

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

49

MATTEO MANFREDI

La promozione e
la tutela dei diritti
economici e sociali
nell'Unione europea



M. MANFREDI La promozione e la tutela dei diritti economici e sociali nell'Unione europea



€ 35,00




CACUCCI EDITORE
BARI

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

— 49 —

MATTEO MANFREDI

**LA PROMOZIONE E LA TUTELA
DEI DIRITTI ECONOMICI E SOCIALI
NELL'UNIONE EUROPEA.**

L'azione dell'UE tra politiche interne e relazioni esterne



**CACUCCI
EDITORE
2022**

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Direzione

Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

Comitato scientifico

Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Marta Cartabia, Gianluca Contaldi, Carlo Curti Gialdino, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio, Angela Di Stasi, Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Nogueras, Roberto Mastroianni, Paolo Mengozzi, Claudia Morviducci, Bruno Nascimbene, Lina Panella, Ornella Porchia, Guido Raimondi, Lucia Serena Rossi, Mario Sarcinelli, Silvana Sciarra, Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghi

Comitato dei referees: Pia Acconci, Roberto Adam, Chiara Amalfitano, Amedeo Arena, Roberto Baratta, Maria Eugenia Bartoloni, Maria Caterina Baruffi, Francesco Bestagno, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico, Susanna Cafaro, Cristina Campiglio, Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Bernardo Cortese, Antonella Damato, Carmela Decaro, Patrizia De Pasquale, Marcello Di Filippo, Giuseppe Di Gaspere, Davide Diverio, Ugo Draetta, Fabio Ferraro, Pietro Gargiulo, Italo Garzia, Edoardo Greppi, Massimo Iovane, Simone Marinai, Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Gerardo Martino, Maria Rosaria Mauro, Francesco Moliterni, Luciano Monzali, Paola Mori, Francesco Munari, Lorenzo Federico Pace, Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Emanuela Pistoia, Francesco Rossi Dal Pozzo, Andrea Santini, Girolamo Strozzi, Marisa Tufano, Chiara Enrica Tuo, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti, Alessandra Zanobetti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2022 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

INDICE

L'azione dell'Unione europea nella promozione e nella tutela dei diritti economici e sociali: piano dell'indagine	1
---	---

CAPITOLO I

LE COMPETENZE DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI DIRITTI ECONOMICI E SOCIALI

1. La promozione e la tutela dei diritti economici e sociali tra solidarietà e sviluppo sostenibile	9
2. I diritti economici e sociali nel processo di integrazione europea	13
3. La solidarietà nelle politiche interne dell'Unione europea	17
3.1. Solidarietà e coesione sociale nel mercato interno	22
4. La solidarietà nelle politiche sociali del mercato interno: limiti di competenze e metodo aperto di coordinamento	28
5. Le (limitate) competenze dell'Unione europea in materia di salute e la solidarietà emergenziale	33
6. I principi di integrazione e di sviluppo sostenibile in materia ambientale	37
7. Lo sviluppo sostenibile nell'azione esterna dell'Unione europea	41
8. La promozione dello sviluppo sostenibile nella politica commerciale comune e nella politica di cooperazione allo sviluppo	43

CAPITOLO II

I DIRITTI ECONOMICI E SOCIALI NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

1. La promozione e la tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea	51
2. La dimensione sociale del principio di non discriminazione e la sua efficacia diretta	56
3. I diritti economici e sociali nella Carta dei diritti fondamentali: diritti o principi?	62
3.1. L'efficacia diretta orizzontale dei diritti economici e sociali enunciati dalla Carta dei diritti fondamentali	67

3.2. Il ruolo della Carta dei diritti fondamentali nella valorizzazione delle politiche sociali dell'Unione europea	71
3.3. Il limitato apporto dell'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali alla protezione della salute nella giurisprudenza dell'Unione europea	76
3.4. La tutela dell'ambiente e l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali	79
4. I diritti economici e sociali e la CEDU: il contributo della giurisprudenza della Corte di Strasburgo	82
4.1. L'influenza della Carta sociale europea nell'ordinamento dell'Unione europea	87
5. La rilevanza delle Convenzioni OIL nell'ordinamento dell'Unione europea	93
6. Alla ricerca del contenuto essenziale dei diritti economici e sociali	97

