione delle

---

<sup>45</sup> Cfr. B. von Maydell *et al.*, *Enabling Social Europe*, Berlin, 2005.

<sup>46</sup> Lo ricorda Levi Sandri (*La sicurezza sociale*, cit., p. 949), che ebbe un ruolo di rilievo nel processo che sarebbe sfociato nella revisione dei regolamenti del 1958, nella sua qualità di Commissario europeo con delega agli affari sociali dal 1961, vicepresidente della seconda Commissione Hallstein dal 1964 e quindi membro della Commissione Rey dal 1967 al 1970. V. anche Id., *Les aspects sociaux du marché commun*, in *Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali*, 1967, I, pp. 337 ss., sul punto p. 343.

<sup>47</sup> Per un tentativo di ricostruzione delle ragioni e delle tappe principali di tale stratificazione normativa, rinvio a S. Giubboni, G. Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea. Principi e tendenze*, Bologna, 2007, pp. 139 ss.

<sup>48</sup> V. riassuntivamente Martinsen, *Social security*, cit., pp. 90 ss.

persone (ed i connessi diritti d'accesso *cross-border* ai sistemi di protezione sociale degli Stati membri) sul principio di cittadinanza<sup>49</sup>.

Nel prossimo futuro il regolamento n. 883 del 2004 potrebbe anzi giocare un ruolo di rilievo nel rafforzare questa tendenza, del resto ben radicata nella giurisprudenza della Corte di giustizia sugli artt. 12 e 18 del trattato CE. È stata in definitiva quest'ultima, soprattutto dopo il *leading case Martínez Sala*<sup>50</sup>, a confermare la correttezza della precorritrice intuizione di Levi Sandri sul significato della libertà di circolazione dei lavoratori come "primo, timido ma promettente inizio di una cittadinanza comune, europea"<sup>51</sup>.

## 7. Uno sguardo conclusivo sul futuro dell'azione comunitaria in materia di sicurezza sociale

L'immissione di una schietta logica di cittadinanza ha rafforzato la tendenza del sistema comunitario di coordinamento ad incidere sugli stessi *contenuti* dei regimi nazionali di sicurezza sociale, contribuendo a ridisegnare i confini territoriali della solidarietà nel senso della creazione di uno spazio propriamente europeo di accesso ai diritti sociali<sup>52</sup>. Una parallela tendenza a ridurre il controllo degli Stati membri sui rispettivi sistemi di *welfare* si è tuttavia rafforzata – nell'ultimo quindicennio – anche sotto un'altra dimensione: quella della cosiddetta armonizzazione o integrazione "negativa". Sotto tale profilo, è soprattutto la giurisprudenza in tema di concorrenza e, più recentemente, di libera prestazione dei servizi nel mercato interno a dischiudere una prospettiva del tutto inimmaginabile agli esordii dell'azione comunitaria in materia di sicurezza sociale.

Non è questa la sede per analizzare i diversi filoni di una giurisprudenza molto complessa e articolata e sui cui è fiorita una vasta letteratura critica<sup>53</sup>. Qui mette conto di compiere qualche osservazione conclusiva *de futuro* sulle possibilità aperte da questa sempre più rilevante linea d'incidenza del processo integrativo europeo sui sistemi nazionali di *welfare*.

All'inizio degli anni novanta Maurizio Ferrera osservava – con la consueta lucidità – che il *welfare state* europeo del futuro avrebbe potuto presentarsi "come un nuovo *mix* di universalismo e particolarismo, di egualitarismo "leggero" e meritocrazia "pesante", di standardizzazione sovranazionale e diversificazione sub-nazionale. Un piccolo nucleo di diritti universalistici riceverà da un lato riconoscimento e legittimazione istituzionale a livello comunitario, anche se probabilmente tali diritti continueranno a trovare pratica soddisfazione a livello nazionale, secondo formule organizzative più o meno diverse a seconda dei paesi. Una seconda fascia di diritti sarà invece probabilmente decentrata a

---

<sup>49</sup> Sia permesso un ulteriore rinvio a S. Giubboni, *Cittadinanza e mercato nella disciplina comunitaria di sicurezza sociale. Spunti per un dibattito sul Regolamento n. 883/2004*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2005, pp. 223 ss.

<sup>50</sup> In *Raccolta*, 1998, I, p. 2691.

<sup>51</sup> Levi Sandri, *La sicurezza sociale*, cit., p. 942; qualche anno prima, nell'analizzare l'art. 48 nel citato commentario del trattato CEE diretto da Monaco, Quadri e Trabucchi (v. *supra*, nota 7), egli aveva analogamente parlato di "una prima, rudimentale e imperfetta forma di cittadinanza europea" (p. 381). E di "forma embrionale di cittadinanza europea" si parla nella presentazione "ufficiale" del Regolamento n. 1612/68: v. Mechi, *La costruzione*, cit., p. 81, e Romero, *Emigrazione*, cit., pp. 107 e 133, per la citazione completa.

