

UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE  
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA E SCIENZE POLITICHE, ECONOMICHE E  
SOCIALI

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

TESI DI LAUREA

**PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE E LIBERA CIRCOLAZIONE DEI  
LAVORATORI NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA**

Relatore:

Chiar.mo Prof. Stefano Saluzzo

Candidata:

Desirée Marzolla

ANNO ACCADEMICO 2022/2023

# Indice

<b>Introduzione.....</b>	<b>1</b>
--------------------------	----------

## **Capitolo 1 – Le competenze dell’Unione Europea**

<i>1.1 Il principio di attribuzione.....</i>	<i>4</i>
<i>1.2 I principi di sussidiarietà e di proporzionalità.....</i>	<i>6</i>
<i>1.3 Il sistema di riparto delle competenze.....</i>	<i>8</i>
<i>1.4 Il recepimento delle direttive e delle normative europee in Italia.....</i>	<i>9</i>
<i>1.5 Il principio della libera circolazione delle merci, delle persone, di servizi e dei capitali: brevi cenni.....</i>	<i>16</i>
<i>1.5.1 Libera circolazione delle merci.....</i>	<i>17</i>
<i>1.5.2. Libera circolazione delle persone.....</i>	<i>19</i>
<i>1.5.3. Libera prestazione dei servizi e libertà di stabilimento.....</i>	<i>22</i>
<i>1.5.4 libera circolazione dei capitali.....</i>	<i>24</i>
<i>1.6 Il principio di uguaglianza: nozione del principio nello Stato Italiano e recepimento dello stesso tramite il diritto dell’Unione Europea.....</i>	<i>27</i>

## **Capitolo 2 – Il principio di non discriminazione nell’Unione europea**

<i>2.1. Sviluppo del principio di non discriminazione: prima e dopo il Trattato di Maastricht...31</i>	<i>31</i>
<i>2.2. L’articolo 19 del TFUE.....33</i>	<i>33</i>
<i>2.3. I vari tipi di discriminazione: formale, materiale, diretta, indiretta.....34</i>	<i>34</i>
<i>2.4. La Starting Line Group: misure contro la discriminazione e il razzismo applicate nell’Unione Europea.....38</i>	<i>38</i>
<i>2.5. Evoluzione delle tre principali direttive contro la discriminazione.....40</i>	<i>40</i>
<i>2.5.1. La Direttiva 2000/78/CE del Consiglio.....40</i>	<i>40</i>
<i>2.5.2. La Direttiva 2000/43 CE del Consiglio.....42</i>	<i>42</i>
<i>2.5.3. La Direttiva 2004/113/CE del Consiglio.....44</i>	<i>44</i>
<i>2.6. Sviluppi recenti: il principio di non discriminazione nel progetto 2020-2025.....45</i>	<i>45</i>
<i>2.7. La Direttiva (UE) 2023/970 del Parlamento europeo e del Consiglio.....47</i>	<i>47</i>
<i>2.8. La Strategia Europea 2020.....49</i>	<i>49</i>
<i>2.9. La giurisprudenza: i casi più noti contro le discriminazioni.....52</i>	<i>52</i>

### **Capitolo 3 – Le politiche sociali dell’Unione europea**

<i>3.1. Excursus storico e sviluppo</i> .....	55
<i>3.2. Brevi cenni alle politiche sociali dell’Unione Europea</i> .....	63
<i>3.3. La parità di trattamento occupazionale indipendentemente dall’etnia</i> .....	67
<i>3.4. La parità di trattamento occupazionale tra uomo e donna</i> .....	72
<i>3.5. La parità di trattamento previdenziale tra uomo e donna</i> .....	76

### **Capitolo 4 – Libera circolazione dei lavoratori**

<i>4.1. Gli articoli 45-48 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea</i> .....	81
<i>4.2. La nozione di lavoratore secondo la Corte di Giustizia</i> .....	87
<i>4.3. Il lavoro subordinato all’interno dell’Unione Europea: tutele e limitazioni</i> .....	92
<i>4.4. Contenuto del Principio di libera circolazione dei lavoratori</i> .....	97
<i>4.5. I limiti alla libera circolazione dei lavoratori</i> .....	101
<i>4.6. Art. 48 TFUE: le misure in materia di sicurezza sociale</i> .....	107
<i>4.7. Sistema retributivo: differenze tra Italia ed Europa e il Gender pay gap</i> .....	110

<b>Conclusioni</b> .....	<b>116</b>
--------------------------	------------

<b>Bibliografia</b> .....	<b>120</b>
---------------------------	------------

<b>Giurisprudenza</b> .....	<b>128</b>
-----------------------------	------------

<b>Ringraziamenti</b> .....	<b>130</b>
-----------------------------	------------



## Introduzione

La presente tesi mira a indagare e ad approfondire l'articolata struttura normativa e i principi fondamentali che governano l'Unione Europea, ponendo attenzione alle competenze attribuite a tale entità sovranazionale, ai principi di non discriminazione e alle politiche sociali che ne derivano, nonché allo specifico fenomeno della libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione. L'obiettivo di questo studio è duplice: da un lato, si prefigge di offrire una panoramica delle competenze dell'Unione Europea, analizzando la genesi e lo sviluppo dei principi che ne delineano il funzionamento; dall'altro, si propone di esaminare le implicazioni di tali principi sul tessuto sociale e giuridico degli Stati membri, con un focus particolare sull'Italia. Questa analisi si articola attraverso una disamina dettagliata dei principi di non discriminazione e delle politiche sociali europee, per culminare nella valutazione del fenomeno della libera circolazione dei lavoratori, elemento cardine del mercato unico europeo e indicatore significativo del grado di integrazione raggiunto dall'Unione nei suoi diversi ambiti di competenza.

Il primo capitolo della tesi si concentra sulle competenze dell'Unione Europea, esplorando il principio di attribuzione quale fondamento giuridico che delinea il perimetro delle competenze dell'Unione in relazione a quelle degli Stati membri. Tale principio, insieme a quelli di sussidiarietà e di proporzionalità, costituisce il fulcro su cui si basa il sistema di riparto delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, delineando un quadro di azione in cui l'Unione Europea può agire solo nei limiti delle competenze che le sono state espressamente conferite dai trattati. La dettagliata trattazione di tali principi offre uno spunto critico per comprendere le dinamiche di potere e le tensioni che possono emergere nel processo di integrazione europea. Si procede poi con l'analisi del processo di recepimento delle direttive e delle normative europee in Italia, evidenziando le sfide e le opportunità che tale processo comporta per l'ordinamento giuridico nazionale. Il principio della libera circolazione delle merci, delle persone, di servizi e dei capitali viene esaminato come manifestazione tangibile dell'obiettivo di creare un mercato unico senza frontiere interne, sottolineando le sue implicazioni economiche, sociali e giuridiche. La discussione si amplia poi sul principio di uguaglianza, esplorando come questo principio sia recepito nel diritto dell'Unione Europea e come influenzi l'ordinamento giuridico italiano, contribuendo a plasmare le politiche nazionali in materia di diritti e di non discriminazione.

Il secondo capitolo si addentra nel principio di non discriminazione nell'Unione europea, esaminando il suo sviluppo storico e giuridico. La trattazione inizia con l'analisi del principio di non discriminazione prima e dopo il Trattato di Maastricht, ponendo l'accento sulle trasformazioni e sull'evoluzione del contesto giuridico europeo in materia di lotta contro le discriminazioni. L'articolo

19 del TFUE viene discusso come pietra miliare nella normativa anti-discriminazione, seguito da un'approfondita analisi dei vari tipi di discriminazione (formale, materiale, diretta, indiretta) e delle iniziative volte a contrastarle, come il lavoro della *Starting Line Group*. L'evoluzione delle direttive contro la discriminazione rappresenta un ulteriore tassello di questa analisi, che si conclude con l'esame dei recenti sviluppi normativi e delle strategie europee in materia, come la Direttiva (UE) 2023/970 e la Strategia Europea 2020, senza trascurare il ruolo della giurisprudenza come motore di cambiamento e interpretazione del principio di non discriminazione.

Nel terzo capitolo, l'attenzione si sposta sulle politiche sociali dell'Unione Europea, partendo da un excursus storico che ne traccia l'evoluzione e sottolinea come queste politiche siano diventate fondamentali nel modellare il volto sociale dell'Europa. L'analisi si concentra sulle iniziative e sulle azioni intraprese dall'UE per garantire la parità di trattamento e la non discriminazione in ambito lavorativo, con particolare attenzione alle politiche che promuovono l'uguaglianza di genere e la tutela dei diritti dei lavoratori. Il capitolo esamina la normativa europea in materia di parità di trattamento occupazionale indipendentemente dall'etnia, dalla sessualità o da altre possibili fonti di discriminazione, evidenziando come queste disposizioni si traducano in pratica. Viene data particolare enfasi alla parità di trattamento occupazionale tra uomo e donna, esplorando le misure adottate per combattere le disparità di genere sul posto di lavoro e promuovere una maggiore equità. La discussione si estende alla parità di trattamento previdenziale, analizzando le politiche volte a eliminare le discriminazioni di genere nei sistemi pensionistici e a garantire condizioni di equità tra lavoratori maschili e femminili.

Il quarto e ultimo capitolo della tesi si dedica alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione Europea, considerata uno dei pilastri fondamentali per la realizzazione del mercato unico. Attraverso l'analisi degli articoli 45-48 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, questo capitolo illustra la portata e il significato della nozione di lavoratore secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, mettendo in luce le implicazioni di tale definizione per la mobilità lavorativa e le politiche di integrazione. Si indaga sulle tutele e le limitazioni al lavoro subordinato nell'Unione Europea, esaminando le misure adottate per proteggere i diritti dei lavoratori migranti e facilitare la loro integrazione nel mercato del lavoro degli Stati membri. Un'attenzione particolare è rivolta ai limiti alla libera circolazione dei lavoratori, comprese le restrizioni giustificate da motivi di ordine pubblico, sicurezza e salute. La discussione prosegue con l'analisi dell'articolo 48 TFUE relativo alle misure in materia di sicurezza sociale per i lavoratori migranti, esplorando come queste disposizioni contribuiscano a garantire diritti equi e protezione sociale ai lavoratori all'interno dell'Unione. Infine, il capitolo affronta la questione del sistema retributivo e delle differenze salariali tra Italia ed Europa, con un focus sulla problematica del *Gender pay gap*,

evidenziando le sfide e le strategie adottate a livello europeo e nazionale per ridurre le disparità di retribuzione tra uomini e donne.

L'ambizione di questa tesi è di fornire un contributo significativo alla comprensione delle dinamiche legali, sociali ed economiche che caratterizzano l'Unione Europea, attraverso un'analisi approfondita e critica dei principi, delle politiche e delle pratiche che definiscono il suo *modus operandi*. Attraverso questo studio, si intende non solo illuminare gli aspetti tecnici e giuridici delle competenze dell'Unione Europea e delle sue politiche in materia di non discriminazione e sociale, ma anche riflettere sul loro impatto concreto sulla vita dei cittadini europei e sulla costruzione di una società europea più integrata, equa e inclusiva. La speranza è che, disvelando la complessità e le sfide insite nell'integrazione europea, il percorso qui tracciato possa contribuire al dibattito sull'evoluzione dell'ordinamento dell'Unione, nell'ottica di una miglior risposta alle esigenze dei suoi cittadini e delle sue cittadine e alle sfide del futuro.

## **Capitolo 1 - LE COMPETENZE DELL'UNIONE EUROPEA**

### **1.1 Il principio di attribuzione**

Con il termine “competenze” si intende la delimitazione dei poteri dell'Unione Europea rispetto agli Stati membri facenti parte della stessa. L'Unione Europea, durante tutto il suo processo di sviluppo, ha sempre mantenuto costante una caratteristica, ossia che le competenze che poteva e può vantare tutt'ora sono attribuite dagli Stati membri tramite i Trattati istitutivi.<sup>1</sup>

Si tratta infatti di poteri derivati, che non sono propri dell'Unione ma che le sono stati volontariamente attribuiti dagli Stati per far sì che la stessa raggiungesse gli obiettivi prefissati nei Trattati.<sup>2</sup>

Tale principio, detto “principio di attribuzione”, è esplicitamente riconosciuto dall'art. 5 par. 2 del Trattato sull'Unione Europea (d'ora in avanti, TUE) in virtù del quale l'Unione, per raggiungere gli obiettivi prefissati, agisce in base alle competenze che le sono attribuite dagli Stati per mezzo dei Trattati. Per le Istituzioni tale principio viene invece applicato in base all'art. 13 par. 2 TUE secondo il quale ogni Istituzione dell'Unione Europea agisce rispettando le attribuzioni conferitegli dai Trattati e secondo procedure, finalità e condizioni da questi previste.

Se ne può dedurre che, se le Istituzioni e la stessa Unione agiscono violando il principio di attribuzione, gli atti posti in essere sono quindi dichiarabili nulli perché viziati da incompetenza.

Tuttavia, la portata del principio di attribuzione incontra delle attenuazioni che sono riconducibili alla clausola di sussidiarietà e alla teoria dei poteri impliciti.

La clausola di sussidiarietà consente di conferire nuovi poteri all'Unione senza modificare i Trattati qualora quest'ultima non ne abbia competenza.<sup>3</sup> La clausola è prevista espressamente dall'art. 352 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (d'ora in avanti, TFUE) il quale afferma che «se un'azione appare necessaria per realizzare uno degli obiettivi dei trattati, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento Europeo, adotta le disposizioni appropriate». <sup>4</sup> Si tratta pertanto di una clausola che va ad ampliare i poteri dell'Unione nell'ambito di materie che non sono di sua competenza nel caso in cui questi siano necessari per il

---

<sup>1</sup> U. Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea, Principi delimitativi tra le competenze dell'Unione Europea e quelle degli Stati membri*, Cacucci editore, Bari, 2020, p.75

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ivi*, p. 81.

<sup>4</sup> Art. 352, para 1, TFUE: «Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo».



raggiungimento degli obiettivi prefissati dai Trattati. Tuttavia, l'art. 352 TFUE prevede anche dei limiti all'utilizzo della clausola di flessibilità, disponendo che l'ampliamento dei poteri di azione dell'Unione è possibile solo se «il Consiglio delibera all'unanimità su proposta della Commissione, previa approvazione del Parlamento Europeo tramite una procedura speciale, che vede coinvolti i Parlamenti nazionali».<sup>5</sup> Suddetta clausola deve considerarsi, di conseguenza, *extrema ratio*, indispensabile quando non vi siano ulteriori disposizioni che attribuiscono all'Unione le competenze necessarie per l'emanazione di un atto. Siffatta clausola inoltre non può portare all'armonizzazione di materie escluse dai Trattati e, parimenti, non può diventare uno strumento per legiferare sulle materie di politica estera e di sicurezza comune.<sup>6</sup>

Per quanto concerne la teoria dei poteri impliciti, frutto di una consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia, i poteri attribuiti all'Unione non sono solo quelli derivanti dai Trattati e quindi attribuiti volontariamente dagli Stati membri, ma ricomprendono anche i poteri necessari affinché i poteri espliciti dei Trattati siano esercitati in modo efficiente ed efficace. Inoltre, in forza di questa teoria, i poteri impliciti possono essere ricavati direttamente dagli scopi dei Trattati. Nel merito, viene in rilievo la sentenza della Corte di Giustizia, causa C-22/70 del 31 marzo 1971, relativa al caso dell'Accordo europeo sul trasporto stradale (AETS). Si tratta di una questione che è stata sollevata dalla Commissione in seguito ad una iniziativa del Consiglio, tramite la quale si potevano avviare negoziati con gli Stati membri in merito ai trasporti, materia di competenza esclusiva della Commissione in quanto rientrante tra le materie di competenza comune. La Corte ha affermato che la Comunità (oggi UE) ha la competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali laddove il Trattato lo preveda, precludendo così la possibilità per gli Stati di concludere accordi inerenti alla stessa materia con Stati terzi.<sup>7</sup> La Corte ha infatti affermato che «se la Comunità per realizzare una politica comune adotta delle disposizioni che contengono norme comuni, gli Stati membri non hanno il potere di contrattare con Stati terzi, incidendo quindi su tali norme».<sup>8</sup> Si può affermare, quindi, come in forza della teoria dei poteri impliciti l'Unione possa considerarsi competente all'adozione di misure determinate, pur in assenza di una esplicita attribuzione di competenza, quando l'adozione di tali misure risulti necessaria per l'esercizio di un potere espressamente attribuito all'Unione.

---

<sup>5</sup> *Ibid*

<sup>6</sup> G. Tesauro, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, (a cura di P. de Pasquale e F. Ferraro), editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 46

<sup>7</sup> CGUE, Causa C-22/70, (*Commissione delle Comunità europee contro Consiglio delle Comunità europee*) *Accordo europeo trasporti su strada*, sentenza del 31 marzo 1971, punti 16-19

<sup>8</sup> *Ivi*, punto 16-19

## 1.2 I principi di sussidiarietà e di proporzionalità

Occorre ora ampliare il discorso sui principi che regolano l'esercizio di competenze da parte dell'Unione Europea trattando del principio di sussidiarietà e del principio di proporzionalità.

Il principio di proporzionalità trova oggi il suo fondamento all'art. 5 par. 3 TUE in virtù del quale l'azione dell'Unione non può superare quanto si ritiene necessario per il perseguimento degli obiettivi prefissati nei Trattati.

Nel merito, la giurisprudenza comunitaria ha chiarito che, ai fini dell'applicazione del principio di proporzionalità, occorre che venga posta in essere una duplice valutazione. In primo luogo, vi deve essere proporzione tra i mezzi utilizzati e gli obiettivi che si intendono realizzare, considerando di conseguenza illegittime e non proporzionate le misure che siano inadeguate o eccessive rispetto allo scopo da perseguire.<sup>9</sup> Inoltre, tenendo in considerazione la legittimità della misura posta in essere, bisogna verificare se, in relazione ai mezzi che il soggetto ha a disposizione, lo stesso abbia utilizzato lo strumento che, viste le finalità perseguite, abbia un minore impatto negativo.<sup>10</sup> Occorre precisare che sia la determinazione dello strumento da utilizzare che l'intensità dell'azione comunitaria dipendono dal grado di discrezionalità che l'Unione dispone sulle materie in cui è legittimata ad intervenire, determinando quindi sia il fondamento normativo dell'azione sia i poteri che le istituzioni comunitarie possono esercitare.

Tale principio viene applicato soprattutto in merito al controllo di tipo giurisdizionale che viene effettuato sulle materie oggetto di particolari deroghe. Esempio in tal senso è la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-36/75, la quale ha accertato la proporzionalità dell'intervento statale in merito all'invocazione dell'ordine pubblico quale limite alla libera circolazione dei lavori comunitari.<sup>11</sup>

Prendendo ora in considerazione il principio di sussidiarietà, questo è stato introdotto dal Trattato di Maastricht nel 1992 ed è previsto dall'art 5, par. 3 TUE secondo il quale, al di fuori delle sue competenze esclusive, l'Unione interviene solo se tale intervento possa essere considerato la soluzione migliore e la più efficace per raggiungere gli obiettivi prefissati. L'azione dell'Unione viene richiesta quando gli Stati non possono intervenire o se gli stessi non hanno i mezzi necessari per il raggiungimento degli obiettivi prefissati dai Trattati.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup>CGUE, Causa C-84/94, *Regno Unito c. Consiglio*, sentenza del 12 novembre 1996, in "Raccolta della giurisprudenza", p. I-5755 e ss., spec. punto 54 e ss.

<sup>10</sup> CGUE, Causa C-265/87 *Schrader*, sentenza dell'11 luglio 1989, punto 21

<sup>11</sup> CGUE, Causa C-36/75, *Rutili*, sentenza del 28 ottobre 1975, punto 32. La sentenza viene richiamata in quanto fondamento della definizione di ordine pubblico in ambito comunitario, superando di conseguenza la definizione di ordine pubblico posta in essere dagli ordinamenti nazionali, considerata molto più estensiva.

<sup>12</sup><http://www.interlex.it/2testi/ue/trattatoue.html>

Inoltre, ex art. 5 TUE, le Istituzioni dell'Unione, nell'applicare i principi di proporzionalità e di sussidiarietà, devono attenersi al protocollo di riferimento per l'attuazione di detti principi. Si tratta infatti del Protocollo n. 2, rubricato "Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità", inserito nel Trattato di Lisbona, che pone alcuni obblighi in capo alle Istituzioni europee e regola i poteri di vigilanza dei Parlamenti nazionali, soprattutto per quanto riguarda l'adozione di atti legislativi.<sup>13</sup>

In merito ai Parlamenti nazionali, viene in rilievo l'art. 3 del "Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali dell'Unione Europea", allegato anch'esso al Trattato di Lisbona, che disciplina il c.d. "meccanismo di allarme preventivo" in base al quale, dopo aver esaminato le proposte inviate dalla Commissione europea, i Parlamenti nazionali hanno la possibilità di formulare un parere motivato secondo la procedura prevista dal Protocollo n. 2, al fine di segnalare se l'Unione ha sconfinato su materie di competenze degli Stati membri.<sup>14</sup> Al termine del procedimento la Commissione europea può decidere se modificare la proposta, riesaminarla o mantenerla. Tuttavia, se i voti rappresentati dal Parlamento corrispondono ad almeno un terzo dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, la Commissione europea deve riesaminare la proposta. Tale meccanismo è previsto dall'art. 7 del Protocollo n. 2 e viene definito "cartellino giallo".<sup>15</sup>

Sempre con riguardo al principio di sussidiarietà, lo stesso Protocollo n. 2 prevede "un meccanismo di controllo rafforzato della sussidiarietà".<sup>16</sup> Secondo tale meccanismo, definito "cartellino arancione", se la proposta della Commissione europea non è conforme al principio di sussidiarietà per un numero di Parlamenti che rappresenta almeno la maggioranza semplice degli stessi, la Commissione dovrà riesaminare il progetto dell'atto e valutare se ritirarlo, modificarlo o mantenerlo. I pareri saranno poi trasmessi dalla stessa al legislatore dell'Unione che seguirà la procedura legislativa. Se al termine della procedura vi è la maggioranza dei voti espressi dal Parlamento (55%) e il legislatore ritiene che la proposta non è compatibile con il principio di sussidiarietà, la procedura si arresta.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Ugo Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 81.