CAPITOLO III

LA PROMOZIONE E LA TUTELA DEI DIRITTI ECONOMICI E SOCIALI NEL MERCATO INTERNO

1. Solidarietà e libera circolazione delle persone nel mercato interno	101
1.1. Il limite delle "risorse sufficienti" al diritto di soggiorno per l'accesso ai benefici sociali	106
2. La condizionalità delle politiche dell'UE nel corso della crisi economica e la salvaguardia della stabilità finanziaria	113
3. Il bilanciamento tra diritti economici e sociali, libertà del mercato e stabilità finanziaria	118
4. Dalla stabilità alla solidarietà: l'intervento dell'Unione europea per affrontare la crisi economica nel mercato interno	123
5. I diritti economici e sociali nel corso dell'emergenza sanitaria da COVID-19	128
5.1. Solidarietà e flessibilità nell'attuazione della disciplina degli aiuti di Stato	131
5.2. Gli strumenti di assistenza finanziaria dell'Unione europea per fronteggiare la crisi economica causata dalla pandemia	135
5.2.1. Lo strumento SURE	138
5.2.2. Il <i>Next Generation EU</i>	141
6. Coesione economica e sociale e solidarietà nel mercato interno	144

CAPITOLO IV

L'AZIONE DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI LAVORO E
DI AMBIENTE NEL MERCATO INTERNO

1. Il coordinamento delle politiche sanitarie e socio-assistenziali nell'Unione europea	147
2. L'azione dell'Unione europea nella promozione della "piena occupazione" e nella tutela dell'ambiente	152
3. I diritti dei lavoratori nel mercato interno tra lotta al <i>dumping</i> sociale e minimi salariali	155
3.1. La direttiva sui lavoratori distaccati	157
3.1.1. I limiti della direttiva nella lotta al <i>dumping</i> sociale	164
3.2. La direttiva sui salari minimi	167
3.2.1. Il problema della base giuridica della direttiva sui salari minimi	170
4. L'obiettivo della neutralità climatica nella politica ambientale dell'UE	174
4.1. La lotta al cambiamento climatico nel mercato interno: il sistema ETS	179
4.2. Sostenibilità ambientale e coesione economica, sociale e territoriale: il ruolo degli aiuti di Stato	183
4.3. La politica energetica dell'Unione europea all'insegna della solidarietà	187
5. La (mancata) coerenza dell'azione dell'Unione europea nella prospettiva della solidarietà sociale e della sostenibilità ambientale	191

CAPITOLO V

LA PROMOZIONE E LA TUTELA DEI DIRITTI ECONOMICI E
SOCIALI NELL'AZIONE ESTERNA DELL'UNIONE EUROPEA

1. Il ruolo dell'Unione europea nella promozione e nella tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento internazionale	195
2. La coerenza nell'azione esterna dell'Unione europea: il ruolo della Corte di giustizia	198
3. I <i>Sustainable Development Goals</i> e l'azione esterna dell'Unione europea	202
4. Solidarietà e crisi pandemica: l'approccio dell'Unione europea negli scambi internazionali	205
5. La condizionalità nell'azione esterna dell'Unione europea	209
6. Le relazioni esterne dell'Unione europea in materia ambientale	217
6.1. L'Unione europea e il Trattato sulla Carta dell'energia	221
7. Standard minimi di tutela nell'azione esterna dell'Unione europea	224

CAPITOLO VI

L'AZIONE DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI LAVORO E
DI AMBIENTE NELL'AMBITO DELLA POLITICA COMMERCIALE
COMUNE E DELLA POLITICA DI COOPERAZIONE ALLO
SVILUPPO