<sup>52</sup> V. la sintesi proposta da Ferrera, *The Boundaries*, cit., al cap. 4.

<sup>53</sup> Cfr., da ultimo e per tutti, G. Davies, *The process and side-effects harmonisation of European welfare states*, *Jean Monnet Working Paper* 02/06, New York University School of Law, ove esaustivi riferimenti.

livello sub-nazionale, dando origine a nuove forme di solidarietà territoriale e anche, corrispettivamente, a nuovi tipi di conflitto redistributivo<sup>54</sup>.

L'incidenza incrociata dell'espansione dei titoli d'accesso *cross-border* a basilari prestazioni sociali in virtù del rafforzamento del contenuto normativo della cittadinanza europea e dell'ampliamento delle opportunità di libera fruizione dei servizi sociali (si pensi in particolare a quelli sanitari) nel mercato comune europeo, sembrano effettivamente andare nel seno di tale legittimazione istituzionale a livello comunitario dei diritti sociali. Al soddisfacimento di tali diritti continuano peraltro a provvedere gli Stati membri, mentre il titolo d'accesso ai benefici corrispondenti è sempre più definito a livello comunitario, in una dinamica di crescente de-territorializzazione e de-nazionalizzazione degli *entitlements* che formano il contenuto classico della cittadinanza sociale (nazionale). La conseguente, inevitabile tensione tra provvista nazionale del *welfare* ed europeizzazione dei relativi diritti d'accesso potrebbe non necessariamente sfociare in nuove forme di chiusura dei confini statuali della solidarietà, animate dalla volontà di resistere alla destrutturazione dei sistemi nazionali di Stato sociale<sup>55</sup>. Tale tensione potrebbe, infatti, auspicabilmente generare dinamiche "virtuose" di ristrutturazione in chiave propriamente europea degli spazi della solidarietà.

In risposta all'espansione del diritto del mercato interno nell'area dei servizi sociali a contenuto economico, la Comunità potrebbe ad esempio intraprendere iniziative di regolazione volte a bilanciare i diversi interessi in gioco, coniugando apertura concorrenziale e difesa degli equilibri anche finanziari sui cui si basa la provvista nazionale degli stessi<sup>56</sup>. Potrebbe ad esempio immaginarsi un primo intervento diretto ad introdurre una "*welfare consumer legislation*"<sup>57</sup>, estendendo al settore dei servizi sociali – attualmente esclusi dalla direttiva sui servizi appena approvata da Consiglio e Parlamento dopo defatiganti negoziazioni e compromessi<sup>58</sup> – basilari diritti di informazione in favore degli utenti. Potrebbe in tal modo costruirsi una prima disciplina comunitaria di *welfare* di natura essenzialmente procedurale, con riflessi anche sulla corretta "modulazione" dei diritti d'accesso *cross-border* ai servizi sociali<sup>59</sup>. Se si vuole, ad un simile modello di intervento si ispira già, in parte, la vigente disciplina sulla attività dei fondi di previdenza complementare nel mercato interno e sulla portabilità transfrontaliera dei diritti a pensione integrativa<sup>60</sup>.

Ma anche la risposta ai potenziali effetti di destrutturazione derivanti da una sempre più incisiva attribuzione di *chance* d'ingresso nelle reti nazionali di protezione sociale ai

---

<sup>54</sup> M. Ferrera, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, 1993, pp. 302-303.

<sup>55</sup> Si tratta per vero d'un rischio che va valutato in tutta la sua portata; si fa rinvio, sul punto, a S. Giubboni, *Libera circolazione delle persone e solidarietà europea*, in *Lavoro e Diritto*, 2006, pp. 611 ss., e a S. Borelli, *Libertà di circolazione e scelta del sistema di protezione sociale più vantaggioso*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3 del 2006.

<sup>56</sup> V. la recente comunicazione della Commissione CE, *I servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea*, COM(2006) 177 definitivo.

<sup>57</sup> Davies, *The process*, cit., p. 56.

<sup>58</sup> Per un primo commento sui (modesti) riflessi giuslavoristici della cosiddetta "Direttiva Bolkestein", cfr. S. Giubboni, G. Orlandini, *La direttiva "Bolkestein" e i diritti dei lavoratori europei*, in corso di pubblicazione in *Biblioteca della Libertà*.

<sup>59</sup> V. sempre Davies, *op. cit.*, pp. 57-58; per spunti interessanti in direzione analoga cfr. anche M. Fuchs, *Free movement of services and social security – quo vadis?*, in *European Law Journal*, 2002, pp. 536 ss.