<sup>14</sup> M.T. Nigro, *Parlamento e Unione Europea, Il ruolo dei Parlamenti nazionali ed il controllo di sussidiarietà secondo il Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle Fonti*, pp. 79 ss.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ivi*, p. 80.

<sup>17</sup> *Ibid.*

Per concludere la disamina sul principio di sussidiarietà occorre precisare che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nella sentenza C-358/14 del 2016, ha osservato come il principio di sussidiarietà non sia volto a porre un limite alla competenza dell'UE in favore di una situazione o uno Stato membro determinato ma, piuttosto, si limita a stabilire che l'azione prevista sia meglio realizzabile, per via della sua portata o dei suoi effetti, a livello dell'Unione.<sup>18</sup>

### **1.3 Il sistema di riparto delle competenze**

Il sistema di riparto delle competenze viene disciplinato rispettivamente dagli articoli 2 e s.s. del TFUE, il quale dispone che vi sono, in capo all'Unione Europea, tre tipologie di competenze: esclusive, concorrenti e di sostegno e di coordinamento.

Al fine di individuare la competenza in capo all'Unione in merito a un determinato settore, viene in rilievo l'art. 2 par. 6 TFUE, secondo il quale «la portata e le modalità di esercizio delle competenze dell'Unione sono determinate dalle disposizioni dei Trattati relative a ciascun settore».<sup>19</sup> Ciò significa che ogni per ogni settore l'Unione ha competenze diverse a seconda di come questo settore sia disciplinato all'interno dei Trattati.

Partendo innanzitutto dalle competenze esclusive dell'Unione, esse sono annoverate dall'art. 3 TFUE il quale prescrive che il potere di legiferare è un potere di competenza esclusiva dell'Unione, mentre agli Stati membri spetta l'obbligo di applicare le norme secondo le indicazioni e le definizioni fornite dall'Unione Europea. Le competenze indicate all'art. 3 possono essere così riassunte: unione doganale, concorrenza per il funzionamento del mercato interno, politica monetaria, politica commerciale comune, politica comune della pesca (nello specifico viene presa in considerazione la conservazione delle risorse biologiche del mare).

Infine, come precisato al paragrafo 2 del predetto articolo, l'Unione ha anche la competenza esclusiva in merito alla conclusione di accordi internazionali, purchè ciò sia necessario per l'esercizio delle competenze a livello interno, per modificare la portata di alcune norme o se tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione.

Per quanto concerne invece le competenze concorrenti, esse sono definite dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea all'art. 4, in base al quale «l'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati Membri se questa non rientra nelle materie indicate dagli art. 3 e 6 TFUE».<sup>20</sup> La caratteristica fondamentale di tali competenze risiede nel potere degli Stati membri di

---

<sup>18</sup> CGUE, Causa C-358/14, *Polonia vs. Parlamento e Consiglio*, sentenza del 4 maggio 2016, punto 142

<sup>19</sup> Art. 2 par. 6 TFUE

<sup>20</sup> Articolo 4 TFUE “1. L'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri quando i trattati le attribuiscono una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli 3 e 6. 2.

legiferare su materie per le quali le Istituzioni dell'UE non abbiano già legiferato. Per gli Stati si tratta di conseguenza di una competenza "residuale". In merito, il Protocollo n. 25, enuncia che, se l'Unione per mezzo delle sue Istituzioni emana un atto su una certa materia, gli Stati non possono legiferare a loro volta su elementi che siano già stati regolati dall'atto emanato dall'Unione. Infine, come si evince dal testo dell'articolo in questione, tra le materie di competenza concorrente rientra ogni settore che non sia di competenza degli artt. 3 e 6 TFUE, ossia che non faccia parte delle materie rientranti tra le competenze concorrenti o le competenze di coordinamento e sostegno, pertanto l'elenco dell'art. 4 non può considerarsi esaustivo.

In ultimo, meritano la dovuta attenzione i paragrafi 3 e 4 dell'art. 4 TFUE, in base ai quali, nel settore della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio e nel settore cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario, l'Unione può condurre azioni, istituire programmi o esercitare una politica comune senza che l'esercizio di tale competenza preclusa agli Stati di esercitare la loro.<sup>21</sup> Fra le competenze concorrenti rientrano pertanto: «il mercato interno, la politica sociale, la coesione economica, sociale e territoriale; agricoltura e pesca ( ad eccezione del caso indicato tra le competenze esclusive), l'ambiente, la protezione dei consumatori , i trasporti e le reti trans-europee, l'energia , l'importante spazio di libertà, sicurezza e giustizia e i problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica».<sup>22</sup>

Infine, tra le competenze dell'Unione europea rientrano anche le cosiddette competenze di sostegno e coordinamento espressamente indicate dall'art. 6 TFUE e che sono la tutela e il miglioramento della salute umana, l'industria, la cultura e il turismo, l'istruzione con la formazione professionale, la gioventù e lo sport, la protezione civile e la cooperazione amministrativa.

Si tratta dei settori nei quali le decisioni vengono prese dagli Stati membri e l'Unione può dare il suo contributo coordinando, sostenendo e integrando, qualora occorra, l'azione degli stessi Stati. Inoltre, in questi settori, «gli atti emanati dell'Unione che siano vincolanti per gli Stati non prevedono una armonizzazione delle leggi e regolamenti degli Stati».<sup>23</sup>

#### **1.4 Il recepimento delle direttive e delle normative europee in Italia**

Per quanto concerne il rapporto tra il diritto interno degli Stati membri e il diritto dell'Unione Europea, di rilievo è senza dubbio il principio del primato del diritto europeo su quello interno. In forza di questo principio, il giudice nazionale avrà l'onere di applicare il diritto dell'UE, che prevale sul diritto interno di ogni Stato, anche se le norme del diritto nazionale sono state emanate in epoca

---

<sup>21</sup> Ugo Villani, Istituzioni di diritto dell'Unione Europea, *Principi delimitativi tra le competenze dell'Unione Europea e quelle degli Stati membri*, Cacucci editore, Bari, pp. 81 e ss.

<sup>22</sup> <https://www.senato.it>, il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, versione consolidata

<sup>23</sup> <https://eur-lex.europa.eu>, *Ripartizione delle competenze in seno all'Unione Europea*

successiva rispetto alle norme del diritto dell'Unione. Inoltre, la prevalenza del diritto europeo sul diritto interno del singolo Stato viene espressamente richiamata anche dall'art. 288 TFUE secondo il quale i regolamenti hanno carattere obbligatorio e sono direttamente applicabili in ogni Stato membro.<sup>24</sup>

Tale prevalenza viene anche ripresa nella nota sentenza della Corte di Giustizia del 15 giugno 1964, Causa C-6/64, *Costa v. Enel*, dove al punto 3 viene nuovamente ripreso il concetto di primato del diritto comunitario. La Corte osserva, infatti, che «a differenza dei Trattati internazionali, il Trattato C.E.E. ha istituito un proprio ordinamento giuridico che si integra nell'ordinamento giuridico degli Stati membri nel momento in cui entra in vigore e che i giudici nazionali hanno l'obbligo di osservare» e, ancora, che «il trasferimento all'ordinamento comunitario degli obblighi e dei diritti che corrispondono alle definizioni fornite dai Trattati, hanno come conseguenza una limitazione dei poteri degli stessi stati con conseguente limitazione della loro sovranità».<sup>25</sup> Detta pronuncia della Corte di Giustizia è stata recepita dalla Corte Costituzionale italiana, nonostante la sua prima interpretazione fosse difforme rispetto a quella enucleata dalla stessa CGUE. In un primo momento infatti vi fu una sorta di scontro tra la Corte Costituzionale e la Corte di Giustizia, in quanto, secondo la prima, in caso di incompatibilità tra la norma comunitaria e la norma di diritto interno dovesse prevalere la norma interna, se successiva, in quanto considerata dotata di pari efficacia. Per la CGUE invece restava comunque prevalente la norma comunitaria, anche se antecedente a quella di diritto interno in quanto considerata di rango superiore.

Un primo passo verso l'indirizzo della Corte di Giustizia è stato avanzato tramite la sentenza "Società Industrie Chimiche dell'Italia centrale" del 1975 n. 232.<sup>26</sup> In tale contesto la Corte Costituzionale affermava che, nel caso in cui dovevano essere emanate delle norme interne successive al diritto comunitario e con queste incompatibili, vi era una violazione dell'art. 11 della Costituzione, tramite il quale l'Italia aveva aderito (a parità di condizioni con gli altri Stati membri) alla limitazione della sovranità. Secondo la stessa Corte, nel caso di contrasto con i regolamenti comunitari il giudice era tenuto a sollevare la questione presso la Corte costituzionale che avrebbe dichiarato quindi l'incompatibilità delle leggi interne.

---

<sup>24</sup> Ugo Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea, i rapporti tra l'ordinamento dell'Unione Europea e quello italiano*, Cacucci editore, Bari, 2019, p.81 e ss.

<sup>25</sup> CGUE, Causa C-6/64, *Flaminio Costa v. Enel*, sentenza del 15 luglio 1964, Domanda di pronuncia pregiudiziale. <https://curia.europa.eu/juris/liste>

<sup>26</sup> Conforti, Benedetto. "Sentenza 30 Ottobre 1975, n. 232 (Gazzetta Ufficiale 5 Novembre 1975, n. 293); Pres. Bonifacio, Rel. Astuti; Soc. Industrie Chimiche Italia Centrale (Avv. M. S. Giannini, L. Elia, N. Catalano) c. Min. Commercio Con l'estero (Avv. Dello Stato Savarese). Ord. Cass., Sez. Un., 31 Ottobre 1974 (Gazz. Uff. 20 Marzo 1975, n. 77)." *Il Foro Italiano*, vol. 99, 1976, p. 541/542-547/548. *JSTOR*, <http://www.jstor.org/stable/23173388>.

Tuttavia, come si è avuto modo di evidenziare, i regolamenti vengono applicati direttamente all'interno degli Stati membri e con questo meccanismo ciò non sarebbe stato possibile. Subentrò quindi nuovamente la Corte di Giustizia con la sentenza "*Simmenthal*" del 9 marzo 1978, causa C-106/77, nella quale la stessa Corte affermò che il giudice doveva applicare direttamente le disposizioni del diritto comunitario, senza attendere procedimenti interni o la rimozione in via legislativa della norma interna contrastante.<sup>27</sup>

Con questa soluzione la Corte arrivò alla cosiddetta "applicabilità diretta", secondo la quale «in base al principio della preminenza, le disposizioni e gli atti delle istituzioni, qualora direttamente applicabili, rendono inapplicabili ipso iure il diritto interno e inoltre vietano che vengano formati nuovi atti legislativi incompatibili con il diritto comunitario».<sup>28</sup>

Infine, per terminare il discorso sull'avvicinamento di interpretazione tra Corte Costituzionale e Corte di Giustizia, merita attenzione la sentenza della Corte Costituzionale "*Granital*", n. 170 dell'8 giugno 1984. Tale sentenza va ricordata perché in essa la Corte ha dichiarato espressamente che l'art. 11 della Costituzione non comporta l'invalidità della legge dello Stato successiva a quella del diritto dell'UE e con esso incompatibile; tuttavia, il giudice deve provvedere alla disapplicazione della norma interna, senza peraltro sollevare questione di legittimità costituzionale ma applicando direttamente il diritto comunitario.<sup>29</sup> Pertanto, l'effetto dell'entrata in vigore del regolamento, secondo la Corte Costituzionale, non è quindi quello di eliminare la norma interna che non sia compatibile con il diritto comunitario ma «impedire che tale norma sia rilevante ai fini della risoluzione della controversia».<sup>30</sup>

Occorre infine menzionare che, sia all'interno del diritto europeo che degli Stati membri risulta di fondamentale importanza la presenza del principio "dell'autorità di cosa giudicata", su cui si fonda la stabilità del diritto e che costituisce la base per una corretta amministrazione della giustizia. La Corte di Giustizia, vista l'importanza del principio, non impone la disapplicazione delle norme che attribuiscono autorità di cosa giudicata ma piuttosto specifica che questo tipo di autorità rimane di competenza degli Stati membri e, qualora venga in rilievo un conflitto tra norme di diritto interno e norme di diritto comunitario, la stessa Corte dispone e accetta che le stesse vengano solo disapplicate,

---

<sup>27</sup> CGUE: Causa C 106/77, *Amministrazione delle finanze dello stato vs. Simmenthal spa*, sentenza del 9 marzo 1978 : "Il disposto della sentenza stabilisce infatti che il giudice nazionale, incaricato di applicare nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale".

<sup>28</sup> Ugo Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea, i rapporti tra l'ordinamento dell'Unione Europea e quello italiano*, Cacucci editore, Bari, 2019, pp.453

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> *Ivi*, pag. 455

senza necessità di procedere alla loro invalidazione. Tale decisione della Corte è enunciata nella nota sentenza *Taricco* del 2015.<sup>31</sup>

La saga *Taricco* può essere definita come un «insieme di sentenze e delle ordinanze»<sup>32</sup> che sono sorte dal rinvio pregiudiziale disposto dal GUP di Cuneo nel 2014.<sup>33</sup> Tali sentenze e ordinanze vengono in rilievo al fine della valutazione delle norme italiane in merito alla prescrizione dei reati sull'evasione dell'IVA, in rapporto alla disciplina sulla concorrenza nel diritto dell'Unione e i vari aiuti di stato. Da tali pronunce viene evidenziata una criticità del sistema in merito alla tutela della persona in ambito transfrontaliero. L'intera saga *Taricco*, e quindi la sequenza di decisioni susseguitesesi nei rapporti tra Corte Costituzionale e Corte di Giustizia, devono la loro base di partenza dalla sentenza dell'8 settembre 2015, causa C-105/40, grazie alla quale il GUP di Cuneo ha dichiarato «l'efficacia diretta dell'art. 325 TFUE» che concerne gli interessi finanziari dell'Unione e il conseguente obbligo di disapplicare ogni eventuale disposizione in contrasto, inclusa la prescrizione dei reati, sempre che non vengano compressi i diritti fondamentali dell'imputato.<sup>34</sup> Sorto il problema del principio di legalità, considerato fondamento irrinunciabile nel nostro ordinamento previsto all'art. 25 della Costituzione, vi era la necessità di conformare il diritto dell'Unione al nostro ordinamento costituzionale.

Questo principio può essere rinvenuto anche nella pronuncia della sentenza del caso M.A.S. del 2018, nella quale il principio di legalità viene esplicito nei suoi tratti nell'art. 49 della Carta, sulla base dell'art. 7 para. 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (d'ora in avanti, CEDU) e considerato dalla Corte come un limite al primato.<sup>35</sup> Secondo la Corte, infatti, se vi sono dubbi sulle legittimità costituzionale di una legge, sia in merito ai diritti che vengono tutelati dalla Costituzione quanto a quelli tutelati dalla Carta dei Diritti Fondamentali, è necessario che venga sollevata una questione di legittimità costituzionale, fatta salva la possibilità di ricorrere al rinvio pregiudiziale.

La Corte costituzionale si è mossa quindi con numerose pronunce al fine di affermare il primato del diritto comunitario e delle pronunce dettate dalla Corte di Giustizia, riconoscendone l'efficacia *erga omnes* e delle direttive, riconoscendone la diretta applicabilità all'interno dei singoli Stati, purchè ritenute sufficientemente chiare e precise. Inoltre, l'art. 117 Cost. stabilisce che la potestà legislativa

---

<sup>31</sup> CGUE: causa C-105/14, *Taricco*, sentenza dell'8 settembre 2015, punto 58

<sup>32</sup> Vito Rubino, "La tutela interordinamentale dei diritti fondamentali dopo la sentenza 115/2018 della Corte Costituzionale Italiana: quali ricadute nello spazio economico e giuridico europeo?", Estratto dal fascicolo n. 1-2/2019 della rivista *Diritto Comunitario e degli scambi internazionali*, Editoriale scientifica-Napoli

<sup>33</sup> Ordinanza 17 gennaio 2014 del Tribunale di Cuneo, Ufficio del Giudice per l'Udienza preliminare, est. Boetti, pubblicata on line all'indirizzo [http://penalecontemporaneo.it/upload/139171433rinvio\\_pregiudiziale\\_cuneo.pdf](http://penalecontemporaneo.it/upload/139171433rinvio_pregiudiziale_cuneo.pdf)

<sup>34</sup> V. Rubino, *La tutela interordinamentale dei diritti fondamentali dopo la sentenza 115/2018 della Corte Costituzionale Italiana: quali ricadute nello spazio economico e giuridico europeo?*"

<sup>35</sup> Corte Cost., sent. 269/2018 «La corte ritiene che se una legge è oggetto di dubbi sulle sua legittimità costituzionale, tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione Italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale...(>>».



appartiene allo Stato e alle regioni nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.<sup>36</sup> Tale limitazione di sovranità viene specificata nella “sentenza n. 284 del 13 luglio 2007” nella quale si afferma che «l'esigenza di coerenza tra l'ordinamento comunitario e statale trova collocazione dell'art. 11 e 117 Cost.»<sup>37</sup> e si precisa inoltre che il «potere-dovere del giudice comune e dell'amministrazione è dare immediata applicazione alle norme dell'Unione che siano provviste di effetto diretto in luogo di quelle nazionali che siano caratterizzate da un contrasto insanabile, anche in via interpretativa».<sup>38</sup> Il nodo cruciale della Saga Taricco pertanto risiede nella prospettiva con cui vengono esaminate le argomentazioni in merito alla tutela della persona, anche in vista dei recenti sviluppi che vedono come protagonista l'Unione, nonché del complesso meccanismo di coinvolgimento degli Stati membri. La saga Taricco si conclude infatti con la sentenza della CGUE del 2018, in base alla quale la stessa Corte afferma che le norme interne di uno stato non possono essere disapplicate se dalla loro disapplicazione possano sorgere problematiche legate a violazioni dei principi cardine dell'ordinamento interno.<sup>39</sup> In tal caso, ossia nel caso di frode fiscale della vicenda in oggetto, rimangono applicabili gli articoli 160 e 161 c.p., in quanto trattasi di frode grave che va a danneggiare gli interessi dell'UE in ambito finanziario.<sup>40</sup>

Tuttavia, il primato del diritto dell'Unione, nella sua applicazione, incontra dei limiti dettati dalla cosiddetta “teoria dei controlimiti”. I controlimiti possono essere definiti come «principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e dei diritti della persona umana».<sup>41</sup> Questa teoria cerca di coadiuvare l'esigenza di rispettare i vincoli derivanti dall'appartenenza all'ordinamento comunitario con la necessità di salvaguardare gli elementi “identificativi e irrinunciabili” sanciti dalla Costituzione Italiana. Come indicato dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 27 dicembre 1973, n. 183, (caso Frontini), le limitazioni ai poteri degli Stati previsti dai Trattati non devono comunque comportare una violazione dei principi fondamentali della nostra Costituzione o dei diritti della persona umana.<sup>42</sup> Laddove, di contro, se ne dovesse ravvisare una violazione, la Corte potrà porre in essere il sindacato giurisdizionale sulla compatibilità del Trattato in questione con i principi sanciti dall'ordinamento nazionale. Per quanto concerne l'operato del giudice nazionale, ogni volta in cui lo stesso si trovi a dover applicare una norma di diritto sovranazionale e rinvenga che la stessa possa

---

<sup>36</sup> Art. 117 Cost. La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

<sup>37</sup> Ugo Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea, i rapporti tra l'ordinamento dell'Unione Europea e quello italiano*, Cacucci editore, 2019, pp.463; Annamaria De Michele, *Il potere dello sostitutivo dello Stato e delle Regioni nel titolo V della Costituzione, nella legislazione attuativa nella giurisprudenza*, (a cura di F.Mastragostino), Bologna, 2012

<sup>38</sup> Corte Cost. sentenza 284 del 13 luglio 2007. <https://giurcost.org/decisioni/2007/0284s-07.html>

<sup>39</sup> <http://www.salvisjuribus.it/il-caso-taricco/>

<sup>40</sup> *ibid*

<sup>41</sup> *Ivi*, pp. 463 e ss,

<sup>42</sup> Corte Cost, sentenza del 28 dicembre 1973, n. 183; U.Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea, i rapporti tra l'ordinamento dell'Unione Europea e quello italiano*, Cacucci editore, Bari, 2019, pp.464

ledere i diritti inviolabili e i principi supremi del nostro ordinamento, dovrà porre all'attenzione della Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale. In seguito a tale richiesta ne deriverà un giudizio di legittimità costituzionale, con oggetto una legge di ratifica ed esecuzione dei Trattati europei. Qualora il giudizio di legittimità costituzionale dovesse portare a una declaratoria di incostituzionalità della legge volta alla ratifica dei Trattati, tale pronuncia non concorrerebbe a rendere invalida la disposizione sovranazionale ma comporterebbe l'inapplicabilità della stessa all'interno dello Stato membro.<sup>43</sup>

Infine, l'adeguamento del diritto italiano al diritto comunitario richiede anche che vi sia un intervento del legislatore, sia per dare attuazione alle norme e agli atti che non sono direttamente applicabili nell'ordinamento interno, come le direttive, sia per procedere all'abrogazione o alla modifica delle norme interne italiane incompatibili con alcuni obblighi contenuti in atti "self-executing" e quindi direttamente recepibili dal nostro ordinamento, sia infine per dare esecuzione alle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.<sup>44</sup>

In Italia il recepimento delle direttive avveniva, in un primo momento, tramite l'adozione di leggi che davano la delega al governo di emanare dei decreti legislativi per attuare l'insieme delle direttive previste dalla legge delega. Ciò avveniva con carattere d'urgenza per attuare direttive il cui termine era già scaduto, tuttavia, non mancavano critiche allo stesso sistema in quanto considerato non conforme al disposto dell'art. 76 Cost., secondo il quale la funzione legislativa può essere delegata al governo solo se vi sia una determinazione dei principi e dei criteri direttivi, oltre al fatto che venga disposta solo per periodi limitati e per oggetti definiti.<sup>45</sup>

Una prima disciplina organica, volta a far venir meno il massiccio numero di interventi d'urgenza finora conosciuti, nacque nel 1989 e venne denominata legge "La Pergola". Tale legge aveva come principale obiettivo la regolazione della partecipazione del Parlamento alla formazione degli atti comunitari, nonché garantire gli obblighi che derivavano dall'appartenenza dello Stato italiano alla Comunità Europea.<sup>46</sup> Per porre in essere questi obiettivi, venne istituita la "legge comunitaria", emessa annualmente con ricorso alla delega al governo e contenente disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti all'appartenenza all'ordinamento comunitario.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> Daniele Pellegrini, *I controposti al primato del diritto dell'Unione europea nel dialogo tra le corti*, 2021, Firenze University Press, pp.32

<sup>44</sup> Le norme "self executing" sono delle norme per le quali non è necessario provvedere alla loro integrazione o specificazione in quanto dotate di contenuto completo. Tali norme possono essere infatti applicate direttamente e immediatamente all'interno dei singoli Paesi membri. Un esempio di norme di questo tipo sono i regolamenti. Le norme self-executing si differenziano dalle "non self-executing" ovvero norme per le quali è necessario provvedere alla loro integrazione in quanto non complete nel contenuto e che pertanto non possono avere applicabilità diretta nei Paesi membri.