1. La promozione e la tutela dei diritti economici e sociali nella politica commerciale comune	229
2. La clausola sociale negli strumenti di politica commerciale comune	233
3. Il sistema di preferenze generalizzate dell'Unione europea	235
3.1. L'attuazione del sistema di preferenze generalizzate	240
4. La promozione e la tutela del lavoro e dell'ambiente nel capitolo "commercio e sviluppo sostenibile" degli accordi di libero scambio	245
4.1. Il parere 2/15 della Corte di giustizia e i suoi riflessi sui successivi accordi di libero scambio	249
4.2. La rilevanza delle disposizioni del capitolo "commercio e sviluppo sostenibile" nel <i>panel</i> tra Unione europea e Ucraina	252
4.3. L'attuazione del capitolo "commercio e sviluppo sostenibile" degli accordi di libero scambio	254
4.4. La tutela dell'ambiente e della sicurezza energetica nell'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra Regno Unito e Unione europea	257
5. Le clausole sociali negli accordi di partenariato economico: verso la riforma dell'Accordo di Cotonou	260
6. La (possibile) coerenza dell'azione sociale dell'Unione europea nelle relazioni con gli Stati terzi	265
Osservazioni conclusive in tema di coerenza dell'azione dell'Unione europea nella promozione e nella tutela dei diritti economici e sociali	269
Bibliografia	277

L'AZIONE DELL'UNIONE EUROPEA NELLA PROMOZIONE E NELLA TUTELA DEI DIRITTI ECONOMICI E SOCIALI: PIANO DELL'INDAGINE

Il presente lavoro ha ad oggetto l'azione dell'Unione europea nella promozione e nella tutela dei diritti economici e sociali nel mercato interno e nelle relazioni esterne, al fine di valutare la coerenza delle politiche e degli atti dell'UE a questo riguardo con gli obiettivi previsti dai Trattati.

Preme specificare che nel corso dell'indagine si farà riferimento alla nozione più ampia di “diritti economici e sociali”, sebbene i Trattati e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE parlino solo di “diritti sociali”. Tale scelta è legata al fatto che lo studio prenderà in esame non solo l'azione sociale dell'Unione europea nel mercato interno, ma anche le relazioni dell'UE con gli Stati terzi e nell'ordinamento internazionale, in cui rileva la formula di “diritti economici e sociali”, così come specificata nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966¹.

Si tratta di diritti la cui realizzazione è fortemente condizionata dalla disponibilità di risorse economiche da parte di uno Stato. Questo implica che, in primo luogo, la piena attuazione dei diritti in questione richieda un certo lasso di tempo in cui le autorità statuali adottino, progressivamente, le misure necessarie alla loro realizzazione. In secondo luogo, la promozione e la tutela dei diritti economici e sociali dipendono da scelte che hanno una forte componente politica e, pertanto, avviene con modalità differenti all'interno dei diversi Stati². Tali peculiarità potrebbero essere superate attraverso l'individuazione di *minimum core obligations*, da utilizzare come parametro di riferimento e come limite al potere decisionale degli organi di controllo³.

¹ Adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966.

² M. BOSSUYT, *La distinction juridique entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels*, in *Revue des droits de l'homme*, 1975, p. 783 ss., alle pp. 785-786; E. W. VIERDAG, *The legal nature of the rights granted by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in *Netherlands yearbook of international law*, 1978, p. 69 ss., alle pp. 74-75; M. FERRI, *Dalla partecipazione all'identità. L'evoluzione della tutela internazionale dei diritti culturali*, Milano, 2015, pp. 23-24.

³ A. CHAPMAN, S. RUSSEL, *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*, Anversa, 2002, pp. 9-12; K.G. YOUNG, *The Minimum Core of*

Lo studio valuterà se sia possibile identificare un contenuto minimo di diritti sottratto al potere di bilanciamento degli Stati e delle istituzioni dell'UE e se i poteri riconosciuti dai Trattati e l'azione dell'Unione europea siano atti a promuovere e tutelare i diritti economici e sociali in conformità ai valori e agli obiettivi previsti dal Trattato, e, in particolare, dagli articoli 2, 3 e 21 TUE⁴.