<sup>60</sup> L'eventuale formazione di fondi pensione "pan-europei" – favorita anche dalla garanzia della portabilità transfrontaliera dei diritti maturati – potrebbe del resto dar vita a collettività redistributive transnazionali, sia pure tarate a misura del secondo e del terzo pilastro previdenziale. Per questo spunto v. ancora M. Ferrera, *Towards an "open" social citizenship? The new boundaries of welfare in the European Union*, in G. de Búrca (a cura di), *EU Law*, cit., spec. pp. 30 e 36.

cittadini europei "in quanto tali", potrebbe innescare dinamiche di riarticolazione dei confini della solidarietà su scala comunitaria. Questa seconda ipotetica linea di sviluppo dell'azione comunitaria richiederebbe tuttavia un intervento normativo decisamente più impegnativo e "pesante" di quello appena preconizzato, in quanto dovrebbe farsi carico di istituire direttamente al livello sovranazionale una qualche forma di redistribuzione sociale *diretta*, ad esempio mediante l'introduzione di uno schema di reddito minimo europeo<sup>61</sup>.

Da più parti si auspica un simile sviluppo<sup>62</sup>, anche alla luce delle enunciazioni di principio al riguardo contenute nella Carta di diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>63</sup>; ed è innegabile che esso sarebbe dotato di un fortissimo potenziale di legittimazione del potere pubblico comunitario<sup>64</sup>, senza contare che potrebbe contribuire a ridurre i rischi di distorsione concorrenziale derivanti dagli enormi differenziali negli *standard* di protezione sociale nell'Europa ormai "a Ventisette"<sup>65</sup>.

L'introduzione di una qualche forma di reddito minimo europeo, almeno parzialmente finanziata a livello sovranazionale, suggellerebbe l'ingresso dell'Unione nella strutturazione *in positivo* di uno spazio di solidarietà post-nazionale, con ovvi riflessi sulla legittimazione della stessa agli occhi dei cittadini comunitari. Essa darebbe un notevole impulso all'emersione di uno "spazio europeo di cittadinanza multilivello"<sup>66</sup>, ancorato ad un solido catalogo di diritti sociali europei.

Sarà il tempo a dirci se l'azione comunitaria in materia di sicurezza sociale saprà rispondere ad una così impegnativa e ambiziosa "sfida di legittimazione"<sup>67</sup>, contribuendo ai compiti di quella che Levi Sandri riteneva essere l'essenza di qualunque moderna politica sociale: concorrere a rimuovere gli ostacoli d'ordine economico-sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona, così dando un apporto sostanziale all'affermazione dei principi di libertà e democrazia in Europa<sup>68</sup>. Oppure se – come pure è possibile (e forse probabile, in assenza di un chiaro disegno e di una forte volontà politica) – le istituzioni della solidarietà rimarranno sempre più debolmente rinchiuso dentro gli angusti confini degli Stati nazionali, esposte all'inesorabile azione erosiva delle forze operanti nel grande spazio economico europeo, porzione geografica del mercato globale.

<sup>61</sup> La proposta teorica più articolata è in tal senso offerta da Ph. C. Schmitter, ad esempio in *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, trad. it., Bologna, 2000, pp. 72 ss.

<sup>62</sup> V. da ultimo G. Bronzini, *The European Social Model and the Constitutional Treaty of the European Union*, in C. Joerges, B. Strät, P. Wagner (a cura di), *The Economy as a Polity: The Political Constitution of the Contemporary Capitalism*, London, 2005, pp. 183 ss., spec. p. 185.

<sup>63</sup> V. l'art. 34.3 della Carta di Nizza ed il corrispondente art. II-94, par. 3, del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.

<sup>64</sup> Cfr. M. Ferrera, E. Granaglia, *Le sfide della legittimazione*, in Barca, Franzini (a cura di), *Legittimare l'Europa*, cit., pp. 21 ss., spec. p. 29.

<sup>65</sup> V. ad esempio, da diverse angolature, Farina, *L'integrazione*, cit., p. 279; O. Farkas, O. Rymkevitch, *Immigration and free movement of workers after enlargement: contrasting choices*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2004, pp. 369 ss.

<sup>66</sup> Ferrera, *Amici o nemici?*, cit., p. 13.

<sup>67</sup> Ferrera e Granaglia, *op. ult. cit.*

<sup>68</sup> V. L. Levi Sandri, *Prospettive politiche e sociali della integrazione europea*, in *Comunità Internazionale*, 1963, pp. 357 ss., spec. p. 364; Id., *Aspects*, cit., pp. 338 e 340.