<sup>45</sup> Ugo Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea, i rapporti tra l'ordinamento dell'Unione Europea e quello italiano*, Cacucci editore, 2019, pp.468

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Ibid.

La legge La pergola, successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht venne abrogata e sostituita con la "legge Buttiglione" del 2005 (legge 4 febbraio 2005 n. 11, rubricata "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi dei trattati").<sup>48</sup> Tale legge è stata infine abrogata e sostituita dalla legge del 24 dicembre 2012, n. 234 contenente le "norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".<sup>49</sup> Grazie a quest'ultima, l'attuazione delle direttive e degli obblighi derivanti dal diritto europeo, nel rispetto degli articoli 11 e 117 Cost., viene resa possibile tramite a due leggi distinte: la legge di delegazione europea e la legge europea, anch'esse emanate annualmente ma con la possibilità, qualora vi fosse necessità, di adempiere agli obblighi derivanti da normative europee, di poter emettere un'altra legge di delegazione europea, nel secondo semestre dell'anno di riferimento.<sup>50</sup>

Per quanto concerne la legge di delegazione europea, la sua disciplina è ricavabile dall'art. 30 co.2 della legge 234/2012. Nella suindicata norma sono presenti disposizioni concernenti il conferimento del potere al governo per l'adozione delle direttive comunitarie, o per modificare e abrogare disposizioni statali al fine di dare esecuzione a pareri motivati della Commissione; norme per far recepire al governo le direttive; deleghe legislative per adottare sanzioni, sia penali che amministrative, in seguito a violazioni degli obblighi derivanti da atti normativi europei; deleghe per attuare disposizioni contenute in alcuni regolamenti europei non dotate di efficacia diretta; l'adozione di testi unici per armonizzare le normative di un determinato settore.

Relativamente alla legge europea invece, il suo contenuto è rinvenibile all'art. 30 co. 3 della legge 234/2012 che contiene disposizioni volte a modificare o abrogare disposizioni statali che siano in contrasto con gli obblighi che derivano dall'UE; disposizioni necessarie per attuare e applicare gli atti dell'UE e per dare esecuzione a trattati internazionali; infine contiene norme dedite alla modifica e all'abrogazione di disposizioni statali che siano oggetto di procedure d'infrazione avviate dalla Commissione o di sentenze della CGUE.

Qualora alcune disposizioni siano adottabili per il tramite di entrambi gli strumenti e, quindi, sia con legge delega che con legge europea, prevarrà la decisione presa dal Parlamento con la legge europea.

---

<sup>48</sup> *Ivi*, p. 469

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *ibid*

## 1.5 Il principio della libera circolazione delle merci, delle persone, di servizi e dei capitali: brevi cenni

Nel momento in cui si parla di Diritto dell'Unione Europea non possiamo non fare riferimento alle cosiddette "4 libertà fondamentali" e nello specifico della libera circolazione delle persone, libera circolazione delle merci, libera circolazione dei capitali (nonché liberalizzazione dei pagamenti) e libera prestazione dei servizi che devono il loro sviluppo alla sottoscrizione a Lussemburgo dell'Atto Unico europeo (d'ora in avanti AUE), successivamente entrato in vigore il 1°luglio 1987. L'importanza dell'AUE è da rinvenire nelle sue finalità ossia di portare a termine la costruzione del mercato libero interno o mercato unico nonché l'avviamento di una prima tipologia di unione politica.<sup>51</sup>

Per il tramite dell'AUE, si instaurò una cooperazione europea in materia di politica estera che si basa sulla reciprocità delle informazioni, coordinamento e cooperazione degli stati membri così come previsto dall'art 30 dello stesso AUE.<sup>52</sup> Inoltre, tale atto, specificava che entro una determinata data, precisamente il 31/12/1992, era necessario che venisse portato a compimento il mercato interno e tale compito spettava alla CEE tramite l'adozione delle misure necessarie e idonee allo scopo.<sup>53</sup> A questo vanno aggiunte le disposizioni contenute negli art. 114 e art. 115 TFUE che consentono all'UE di adottare strumenti che Le permettano di raggiungere una progressiva armonizzazione delle legislazioni nazionali.

Ulteriori sviluppi si sono susseguiti a partire dal Trattato di Maastricht del 1992 e dal Trattato di Lisbona del 2007. Per quanto concerne le novità più importanti di questi 2 trattati vi è innanzitutto la nascita della moneta unica, l'euro; il riconoscimento dei diritti fondamentali della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (4 novembre 1950) come principio generale dell'ordinamento europeo; l'eliminazione della lettera "E" da CEE al fine di evidenziare che non si tratta solo di una unione economica ma che prima di tutto è una unione dal punto di vista sociale e umano.<sup>54</sup> Come ultimo tassello, nei Trattati viene espressamente enunciato il principio tale per cui non tutti gli stati devono accettare una integrazione uguale per tutti, con le stesse tempistiche e modalità, anzi, di contro, viene data agli stessi la possibilità di adottare disposizioni concernenti l'integrazione in modo indipendente dagli altri Stati. Una prima differenziazione è possibile scorgersela nelle modalità e tempistiche con cui

---

<sup>51</sup> [Europarl.europa.eu/about-parliament/it/-in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/single-european-act](http://Europarl.europa.eu/about-parliament/it/-in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/single-european-act)

<sup>52</sup> Ugo Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea, Origini, evoluzione e caratteri dell'integrazione europea*, 2020 Cacucci Editore, Bari, p. 17

<sup>53</sup> Merita in tal senso di essere menzionato l'art 7° del Trattato CEE (ora art 26 par.2 TFUE) secondo il quale « il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del presente Trattato»

<sup>54</sup> Ugo Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, p. 18/19

gli Stati hanno provveduto all'adozione della Moneta Unica. Si tratta infatti di una procedura "a scaglioni" tale per cui a questa unione monetaria hanno aderito gli Stati in frangenti diversi e per il fatto che tutt'oggi non tutti gli Stati hanno manifestato l'intenzione di procedere con l'unione anzidetta.<sup>55</sup> Alcuni Stati, occasionalmente, possono infatti negoziare una "clausola di non partecipazione" per una parte delle disposizioni dei Trattati e decidere quindi di non partecipare a tutte le politiche dell'Ue.<sup>56</sup> Nel caso dell'adozione della moneta unica tale procedura è stata, ad esempio, seguita dalla Danimarca.

### 1.5.1 Libera circolazione delle merci

Entrando nel merito della libera circolazione delle merci, essa si caratterizza per la creazione di un'unione doganale sancita dagli articoli 28 e ss. TFUE; per il divieto di imposizioni fiscali interne che siano discriminatorie verso merci che provengono da Stati terzi; per l'abolizione delle restrizioni quantitative e ad effetto equivalente, come previste dagli articoli 34 e ss. del TFUE.<sup>57</sup> Per quanto concerne la libera circolazione delle merci, vi sono due sentenze della Corte di Giustizia che sono fondamentali, in quanto affrontano un nodo cruciale, ossia le "misure indistintamente applicabili" nonché il divieto delle "misure ad effetto equivalente" e il "divieto delle restrizioni quantitative".<sup>58</sup> Le sentenze prese in considerazione sono quindi il caso *Van Gend en Loos*<sup>59</sup> del 1963, nella quale la CGUE si è adoperata per imporre l'abolizione dei dazi doganali e il caso *Dassonville* del 1974 riguardante l'importazione di bevande alcoliche e il divieto delle restrizioni quantitative.<sup>60</sup> Nella sentenza *Dassonville* infatti la CGUE ha posto in essere la nozione di restrizioni quantitative, ribadendo il principio tale per cui viene ricompreso il divieto di «misure aventi carattere di proibire in modo totale o parziale, di importare o esportare o trasportare le merci anche solo quantitativamente».<sup>61</sup> Invece per le misure ad effetto equivalente vi è una definizione trascritta nella sentenza *Dassonville* da parte della CGUE: viene considerata misura ad effetto equivalente «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare in modo diretto o indiretto(...), gli

---

<sup>55</sup>Ivi, p. 20

<sup>56</sup>Ibid

<sup>57</sup> Roberto Adam-Antonio Tizzano, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea, Le politiche dell'Unione, La libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali*, pag. 471 ss, 2020, Giappichelli Editore

<sup>58</sup> Ivi p. 471

<sup>59</sup> CGUE: Causa C-26/62, *Van Gend en Loos c. Amministrazione Olandese delle imposte*, sentenza del 5 febbraio 1963; <http://www.jstor.org/stable/23155117>, *Il Foro Italiano*, vol. 87, no. 5, 1964, p. 97/98-101/102.

<sup>60</sup>CGUE, Causa C-8/74, *Dassonville c. Soc. Ets Fourcroy e Soc. Breuval*, sentenza del 11 luglio 1974; Trattasi di una sentenza che riguarda l'importazione di bevande alcoliche; *Il Foro Italiano*, vol. 98, no. 1, 1975, p. 15/16-21/22. *JSTOR*, <http://www.jstor.org/stable/23163521>. Secondo tale sentenza «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare in modo diretto o indiretto, (...), gli scambi intracomunitari va considerata come una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative»

<sup>61</sup> CGUE: Causa C-2/73, *Geddo c. Ente Nazionale Risi*, sentenza del 12 luglio 1973, punto 5; Roberto Adam-Antonio Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione Europea, Le politiche dell'unione, la libera circolazione delle merci*, pag. 471, Giappichelli Editore 2020

scambi intracomunitari»<sup>62</sup>. Discorrendo sempre di misure vietate, la CGUE ha posto l'attenzione su misure restrittive «distintamente applicabili e indistintamente applicabili»<sup>63</sup>.

Le prime sono vietate (a parte alcune deroghe) in quanto hanno effetto discriminatorio su prodotti non nazionali, rendendone difficile l'importazione se non impossibile.

Le misure indistintamente applicabili, di contro, sembrano misure neutrali, ma in realtà colpiscono sia prodotti nazionali che esteri, ad esempio, tramite un controllo dei prezzi che rendono la commercializzazione più difficile.

Al fine di evitare che ogni stato adotti misure restrittive della commercializzazione delle merci si è giunti al “principio del mutuo riconoscimento”.<sup>64</sup> Secondo tale principio quando manca l'armonizzazione da parte dell'Unione Europea, lo Stato che procede con l'importazione delle merci, non può pretendere che i prodotti importati siano conformi in modo perfetto alle specifiche tecniche vigenti per i prodotti nazionali.<sup>65</sup> La disciplina del mutuo riconoscimento risiede negli art. 34,35 e 36 del TFUE, ritenuti disposizioni fondamentali nella materia della libera circolazione delle merci. Nello specifico gli articoli 34 e 35 TFUE prevedono il divieto di restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione e misure ad effetto equivalente, vietando infatti qualsiasi tipo di “discriminazione diretta o indiretta”, nei confronti di merci che provengono da Paesi terzi.<sup>66</sup>

La disciplina sopra esposta va ovviamente integrata con previsioni che consentano agli Stati l'adozione di deroghe qualora si manifestassero motivi di pubblico interesse, come per esempio, la tutela della salute o la tutela dell'ambiente o ancora della sicurezza.<sup>67</sup> Tuttavia, nonostante la possibilità di porre in essere delle deroghe al principio del mutuo riconoscimento, vi è la necessità di tenere in considerazione che le restrizioni stabilite dall'art. 36 TFUE non devono essere espediente per porre in essere alcuna discriminazione di tipo arbitrario o relativa al commercio tra gli Stati membri.

Quando si parla di libertà fondamentali è quindi necessario considerare il fatto che queste ultime possano essere limitate per favorire il rispetto dei diritti umani. In tal senso viene in rilievo un caso del 2003, ovvero il caso *Schmindeberg*, inerente a una protesta in cui gli ambientalisti hanno bloccato

---

<sup>62</sup> CGUE: , Causa C-8/74, *Dassonville c. Soc. Ets Fourcroy e Soc. Breuval*, sentenza del 11 luglio 1974, punti 63 e 67

<sup>63</sup> Ibid p.63 e 67; Luigi Sbolzi e Luca Prete, *Diritto dell'Unione Europea, parte speciale*, estratto Università Sapienza, G.Strozzi-R Matroianni (a cura di), Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 24/25

<sup>64</sup> *Ibid*

<sup>65</sup> <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/mutual-recognition-in-the-eu-s-single-market.html>

<sup>66</sup> Luigi Sbolzi e Luca Prete, *Diritto dell'Unione Europea, parte speciale*, estratto Università Sapienza, G.Strozzi-R Matroianni (a cura di), Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 23

<sup>67</sup> L'art 36 TFUE recita infatti che «Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito che sono giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri».

l'autostrada del Brennero.<sup>68</sup> Nel caso di specie un'impresa di trasporto internazionale lamentava il fatto che le Autorità austriache non avessero vietato una manifestazione ambientalista che ha provocato l'interruzione della circolazione sull'Autostrada del Brennero, denunciando di fatto una limitazione alla libera circolazione delle merci.<sup>69</sup> Nel caso di specie si trattava quindi di chiarire se questa limitazione della circolazione fosse necessaria per tutelare la libertà di manifestazione. La GCUE, tramite la sentenza in esame, enuncia il principio tale per cui, la tutela dei diritti fondamentali giustifica una limitazione degli obblighi previsti dai Trattati e considerati come libertà fondamentali, come in questo caso, la libera circolazione delle merci. Inoltre, «i diritti di espressione e la libertà di manifestazione e riunione vanno considerati in relazione alla loro funzione sociale».<sup>70</sup> Infatti, il loro esercizio può subire limitazioni purché queste ultime rispondano ad “obiettivi di interesse generale” e che il loro intervento non sia sproporzionato rispetto all'obiettivo prefissato.<sup>71</sup> Infine, anche la tutela dell'ambiente e della sanità generale rappresentano un interesse idoneo a limitare la libertà di circolazione delle merci. Secondo la Corte, «prendendo in considerazione l'ampio potere discrezionale che spetta alle Autorità nazionali in questi ambiti, ha ritenuto che la libertà di riunione e espressione di cui al caso in oggetto, non potesse essere fatta valere con misure meno restrittive».<sup>72</sup>

### **1.5.2. Libera circolazione delle persone.**

In seguito alla ratifica dell'Atto Unico del 1986, entrato in vigore nel 1987, il mercato comune aveva inizialmente previsto la libera circolazione delle persone solo per i lavoratori, al fine di porre le basi per favorire l'integrazione economica, come definito dall'art. 3 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (d'ora in avanti TCEE). Successivamente, tale principio è stato esteso anche a una dimensione personale, tenendo quindi in considerazione ogni individuo come persona, vietando quindi ogni sorta di discriminazione in base alla nazionalità.<sup>73</sup> Tale libertà quindi non è solo applicata ai cittadini lavoratori ma anche ai non salariati, nonostante, ovviamente, tale percorso di riconoscimento non sia stato immune da ostacoli (es: mancato riconoscimento del titolo di studio e poca propensione degli stati all'accettazione dell'afflusso di persone “indipendenti”).<sup>74</sup>

Per quanto riguarda invece le persone salariate il TFUE suddivide le tipologie di lavoratori e la relativa disciplina è riscontrabile dagli articoli 45 a 62 del TFUE.

---

<sup>68</sup> CGUE: Causa C-112/00, *Eugen Schmindeberg, International Transporte and Planzüge v. Republic of Austria*, sentenza del 12/06/2003, p.16

<sup>69</sup> *Ivi*, p.16

<sup>70</sup> *Ivi*, p.89

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *Ivi* p. 93

<sup>73</sup> Roberto Adam-Antonio Tizzano, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea, Le politiche dell'Unione, La libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali*, pag. 495-503, Torino, 2020, Giappicchelli Editore

<sup>74</sup> *Ibid.*

Alla base del principio della libera circolazione delle persone una posizione di rilievo è rivestita dall'art 45 TFUE, il quale prevede il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio dell'Unione per esercitare la propria attività lavorativa senza subire discriminazioni in base alla nazionalità.<sup>75</sup> Al comma 2 dell'art.45 TFUE inoltre, si precisa che la libertà di circolazione e soggiorno può essere accordata anche a cittadini di Paesi terzi, purché risiedano regolarmente in uno degli Stati membri.<sup>76</sup> Tale articolo va interpretato in modo estensivo mentre le restrizioni vigenti all'interno dei singoli stati al fine di limitare tali libertà, vanno interpretate in modo restrittivo. Infine, preme ribadire, come stabilito dalla CGUE, che tale articolo ha “effetti diretti” ed è pertanto «direttamente invocabile dai giudici nazionali»; inoltre può avere altresì “effetti orizzontali”, disciplinando infatti il rapporto tra privati ovvero il rapporto di lavoro e natura privatistica.<sup>77</sup>

Occorre precisare, però, che la libertà di circolazione delle persone vige solo per i cittadini degli Stati membri. Siccome la libera circolazione delle persone utilizza appunto il termine “persona”, vengono in rilievo anche i cittadini non salariati, la cui disciplina è rinvenibile agli art. 52 e 59 del TFUE. Inoltre, possono beneficiare di suddetta libertà anche coloro che sono in possesso della doppia cittadinanza, sempre che una di queste sia relativa a uno stato membro. In tal senso, viene menzionata a titolo esemplificativo, la sentenza Micheletti del 1992, secondo la quale, «nonostante ogni stato ha il diritto di valutare come venga acquistata o persa la nazionalità, ciò non può limitare lo status di cittadino comunitario».<sup>78</sup>

La libertà di circolazione inoltre viene garantita ai cittadini extracomunitari, che possono liberamente circolare all'interno dell'Unione Europea, purché questi siano congiunti di un lavoratore di uno stato membro o se vi sono accordi tra il loro stato e la comunità. Si tratta quindi di persone che non svolgono prestazione lavorativa ma sono collegati a un lavoratore, per il quale il soggiornare in uno stato diverso da quello in cui presta l'attività lavorativa provocherebbe un disagio allo stesso nonché ai

---

<sup>75</sup> 45 TFUE «1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri».

<sup>76</sup> L'art. 45 TFUE, comma 2, sancisce infatti che «La libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente ai trattati, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro». Il paragrafo 2 richiama la competenza attribuita all'Unione dagli articoli 77, 78 e 79 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Ne consegue che la concessione di questo diritto dipende dall'esercizio di detta competenza da parte delle istituzioni.

<sup>77</sup> Roberto Adam-Antonio Tizzano, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea, Le politiche dell'Unione, La libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali*, Torino, Giappichelli Editore, pag. 495-503, 2020,

<sup>78</sup> CGUE: Causa C-269/90, *Micheletti*, sentenza 7 luglio 1992, p.15. Secondo tale sentenza infatti, «le disposizioni del diritto comunitario vietano che uno Stato membro neghi a un cittadino un altro Stato membro, che possiede anche la cittadinanza in uno Stato terzo, il diritto di avvalersi della libertà di stabilimento perché considerato dallo stato ospitante come un cittadino di uno Stato terzo»; inoltre: Tizzano, A., and LUCIA SERENA ROSSI. “CRONACHE COMUNITARIE: I Beneficiari Della Libera Circolazione Delle Persone Nella Giurisprudenza Comunitaria.” *Il Foro Italiano*, vol. 117, Jan. 1994, p. 97/98-111/112.



membri della famiglia. Occorre precisare, come stabilito dalla Corte di Giustizia, che quando si parla di familiari non vengono in rilievo solo i coniugi ma anche i «familiari a carico del lavoratore».<sup>79</sup> In tale contesto viene menzionato il caso *Lebon* in cui si definisce la nozione di “familiare a carico”.<sup>80</sup> Per la Corte, infatti, è tale «un familiare il cui sostegno è fornito dal lavoratore».<sup>81</sup> Inoltre, possono essere considerati destinatari del principio della libera circolazione delle persone, collegato alla libera prestazione dei servizi, anche gli studenti nonostante la Corte di Giustizia abbia posto in essere due interpretazioni differenti. Secondo la prima interpretazione la libertà di circolazione viene garantita a quegli studenti che rientrano nella cosiddetta «zona grigia» tra il lavoro e lo studio, ossia la formazione professionale.<sup>82</sup> Accanto a questo orientamento però troviamo un temperamento alla prima interpretazione: la giurisprudenza infatti ha inteso la formazione professionale in modo sempre più estensivo ed inclusivo di varie fattispecie. Ad esempio, nella sentenza *Gravier* viene affermato che «ogni forma di insegnamento che prepari a una professione o che conferisca idoneità all’esercizio della professione, fa parte della formazione professionale dello studente, indipendentemente dall’età, anche se il programma ricomprende materie generali, così come avviene per l’insegnamento universitario».<sup>83</sup> A tal proposito viene in rilievo anche la successiva sentenza della CGUE, sul caso *Blaizot*, per il riconoscimento del diritto allo studio universitario in altri paesi membri.<sup>84</sup> La possibilità per gli studenti di spostarsi in Stati membri diversi per proseguire gli studi, può essere quindi considerata la base di partenza per il diritto di un cittadino di trasferirsi per lavoro in un altro Stato membro.