I valori contemplati dall'art. 2 TUE, quali il rispetto della dignità e dei diritti umani, della libertà, della democrazia, della *rule of law* e della solidarietà, sono oggi esplicitamente posti dai Trattati a fondamento tanto dell'azione interna, volta a realizzare “un' economia sociale di mercato fortemente competitiva” che mira al progresso sociale e favorisce “la coesione economica e sociale [...] e la solidarietà tra gli Stati membri” (art. 3, par. 3, TUE), quanto dell'azione esterna, in cui l'Unione è chiamata a promuovere i suoi valori e interessi “nelle relazioni con il resto del mondo” e a contribuire altresì alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile ed alla eliminazione della povertà, alla solidarietà tra i popoli e al rispetto del diritto internazionale e dei principi della Carta delle Nazioni Unite (art. 3, par. 5, TUE)⁵.

Gli stessi obiettivi sono poi ripresi, in maniera più analitica, ai paragrafi 1 e 2 dell'art. 21 TUE. Il primo individua i principi ispiratori che devono guidare l'azione esterna dell'Unione nel suo complesso. Il secondo, invece, definisce i fini dell'azione esterna dell'Unione, richiamando quelli già indicati nell'art. 3 TUE. Il fatto che la politica estera dell'UE debba sostenere l'affermazione degli stessi valori e finalità che l'Unione deve rispettare al suo interno è poi confermato dall'art. 21, par. 3, TUE, ai sensi del quale l'Unione europea deve assicurare “la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche”, ivi incluse quelle interne⁶.

Le disposizioni in parola mettono in luce il legame che sussiste tra la promozione e la tutela dei diritti economici e sociali e i principi di solidarietà e di sviluppo sostenibile, due principi chiave dell'ordinamento dell'Unione europea e che costituiranno il filo conduttore dell'indagine. Detti principi, inoltre, sono strettamente connessi tra loro, tanto che alcuni autori hanno sostenuto

Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content, in *Yale Journal of International Law*, 2008, p. 113 ss., alle pp. 158-159; A. MÜLLER, *Limitations to and Derogation from Economic, Social and Cultural Rights*, in *Human Rights Law Review*, 2009, p. 557 ss., a p. 588.

⁴ E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012, pp. 28-29.

⁵ F. COSTAMAGNA, *The Internal Market and the Welfare State: Anything New After Lisbon?*, in M. TRYBUS, L. RUBINI (eds.), *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy*, Cheltenham-Northampton, 2012, p. 381 ss., alle pp. 385-386.

⁶ M. GATTI, *Coherence vs. Conferred Powers? The Case of the European External Action Service*, in L.S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The EU After Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Cham, 2014, p. 241 ss., a p. 242.

che lo sviluppo sostenibile può essere inteso come espressione del principio di solidarietà, e specificamente, della solidarietà intergenerazionale⁷.

Partendo da queste premesse, il capitolo I prenderà in esame le competenze dell'Unione europea nella promozione e nella tutela dei diritti economici e sociali. Le differenze che emergeranno tra le competenze attribuite ed esercitate dall'Unione nell'ambito delle politiche sociali contribuiranno, altresì, a individuare gli ambiti all'interno dei quali essa interviene per promuovere i diritti economici e sociali e quelli in cui agisce, a fronte di una violazione attuata e futura, a tutela dei diritti in questione.

Una volta delineata la cornice giuridica all'interno della quale le istituzioni dell'UE operano, l'analisi proseguirà con una disamina dei principali diritti economici sociali, la cui rilevanza nell'ordinamento dell'Unione si può ricondurre principalmente a due fonti: i principi generali e la Carta dei diritti fondamentali. Queste, come verrà meglio approfondito nel capitolo II, possono essere utilizzate dall'organo giurisdizionale e dal legislatore quale parametro per garantire il rispetto del contenuto minimo dei diritti nel bilanciamento tra i diversi interessi in gioco⁸.