Sempre per quanto concerne la libera circolazione delle persone, è importante comprendere anche il ruolo che l’UE riveste nella promozione della democrazia e della partecipazione dei cittadini alla vita politica. Infatti, i cittadini che fanno parte di uno Stato membro, possono partecipare al processo decisionale dell’UE attraverso vari meccanismi, come ad esempio le petizioni al Parlamento europeo o le consultazioni pubbliche della Commissione europea.<sup>85</sup>

---

<sup>79</sup> Tizzano, A., Lucia Sereni Rossi, *Cronache Comunitarie: I Beneficiari Della Libera Circolazione Delle Persone Nella Giurisprudenza Comunitaria*. Il Foro Italiano, vol. 117, Jan. 1994, p. 97/98-111/112.

<sup>80</sup> CGUE: Causa C-316/85, *Centre Public d’Aide Sociale de Courcelles contro Marie-Christine Lebon*, sentenza 18 giugno 1987, punti 3 e 18

<sup>81</sup> *Ivi*, punto 22

<sup>82</sup> Tizzano, A., and Lucia Sereni Rossi, *Cronache Comunitarie: I Beneficiari Della Libera Circolazione Delle Persone Nella Giurisprudenza Comunitaria*. Il Foro Italiano, vol. 117, Jan. 1994, p. 97/98-111/112. Inoltre per approfondire il discorso sul rapporto tra formazione e lavoro consiglio: Caso *Lair*, Cgue del 21 giugno 1988, C-39/86; in merito al lavoratore che si dimette per proseguire nella formazione professionale e ricevere un sostegno finanziario agli studi, vedasi Sentenza CGUE 26 febbraio 1992, M.J.E. Bernini c. Minister Van Onderwijs en Wetenschappen, causa C-3/90

<sup>83</sup> CGUE: Causa C-293/83, *Francoise Gravier c. Città di Liegi*, sentenza del 13 febbraio 1985, punto 30; inoltre CGUE: Causa C-24/86, *Vincent Blaizot*, sentenza del 2 febbraio 1988, punto 31

<sup>84</sup> Causa C-24/86, *Vincent Blaizot*, sentenza del 2 febbraio 1988, punto 31

<sup>85</sup> Fabio Raspadori, *La partecipazione dei cittadini dell’Unione europea e lo spettro della Democrazia*, in *Federalismi.it*-rivista telematica, n. 12/2022, 20 aprile 2022, p. da 225 a 234

Inoltre, oltre al diritto di voto e di candidatura, il principio della libera circolazione delle persone implica il rispetto dei diritti civili politici e fondamentali, riconosciuti dalla Carta dei diritti Fondamentali quali la libertà di espressione, la libertà di riunione e la libertà di associarsi al fine di perseguire interessi comuni.

### **1.5.3. Libera prestazione dei servizi e libertà di stabilimento:**

La “libertà di stabilimento”, disciplinata dall’art. 49 TFUE, consiste nel diritto per i cittadini comunitari e le loro imprese di spostarsi e insediarsi in un altro stato, per accedere ad attività diverse dalle attività salariate, secondo le norme vigenti nello stato ospite.<sup>86</sup>

A differenza della libertà di stabilimento, invece, la “libera prestazione di servizi” sancita dall’art. 56 TFUE, enuncia il diritto di cittadini degli stati membri e relative imprese, di offrire dei servizi all’interno di un altro stato membro, che non sia il loro stato di origine senza subire alcun tipo di discriminazione.<sup>87</sup>

La differenza sostanziale tra le due libertà risiede nel fatto che la libertà di stabilimento richiede un insediamento all’interno di un altro stato membro in modo permanente nonché l’intenzione di svolgere l’attività in modo stabile e continuativo, mentre la libertà di prestazione di servizi non prevede necessariamente uno spostamento ma solo una prestazione di servizi in Stati diversi da quelli in cui ha sede il soggetto che li pone in essere, comprendendo quindi anche gli spostamenti occasionali.

Queste due libertà, sebbene siano ben definite nel loro ambito di applicazione, hanno l’obiettivo comune di «eliminare tutte quelle restrizioni nei confronti degli operatori indipendenti per favorirne la loro circolazione, garantendo così il processo di armonizzazione delle norme nazionali e dell’Unione».<sup>88</sup> Tuttavia, affinché vi sia esercizio effettivo di tali libertà «l’attività economica oggetto della prestazione deve avere carattere transfrontaliero e transnazionale», per tale intendendosi un’attività che travalchi i confini dello stato membro, altrimenti si tratterebbe di semplici questioni di diritto nazionale con conseguente impossibilità di invocare le libertà stabilite nei trattati.<sup>89</sup> Ciò però porterebbe alle cosiddette “discriminazioni alla rovescia”, per tali intendendosi una situazione di svantaggio nei confronti di soggetti che trovandosi in una situazione “puramente interna” non possono

---

<sup>86</sup> R.Adam- A.Tizzano, *Manuale di Diritto dell’Unione europea, Le politiche dell’Unione, La libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali*, p. 506 e ss, 2020, Giappichelli Editore

<sup>87</sup> *Ibid*

<sup>88</sup> *Ibid*

<sup>89</sup> *Ivi p. 510*

usufruire delle norme della comunità europea che garantiscono le libertà di circolazione.<sup>90</sup> In merito a quanto esposto, viene in rilievo una sentenza della CGUE del 2013, sul caso “*Ottica New Line*”.<sup>91</sup> Si tratta di un caso che ha ad oggetto una normativa regionale che autorizza l’apertura di nuove attività di ottica, in violazione dei limiti demografici e geografici. In questo caso viene in rilievo un precedente giudiziale, in quanto il giudice di rinvio chiede come si possano applicare al caso in fattispecie i principi che la CGUE ha applicato in casi precedenti (sentenza Blanco Pérez e Chao Gómez).<sup>92</sup> In questa sentenza si menziona al fatto che le restrizioni alla libertà di stabilimento possono essere giustificate da motivi caratterizzati da un interesse generale, purchè si garantisca l’obiettivo che si persegue e che non si vada oltre a quanto necessario per il raggiungimento dello stesso. Nel caso in esame, viene stabilito che la decisione deve spettare al giudice nazionale che valuterà se le finalità perseguite (nel caso di specie si tratta della tutela della salute) siano rispettate e applicate conformemente ai criteri imposti dagli ordinamenti.<sup>93</sup>

Per quanto concerne le libertà sopramenzionate occorre considerare che vi sono due ambiti di applicazione. Il primo ambito è quello “sogettivo”, in cui i beneficiari sono persone fisiche, società, anche se prive di personalità giuridica, purché perseguano lo scopo di lucro e purché facenti parte di uno degli Stati membri.<sup>94</sup> Può essere quindi considerata come base di partenza la nazionalità del cittadino dello Stato, anche se in alcuni casi rileva il fatto che basta il trasferimento all’interno di uno Stato membro. Invece non beneficiano delle suddette libertà i prestatori provenienti da Paesi terzi e le Società ivi costituite. Vi possono essere però accordi di associazione, come quelli stabiliti dell’art. 217 TFUE, che conferiscano diritti simili a quelli presenti dal Trattato. Una menzione particolare può essere espressa per i cosiddetti “Stati ACP”, nei quali vige il principio di non discriminazione nei confronti dei loro cittadini.<sup>95</sup>

---

<sup>90</sup> Spaltieri Fabio, contributo in Rivista, *Il diritto dell’Unione Europea, Le discriminazioni alla rovescia nella recente giurisprudenza comunitaria: rimedi insufficienti o esorbitanti?*, 2007, p. 917- 939. Sempre in tema di mancato riconoscimento delle libertà dei trattati e discriminazioni al rovescio vengono in rilievo numerose sentenze della CGUE tra cui : CGUE; Causa C- 229/83, *Leclerc*, sentenza del 10 gennaio 1985; CGUE, Causa C- 90/86, *Zoni*, sentenza del 14 luglio 1988, causa 90/86, *Zoni*; CGUE, Causa C-539/11, *Ottica New Line*, sentenza del 26 settembre 2013.

<sup>91</sup> <https://www.eur-lex.europa.eu>; CGUE: Causa C-539/11, *Ottica New Line*, sentenza del 26 settembre 2013.

<sup>92</sup> [https://www.questionegiustizia.it/articolo/cgue-le-pronunce-di-settembre\\_18-10-2013.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/cgue-le-pronunce-di-settembre_18-10-2013.php). Corte nella sentenza Blanco Pérez e Chao Gómez (CGUE:, causa C-570/07 e C-571/07, sentenze del 1 giugno 2010, in Racc. p. I-4629. “In tale sentenza la Corte aveva chiarito qualora vi fosse una normativa che consideri il numero dei cittadini quale limite all’apertura di nuove farmacie, è compatibile con il diritto dell’UE. Tuttavia, nell’applicazione di tale limitazione, si deve tenere conto del diritto dei cittadini di poter fruire di un adeguato accesso ai servizi farmaceutici. La giurisprudenza considera quindi una restrizione ai sensi dell’art. 49 TFUE, ogni provvedimento che possa ledere o limitare il diritto di stabilimento sancito nei Trattati”. [https://www.questionegiustizia.it/articolo/cgue-le-pronunce-di-settembre\\_18-10-2013.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/cgue-le-pronunce-di-settembre_18-10-2013.php)

<sup>93</sup> [https://www.questionegiustizia.it/articolo/cgue-le-pronunce-di-settembre\\_18-10-2013.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/cgue-le-pronunce-di-settembre_18-10-2013.php)

<sup>94</sup> *Ivi*, p. 517

<sup>95</sup> *Ibid.* Per gli stati ACP vige il principio di non discriminazione nei confronti dei cittadini facenti parte del gruppo. Viene inoltre in rilievo la “*clausola standstill*” secondo la quale «le parti contraenti si astengono dall’introdurre tra loro nuove restrizioni alla libertà di stabilimento e prestazione di servizi». In tal senso GCUE: causa C-507/15, *Agro Foreign Trade & Agency*, sentenza del 16 febbraio 2017

Il secondo ambito di applicazione da tenere in considerazione è quello “oggettivo”.<sup>96</sup> Infatti, oggetto di dette libertà, secondo la CGUE, è qualsiasi attività, esercitata professionalmente e non, svolte in maniera abituale o occasionale, purchè ciò avvenga sotto retribuzione. Inoltre, come previsto dal Trattato di Lisbona, deve trattarsi di “attività autonome” anche in assenza di qualsivoglia tipo di subordinazione.<sup>97</sup>

Ovviamente anche per le libertà in esame sono presenti delle limitazioni al loro esercizio. Si tratta di limitazioni derivanti dall’ordine pubblico, sicurezza pubblica e sanità pubblica.<sup>98</sup> Tuttavia affinché queste libertà vengano correttamente garantite occorre anche che vengano applicate misure che ne facilitino l’esercizio, anche attraverso opere di armonizzazione come avvenuto a partire dal 1986 tramite l’istituzione e attuazione dell’Atto Unico europeo nonché dai recenti sviluppi che hanno garantito l’applicazione di tali libertà tramite il recepimento negli stati membri di molte direttive di notevole importanza.<sup>99</sup>

#### **1.5.4 libera circolazione dei capitali**

Le disposizioni inerenti alla libera circolazione dei capitali sono espressamente menzionate dagli articoli 63 a 66 TFUE. Tale libertà in prima battuta ha avuto un riconoscimento residuale tramite l’art. 67 del TCEE che accennava solo a una eliminazione per gradi delle restrizioni in materia, per quanto necessario «al buon funzionamento del mercato comune».<sup>100</sup> Ciò avvenne anche tramite “clausole di salvaguardia”, che portarono poi negli anni successivi, precisamente negli anni 80, a una vera e propria svolta determinando la liberalizzazione di tale libertà.<sup>101</sup> Infatti nel 1979, con il Trattato di Maastricht vi è stata la realizzazione piena dell’UEM con la creazione del Sistema Monetario Europeo e, nel 1999, tramite il Consiglio Europeo, dell’istituzione della Moneta Unica.

Una prima definizione di movimento di capitali e pagamenti correnti è stata data dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Luisi e Carbone* del 1984.<sup>102</sup> Tale sentenza della Corte ha fissato due concetti: con il primo concetto viene definita la nozione di “movimenti di capitali”, per tale intendendosi «operazioni di tipo finanziario che riguardano la collocazione e l’investimento di somme di denaro»,

---

<sup>96</sup> *Ivi*, p.517 e ss.

<sup>97</sup> Così art. 49 comma 2 TFUE e art. 57 comma 1 TFUE

<sup>98</sup> *Ivi*, pag.525-526

<sup>99</sup> Per fare alcuni esempi possiamo citare la Direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali; la Direttiva 2006/123/CE (DIRETTIVA BOLKESTEIN) che mira alla semplificazione delle regole in merito a fornitura di servizi nel mercato unico; Direttiva 2014/65/UE (MiFID II), per le attività di investimento; Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici.

<sup>100</sup> *Ivi*, pag. 536

<sup>101</sup> In merito possiamo ricordare: «Libro Bianco» della Commissione e «Programma di liberalizzazione» (v.COM (86) 292, del 23 maggio 1986; Direttiva 88/361/CEE del Consiglio, per dare attuazione a art. 67 TCE «gli Stati membri sopprimono le restrizioni ai movimenti di capitali effettuati tra le persone residenti negli stessi».

<sup>102</sup> <http://www.jstor.org/stable/23176086>, CGUE:Cause C- 286/82 e 26/82, *Luisi c. Ministro del Tesoro e Carbone c. Ministro del Tesoro*, sentenza del 31 gennaio 1984, Il Foro Italiano, vol. 107, no.4, 1984, p. 101/102-117/118

mentre il secondo concetto concerne la definizione di “pagamenti”, intendendosi quindi «trasferimenti di valuta che costituiscono una controprestazione di un negozio avente ad oggetto lo scambio di beni e servizi».<sup>103</sup>

Occorre precisare che nel momento in cui si discorre di capitali e pagamenti questi non avvengono solo con gli Stati membri ma anche con Stati terzi. Come evocato dalla Direttiva 88/361, all’art. 7, «è vietata qualsiasi forma di restrizione che riguardi la movimentazione di capitale tra Stati membri, ma anche quella che possa avvenire tra Stati membri e stati terzi»<sup>104</sup>. A rafforzare la portata di tale divieto vi è anche l’art. 63 ss. TFUE sia per la parte concernente la movimentazione di capitali che per i pagamenti.<sup>105</sup>

Nonostante queste precisazioni, vi sono delle restrizioni all’esercizio della libera circolazione dei capitali. La prima è sancita all’art. 64 TFUE, il quale mantiene in essere tutte le restrizioni verso i Paesi Terzi, presenti alla data del 31 dicembre 1993.<sup>106</sup> Al paragrafo 2 viene sottolineato che il legislatore dell’Unione, può adottare secondo la procedura ordinaria, «le misure idonee a realizzare...gli obiettivi della liberalizzazione in esame».<sup>107</sup> Nel caso dovesse invece provvedere a misure di regresso (come indicato dall’art. 64, comma 3 TFUE) sarà il Consiglio a deliberare all’unanimità. Ulteriori disposizioni che restringono l’ambito di applicazione della libertà in esame sono indicate negli art. 65 e ss. TFUE, secondo il quale al comma 1 sono previsti “motivi di ordine pubblico e di interesse generale”.<sup>108</sup> Anche la Corte di Giustizia, appoggiandosi a quanto definito dall’art. 65 TFUE, giustifica la limitazione della circolazione di capitali per motivi di interesse generale, ma non rientrano in questo ambito i motivi di “natura puramente economica”.<sup>109</sup> Rientrano invece nei motivi di interesse generale « i motivi di ordine economico che perseguono un obiettivo di interesse generale», come meglio specificato dalla Corte di Giustizia nella sentenza 11 settembre 2008, *Commissione c. Germania*.<sup>110</sup>

---

<sup>103</sup> CGUE:Cause C- 286/82 e 26/82, *Luisi c. Ministro del Tesoro e Carbone c. Ministro del Tesoro*, sentenza del 31 gennaio 1984

<sup>104</sup> Direttiva del Consiglio 88/361/CEE, del 24 giugno 1988 per l’attuazione dell’art. 67 del Trattato.

<sup>105</sup> Art. 63 TFUE, comma 1: «nell’ambito delle disposizioni...sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra stati membri, nonché tra stati membri e paesi terzi».

Comma 2: « ... sono vietate tutte le restrizioni sui pagamenti tra stati membri, nonché tra stati membri e Paesi terzi»

<sup>106</sup> Art.64 TFUE: «... per quanto concerne i movimenti di capitali provenienti da paesi terzi, che implicino investimenti diretti,...»

<sup>107</sup> *Ivi*, pag. 542

<sup>108</sup> Marco Lamandini, *Golden Share e libera circolazione dei capitali in Europa e in Italia*, Estratto in *Giurisprudenza Commerciale*, fasc. 5, anno 2016, Milano, Giuffrè Editore, p. 677/i

<sup>109</sup> *Ivi* p. 678

<sup>110</sup> CGUE: , Causa C-141/07, *Commissione c. Germania*, sentenza dell’11 settembre 2008 p. 60. La sentenza specifica infatti che «una eventuale misura restrittiva non si può giustificare con motivi economici che non abbiano un interesse generale». Inoltre, M. Lamandini, *Golden Share e libera circolazione dei capitali in Europa e in Italia*, p. 678/I

Un caso riferibile ai giorni nostri è relativo all'imposta sui trasferimenti di denaro verso i paesi Extra-Ue.<sup>111</sup> Si tratta di una imposta (1,5%) per ogni operazione e si applica in caso di trasferimenti di fondi verso Paesi che non fanno parte dell'UE, tramite istituti bancari che offrono il servizio di “*Money transfer operators*”.<sup>112</sup>

Con la normativa citata il legislatore prevede esenzioni per operazioni interne nel territorio italiano o tra lo Stato italiano e gli Stati membri. Nella citata normativa si può constatare come sia presente una sorta di discriminazione nei confronti dei pagamenti e movimenti di capitali effettuati verso paesi terzi, applicando una aliquota che non viene applicata qualora questi fossero effettuati tra Stati membri. Infatti, tali trasferimenti rientrano nella dicitura «movimenti di capitale a carattere personale» come indicato al punto 1 della Direttiva 88/361/CE.<sup>113</sup> Inoltre, costituisce una vera e propria restrizione, in quanto, pur essendo una piccola aliquota (1,5%) ha un carattere di dissuasione nel mettere in atto movimentazioni e rimesse verso Paesi non facenti parte dell'Unione Europea.

Secondo la CGUE infatti, qualsiasi restrizione, seppur minima, rappresenta una grave violazione delle quattro libertà fondamentali previste nei Trattati. In Italia, pertanto, chi ha subito l'applicazione dell'Imposta per movimenti e pagamenti vs. Paesi Terzi potrà chiedere il rimborso della stessa all'Agenzia delle Entrate, in quanto la predetta norma prevista dal legislatore italiano non è compatibile con il diritto comunitario.<sup>114</sup>

Tale illegittimità viene auspicata dalla Corte di Giustizia con le “sentenze C-190/12 e C-685/16” riguardanti gli investimenti di denaro in Stati membri e Stati terzi.<sup>115</sup>

Occorre ribadire che le sentenze della Corte di Giustizia volte a dichiarare che una norma è incompatibile con il diritto europeo, prevedono la diretta inapplicabilità della norma nazionale; infine, grazie all'effetto retroattivo il contribuente ha diritto al rimborso entro il termine di prescrizione.

Questo è un chiaro esempio dell'importanza delle 4 libertà fondamentali e di come vi siano numerosi controlli affinché le norme nazionali non contrastino con l'ordinamento comunitario.

---

<sup>111</sup> Art. 25 Novies, d.l. 119/2018 introdotto con legge 136/2018.

<sup>112</sup> Amp24.ilsole24ore.com, *libera circolazione contraria all'imposta sul money transfer*, Enrico Traversa, 2019

<sup>113</sup> Direttiva 88/361/CEE del Consiglio del 24 giugno 1988 per l'attuazione dell'articolo 67 del Trattato

<sup>114</sup> V. nota 101

<sup>115</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content>, CGUE: Causa C- 190/12, *Series of DFA Investment Trust Company /Dyrektor Izby Skarbowej*, sentenza del 10 aprile 2014. Secondo tale sentenza l'articolo 63 TFUE, relativo alla libera circolazione dei capitali, si applica in una fattispecie, come quella oggetto della causa principale, in cui, «per effetto della normativa tributaria nazionale, i dividendi versati da società in uno Stato membro a favore di un fondi di investimento situati in Stati Terzi, non beneficino dell'esenzione fiscale; di contro ne beneficiano i fondi stanziati nello stesso Stato».

Cgue, Causa C 685/16 *EV C. Finanzamt Lippstadt*, sentenza del 20 settembre 2018, punto 69. In tale sentenza la Corte sancisce che «Nelle misure vietate dall'articolo 56 CE (..)rientrano quelle possono dissuadere i non residenti dal fare investimenti in uno Stato membro o a dissuadere i residenti di questo Stato membro dal farne in altri Stati». Cio avviene imponendo una tassazione più elevata per operazioni di carattere transfrontaliero o comunque in modo meno vantaggioso rispetto ad operazioni compiute sul territorio nazionale; <http://Curia.europa.eu/juris/document>, 7 febbraio 2018.

## 1.6 Il principio di uguaglianza: nozione del principio nello Stato Italiano e recepimento dello stesso tramite il diritto dell'Unione Europea

L'art. 3 della Costituzione enuncia il fondamentale principio di uguaglianza. Il comma 1 della norma, relativa all'eguaglianza formale sancisce, quale compito della Repubblica, provvedere alla rimozione di qualsiasi ostacolo economico e sociale che possa portare a discriminazioni di ogni genere in qualsiasi ambito della vita privata e professionale.<sup>116</sup> Per quanto concerne invece il comma 2, lo stesso afferma proprio l'uguaglianza sostanziale; principio che si sviluppa riducendo gli ostacoli nel raggiungimento di obiettivi economici e sociali.<sup>117</sup> Inoltre, tale principio viene prescritto anche nella Carta di Nizza, precisamente agli art. 20, secondo il quale «tutte le persone sono uguali dinnanzi alla legge» in concomitanza con l'art. 21, denominato “principio di non discriminazione”, in base al quale è vietata qualsiasi forma di discriminazione.<sup>118</sup>

Dagli articoli esposti si può intravedere una somiglianza nella formulazione di detto principio tra l'ordinamento interno italiano e quello europeo. Tuttavia, dal punto di vista della formulazione letterale, si può notare come nella norma europea, non sia riportato alcun precetto normativo di “eguaglianza sostanziale”.<sup>119</sup> Per cercare di capire se vi sia effettivamente una mancanza e capire se vi siano linee di collegamento tra Costituzione e Carta di Nizza occorre esaminare tre tesi dottrinali che si sono susseguite relative all' art. 3 della Costituzione.

Secondo la prima tesi, l'art. 3 viene visto come un “ripudio” del capitalismo a favore del socialismo.<sup>120</sup> Il socialismo infatti, prevede una redistribuzione equa delle risorse al contrario del capitalismo che prevede invece una disparità economica. Per la seconda tesi, l'uguaglianza sostanziale è priva di fondamento in quanto viene contraddetta in altri punti della Costituzione.<sup>121</sup> Infine, L'ultima tesi vede l'art. 3 Cost. come una norma che serve a far sì che lo Stato si prenda le proprie responsabilità sociali. Ciò significa infatti che è proprio lo Stato a dover provvedere al mantenimento dell'eguaglianza tra i cittadini anche tramite l'impiego di politiche sociali nel campo dell'istruzione, sanità, occupazione ecc.

---

<sup>116</sup> Art. 3 Cost. comma 1: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali».

<sup>117</sup> Art 3 comma 2 Cost: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

<sup>118</sup> <https://fra.europa.eu/it/eu-charter/article/21-non-discriminazione#case-law-references>.

<https://fra.europa.eu/it/eu-charter/article/21-non-discriminazione#case-law-references>.

<sup>119</sup> Mariagrazia Militello, *Principio di uguaglianza e di non discriminazione tra Costituzione italiana e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, (artt. 3 Cost.; art. 20 e art. 21 Carta di Nizza), WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” ,Catania, INT - 77/2010, p 19/20; F.Ghera, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione e nel diritto comunitario*, Padova, 2003, p. 20

<sup>120</sup> *Ibid*

<sup>121</sup> *Ibid*.

La tesi sostenuta dall'ultima dottrina risulta essere quella più accreditata, ritenendo che la disposizione in questione tuteli i soggetti svantaggiati, garantendo quindi sia uguaglianza formale che sostanziale.<sup>122</sup> Tuttavia, bisogna tenere in considerazione che da quando la Costituzione è entrata in vigore, la Dottrina avesse il timore che da tale principio potesse derivare un "divieto di discriminazione arbitrarie" considerando l'affermazione «tutti i cittadini sono uguali di fronte alla legge» come un liberalizzazione di tale principio. Ciò significa che il legislatore doveva considerare tale principio rivolto a tutti indistintamente.<sup>123</sup> Secondo un'altra tesi, invece, i divieti di discriminazione non vanno a collidere con il principio di uguaglianza ma «apportano allo stesso alcune deroghe, portandoli quindi sullo stesso livello giuridico».<sup>124</sup> L'orientamento di maggior applicazione si confermò essere quello secondo il quale il principio doveva certamente avere caratteri di generalità non escludendo al contempo il controllo della Corte Costituzionale sulla logica delle scelte del legislatore. Ciò per garantire che non vi sia alcun tipo di discriminazione rispetto a quelle eventualmente accettate.

Tramite la sentenza della Corte Cost., n. 15 del 1960, infatti, viene sancito dalla stessa che vi è una violazione del principio di uguaglianza quando questo si ritrovi in netto contrasto con il fondamentale art. 3 della Cost, ma anche qualora la legge, di fronte alla stessa condizione in cui possano ritrovarsi 2 cittadini diversi, ritiene di «adottare differenti provvedimenti senza che ciò avvenga con un motivo valido e ragionevole».<sup>125</sup>

Tornando alla Carta di Nizza, l'art. 20 viene considerato dalla Corte di Giustizia come un principio fondamentale dell'ordinamento comunitario nonché la base delle costituzioni europee. Nello specifico l'articolo ora citato fa esplicito riferimento al termine persona nel suo complesso, ampliando così i soggetti destinatari della norma enunciata. Considerando però l'art. 20 come un principio che è rappresentato nelle costituzioni in Europa, ciò autorizza a fare un rinvio anche alla Costituzione Italiana. Da qui si evince come le tradizioni costituzionale siano la base del rispetto dei diritti fondamentali. Inizialmente, sia la Costituzione che i giudici interni di uno Stato avevano il compito di provvedere affinché venisse rispettata la tutela dei diritti fondamentali. Tuttavia, il gap di tutela dei Trattati divenne per alcune Corti non più sopportabile, portandole a richiedere alla Corte di Giustizia

---

<sup>122</sup> *Ivi*, p. 20

<sup>123</sup> M.Barbera, *Discriminazioni ed eguaglianza nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, 1991, p.35

<sup>124</sup> Mariagrazia Militello, *Principio di uguaglianza e di non discriminazione tra Costituzione italiana e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, (art. 3 Cost.; art. 20 e art. 21 Carta di Nizza)*; M. Barbera, *Discriminazioni ed eguaglianza nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, 1991, pag. 35

<sup>125</sup> Corte Cost: sentenza 15 del 1960. Tramite tale sentenza la corte introduce la valutazione di ragionevolezza nel giudizio di eguaglianza, attribuendosi il compito di valutare se le differenze siano giustificate. Tale sentenza riguarda la normativa che richiedeva come requisito per l'ammissione al corso di funzionario comunale della Provincia di Bolzano l'essere nati in uno dei comuni della Provincia stessa. Tale differenziazione non è stata considerata discriminatoria perché la corte ha ritenuto «che chi è nato in uno di quei comuni possa conoscere meglio il territorio»; Mara Fierro in *Quaderni Costituzionali, I principi di Proporzionalità e ragionevolezza nella Giurisprudenza costituzionale*, Luglio 2013



numerosi riesami su “atti comunitari per violazione dei diritti fondamentali contenuti nelle Carte Costituzionali”.<sup>126</sup>

Una pronuncia fondamentale della Corte di Giustizia è la sentenza *Stauder del 1969*, in cui si afferma che i diritti fondamentali fanno parte dell’ordinamento comunitario. In questa sentenza i punti salienti, oltre a quello appena menzionato, sono il diritto alla privacy e la legittimità di interpretazioni non omogenee date dagli stati membri nei confronti di una stessa decisione della Commissione, a causa delle “diversità linguistiche”.<sup>127</sup> La corte ha così specificato che se una decisione è destinata agli Stati membri, questa deve essere applicata in modo uniforme utilizzando la ragionevolezza al fine di raggiungere l’obiettivo prefissato alla norma.

Il principio di uguaglianza si sviluppa quindi in modi diversi nello stato italiano e nel diritto comunitario; nel primo è l’uguaglianza a essere un principio generale e da lì partono i divieti di discriminazione; nel diritto comunitario invece è dalle norme antidiscriminatorie che si ricava il principio di uguaglianza.

Riconosciuto da entrambe le corti è però il principio che impone che non vengano effettuati trattamenti diversi per situazioni analoghe, salvo che questa differenza di trattamento sia giustificata. Il principio di eguaglianza, come applicato dalla CGUE nelle sue sentenze si basa sul concetto di “del sindacato di ragionevolezza”, salvo che questa differenza di trattamento sia giustificata.<sup>128</sup>

Nonostante le varie decisioni prese dalla Corte di Giustizia e gli sviluppi comunitari che hanno portato tale principio a ricoprire un ruolo sociale e non solo economico, ad oggi, nel diritto dell’Unione europea non vi è un principio di eguaglianza sostanziale che possa essere equiparato a quello della Costituzione Italiana. Tuttavia, l’art. 20 della Carta dei Diritti fondamentali, è stato interpretato come un modo per colmare questa lacuna, garantendo il rispetto dei diritti fondamentali e contemporaneamente «promuovendo la lotta alle disuguaglianze e la valorizzazione delle differenze».<sup>129</sup> Tale tesi viene sostenuta, ad esempio, nella sentenza *Bedeck*, sancendo che eguaglianza formale e sostanziale hanno lo stesso fine.<sup>130</sup>

Come si può quindi notare, il principio di uguaglianza, è nato prima con l’intento di far sviluppare il mercato unico europeo, prendendo in considerazione prevalentemente i lavoratori, cercando di eliminare disuguaglianze che potevano sorgere nei confronti di questi soggetti.

---

<sup>126</sup> Mariagrazia Militello, *Principio di uguaglianza e di non discriminazione tra Costituzione italiana e Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, (artt. 3 Cost.; art. 20 e art. 21 Carta di Nizza), p. 35

<sup>127</sup> CGUE: . Causa C-29/1969, *Erich Stauder c. Stadt Ulm-Sozialamt*, sentenza del 12 novembre 1969

<sup>128</sup> Cit Mariagrazia Militello, pag. 16

<sup>129</sup> Art. 21-26, 34 Carta di Nizza; Mariagrazia Militello, *Principio di uguaglianza e di non discriminazione tra Costituzione italiana e Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, (artt. 3 Cost.; art. 20 e art. 21 Carta di Nizza), WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” .INT - 77/2010, p. 22/23

<sup>130</sup> Ivi, nota 117

Via via, si è però giunti a uno sviluppo del concetto di uguaglianza anche sul piano sociale, prendendo in considerazione situazioni di discriminazione che potevano verificarsi per questioni di nazionalità, di sesso, di razza, di religione e altre ancora.

È un principio che è in continuo mutamento, per quanto siano fondate le sue basi, ma che deve scontrarsi con il velocissimo evolversi della società e con un contesto storico e sociale molto diverso rispetto a quello che ha visto la nascita della Costituzione Italiana e della Carta dei diritti fondamentali. Inoltre, tale principio deve interfacciarsi con concetti che prima non esistevano e che invece ora sono all'ordine del giorno o che magari prima creavano meno scalpore di adesso, vedasi ad esempio la questione dell'immigrazione anche da Paesi Extra Ue.

Vi è quindi una nuova tutela antidiscriminatoria, che ricomprende settori che prima non comprendeva estendendo anche a questi i divieti di discriminazione, ponendo le basi per una "appartenenza"<sup>131</sup>, considerata il fulcro della cittadinanza europea, nella quale tutti dovremmo essere in grado di riconoscerci.

---

<sup>131</sup> Ibid p. 22/23; inoltre di "appartenenza" si parla nel *capabilities approach della Nussbaum*, per il quale l'appartenenza è un delle capacità umane fondamentali e consiste «nell'aver basi sociali per il rispetto di sé e non essere umiliati, nonché essere trattati in modo disgnitoso»»,cit. M.Nussbaum, *Diventare persone*, Bologna 2001, pag. 98

## Capitolo 2

### Il principio di non discriminazione nell'Unione europea

#### 2.1. Sviluppo del principio di non discriminazione: prima e dopo il Trattato di Maastricht

Prima dell'avvento del Trattato di Maastricht del 1992, il panorama europeo in materia di non discriminazione si configurava in un tessuto normativo e culturale assai differente rispetto a quello attuale, trovando le sue radici nel Trattato di Roma del 1957, conosciuto anche come Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, il quale pose le basi per un'Europa unita non solo dal punto di vista di una cooperazione economica ma anche attraverso il principio dell'uguaglianza di trattamento, in particolare nel contesto del mercato del lavoro. La visione inserita nel Trattato di Roma mirava a facilitare l'integrazione economica tra gli Stati membri, promuovendo un ambiente di lavoro equo e libero da discriminazioni in termini di occupazione, retribuzione e condizioni di lavoro. Ciò nondimeno, la portata di tale principio era circoscritta, limitandosi prevalentemente alle discriminazioni che potessero ostacolare la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, senza affrontare in maniera esplicita e comprensiva altre forme di discriminazione quali quelle basate su "genere, età, disabilità o orientamento sessuale".<sup>132</sup>

Il contesto normativo e sociale antecedente al Trattato di Maastricht rifletteva una concezione più ristretta dei diritti sociali e civili, e si focalizzava sull'eliminazione delle barriere economiche e professionali in modo da promuovere una maggiore integrazione tra gli Stati membri, in quanto si percepiva la necessità di armonizzare le politiche lavorative e di retribuzione all'interno del mercato comune. Le disposizioni del Trattato di Roma, pur essenziali per la costruzione di un quadro di uguaglianza di trattamento, non erano sufficienti per affrontare le sfide poste da una comprensione più ampia e moderna della "non discriminazione", la quale richiedeva un approccio che tenesse conto della diversità e dell'inclusione in tutte le sue forme.<sup>133</sup>

La limitazione del principio di non discriminazione a questioni strettamente legate al mercato del lavoro rappresentava un riflesso delle priorità politiche e sociali dell'epoca, le quali erano concentrate sulla creazione di un mercato unico europeo efficiente ed integrato. Questa focalizzazione, sebbene efficace nell'eliminare ostacoli economici significativi, non teneva debitamente conto dell'evoluzione dei diritti sociali e civili che avrebbe caratterizzato le decadi successive. La mancanza di una normativa esplicita e dettagliata contro le discriminazioni basate su sesso, razza, età, disabilità

---

<sup>132</sup> D.U. Galetta, *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritto UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2013, pp. 1175 ss.

<sup>133</sup> *Ivi*, pp. 1180-1181.

ed orientamento sessuale evidenziava una comprensione dei diritti umani ancora in fase embrionale rispetto alle esigenze di una società in rapida evoluzione.<sup>134</sup>

L'adozione del Trattato di Maastricht segna una svolta nella concezione e nell'attuazione del principio di non discriminazione all'interno dell'Unione Europea, delineando un percorso evolutivo che avrebbe notevolmente esteso l'ambito di applicazione di tale principio, ben oltre le limitazioni precedentemente imposte dalla focalizzazione sul mercato del lavoro. Questo Trattato, entrato in vigore nel 1993, ha introdotto la cittadinanza dell'Unione, un concetto che ha rafforzato il legame tra i cittadini europei e l'Unione stessa, facendo divenire così il principio di non discriminazione un pilastro fondamentale dei diritti fondamentali garantiti a tutti i cittadini dell'Unione. Grazie al concetto di "cittadinanza", i cittadini europei non sono stati più considerati solo in termini di lavoratori o di operatori economici, ma come «individui titolari di diritti fondamentali», tra cui il «diritto a non essere soggetti a discriminazioni ingiustificate».<sup>135</sup>

L'evoluzione del principio di non discriminazione ha ricevuto un ulteriore impulso con l'inserimento dell'articolo 13 nel Trattato CE (successivamente divenuto l'articolo 19 del TFUE), che ha conferito all'Unione Europea poteri espliciti per combattere la discriminazione su varie basi, tra cui sesso, razza od origine etnica, religione o credo, disabilità, età ed orientamento sessuale.<sup>136</sup> Questa disposizione ha segnato un allontanamento significativo dall'approccio precedentemente adottato, che limitava la lotta contro la discriminazione principalmente al contesto del mercato del lavoro, per abbracciare un approccio più inclusivo, riconoscendo e affrontando le molteplici forme in cui la discriminazione può manifestarsi nella società.<sup>137</sup>

L'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam del 1999 ha ulteriormente consolidato l'orientamento dell'Unione verso la promozione dell'uguaglianza e la lotta contro la discriminazione, consentendo l'adozione di misure legislative specifiche volte a combattere varie forme di discriminazione ed a promuovere l'uguaglianza di opportunità per tutti. Questo ha rappresentato un avanzamento cruciale nella normativa dell'Unione poiché ha permesso di trasformare i principi di uguaglianza e non discriminazione in azioni concrete, attraverso l'adozione di direttive che obbligano gli Stati membri ad implementare misure volte ad eliminare la discriminazione in diversi ambiti della vita sociale ed economica.<sup>138</sup>

In questo contesto, il ruolo interpretativo e giurisprudenziale della Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è rivelato determinante, in ha apportato un contributo cruciale nell'interpretare la portata

---

<sup>134</sup> *Ivi*, pp. 1184-1186.

<sup>135</sup> A.M. Guerra Martins, *Equality and Non-Discrimination as an Integral Part of the EU Constitutional Identity*, in *The European Union as Protector and Promoter of Equality*, 2020, pp. 25 ss.

<sup>136</sup> *Ivi*, pp. 27-29

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> L.S. Rossi & F. Casolari,, *The principle of equality in EU law*, Springer, Cham, 2017, pp. 1 ss.

e l'applicazione dei principi di non discriminazione, garantendo che le normative e le politiche dell'Unione fossero integrate in modo da riflettere l'intento del legislatore europeo di promuovere una piena eguaglianza e di combattere tutte le forme di discriminazione. Attraverso le sue sentenze, la CGUE ha contribuito a delineare i contorni del principio di non discriminazione, chiarendo la natura delle obbligazioni imposte agli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione, e garantendo che il diritto europeo fosse interpretato in modo da massimizzare la protezione contro la discriminazione per tutti i cittadini dell'Unione.<sup>139</sup>

Questo periodo post-Maastricht è quindi caratterizzato da un significativo ampliamento del principio di non discriminazione, che ha visto l'Unione Europea assumere un ruolo sempre più importante nella promozione dell'uguaglianza e nella lotta contro la discriminazione. Ad esempio, l'adozione di misure legislative specifiche, insieme all'importante ruolo interpretativo della CGUE, ha permesso di rendere i principi di uguaglianza e non discriminazione delle realtà concrete, promuovendo quindi una società europea più inclusiva e rispettosa della diversità.<sup>140</sup> Questa evoluzione riflette una crescente consapevolezza dell'importanza di affrontare e contrastare tutte le forme di discriminazione, al fine di garantire che tutti i cittadini dell'Unione possano godere pienamente dei loro diritti fondamentali in un contesto di "uguaglianza e rispetto reciproco".<sup>141</sup>

## 2.2. L'articolo 19 del TFUE

L'articolo 19 del TFUE rappresenta una base fondamentale nel contesto giuridico europeo per la lotta contro la discriminazione, costituendo solide fondamenta per l'adozione di misure volte a combattere ogni tipo di discriminazione e, allo stesso tempo, conferisce all'Unione Europea il potere di adottare legislazioni appropriate per contrastare la discriminazione basata su «sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni, disabilità, età o orientamento sessuale», stabilendo così un quadro normativo che mira alla promozione di un'Europa più "inclusiva ed equa".<sup>142</sup>

L'importanza dell'articolo 19 risiede anche nel modo in cui esso riflette e promuove un valore fondamentale dell'Unione ossia il rispetto per la diversità umana e l'impegno per l'uguaglianza. Infatti, attraverso la norma, l'UE si impegna a costruire una società in cui ogni individuo possa vivere senza temere di essere discriminato, e dove le opportunità non siano negate o limitate a causa di caratteristiche personali od inerenti scelte di vita.<sup>143</sup>

---

<sup>139</sup> *Ivi*, p. 15.

<sup>140</sup> *Ivi*, p. 18-21.

<sup>141</sup> *Ibid.*

<sup>142</sup> L. Burgorgue-Larsen, *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione. L'articolo 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ovvero la rivoluzione silenziosa*, in *Ragion pratica*, 2011, pp. 55 ss.

<sup>143</sup> *Ivi*, pp. 59-61.

L'attuazione dell'articolo 19 ha quindi portato all'adozione di diverse direttive chiave che mirano a trasformare i principi di non discriminazione in realtà tangibili per i cittadini europei. Queste direttive, tra cui la Direttiva 2000/43/CE contro la discriminazione razziale ed etnica, la Direttiva 2000/78/CE sull'uguaglianza di trattamento in materia di occupazione e professione, e la Direttiva 2004/113/CE sull'uguaglianza di trattamento tra uomini e donne nell'accesso a beni e servizi, che saranno discusse successivamente in maggior dettaglio, sono strumenti legislativi che consentono di affrontare e prevenire la discriminazione in vari ambiti della vita sociale ed economica.<sup>144</sup>

La portata dell'articolo 19, tuttavia, va oltre la mera proibizione delle discriminazioni, stimolando le istituzioni dell'UE e gli Stati membri a sviluppare politiche proattive e strategie di inclusione che mirano a prevenire la discriminazione prima che questa si verifichi: questo include «la promozione della diversità e dell'inclusione nei luoghi di lavoro, nelle scuole e in altri contesti sociali, nonché la realizzazione di campagne di sensibilizzazione volte a cambiare atteggiamenti e comportamenti discriminatori».<sup>145</sup> Un aspetto cruciale dell'efficacia dell'articolo 19 è la sua capacità di adattarsi e rispondere alle sfide anche attuali in materia di discriminazione in quanto, con il passare del tempo e l'evoluzione delle società europee, nuove forme di discriminazione possono emergere, richiedendo un approccio flessibile e dinamico. L'articolo 19, pertanto, non è solo uno strumento per affrontare le discriminazioni esistenti, ma anche un meccanismo per garantire che l'Unione Europea rimanga attenta e reattiva di fronte a nuove sfide in questo ambito.<sup>146</sup>

### **2.3. I vari tipi di discriminazione: formale, materiale, diretta, indiretta**

Nell'ambito delle politiche dell'Unione Europea, il concetto di discriminazione viene articolato e analizzato attraverso diverse categorie, ognuna delle quali rivela specifiche dinamiche e meccanismi attraverso i quali le disuguaglianze e le ingiustizie possono manifestarsi nella società. Risulta quindi importante analizzare e comprendere i vari tipi di discriminazione al fine di sviluppare strumenti normativi e politiche efficaci volte a promuovere l'uguaglianza e a prevenire le discriminazioni in tutte le loro forme.