Particolare attenzione verrà altresì prestata a fonti del diritto internazionale che rilevano nell'ordinamento dell'Unione con riferimento alla promozione e alla tutela dei diritti economici e sociali, come la CEDU e la Carta sociale europea. Si considereranno la giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di diritti sociali e le indicazioni elaborate dal Comitato europeo dei diritti sociali. Queste ultime, nello specifico, hanno contribuito all'identificazione di obblighi da ritenersi parte del contenuto minimo di determinati diritti contenuti nella Carta sociale, e che rappresentano degli utili parametri di riferimento per il legislatore dell'UE e per la Corte di giustizia⁹.

Inoltre, verranno prese in esame le Convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro che vengono in rilievo nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione e, segnatamente, nel contesto delle politiche commerciali e di cooperazione allo sviluppo. Queste, infatti, sono impiegate quali strumenti

⁷ M.W. GEHRING, A.R. HARRINGTON, *Intergenerational Equity and the European Constitution*, in M. CORDONIER SEGGER, M. SZABÓ, A. HARRINGTON (eds.), *Intergenerational Justice in Sustainable Development Treaty Implementation: Advancing Future Generations Rights through National Institutions*, Cambridge, 2021, p. 281 ss., a p. 292.

⁸ S. LEONE, *I diritti sociali nel sistema della Carta di Nizza*, in C. AMALFITANO, M. D'AMICO, S. LEONE (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel sistema integrato di tutela. Atti del convegno svoltosi nell'Università degli Studi di Milano a venti anni dalla sua proclamazione*, Torino, 2022, p. 374 ss., alle pp. 378-379.

⁹ L. MOLA, *La Carta sociale europea e il controllo sociale sulla sua applicazione*, Torino, 2022, pp. 210-213.

sulla base dei quali condizionare benefici commerciali, favorendo così la dimensione sociale del commercio internazionale¹⁰.

Dopo aver analizzato le competenze dell'Unione e le fonti che rilevano ai fini in esame, la seconda parte del lavoro si soffermerà sulla promozione e sulla tutela dei diritti economici e sociali nel mercato interno.

Nel capitolo III verrà messo in luce il bilanciamento operato dalla Corte di giustizia tra detti diritti e la salvaguardia delle libertà economiche e della stabilità dei sistemi economici nazionali tra la crisi finanziaria e l'emergenza sanitaria da COVID-19.

L'analisi della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo evidenzierà come il mancato riferimento a un contenuto minimo dei diritti da parte del legislatore dell'Unione abbia lasciato ampi margini per operazioni di bilanciamento, da parte dei giudici dell'UE, nel corso della crisi finanziaria, favorendo interpretazioni restrittive delle disposizioni in materia sociale. Questo emergerà specificamente dall'esame della giurisprudenza in materia di libera circolazione delle persone e dall'interpretazione offerta dalla Corte al requisito delle "risorse sufficienti", previsto dalla direttiva 2004/38 per l'accesso alle prestazioni sociali, oltre che dalla giurisprudenza dell'Unione sul bilanciamento tra diritti economici e sociali e stabilità finanziaria dell'area dell'euro.

Il bilanciamento tra diritti economici e sociali e la salvaguardia dei sistemi di *welfare* degli Stati membri è stato al centro anche delle azioni dell'Unione europea nel corso della crisi sanitaria da COVID-19 e finalizzati al superamento dell'emergenza. L'indagine si soffermerà in particolare sugli strumenti SURE e *Next Generation EU*, due esempi di intervento dell'Unione nel corso della crisi pandemica volti a superare la logica della competitività tra Paesi membri, che ha caratterizzato i programmi di assistenza del passato, e che potrebbero favorire un modello di "solidarietà redistributiva" mediante il rafforzamento della coesione economica e sociale tra gli Stati dell'UE¹¹.

Il capitolo IV proseguirà con l'analisi dell'azione sociale dell'UE nel mercato interno. Dopo un esame iniziale dei principali limiti dell'intervento dell'Unione, caratterizzato essenzialmente dall'adozione di atti di *soft law* o da atti di diritto derivato che hanno finalità di sostegno dei sistemi nazionali, il capitolo si soffermerà sulla promozione e sulla tutela del lavoro e sulla protezione dell'ambiente. In tali ambiti, come verrà messo in luce nel corso dell'indagine, l'Unione europea ha adottato atti di diritto derivato volti a realizzare gli obiettivi previsti dai Trattati e ad incidere sulle politiche degli Stati membri in materia sociale.

¹⁰ P. HERZFELD OLSSON, *The ILO Acquis and EU Labour Law*, in M. RÖNNMAR (ed.), *Labour Law, Fundamental Rights and Social Europe*, Oxford-Portland, 2011, p. 27 ss., alle pp. 35-36.

¹¹ B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 635 ss., a p. 679.

Con riferimento alla promozione e alla tutela del lavoro, lo studio affronterà una delle annose questioni legate alla protezione dei diritti dei lavoratori nel mercato interno, ovvero il distacco dei lavoratori operato da imprese con sede in Paesi dell'Unione economicamente più sviluppati e a più alto costo del lavoro verso Stati membri dove il costo economico del lavoro è più basso¹². In questo contesto si metterà in evidenza come, nell'operare un bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche, la Corte di giustizia sembri confermare i suoi precedenti, ed in particolare le sentenze pronunciate nei casi *Viking*¹³ e *Laval*¹⁴, salvaguardando la competitività dei prestatori di servizi stabiliti in Paesi con un costo della manodopera più bassa, anche se questo potrebbe comportare minori tutele per i lavoratori.

Al riguardo, il problema del *dumping* sociale è stato al centro di due importanti interventi del legislatore dell'Unione: la revisione della direttiva sui lavoratori distaccati e la direttiva sui salari minimi. Nelle pagine che seguono, si verificherà se detti interventi possano essere considerati funzionali a un mercato unico meno esposto a dinamiche di *dumping* salariale e coerenti con l'obiettivo di realizzare "un'economia sociale di mercato" di cui all'art. 3, par. 3, TUE.

Nell'ambito della protezione dell'ambiente, la giurisprudenza della Corte di giustizia suggerisce il ricorso a regolari operazioni di bilanciamento che, in forza del principio di integrazione di cui all'art. 11 TFUE e all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali, esclude in partenza gerarchie di interessi ma richiede la ricerca di standard minimi di tutela al fine di raggiungere uno degli obiettivi principali della politica ambientale dell'Unione: lo sviluppo sostenibile¹⁵. In questa prospettiva si prenderanno in esame gli interventi del legislatore in materia, valutando altresì la coerenza tra gli strumenti adottati per il raggiungimento della neutralità climatica, obiettivo alla base dell'azione dell'Unione europea come indicato nella comunicazione della Commissione sul *Green Deal*, e quelli per la promozione e la tutela dei diritti dei lavoratori.

L'analisi dell'azione sociale dell'UE e della sua coerenza con i principi e gli obiettivi previsti dai Trattati richiede di non limitare il campo di indagine alle sole politiche del mercato interno, ma di considerare altresì la promozione e la tutela dei diritti economici e sociali nelle relazioni tra Unione europea e Stati terzi.

Il capitolo V si soffermerà sul difficile bilanciamento tra *economic values* e *non-economic values* (e specificamente i diritti dei lavoratori e la salvaguar-

¹² C. BARNARD, *Social Dumping or Dumping Socialism?*, in *Cambridge Law Journal*, 2008, p. 262 ss., alle pp. 288-290.

¹³ Corte di giustizia, sentenza dell'11 dicembre 2007, caso C-438/05, *Viking*.

¹⁴ Corte di giustizia, sentenza del 18 settembre 2007, causa C- 341/05, *Laval*.

¹⁵ A. RIZZO, *L'affermazione di una politica ambientale dell'Unione europea. Dall'Atto Unico europeo al Trattato di Lisbona*, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, p. 21 ss., alle pp. 27-30.

dia dell'ambiente) alla luce dei principi di solidarietà e di sviluppo sostenibile¹⁶ e tenderà di individuare un nucleo essenziale dei diritti, quale limite al bilanciamento tra i diversi interessi in gioco. L'apertura del mercato dell'UE ai mercati di Stati terzi, infatti, può rappresentare un'importante opportunità di sviluppo per l'Unione, ma può anche favorire una competizione al ribasso sulle norme fondamentali in materia di lavoro e ambiente¹⁷.