La “discriminazione formale”, talvolta identificata anche come “discriminazione legale”, emerge all'interno di sistemi giuridici e istituzionali quando le leggi, le normative o le politiche stabiliscono esplicitamente criteri che portano a un trattamento differenziato di individui o gruppi sulla base di caratteristiche quali l'etnia, il genere, la religione, l'età, la disabilità, l'orientamento sessuale, od altri attributi che, in un contesto equo e giusto, non dovrebbero influenzare il giudizio o il trattamento

---

<sup>144</sup> F. Spitaleri, *Commento dell'art. 19 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, in *Trattati dell'Unione Europea*, 2014, pp. 482 ss.

<sup>145</sup> *Ivi*, pp. 484-487.

<sup>146</sup> *Ivi*, pp. 491.

riservato a una persona.<sup>147</sup> Esempi di questa forma di discriminazione possono includere leggi che precludono a determinati gruppi etnici l'accesso a specifici livelli di istruzione, normative che limitano i diritti di successione o di proprietà per le donne, o politiche che impediscono a persone con disabilità di accedere a determinati luoghi pubblici.<sup>148</sup>

La presenza di discriminazione formale all'interno di un ordinamento giuridico rappresenta una violazione esplicita dei principi di uguaglianza e di giustizia, principi fondamentali su cui si fonda l'ideale di un ordinamento democratico e inclusivo. Questa forma di discriminazione rivela una strutturale ingiustizia incorporata nelle leggi e nelle politiche, che sancisce e perpetua disuguaglianze basate su pregiudizi, stereotipi o tradizioni storiche che non hanno posto in una società che aspira alla parità di trattamento e alla dignità per tutti i suoi membri. Affrontare e sradicare la discriminazione formale richiede un impegno proattivo da parte dei legislatori e delle autorità competenti per rivedere, modificare e, quando necessario, abrogare le normative discriminatorie. Questo processo implica un'analisi critica e approfondita del quadro legislativo esistente per identificare le disposizioni che esplicitamente o implicitamente istituzionalizzano la discriminazione. Il successivo passo richiede l'introduzione di nuove leggi che non solo rimuovano le barriere discriminatorie ma che anche promuovano attivamente principi di uguaglianza e giustizia, assicurando che «tutti gli individui, indipendentemente dalle loro caratteristiche personali, siano trattati equamente e senza pregiudizi».<sup>149</sup> Per quanto concerne invece la discriminazione materiale, essa si manifesta attraverso meccanismi e dinamiche che non sono immediatamente evidenti. Questo tipo di discriminazione si distingue per il fatto che gli effetti negativi che produce non derivano da norme o leggi che discriminano apertamente, ma da una varietà di pratiche, politiche e decisioni che, sebbene possano apparire neutre in superficie, in realtà incidono in modo sproporzionato su certi individui o gruppi, limitandone le opportunità e violando i principi di equità e giustizia. Una delle sfide principali nel contrastare la discriminazione materiale è la necessità di riconoscere e comprendere "l'intersezionalità", ovvero il modo in cui diverse forme di discriminazione possono sovrapporsi e interagire, creando ostacoli unici e complessi per gli individui che si trovano all'incrocio di più identità marginalizzate.<sup>150</sup> Questo richiede un'analisi dettagliata e sensibile al contesto per identificare le barriere specifiche che questi individui affrontano e per sviluppare strategie mirate che possano effettivamente eliminare le disuguaglianze.<sup>151</sup>

---

<sup>147</sup> M. De Vos, *Substantive formal equality in EU non-discrimination law*, in *The European Union as Protector and Promoter of Equality*, 2020, pp. 245 ss.

<sup>148</sup> *Ivi*, pp. 245 ss.

<sup>149</sup> *Ivi*, pp. 252-254.

<sup>150</sup> A.L. Nicu, *Considerations Regarding the Contribution of the Court of Justice of the European Union in Clarifying the Content of Non Discrimination Concept*, in *Acta Universitatis Danubius. Juridica*, 2010, pp. 88 ss.

<sup>151</sup> *Ibid.*

Per affrontare efficacemente questo tipo di discriminazione, è fondamentale adottare “politiche di inclusione attiva” che vanno oltre la mera eliminazione delle barriere legali o formali.<sup>152</sup> Ciò include la promozione di programmi di educazione e formazione che mirino a sensibilizzare su pregiudizi e stereotipi, l’implementazione di politiche di azione positiva per supportare l’accesso e la partecipazione di gruppi tradizionalmente esclusi, e lo sviluppo di meccanismi di monitoraggio e valutazione che consentano di tracciare i progressi e di aggiustare le strategie in base ai risultati ottenuti. Un altro aspetto cruciale nel combattere la discriminazione materiale è l’*empowerment* dei gruppi interessati.<sup>153</sup> Questo significa fornire loro gli strumenti, le risorse e le piattaforme necessarie per far sentire la propria voce, partecipare attivamente al processo decisionale e influenzare le politiche e le pratiche che li riguardano. L’*empowerment* può assumere varie forme, dalla formazione legale e dal supporto per la difesa dei propri diritti, fino alla creazione di reti e coalizioni che possano amplificare le voci marginalizzate e promuovere il cambiamento sociale.<sup>154</sup>

Invece, per quanto riguarda la “discriminazione diretta”, questa rappresenta una delle forme più palesi e intenzionali di ingiustizia sociale, dove individui o gruppi vengono esplicitamente penalizzati in confronto ad altri sulla base di caratteristiche protette quali razza, genere, età, disabilità, orientamento sessuale, religione, o altri status.<sup>155</sup> Questa forma di discriminazione è spesso il risultato di pregiudizi, stereotipi, od ostilità aperte nei confronti di certi gruppi, manifestandosi attraverso azioni che negano equità e uguaglianza di trattamento. Nel contesto lavorativo, ad esempio, ciò può tradursi nel rifiuto di assumere una candidata qualificata esclusivamente a causa del suo genere, oppure nel licenziamento di un dipendente a seguito della scoperta della sua orientamento sessuale.<sup>156</sup> Nel settore dei servizi, la discriminazione diretta può manifestarsi nel rifiuto di offrire alloggio a persone in base alla loro etnia o nel negare l’accesso a istituti di istruzione superiore a individui con disabilità, nonostante la presenza di leggi che ne vietano esplicitamente tali pratiche.<sup>157</sup>

La caratteristica distintiva della discriminazione diretta è la sua “intenzionalità”; le azioni discriminatorie sono compiute con la chiara intenzione di trattare qualcuno meno favorevolmente per le sue caratteristiche protette.<sup>158</sup> Questo aspetto rende la discriminazione diretta relativamente più semplice da identificare rispetto ad altre forme di discriminazione, poiché le motivazioni e le azioni sono spesso esplicite e aperte. Di conseguenza, contrastarla attraverso interventi normativi, come leggi e regolamenti che proibiscono tali pratiche discriminatorie, è un processo più diretto. Sanzioni

---

<sup>152</sup> *Ivi*, p 88 ss.

<sup>153</sup> *Ivi*, pp. 88 ss.

<sup>154</sup> *Ivi*, pp. 90-91.

<sup>155</sup> <https://youth.europa.eu/get-involved/your-rights-and-inclusion/right-non-discrimination>.

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> D. Moeckli, *Equality and non-discrimination*, in *Equality and Non-Discrimination under International Law*, 2017, pp. 53 ss.

<sup>158</sup> *Ivi*, p. 53 ss.



legali, multe, e altre misure punitive possono essere impiegate contro individui o entità che si rendono colpevoli di discriminazione diretta, fungendo da deterrente contro comportamenti simili in futuro. Tuttavia, nonostante la relativa facilità di identificazione e l'esistenza di quadri normativi volti a contrastarla, la discriminazione diretta persiste in molte società. Ciò solleva questioni riguardanti l'efficacia delle leggi esistenti, la loro applicazione, e la necessità di una maggiore sensibilizzazione e educazione per cambiare atteggiamenti e comportamenti discriminatori. Le campagne di sensibilizzazione pubblica, l'educazione sui diritti umani, e i programmi di formazione per prevenire i pregiudizi possono svolgere un ruolo cruciale nel ridurre la discriminazione diretta.<sup>159</sup>

Infine, la “discriminazione indiretta” rappresenta una sfida complessa per l'equità e l'inclusione nelle società moderne, poiché le sue manifestazioni possono essere velate e non intenzionali, rendendola più difficile da riconoscere e da affrontare rispetto alla discriminazione diretta. Questo tipo di discriminazione avviene quando norme, politiche o pratiche che appaiono neutrali e imparziali sulla carta hanno l'effetto di svantaggiare in modo sproporzionato membri di specifici gruppi sociali, basati su caratteristiche protette come genere, età, razza, religione, disabilità, orientamento sessuale, od altre identità.<sup>160</sup> Un esempio emblematico di discriminazione indiretta può essere riscontrato nei processi di reclutamento lavorativo. I criteri di selezione che richiedono, ad esempio, una determinata quantità di esperienza continua o specifiche competenze possono sembrare obiettivi, ma in realtà possono escludere sproporzionatamente donne che hanno avuto interruzioni di carriera dovute a maternità o responsabilità di cura, persone più anziane che potrebbero essere state fuori dal mercato del lavoro per riconversione o aggiornamento professionale, od individui di minoranze etniche che non hanno avuto pari accesso a opportunità educative o formative. Sebbene tali criteri non siano formulati con l'intento di discriminare, i loro effetti possono limitare seriamente l'accesso al lavoro per questi gruppi, perpetuando cicli di disuguaglianza e esclusione.<sup>161</sup>

La discriminazione indiretta può inoltre manifestarsi anche in altri ambiti come ad esempio l'istruzione, l'accesso ai servizi pubblici, le politiche abitative e le prassi commerciali. A tal proposito, può essere preso in considerazione un sistema scolastico che basa l'ammissione su test standardizzati potrebbe non tenere conto delle disparità socio-economiche che influenzano la preparazione degli studenti, svantaggiando così coloro che provengono da ambienti meno privilegiati.<sup>162</sup> Analogamente, le politiche abitative che limitano l'accesso all'alloggio in base a criteri

---

<sup>159</sup> *Ivi*, pp. 58-59.

<sup>160</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Direct and indirect discrimination in European Union law—how to draw a dividing line in International Journal of Social Sciences*, 2014, pp. 41 ss.

*Ibid.*

<sup>162</sup> *Ivi*, p. 55-57

di reddito possono indirettamente discriminare minoranze etniche od altri gruppi che, a causa di barriere storiche e sistemiche, si trovano più frequentemente nelle fasce di reddito più basse.<sup>163</sup>

L'efficacia della lotta contro la discriminazione nell'Unione Europea dipende dalla capacità di adattare gli strumenti normativi e le politiche alle specificità dei vari tipi di discriminazione, riconoscendo che le strategie efficaci per combattere la discriminazione diretta possono non essere sufficienti per affrontare le dinamiche complesse che caratterizzano la discriminazione indiretta e materiale. Questo richiede un impegno continuo per l'innovazione delle politiche, la ricerca e l'analisi, nonché la promozione di un dialogo aperto e inclusivo tra le istituzioni, la società civile ed i cittadini, al fine di costruire una società europea più giusta, equa e inclusiva.<sup>164</sup>

#### **2.4. La *Starting Line Group*: misure contro la discriminazione e il razzismo applicate nell'Unione Europea**

Nel contesto degli sforzi profusi dall'Unione Europea per eliminare le manifestazioni di discriminazione e razzismo presenti negli Stati membri, emerge il ruolo assunto dalla *Starting Line Group* (SLG), un organismo di spicco caratterizzato dalla presenza di una molteplicità di esperti in ambito legale, rappresentanti governativi degli Stati membri, organizzazioni non governative e altri *stakeholder* rilevanti.<sup>165</sup> Questo gruppo ha ricevuto il mandato di elaborare una serie di raccomandazioni mirate all'istituzione di un *corpus* legislativo capace di affrontare in maniera efficace e incisiva le variegate manifestazioni di discriminazione, ponendo un accento particolare sulla condizione di minoranze etniche, migranti, individui affetti da disabilità e altre comunità ritenute vulnerabili. L'obiettivo di questo gruppo è quello di consolidare un quadro legislativo e politico omogeneo, che armonizzi iniziative legislative a livello comunitario con politiche e azioni specifiche, volte a «promuovere un “*ethos*” di uguaglianza e a contrastare con determinazione le piaghe del razzismo e della xenofobia».<sup>166</sup>

Questo approccio richiede quindi la necessità di articolare una strategia complessiva che, oltre a enfatizzare le politiche legislative e di intervento diretto, includa anche programmi di sensibilizzazione e formazione, nonché il supporto concreto alle vittime di discriminazione. L'obiettivo ultimo è quello di innescare un cambiamento culturale profondo che riguardi l'intero tessuto sociale europeo, favorendo l'emergere di una comunità più coesa, tollerante e inclusiva.<sup>167</sup>

---

<sup>163</sup> *Ibid.*

<sup>164</sup> G. Schwellnus, *Reasons for constitutionalization: non-discrimination, minority rights and social rights in the Convention on the EU Charter of Fundamental Rights*, in *The Constitutionalization of the European Union*, 2013, pp. 118 ss.

<sup>165</sup> I. Chopin, *The starting line group: A harmonised approach to fight racism and to promote equal treatment*, in *Eur. J. Migration & L.*, 1999, pp. 111 ss.

<sup>166</sup> *Ibid.*

<sup>167</sup> *Ivi*, p. 115.

Nell'ambito di questo sforzo collettivo, la SLG ha posto le basi per un dialogo costruttivo tra i vari livelli di governance, dall'ambito locale a quello nazionale e comunitario, stimolando un confronto aperto e inclusivo tra le diverse realtà territoriali e le comunità che ne definiscono l'identità. Questa dinamica dialogica si propone di rafforzare la capacità dell'Unione Europea di rispondere in maniera flessibile e tempestiva alle sfide poste da fenomeni discriminatori, che si manifestano attraverso modalità sempre più complesse e sfuggenti, spesso alimentate da pregiudizi radicati e da stereotipi culturali.<sup>168</sup>

La valorizzazione della diversità come risorsa fondamentale per il progresso e l'innovazione sociale costituisce un altro pilastro fondamentale dell'azione della SLG. Attraverso la promozione di politiche che incoraggiano l'inclusione e la partecipazione attiva di tutti gli individui, si mira a costruire una società europea più giusta, equa e solidale. Questo processo include l'adozione di misure specifiche volte a «eliminare le barriere che impediscono la piena realizzazione personale e professionale degli individui appartenenti a gruppi vulnerabili, garantendo loro un accesso equo alle opportunità di formazione, lavoro e partecipazione civica».<sup>169</sup>

Inoltre, l'evoluzione societaria, marcata profondamente dall'accelerazione della digitalizzazione e dalla globalizzazione, ha imposto alla SLG la necessità di riconsiderare le strategie di inclusione esistenti per rispondere in modo efficace alle manifestazioni di discriminazione e razzismo. Questo organismo ha evidenziato l'importanza cruciale dell'impiego delle nuove tecnologie e dei *social media* non soltanto come strumenti di monitoraggio e contrasto alla discriminazione ma anche come strumenti informativi che possano intercettare e coinvolgere un pubblico vasto e diversificato. La prospettiva adottata dalla SLG ha favorito l'elaborazione di raccomandazioni puntuali che si propongono di infondere nelle politiche di inclusione una dinamicità e una flessibilità tali da consentire loro di adeguarsi alle complesse dinamiche sociali, economiche e culturali che caratterizzano l'Unione Europea contemporanea.<sup>170</sup>

L'accento posto sull'uso strategico delle tecnologie digitali e dei *social media* si traduce in un approccio innovativo per affrontare le discriminazioni, sfruttando la capacità di questi strumenti di raggiungere ampie fasce della popolazione e di generare un impatto significativo sulla percezione pubblica e sulla consapevolezza delle questioni relative alla discriminazione e al razzismo. Questi strumenti, infatti, offrono la possibilità di veicolare messaggi potenti e di promuovere un dialogo aperto e inclusivo, elemento fondamentale per costruire una cultura dell'accettazione e del rispetto

---

<sup>168</sup> J. Niessen, *The starting line and the promotion of EU anti-discrimination legislation: The role of policy oriented research*, in *Journal of International Migration and Integration/Revue de l'integration et de la migration internationale*, 2000, pp. 493 ss.

<sup>169</sup> *Ivi*, pp. 495-498.

<sup>170</sup> P. Lappalainen, *The Transformation of EU Equality Law: From a Common Market Issue to a Fundamental Right*, in *Europarättslig tidskrift*, 2021, pp. 89 ss.

reciproco. La sfida si articola, quindi, nel saper coniugare le potenzialità offerte dalla tecnologia con una strategia comunicativa efficace che possa tradursi in azioni concrete a sostegno dell'inclusione.<sup>171</sup>

La necessità di garantire che le politiche di inclusione siano capaci di adattarsi alle evoluzioni della società implica un impegno costante nel rivedere e aggiornare le legislazioni vigenti, nel coinvolgere attivamente le comunità interessate nella formulazione delle politiche e nell'implementare misure che tengano debitamente conto delle specificità locali. Questo processo di adattamento continuo delle politiche di inclusione si basa sull'assunzione che le dinamiche di discriminazione ed esclusione possano assumere forme nuove e meno evidenti, richiedendo pertanto un approccio che sia in grado di intercettare e contrastare efficacemente tali fenomeni.<sup>172</sup>

La SLG, nel promuovere un approccio innovativo alle politiche di inclusione, ha sottolineato l'importanza di sviluppare un quadro legislativo e politico che sia non solo reattivo ma anche proattivo, in grado di anticipare le potenziali sfide legate alla discriminazione. Questo comporta la necessità di una collaborazione stretta tra i diversi livelli di governance, dalle istituzioni locali a quelle nazionali e comunitarie, e un dialogo costante con le organizzazioni della società civile, le imprese e il mondo accademico. La visione promossa dalla SLG si fonda sull'idea che un impegno condiviso e coordinato possa moltiplicare l'efficacia delle azioni intraprese, creando sinergie capaci di accelerare il processo di inclusione e di contrasto alla discriminazione in tutte le sue forme.<sup>173</sup>

In questo contesto, le raccomandazioni formulate dalla SLG rappresentano un contributo essenziale alla definizione di politiche di inclusione che siano efficaci, sostenibili e capaci di rispondere alle esigenze di una società in continua evoluzione. L'approccio integrato e innovativo proposto mira a consolidare un ambiente in cui il rispetto per la diversità e l'impegno per l'inclusione siano valori condivisi e promossi a tutti i livelli della società, contribuendo così a creare un'Unione Europea più giusta, equa e coesa.<sup>174</sup>

## **2.5. Evoluzione delle tre principali direttive contro la discriminazione**

### **2.5.1. La Direttiva 2000/78/CE del Consiglio**

La Direttiva 2000/78/CE<sup>175</sup> del Consiglio, emanata il 27 novembre 2000, rappresenta un pilastro fondamentale nella normativa europea dedicata alla lotta contro le discriminazioni, estendendo la sua applicazione al di là del mercato del lavoro per includere ambiti come «l'istruzione, la previdenza

---

<sup>171</sup> *Ivi*, pp. 91-93.

<sup>172</sup> S. Benedí Lahuerta, *Equality bodies in the EU: origins, challenges and future*, in *Law, Criminology & Socio-Legal Studies Research Paper*, 2022, pp. 1 ss.

<sup>173</sup> *Ivi*, pp. 7-8.

<sup>174</sup> *Ivi*, pp. 10-11.

<sup>175</sup> Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

sociale, e l'accesso a beni e servizi disponibili al pubblico». <sup>176</sup> Questo strumento giuridico si distingue per la sua ampiezza e per la sua finalità di creare un quadro comune per «combattere la discriminazione su base di religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale», riconoscendo così l'importanza di proteggere i cittadini dell'Unione Europea da ogni forma di discriminazione ingiustificata «che possa precludere la piena partecipazione alla vita economica, sociale e culturale dell'Unione». <sup>177</sup>

Il contesto normativo e sociale che ha portato all'adozione della Direttiva in esame riflette un processo di maturazione e di evoluzione delle istituzioni europee e degli Stati membri verso una maggiore sensibilizzazione ed impegno nella promozione dell'uguaglianza di trattamento e nella lotta contro le discriminazioni. L'articolo 13 del Trattato CE (ora articolo 19 del TFUE) ha fornito la base giuridica necessaria per l'adozione di tale Direttiva, segnando un passo decisivo verso l'implementazione di una politica di non discriminazione più inclusiva e comprensiva delle diverse esigenze dei cittadini europei. <sup>178</sup>

L'elaborazione e l'adozione della Direttiva 2000/78/CE sono state quindi il risultato di un lungo processo di negoziazione e di dialogo tra le istituzioni europee, gli Stati membri, le organizzazioni della società civile e i rappresentanti dei gruppi interessati, che hanno sottolineato la necessità di affrontare in modo specifico le discriminazioni che si verificano in ambiti diversi da quello occupazionale. <sup>179</sup> La Direttiva stabilisce quindi che gli Stati membri devono recepire e applicare le disposizioni necessarie per garantire l'uguaglianza di trattamento, introducendo obblighi specifici per i datori di lavoro, i fornitori di istruzione e servizi, nonché per le entità pubbliche e private, al fine di prevenire e combattere attivamente ogni forma di discriminazione diretta e indiretta <sup>180</sup>.

Uno degli aspetti più innovativi della Direttiva 2000/78/CE è l'approccio adottato nella definizione di “discriminazione”, che include non solo la discriminazione diretta, ossia il trattamento meno favorevole basato su uno dei motivi esplicitamente indicati nella Direttiva, ma anche la discriminazione indiretta, che si verifica quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono porre a svantaggio particolari individui su base di religione, disabilità, età od orientamento sessuale. <sup>181</sup> Inoltre, la Direttiva riconosce e affronta il concetto di “molestia”

---

<sup>176</sup> L. Paladini, *La direttiva 2000/78 nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2020, pp. 2500 ss.

<sup>177</sup> *Ibid.*

<sup>178</sup> *Ivi*, pp. 2505-2507.

<sup>179</sup> *Ibid.*

<sup>180</sup> *Ivi*, pp. 2511-2513.

<sup>181</sup> G. Thüsing, *Following the US example: European employment discrimination law and the impact of Council Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2003, pp. 187 ss.

come forma di discriminazione, garantendo che le vittime di tale comportamento abbiano accesso a «meccanismi di tutela e di ricorso efficaci».<sup>182</sup>

Infine, occorre precisare che la Direttiva 2000/78/CE impone agli Stati membri l'obbligo di garantire che le vittime di discriminazione abbiano accesso a procedure giudiziarie e/o amministrative per far valere i propri diritti, compresa la possibilità di ottenere un risarcimento adeguato al danno subito. Questo aspetto è cruciale per assicurare l'efficacia del quadro normativo, poiché fornisce ai cittadini gli strumenti per contrastare attivamente le discriminazioni e promuove una «cultura dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti fondamentali» all'interno della società.<sup>183</sup>

Si può quindi affermare che l'impatto di questa Direttiva è stato significativo, stimolando un processo di armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di non discriminazione e contribuendo a elevare gli standard di protezione dei diritti dei cittadini. Ad essa è stato infatti riconosciuto un ruolo chiave nell'incrementare la consapevolezza e nell'incoraggiare il dibattito pubblico sulle questioni di discriminazione, promuovendo l'adozione di politiche e pratiche volte a garantire un ambiente inclusivo e rispettoso della diversità in tutti i settori della vita pubblica e privata.<sup>184</sup>

### **2.5.2. La Direttiva 2000/43 CE del Consiglio**

La Direttiva 2000/43/CE<sup>185</sup> del Consiglio, comunemente nota come la “Direttiva sulla parità razziale”, adottata il 29 giugno 2000, rappresenta un caposaldo legislativo nell'ambito delle politiche di non discriminazione dell'Unione Europea. Questa Direttiva mira a contrastare la discriminazione basata sulla razza o sull'origine etnica, promuovendo l'uguaglianza di trattamento in diversi settori della vita sociale, inclusi l'impiego, l'istruzione, l'accesso a beni e servizi e la fornitura di questi ultimi.<sup>186</sup>

La nascita della Direttiva 2000/43/CE può essere inquadrata all'interno di un contesto più ampio di evoluzione della sensibilità sociale e politica nei confronti delle tematiche legate alla discriminazione e alla promozione dell'uguaglianza. Il periodo che precede l'adozione della Direttiva è caratterizzato da un crescente riconoscimento, sia a livello di singoli Stati membri che nell'ambito delle istituzioni europee, della necessità di affrontare in modo efficace e strutturato le manifestazioni di razzismo e xenofobia, che costituiscono un ostacolo significativo alla realizzazione di una società europea inclusiva e rispettosa della diversità.<sup>187</sup>

---

<sup>182</sup> *Ibid.*

<sup>183</sup> *Ivi*, pp. 190-193.

<sup>184</sup> *Ivi*, pp. 195-196.

<sup>185</sup> Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

<sup>186</sup> H.A.T. Directive, *Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin*, in *Official Journal L*, 2000, pp. 22 ss.

<sup>187</sup> *Ivi*, p. 24.

La Direttiva citata si fonda sul principio che la lotta contro la discriminazione razziale ed etnica non si limita alla repressione degli atti discriminatori, ma richiede anche la «promozione attiva dell'uguaglianza di trattamento».<sup>188</sup> A questo fine, la Direttiva impone agli Stati membri l'obbligo di adottare ogni misura necessaria per proibire la discriminazione in una varietà di contesti. Le disposizioni della Direttiva coprono quindi sia la “discriminazione diretta”, ossia il trattamento meno favorevole subito da una persona sulla base della razza o dell'origine etnica rispetto a un'altra in una situazione analoga, sia la “discriminazione indiretta”, che si verifica quando una disposizione, un criterio o una pratica apparentemente neutri mettono persone di una certa razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre.<sup>189</sup>

Uno degli aspetti chiave della Direttiva 2000/43/CE è il rilievo che questa dà alla necessità di garantire la protezione giuridica efficace contro la discriminazione. A tal fine, essa prevede che ogni Stato membro istituisca uno o più organismi con il compito specifico di promuovere l'uguaglianza di trattamento senza distinzioni di razza o origine etnica.<sup>190</sup> Questi organismi hanno il compito di «fornire assistenza alle vittime di discriminazione, condurre studi, formulare raccomandazioni e svolgere un ruolo attivo nella sensibilizzazione del pubblico su questioni legate alla discriminazione e all'uguaglianza».<sup>191</sup>

Questa Direttiva pone anche una notevole attenzione sull'importanza delle sanzioni e sulla necessità di assicurare che le vittime di discriminazione abbiano accesso a vie di ricorso efficaci e adeguati. Pertanto, gli Stati membri sono tenuti a introdurre misure che consentano “sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive” nei casi di violazione delle disposizioni nazionali adottate in conformità alla Direttiva. Questo approccio mira a creare un deterrente contro la discriminazione, rafforzando al contempo la protezione offerta alle vittime.<sup>192</sup>

Il recepimento della Direttiva 2000/43/CE negli ordinamenti giuridici degli Stati membri ha richiesto non solo l'adozione di nuove normative, ma anche la modifica di leggi e pratiche esistenti che non erano in linea con i principi stabiliti dalla stessa. La trasposizione e l'applicazione efficace della Direttiva hanno richiesto un impegno sostanziale da parte degli Stati membri, nonché un monitoraggio attento da parte della Commissione Europea al fine di garantire che venissero realizzati gli obiettivi della lotta alla discriminazione.<sup>193</sup>

---

<sup>188</sup> *Ivi*, p.24-25.

<sup>189</sup> *Ivi*, pp. 25-26.

<sup>190</sup> G. Thüsing, *Following the US example: European employment discrimination law and the impact of Council Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, cit., pp. 187 ss.

<sup>191</sup> *Ivi*, p. 188.

<sup>192</sup> *Ibid.*

<sup>193</sup> *Ivi*, p. 192.

### 2.5.3. La Direttiva 2004/113/CE del Consiglio

La Direttiva 2004/113/CE<sup>194</sup> del Consiglio, adottata il 13 dicembre 2004, mira specificatamente a contrastare la discriminazione basata sul sesso in relazione all'accesso a beni e servizi e alla loro fornitura. Questa Direttiva si inserisce in un contesto di progressiva espansione del principio di non discriminazione nell'Unione Europea, affrontando una dimensione della discriminazione di genere che fino a quel momento non aveva ricevuto un'attenzione legislativa specifica a livello europeo, ovvero la discriminazione al di fuori del contesto lavorativo.<sup>195</sup>

La Direttiva 2004/113/CE impone agli Stati membri di garantire l'uguaglianza di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi offerti al pubblico, compresi quelli forniti da imprese private. Questo include, ma non è limitato a, settori quali l'alloggio, i trasporti, l'istruzione e l'assicurazione sanitaria. La Direttiva copre sia la discriminazione diretta, caratterizzata da un trattamento meno favorevole esplicitamente basato sul sesso, sia la discriminazione indiretta, che si verifica quando una pratica apparentemente neutra pone persone di un determinato sesso in una posizione di svantaggio rispetto al sesso opposto.<sup>196</sup>

Uno degli aspetti più innovativi della Direttiva in esame è stato l'approccio alla questione delle differenze di trattamento nel settore delle assicurazioni e dei servizi finanziari correlati. La Direttiva ammette la possibilità di differenze di trattamento basate sul sesso se questo può essere giustificato da « dati attuariali e statistiche rilevanti », ma stabilisce anche che « tali pratiche devono essere regolarmente riviste per assicurare che restino pertinenti e basate su prove concrete ». <sup>197</sup> Questo ha sollevato importanti questioni in termini di equilibrio tra la necessità di combattere la discriminazione e il riconoscimento delle realtà operative di specifici settori economici.<sup>198</sup>

Per quanto concerne la sua adozione, essa ha richiesto un attento lavoro di adeguamento da parte degli Stati membri, i quali hanno dovuto esaminare e, ove necessario, modificare le proprie normative nazionali per assicurare la piena conformità con i principi e gli obiettivi della Direttiva. Questo processo ha comportato non solo cambiamenti legislativi, ma anche la promozione di una maggiore consapevolezza tra fornitori di beni e servizi e il pubblico in generale riguardo all'importanza dell'uguaglianza di trattamento e della lotta contro la discriminazione basata sul sesso.<sup>199</sup>

---

<sup>194</sup> Direttiva 2004/113/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004, che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura.

<sup>195</sup> L. Burgorgue-Larsen, *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione. L'articolo 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ovvero la rivoluzione silenziosa*, cit., pp. 55 ss.

<sup>196</sup> *Ivi*, p. 59.

<sup>197</sup> *Ivi*, p. 72

<sup>198</sup> *Ibid.*

<sup>199</sup> M. Monnanni, *Per una rete integrata dei centri territoriali contro le discriminazioni in Libertà civili*, 2010, pp. 139-150 ss.



La sua adozione segna il riconoscimento, da parte delle istituzioni europee e degli Stati membri, dell'importanza di affrontare la discriminazione non solo nel luogo di lavoro, ma anche in altri ambiti della vita sociale ed economica, rafforzando così il principio di uguaglianza come valore fondamentale su cui si basa l'Unione Europea.<sup>200</sup>

## **2.6. Sviluppi recenti: il principio di non discriminazione nel progetto 2020-2025**

La Strategia di Uguaglianza dell'Unione Europea per il periodo 2020-2025 rappresenta un pilastro fondamentale nell'ambito dell'impegno europeo volto a creare una società più equa, inclusiva e libera da ogni forma di discriminazione. Questa iniziativa, delineata dalla Commissione Europea, si articola attraverso una serie di politiche e azioni concrete che mirano a promuovere l'uguaglianza di genere, a sostenere l'inclusione delle minoranze etniche, a tutelare i diritti delle persone LGBTQI+, facilitare l'integrazione dei migranti e dei rifugiati, e migliorare l'accessibilità per le persone con disabilità.<sup>201</sup> La promozione dell'uguaglianza di genere, si concentra sull'eliminazione delle disparità esistenti in vari ambiti della vita sociale ed economica. Le azioni in questo settore spaziano dall'implementazione di misure volte a garantire la parità salariale tra uomini e donne, al sostegno per una maggiore rappresentanza femminile nei posti di decisione, fino all'intensificazione degli sforzi per combattere la violenza di genere.<sup>202</sup>

Parallelamente, l'inclusione delle minoranze etniche viene perseguita attraverso politiche volte a promuovere la diversità culturale ed a prevenire la segregazione e l'esclusione sociale con l'UE che si impegna a garantire l'accesso equo all'istruzione, al lavoro, all'assistenza sanitaria e alla partecipazione politica per tutte le comunità, ponendo particolare enfasi sul rafforzamento del dialogo interculturale e sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia. La tutela dei diritti delle persone LGBTQI+ si inserisce in questa cornice di azioni inclusive, attraverso l'adozione di misure legislative e non legislative che mirano a contrastare la discriminazione basata sull'orientamento sessuale, l'identità di genere e le caratteristiche sessuali, promuovendo al contempo la sensibilizzazione e l'accettazione sociale.<sup>203</sup>

Per quanto riguarda l'integrazione dei migranti e dei rifugiati, la strategia dell'UE sottolinea l'importanza di facilitare il loro inserimento nei Paesi di accoglienza, garantendo l'accesso ai servizi essenziali e promuovendo percorsi di inclusione lavorativa e sociale. Questo aspetto riveste una

---

<sup>200</sup> *Ibid.*

<sup>201</sup> M. Evola, *The Fight Against Discrimination on the Grounds of Sex, Sexual Orientation and Gender Identity in the External Relations of the European Union*, in *Legal Issues of International Law from a Gender Perspective*, 2023, pp. 1 ss.

<sup>202</sup> *Ivi*, pp. 15-18.

<sup>203</sup> E. Tissandier-Nasom, *Effective Recognition and Protection of Non-Binary Gender Identities in the Council of Europe Framework: A Critical Analysis of Third Gender Marker Options From a Human Rights Law Standpoint*, in *University of Bologna Law Review*, 2023, pp. 101 ss.

particolare rilevanza in un contesto europeo caratterizzato da una crescente mobilità internazionale e dalle sfide umanitarie legate ai flussi migratori. Le politiche attuate mirano a creare un ambiente favorevole all'integrazione, che valorizzi il contributo dei migranti allo sviluppo economico e culturale delle società europee.<sup>204</sup>

Infine, l'accessibilità per le persone con disabilità costituisce un altro focus centrale della strategia, che si propone di rimuovere gli ostacoli fisici, sociali e attitudinali che limitano la partecipazione piena e attiva di queste persone in tutti gli ambiti della vita. Le azioni in questo settore includono la promozione di standard di accessibilità universali, il sostegno all'innovazione tecnologica e la sensibilizzazione sulle questioni relative ai diritti e alle esigenze specifiche di questo gruppo.<sup>205</sup>

In questo contesto, il rafforzamento della legislazione e delle politiche antidiscriminatorie rappresenta una tappa cruciale nel percorso di consolidamento dei principi di uguaglianza e non discriminazione che stanno al cuore dell'identità europea. Durante questo periodo, una serie di iniziative legislative e non legislative è stata adottata o proposta con l'obiettivo di colmare le lacune precedentemente identificate nell'applicazione del principio di non discriminazione, evidenziando un impegno costante e rinnovato verso la creazione di una società inclusiva e rispettosa dei diritti di ogni individuo.<sup>206</sup>

La revisione e l'implementazione delle direttive esistenti contro la discriminazione hanno costituito un punto focale di questo sforzo, mirando a un'efficacia maggiorata attraverso l'aggiornamento dei testi normativi per rispecchiare le esigenze attuali della società europea.<sup>207</sup>

Il ruolo degli organismi di vigilanza a livello di Unione Europea e nazionale, come le agenzie per i diritti fondamentali, è stato fondamentale nel monitorare l'efficacia delle politiche e delle misure legislative adottate, in quanto hanno fornito valutazioni approfondite sullo stato dell'uguaglianza e della non discriminazione negli Stati membri, offrendo raccomandazioni per azioni future e fungendo da catalizzatori per il cambiamento. La collaborazione tra queste agenzie e le istituzioni europee ha facilitato lo scambio di buone pratiche e ha rafforzato la rete di sostegno alle vittime di discriminazione, contribuendo a costruire una cultura di rispetto e tolleranza.<sup>208</sup>

L'approccio dell'UE alla lotta contro la discriminazione si è quindi evoluto per includere una maggiore attenzione sul rafforzamento della legislazione e delle politiche antidiscriminatorie attraverso il monitoraggio e la promozione della loro efficacia sia a livello di UE che nazionale. Gli organismi di vigilanza, quali l'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA), hanno svolto un ruolo cruciale nell'analisi delle tendenze e delle sfide nella lotta contro la discriminazione,

---

<sup>204</sup> *Ivi*, p. 123-125.

<sup>205</sup> *Ivi*, p. 130-133.

<sup>206</sup> P. Debusscher, *The EU Gender Equality Strategy 2020-2025: the beginning of a new season?*, in *Social policy in the European Union: state of play 2022: policymaking in a permacrisis*, 2023, pp. 91 ss.

<sup>207</sup> *Ivi*, p. 95-99.

<sup>208</sup> *Ivi*, p. 101-103.

fornendo dati e raccomandazioni preziose per orientare le politiche dell'UE.<sup>209</sup> Questi organismi hanno contribuito a identificare le lacune nelle legislazioni esistenti e hanno suggerito modifiche normative per affrontare efficacemente i cambiamenti, come quelle poste dall'uso delle “tecnologie di sorveglianza” e dalla “discriminazione algoritmica”, le quali hanno sollevato interrogativi complessi riguardo alla protezione dei diritti fondamentali e alla garanzia di un trattamento equo e non discriminatorio nell'ambiente digitale.<sup>210</sup>

La risposta dell'UE include l'adozione di nuove proposte legislative e la modifica di quelle esistenti per garantire una maggiore protezione contro tutte le forme di discriminazione. A questo proposito, la Direttiva (UE) 2023/970, discussa successivamente, rappresenta un esempio significativo di tale evoluzione, mirando a colmare le lacune identificate nell'applicazione del principio di non discriminazione e a offrire una protezione più ampia e coerente attraverso tutti gli Stati membri.<sup>211</sup>

Nel contesto nazionale italiano, gli organismi di vigilanza come l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) svolgono un ruolo complementare agli sforzi dell'UE, applicando politiche e strategie di inclusione sociale e lavorando per garantire l'applicazione efficace delle direttive europee contro la discriminazione.<sup>212</sup>

## **2.7. La Direttiva (UE) 2023/970 del Parlamento europeo e del Consiglio**

La Direttiva (UE) 2023/970<sup>213</sup> del Parlamento Europeo e del Consiglio rappresenta un punto di svolta significativo nel quadro giuridico dell'Unione Europea per quanto riguarda la lotta contro le discriminazioni, sancendo l'adozione di misure innovative e più incisive atte a promuovere l'uguaglianza e a prevenire ogni forma di discriminazione. Questa normativa si colloca all'interno di un contesto evolutivo, che ha visto l'Unione Europea impegnarsi nel rafforzamento dei diritti fondamentali dei suoi cittadini, ponendo una particolare enfasi sulla “non discriminazione” come pilastro centrale per la costruzione di una società più inclusiva e rispettosa delle diversità.<sup>214</sup> La Direttiva, con il suo ampio ambito di applicazione, mira a colmare le lacune precedentemente esistenti

---

<sup>209</sup> G.N. Toggenburg & J. Grimheden, *Upholding shared values in the EU: What role for the EU agency for fundamental rights?* in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2016, pp. 1093 ss.

<sup>210</sup> *Ibid.*

<sup>211</sup> *Ivi*, p. 1095-1097.

<sup>212</sup> D. Strazzari, *Per una cultura istituzionale dell'antidiscriminazione: margini e opportunità di intervento dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali nel contesto delle ordinanze sindacali in materia di sicurezza urbana*, in *Le Regioni*, 2010, pp. 219 ss. L'UNAR, istituito nel 2003, l'ufficio deputato dallo Stato italiano a garantire il diritto alla parità di trattamento di tutte le persone. UNAR si occupa di «monitorare cause e fenomeni connessi ad ogni tipo di discriminazione, studiare possibili soluzioni, promuovere una cultura del rispetto dei diritti umani e delle pari opportunità e di fornire assistenza concreta alle vittime». <https://www.unar.it/portale/che-cos-e-unar>.

<sup>213</sup> Direttiva (UE) 2023/970 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione.

<sup>214</sup> T. Treu, *Just transition: indicazioni europee e responsabilità italiane* in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2023, pp. 441 ss.

nella legislazione dell'Unione in materia di protezione contro la discriminazione, estendendo la sua copertura a settori non pienamente affrontati dalle direttive precedenti<sup>215</sup>.

L'articolazione della Direttiva (UE) 2023/970 si basa su una struttura normativa che integra e amplifica i principi già affermati dall'Unione Europea, introducendo disposizioni specifiche volte a contrastare non solo le forme manifeste di discriminazione, ma anche quelle meno evidenti, quali la discriminazione indiretta, che si verifica quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono porre particolari gruppi di persone in una posizione di svantaggio rispetto ad altri. Al fine di assicurare un'applicazione efficace della Direttiva, vengono stabiliti meccanismi di vigilanza e controllo, che attribuiscono agli Stati membri il compito di monitorare la situazione sul proprio territorio e di riferire regolarmente alla Commissione Europea sull'attuazione delle disposizioni ivi contenute. Tale sistema di monitoraggio è essenziale per valutare i progressi compiuti nell'eliminazione delle discriminazioni e per identificare eventuali ostacoli che impediscono il raggiungimento degli obiettivi prefissati, permettendo così di apportare le necessarie modifiche e adeguamenti alla normativa in vigore.<sup>216</sup>

La Direttiva, pertanto, si distingue anche per la sua enfasi sulla promozione di azioni positive, intese come misure specifiche volte a prevenire o compensare gli svantaggi legati alla discriminazione. Queste azioni, che possono includere programmi di formazione, campagne di sensibilizzazione e iniziative di sostegno mirate, rappresentano uno strumento fondamentale per accelerare il processo di inclusione sociale e per garantire che tutti i cittadini abbiano le stesse opportunità di partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale dell'Unione considerando quindi la diversità non solo come una realtà da accettare, ma come una risorsa preziosa da valorizzare<sup>217</sup>.

Essa introduce, inoltre, disposizioni specifiche per il rafforzamento della protezione giuridica delle vittime di discriminazione, migliorando l'accesso alla giustizia e fornendo strumenti efficaci per la tutela dei loro diritti. Questo include la possibilità di ricorrere a organi giurisdizionali o ad autorità amministrative competenti per ottenere riparazione in caso di violazioni delle disposizioni antidiscriminatorie, nonché il riconoscimento del diritto delle organizzazioni e delle associazioni ad intraprendere azioni legali o a fornire assistenza legale alle vittime, al fine di facilitare l'esercizio dei diritti conferiti dalla Direttiva.<sup>218</sup>

La portata della Direttiva (UE) 2023/970 si estende anche alla "promozione della cooperazione" tra gli Stati membri e tra questi e le istituzioni dell'Unione Europea al fine di sviluppare approcci comuni e strategie condivise, che possano essere efficacemente implementate a livello nazionale e

---

<sup>215</sup> *Ibid.*

<sup>216</sup> *Ivi*, p. 445-447.

<sup>217</sup> *Ivi*, p. 448.