Partendo da questo presupposto, il capitolo VI si concentrerà, specificamente, sull'analisi delle clausole sociali negli strumenti di politica commerciale e di cooperazione allo sviluppo. Sin dagli anni Novanta del secolo scorso, l'Unione europea si è avvalsa della sua capacità negoziale in materia commerciale per promuovere nei Paesi terzi il rispetto dei diritti fondamentali attraverso il meccanismo della condizionalità. In un numero sempre maggiore di atti unilaterali e di accordi negoziati con i Paesi in via di sviluppo sono state previste clausole volte a favorire riforme politiche nei Paesi terzi, al fine di garantire l'osservanza dello Stato di diritto, dei principi democratici, nonché dei diritti umani, tra i quali i diritti economici e sociali. In particolare, nel Sistema di preferenze generalizzate dell'UE (e segnatamente nel regime speciale SPG *plus*) l'Unione europea accorda a certi Paesi terzi preferenze tariffarie particolarmente vantaggiose, a condizione che essi ratifichino e adottino determinati trattati, tra cui spiccano le Convenzioni fondamentali dell'OIL¹⁸.

Il riferimento alle Convenzioni OIL, e specificamente ai *core labour standards* richiamati dalla Dichiarazione OIL del 1998¹⁹, si rinviene anche nelle clausole sociali degli accordi di libero scambio e di cooperazione allo sviluppo conclusi dall'Unione. Come verrà evidenziato nel corso del lavoro, gli accordi più recenti prevedono anche un chiaro e specifico riferimento alle principali convenzioni in materia ambientale, tra cui il Protocollo di Kyoto²⁰ e l'Accordo di Parigi²¹.

Le clausole sociali appena ricordate, che rappresentano lo strumento principale finora utilizzato dall'UE per esportare i propri standard in materia di

¹⁶ R. YOTOVA, *Balancing Economic Objectives and Social Considerations in the new EU Investment Agreements: Commitments versus Realities Eurozone*, in F. VANDENBROUCKE, C. BARNARD, G. DE BAERE (eds.), *A European Social Union After the Crisis*, Cambridge, 2017, p. 271 ss., alle pp. 279-281.

¹⁷ S. VELLUTI, *The Role of the EU in the Promotion of Human Rights and International Labour Standards in Its External Trade Relations*, Cham, 2020, p. 185.

¹⁸ A. MIGNOLLI, *The European Union and Sustainable Development. A Study on Unilateral Trade Measures*, Roma, 2018, pp. 76-77.

¹⁹ Dichiarazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro e suoi seguiti adottata dalla conferenza internazionale del lavoro nella sua ottantaseiesima sessione, Ginevra, 18 giugno 1998.

²⁰ Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, 29 aprile 1998.

²¹ Accordo stipulato tra gli Stati membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) a Parigi il 12 dicembre 2015.

lavoro e di ambiente, presentano pure rilevanti limiti, tra cui quello di non essere soggette alle procedure generali di risoluzione delle controversie previste dagli accordi. Si chiarirà, nelle pagine successive, come tale debolezza dei meccanismi di *enforcement* rischi però di compromettere l'azione di promozione e tutela dei diritti fondamentali da parte dell'Unione²².

L'indagine nel suo complesso mira a contribuire a chiarire se le iniziative e gli strumenti esaminati nel corso del lavoro possano favorire la promozione e la tutela dei diritti economici e sociali e se l'azione sociale dell'Unione risulti coerente, tanto nel mercato interno quanto nell'azione esterna, con i principi di solidarietà e di sviluppo sostenibile.

²² M. BRONCKERS, G. GRUNI, *Taking the Enforcement of Labour Standards in the EU's Free Trade Agreements Seriously*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 1591 ss., a p. 1592.

diretta da
Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

1. Ugo VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*⁶, 2020.
2. Piero PENNETTA (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, 2010.
3. Ennio TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*³, 2021.
4. Elena FALLETTI e Valeria PICCONE (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, 2012.
5. Rossana PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, 2012.
6. Francesco CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al Diritto dell'Unione europea*, 2012.
7. Marina CASTELLANETA, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, 2012.
8. Rosita DEL COCO, Emanuela PISTOIA (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, 2014.
9. Andrea CANNONE (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, 2014.
10. Angela Maria ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, 2015.
11. Giovanni CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, 2015.
12. Ennio TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*³, 2021.
13. Ilaria OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, 2017.
14. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *La tutela dei privati negli accordi commerciali*, 2017.
15. Sara PUGLIESE, *Il rischio nel diritto dell'Unione europea tra principi di precauzione, proporzionalità e standardizzazione*, 2017.

16. Ivan INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, 2017.
17. Luca PALADINI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna – Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, 2017.
18. Anna IERMANO, *La nozione di pena tra forma e sostanza nel sistema di tutela europeo*, 2018.
19. Andrea CANNONE, *Violazioni di carattere sistemico e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 2018.
20. Teresa Maria MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno. Riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell'art. 114 TFUE*, 2018.
21. Ennio TRIGGIANI, Anna Maria NICO, Maria Grazia NACCI (a cura di), *Unione europea e governi territoriali: risorse, vincoli e controlli*, 2018.
22. Antonietta DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, 2018.
23. Giandonato CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, 2018.
24. Emanuela PISTOIA, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, 2018.
25. Nicola RUCCIA, *Caratteri, limiti e prospettive dell'Unione bancaria*, 2018.
26. Francesco CHERUBINI, *Le decisioni nel sistema delle fonti dell'ordinamento europeo*, 2018.
27. Claudia MORINI, *La tutela dei diritti dei gruppi religiosi nel contesto regionale europeo*, 2018.
28. Giuseppe MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, 2018.
29. Valeria DI COMITE, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, 2018.
30. Lorenzo Federico PACE, *Il regime giuridico dell'euro*, 2018.
31. Maria Caterina BARUFFI, Matteo ORTINO (a cura di), *Dai Trattati di Roma a Brexit e oltre*, 2018.
32. Davide DIVERIO, *Limiti all'accesso al mercato dei servizi. Prospettive interne ed europee*, 2019.
33. Caterina FRATEA (a cura di), *Stato dell'arte e nuove sfide nel diritto europeo della concorrenza*, 2019.
34. Francesco BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, 2020.
35. Pierre DE GIOIA CARABELLESE, *Crisi bancaria e diritti dei creditori*, 2020.

36. Mario CARTA, *Unione europea e tutela dello stato di diritto negli Stati membri*, 2020.
37. Claudia MORINI, *Dialogo e partecipazione nella governance dell'Unione europea*, 2020.
38. Angela Maria ROMITO, *Ruolo e funzioni dell'European Competition Network. Dal regolamento (CE) n. 1/2003 alla direttiva ECN+*, 2020.
39. Denise MILIZIA (a cura di), *The new European Union. Different perspectives from different Member States*, 2020.
40. Alessandro NATO, *La cittadinanza sociale europea al tempo della crisi economica*, 2020.
41. Ilaria OTTAVIANO, *Profili di tutela giurisdizionale nell'Unione bancaria*, 2020.
42. Daniela VITIELLO, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, 2020.
43. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *Scritti di diritto internazionale ed europeo dei dati*, 2021.
44. Maria Luisa TUFANO, Sara PUGLIESE, Mariaconcetta D'ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità e sovranismo in tempo di COVID-19*, 2021.
45. Lorenzo Federico PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, 2021.
46. Claudio SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, 2021.
47. Giandonato CAGGIANO, Gianluca CONTALDI, Pietro MANZINI (a cura di), *Verso una legislazione europea su mercati e servizi digitali*, 2021.
48. Alessandro ROSANÒ, *I trasferimenti interstatali di detenuti nel diritto dell'Unione europea*, 2022.
49. Matteo MANFREDI, *La promozione e la tutela dei diritti economici e sociali nell'Unione europea. L'azione dell'UE tra politiche interne e relazioni esterne*, 2022.