<sup>218</sup> G.A. Recchia, *Condizioni di lavoro trasparenti, prevedibili e giustiziabili: quando il diritto di informazione sui sistemi automatizzati diventa uno strumento di tutela collettiva*, in *Labour & Law Issues*, 2023, pp. 33 ss.

transnazionale, rafforzando così il tessuto di solidarietà e di “mutuo supporto” tra i membri dell’Unione.<sup>219</sup>

L’Unione Europea, con questa Direttiva, conferma il suo impegno a favore della promozione dell’uguaglianza e della non discriminazione, ponendo le basi per un futuro in cui ogni individuo possa godere pienamente dei propri diritti senza subire pregiudizi o esclusioni.<sup>220</sup>

## **2.8. La Strategia Europea 2020**

La Strategia Europa 2020, nel suo intento di promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, si colloca all’interno di un contesto europeo profondamente impegnato nella lotta contro ogni forma di discriminazione, riconoscendo l’importanza fondamentale dell’inclusione sociale e della parità di opportunità come pilastri per lo sviluppo di una società equa e coesa. Tale strategia, quindi, non si limita a perseguire obiettivi economici, ma è volta a garantire il rispetto del principio di non discriminazione, essenziale per realizzare una crescita inclusiva che benefici tutti i cittadini dell’Unione Europea, indipendentemente dalle loro caratteristiche personali, culturali o sociali.<sup>221</sup>

Nel contesto della Strategia Europa 2020, il principio di non discriminazione assume una rilevanza particolare, poiché viene considerato non solo un obiettivo etico o legale, ma anche un elemento chiave per stimolare l’innovazione e la competitività nell’Unione. Questo approccio si basa sulla consapevolezza che una società inclusiva e priva di barriere discriminatorie è più capace di sfruttare appieno il potenziale di tutti i suoi membri, promuovendo così una crescita economica sostenibile e duratura. In questo senso, la Strategia Europa 2020 mira a integrare le politiche di non discriminazione in tutte le sue iniziative, rafforzando il legame tra inclusione sociale ed economica e sottolineando la necessità di un impegno trasversale che coinvolga diverse aree di politica.<sup>222</sup>

Le Direttive contro la discriminazione rappresentano pietre miliari in questo processo, stabilendo un quadro legale vincolante per gli Stati membri al fine di prevenire e contrastare la discriminazione basata su sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni, disabilità, età od orientamento sessuale. La Strategia Europa 2020, in linea con questi principi, enfatizza l’importanza di un’attuazione efficace di tali direttive, incoraggiando gli Stati membri a superare le sfide esistenti nell’applicazione della normativa e a garantire che le misure di non discriminazione siano pienamente integrate nelle politiche nazionali.<sup>223</sup> Allo stesso tempo, la Strategia riconosce l’importanza di andare oltre la legislazione, promuovendo azioni concrete per combattere la discriminazione e migliorare

---

<sup>219</sup> *Ivi*, pp. 35-37.

<sup>220</sup> *Ivi*, pp. 40-41.

<sup>221</sup> R. Gropas, *Equality, Gender, Anti-discrimination and Diversity: The EU’s Role in Promoting Equality in Equality: Multidisciplinary Perspectives*, Levrau, F., Clysq, N., Palgrave Macmillan, Cham, Belgium, 2021, pp. 231 ss.

<sup>222</sup> *Ivi*, pp. 234-235.

<sup>223</sup> *Ibid.*

l'accesso alle opportunità per tutti. Questo implica lo sviluppo di “politiche attive di inclusione, programmi di formazione e sensibilizzazione”, nonché iniziative specifiche volte a supportare i gruppi più vulnerabili e a ridurre le disparità sociali ed economiche.<sup>224</sup>

Nell'ambito della Strategia Europa 2020, viene posto l'accento sull'istruzione e la formazione, considerati pilastri fondamentali di una società più inclusiva. Questo impegno riflette la comprensione che l'istruzione non è solamente un diritto fondamentale per ogni individuo, ma rappresenta anche la base per il progresso sociale ed economico, L'“accesso universale” a un'istruzione di qualità è riconosciuto come un “mezzo essenziale” per eliminare le disuguaglianze, facilitare lo sviluppo sociale e abilitare tutti i cittadini, indipendentemente dal loro *background* socio-economico, a partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale dell'Unione.<sup>225</sup>

La Strategia Europa 2020 infatti sottolinea l'importanza di superare gli ostacoli che impediscono l'accesso equo all'istruzione, in particolare per i gruppi svantaggiati, come le minoranze etniche, le persone con disabilità, i migranti e le persone che vivono in condizioni di povertà promuovendo un approccio che affronti non solo le questioni legate all'istruzione, ma anche quelle economiche, culturali e sociali che influenzano le opportunità educative e formative.<sup>226</sup>

Per realizzare questo obiettivo, la Strategia invita gli Stati membri a investire in “sistemi educativi inclusivi e flessibili” che possano adattarsi alle diverse esigenze degli studenti e promuovere metodi di insegnamento e di apprendimento innovativi, che valorizzino le diversità, il rispetto reciproco e che introducano misure volte a contrastare e prevenire l'abbandono scolastico precoce.<sup>227</sup>

Un aspetto cruciale della strategia è il rafforzamento dell'educazione e della formazione professionale (EFP), per garantire che i giovani e gli adulti possano acquisire le competenze richieste dal mercato del lavoro moderno. Questo implica non solo la fornitura di percorsi educativi che portino direttamente all'impiego, ma anche la promozione dell'apprendimento permanente e della riqualificazione come strumenti per l'adattabilità e la resilienza professionale nel corso della vita.<sup>228</sup>

La Strategia incoraggia pertanto lo sviluppo di partenariati tra istituzioni educative, imprese, organizzazioni del terzo settore e altre parti interessate per creare opportunità di apprendimento pratico e rilevante, come tirocini, apprendistati e formazione sul lavoro, che possano facilitare l'integrazione nel mercato del lavoro.<sup>229</sup>

---

<sup>224</sup> *Ivi*, pp. 237-238.

<sup>225</sup> I. Nicaise, *A smart social inclusion policy for the EU: The role of education and training*, in *European Journal of Education*, 2012, pp. 327 ss.

<sup>226</sup> *Ivi*, pp. 329-331.

<sup>227</sup> *Ivi*, pp. 334-335.

<sup>228</sup> R. Gropas, *Gender, Anti-discrimination and Diversity: The EU's Role in Promoting Equality*, pp. 231 ss.

<sup>229</sup> *Ibid.*

Al fine di massimizzare l'efficacia di queste iniziative, la Strategia Europa 2020 evidenzia anche l'importanza di migliorare la qualità e l'accessibilità dei dati sull'istruzione e i risultati dell'apprendimento. Ciò richiede investimenti in sistemi di monitoraggio e valutazione che possano fornire *feedback* tempestivi e dettagliati agli educatori, ai responsabili politici e agli studenti stessi, consentendo di adeguare le politiche e le pratiche educative in modo da rispondere meglio alle esigenze di tutti gli apprendenti.<sup>230</sup>

Implementando queste misure, la Strategia Europa 2020 si propone di far sì che l'istruzione e la formazione non solo contribuiscono a ridurre la discriminazione e le disuguaglianze, ma diventano anche un richiamo per una crescita economica più dinamica, sostenibile e inclusiva. In questo modo, l'istruzione si afferma non solo come un pilastro per l'inclusione sociale, ma anche come fondamento per la realizzazione degli altri obiettivi strategici dell'UE, dalla promozione dell'innovazione e della competitività, fino alla transizione verso «un'economia verde e digitalizzata».<sup>231</sup>

L'impegno dell'Unione Europea verso la promozione dell'uguaglianza di genere, un altro aspetto fondamentale della Strategia Europa 2020 nel contesto della non discriminazione, si inserisce in un contesto più ampio di riconoscimento del ruolo cruciale che la parità tra i sessi gioca nel favorire una crescita equilibrata e sostenibile. Questa consapevolezza deriva dalla constatazione che le disparità di genere non solo violano i diritti fondamentali degli individui, ma rappresentano anche un ostacolo significativo allo sviluppo economico e sociale, limitando il potenziale di innovazione e progresso dell'intera società.<sup>232</sup>

Nel contesto lavorativo, la disparità di genere si manifesta attraverso divari salariali, “segregazione occupazionale” e una rappresentanza insufficiente delle donne in posizioni di *leadership* e nei settori ad alta tecnologia. Affrontare questi problemi richiede un approccio che includa politiche attive per promuovere l'equilibrio tra vita lavorativa e vita privata, come l'accesso a servizi di cura infantile di qualità e misure di congedo parentale equamente distribuite tra uomini e donne. Inoltre, è essenziale incoraggiare le pratiche aziendali che supportino la parità di genere, compresa la trasparenza salariale e il sostegno alla carriera delle donne.<sup>233</sup>

Nell'ambito educativo, l'uguaglianza di genere si traduce nel garantire che ragazze e ragazzi abbiano le stesse opportunità di accesso a un'istruzione di qualità, libera da stereotipi di genere, e che vengano promosse discipline in cui tradizionalmente un sesso è sottorappresentato, come le STEM (Scienza, Tecnologia, Ingegneria e Matematica) per il genere femminile. Questo implica anche la necessità di rivedere i materiali didattici e le metodologie di insegnamento per garantire che non perpetuino

---

<sup>230</sup> *Ivi*, pp. 233-234.

<sup>231</sup> *Ivi*, p. 235.

<sup>232</sup> P. Debusscher, *The EU Gender Equality Strategy 2020-2025: the beginning of a new season?*, cit., pp. 91 ss.

<sup>233</sup> *Ivi*, pp. 98.

stereotipi di genere e che riflettano una diversità di ruoli e contributi di uomini e donne nella società.<sup>234</sup>

Per quanto riguarda la partecipazione alle decisioni, la Strategia Europa 2020 mira ad incrementare la presenza femminile nei processi decisionali a tutti i livelli, sia nel settore pubblico che in quello privato. Questo obiettivo può essere perseguito attraverso l'adozione di quote di genere, programmi di *leadership* e *mentorship* destinati alle donne e incentivando una maggiore trasparenza e meritocrazia nei processi di selezione e promozione.<sup>235</sup>

La Strategia riconosce che affrontare le radici strutturali della discriminazione di genere richiede un impegno a lungo termine e la collaborazione tra diversi attori, inclusi governi, imprese, istituzioni educative e organizzazioni della società civile. È fondamentale che le politiche di genere siano integrate trasversalmente in tutte le politiche e iniziative dell'UE, assicurando che la dimensione di genere sia considerata nell'elaborazione, attuazione e valutazione delle politiche.<sup>236</sup>

Implementando queste misure, l'Unione Europea non solo si avvicina alla realizzazione dell'obiettivo di uguaglianza di genere, ma contribuisce anche a costruire una società più giusta, inclusiva e prospera. L'uguaglianza di genere, infatti, va vista non come un fine a sé stante, ma come un mezzo essenziale per raggiungere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che valorizzi le potenzialità di tutti i suoi cittadini e si fondi su principi di equità e giustizia sociale.<sup>237</sup>

## **2.9. La giurisprudenza: i casi più noti contro le discriminazioni**

Il principio di non discriminazione rappresenta una pietra miliare nell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea, trovando applicazione e concretizzazione attraverso una serie di normative, direttive e, soprattutto, attraverso la giurisprudenza della CGUE, la quale ha avuto il compito non solo di interpretare e applicare le norme esistenti ma anche di delineare i confini e l'ambito di applicazione del principio di non discriminazione, affrontando casi che hanno segnato significativi sviluppi nella lotta contro ogni forma di discriminazione all'interno degli Stati membri.

Un caso notevole in questo contesto è stato *Asociația Accept contro Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării* del 2013, che ha messo in discussione la discriminazione basata sull'orientamento sessuale nel contesto del lavoro.<sup>238</sup> In questo caso, la CGUE ha chiarito che le dichiarazioni pubbliche di un datore di lavoro, che esprimono l'intenzione di non assumere individui

---

<sup>234</sup> *Ivi*, pp. 101.

<sup>235</sup> A. Porumbescu & L.D. Pogan, *Gender equality in the European Union. From strategic engagement to achievements*, in *Revista de Științe Politice*, 2021, pp. 68 ss.

<sup>236</sup> *Ivi*, pp. 69-71.

<sup>237</sup> *Ivi*, pp. 72-73.

<sup>238</sup> CGUE, causa C-81/12, *Asociația Accept c. Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*, sentenza del 25 aprile 2013, par. 17.



a causa del loro orientamento sessuale, possono costituire una forma di discriminazione diretta, anche in assenza di un procedimento di reclutamento in corso. Questa sentenza ha sottolineato l'importanza di un ambiente di lavoro inclusivo e privo di pregiudizi, rafforzando la tutela contro la discriminazione basata sull'orientamento sessuale.<sup>239</sup>

Altro caso di rilievo è stato quello di *Mangold contro Helm*, in cui la CGUE ha avuto modo di pronunciarsi sull'età come fattore di discriminazione, stabilendo che il principio di non discriminazione per motivi di età ha effetto diretto negli ordinamenti degli Stati membri.<sup>240</sup> La decisione ha rappresentato un momento chiave nel riconoscimento della protezione contro la discriminazione basata sull'età come principio generale del diritto dell'Unione Europea, imponendo agli Stati membri di rivedere le proprie legislazioni e politiche in materia di impiego e lavoro per garantire la piena conformità con il principio di non discriminazione.<sup>241</sup>

Il caso *Test-Achats*, relativo alle discriminazioni di genere nel settore delle assicurazioni, ha ulteriormente dimostrato l'impegno dell'Unione Europea nella lotta contro la discriminazione. La CGUE ha stabilito che l'uso del genere come fattore di calcolo nelle tariffe assicurative costituisce una discriminazione diretta, portando all'abolizione delle deroghe precedentemente consentite e imponendo un trattamento equo e non discriminatorio tra uomini e donne nel calcolo delle premiazioni assicurative.<sup>242</sup>

Un altro caso emblematico è quello di *Feryn*, in cui la Corte ha esaminato la questione della discriminazione razziale nell'accesso al lavoro. La sentenza *Feryn* ha stabilito che le dichiarazioni pubbliche di un'impresa che annuncia non voler assumere lavoratori di una certa etnia o origine razziale costituiscono una discriminazione diretta. Questa decisione ha evidenziato come le dichiarazioni pubbliche che possono dissuadere individui appartenenti a gruppi protetti dal candidarsi per una posizione lavorativa siano incompatibili con i principi di uguaglianza e non discriminazione promossi dall'UE.<sup>243</sup>

Un altro caso è quello *Coleman contro Attridge Law*, che ha ampliato ulteriormente il concetto di discriminazione, introducendo la nozione di "discriminazione per associazione".<sup>244</sup> In questo contesto, la CGUE ha riconosciuto che la protezione contro «la discriminazione non si limita alle persone che sono stesse disabili, ma si estende anche a coloro che subiscono una discriminazione

---

<sup>239</sup> *Ibid.*

<sup>240</sup> CGUE, causa C-144/04, *Werner Mangold c. Rüdiger Helm*, sentenza del 22 novembre 2005, par. 6

<sup>241</sup> *Ibid.*

<sup>242</sup> CGUE, causa C-236/09, *Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL e altri c. Conseil des ministres*, sentenza del 1° marzo 2011, par. 5

<sup>243</sup> CGUE, causa C-54/07, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. Firma Feryn NV*, sentenza del 10 luglio 2008, par. 1.

<sup>244</sup> CGUE, causa C-303/06, *S. Coleman c. Attridge Law e Steve Law*, sentenza del 17 luglio 2008, punto 3.

indiretta a causa della loro associazione con persone disabili». <sup>245</sup> Questa sentenza ha segnato un passo importante nella comprensione della discriminazione, evidenziando la necessità di proteggere individui che potrebbero essere discriminati non per caratteristiche personali, ma per le relazioni con altri che posseggono tali caratteristiche. <sup>246</sup>

Questi casi rappresentano solo alcuni degli esempi in cui la giurisprudenza dell'Unione Europea e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha affrontato e dato forma al principio di non discriminazione. Attraverso queste decisioni, le Corti hanno non solo risposto a specifiche controversie ma hanno anche fornito orientamenti essenziali per i datori di lavoro, le autorità pubbliche e la società civile sull'importanza di promuovere un'uguaglianza reale e di combattere ogni forma di discriminazione, contribuendo così alla realizzazione di una società più giusta e inclusiva all'interno dell'UE. Questo impegno continua ad essere una componente essenziale nella costruzione di un'Europa più inclusiva e rispettosa dei diritti di tutti i suoi cittadini, evidenziando il ruolo cruciale della giurisprudenza nell'adattamento e nell'evoluzione del diritto dell'Unione Europea in risposta alle sfide sociali e ai cambiamenti nel tessuto sociale dei suoi Stati membri.

---

<sup>245</sup> *Ibid.*

<sup>246</sup> CGUE, causa C-303/06, *S. Coleman c. Attridge Law e Steve Law*, sentenza del 17 luglio 2008, punto 3.

## Capitolo 3

### Le politiche sociali dell'Unione europea

#### 3.1. *Excursus* storico e sviluppo

La genesi delle politiche sociali europee affonda le sue radici nell'ambizioso progetto di pace, stabilità e prosperità che seguì gli orrori della Seconda Guerra Mondiale, un periodo in cui l'Europa si trovava di fronte alla necessità impellente di ricostruzione non solo fisica ma anche sociale ed economica. In seguito a questo periodo, una proposta di Jean Monnet, capo della Commissione per la pianificazione generale francese, costituì la base per la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), istituita nel 1952, con protagonisti iniziali Francia, Germania Ovest, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo, che mirava a creare un mercato unico per il carbone e l'acciaio, materie prime fondamentali per l'industria e la ricostruzione post-bellica. Tuttavia, l'obiettivo sotteso era molto più ambizioso: si cercava di legare così strettamente le economie di questi Paesi da rendere impensabile un nuovo conflitto bellico tra di loro.<sup>247</sup>

La CECA era caratterizzata da un grado di sovranazionalità ineguagliato dalle successive organizzazioni europee (diritto sovranazionale). Un'altra proposta di Jean Monnet riguardava l'istituzione di un esercito europeo comune sotto il comando di un ministro della Difesa europeo, integrato da un'unione politica globale. Sulla base del successivo piano del ministro della Difesa francese Pléven, nel 1952 fu firmato il *Traité instituant la Communauté européenne de défense* (CED)<sup>248</sup>, ma la sua ratifica fallì nell'Assemblea nazionale francese nel 1954.<sup>249</sup>

Dopo questa battuta d'arresto, i protagonisti dell'integrazione europea tornarono all'"approccio tecnocratico-settoriale", che aveva avuto successo nel 1952 con l'istituzione della CECA.<sup>250</sup> Apparentemente, i divergenti interessi nazionali che impedivano la creazione di un'unione politica globale avrebbero potuto essere superati al meglio limitando inizialmente la cooperazione a settori specifici e successivamente estendendola ad altre aree politiche. Fu ancora una volta una proposta di Jean Monnet, questa volta adottata dal ministro degli Esteri belga Paul-Henri Spaak nel 1955, a costituire il punto di partenza per il successivo ciclo di negoziati su come promuovere l'integrazione europea. Spaak aveva suggerito di estendere la portata della CECA ai settori dell'energia nucleare e dei trasporti. Su iniziativa del ministro degli Esteri olandese Johan Willem Beyen, la proposta fu

---

<sup>247</sup> L. Tosi & R. Ranieri, *La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1952-2002). Gli esiti del Trattato in Europa e in Italia*, Cedam, Padova, 2004, pp. 13 ss.

<sup>248</sup> Trattato che istituisce la Comunità europea di difesa firmato il 27 maggio 1952 a Parigi

<sup>249</sup> B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai nostri giorni*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 4 ss.

<sup>250</sup> *Ivi*, pp. 4 ss.

presto modificata per includere l'integrazione economica generale attraverso l'istituzione di un mercato comune. L'istituzione della CECA rappresentò, dunque, il primo passo concreto verso questa integrazione, segnando l'avvio di un percorso che avrebbe portato alla formazione di «un'identità europea basata su valori comuni di solidarietà e cooperazione»<sup>251</sup>.

Il successo della CECA come strumento di pace e stabilità economica gettò le basi per ulteriori passi verso l'integrazione europea. Fu in questo contesto che, dopo un lungo processo di negoziati, prima alla conferenza di Messina nel 1955, poi dal Comitato Spaak, e infine alla conferenza intergovernativa di Val Duchesse nel 1956, i Trattati di Roma, i quali istituirono la Comunità (Economica) Europea (CEE) e la Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM), furono firmati il 25 marzo 1957.<sup>252</sup> La CEE, in particolare, segnò una svolta decisiva nel processo di integrazione, con l'obiettivo di creare un mercato comune che garantisse «la libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali».<sup>253</sup> Sebbene l'attenzione fosse primariamente rivolta agli aspetti economici e commerciali, i Trattati di Roma contenevano importanti implicazioni per lo sviluppo di una “dimensione sociale europea”.<sup>254</sup>

Inoltre, il contributo tedesco al progetto avviato dalla Francia è spesso associato al nome di Walter Hallstein che rappresentò la Germania nei negoziati relativi alla costituzione della Comunità europee dal 1950 in poi. Il suo concetto della Comunità europea come una comunità di diritto, in cui il diritto governa il potere, non il potere del diritto, modella l'Unione Europea fino ad oggi. La devozione di Hallstein all'idea di integrazione europea e il suo contributo decisivo alla creazione delle Comunità europee sono stati riconosciuti dai sei Stati fondatori attraverso la sua nomina a primo presidente della Commissione CEE nel 1958.<sup>255</sup>

La premessa era che un mercato comune non potesse funzionare efficacemente senza un certo grado di armonizzazione sociale. In altre parole, la crescita economica e la competitività dovevano andare di pari passo con il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini europei. Questo principio si rifletteva nel preambolo dei Trattati, dove si sottolineava l'importanza di promuovere un «miglioramento continuo delle condizioni di vita e di lavoro come mezzo essenziale per consolidare l'equilibrio economico e l'integrazione sociale».<sup>256</sup>

---

<sup>251</sup> *Ivi*, pp. 12-15.

<sup>252</sup> *Ibid.*

<sup>253</sup> U. Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea, Origini, evoluzione e caratteri dell'integrazione europea*, Cacucci Editore, Bari, 2020, pp. 5-7

<sup>254</sup> <sup>254</sup> B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai nostri giorni*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 18-22

<sup>255</sup> G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea*, Laterza, Bari, 2001, pp. 12 ss. Gli Stati fondatori della CEE a cui si fa riferimento sono Belgio, Francia, Italia, Repubblica Federale Tedesca, Lussemburgo e Paesi Bassi.

<sup>256</sup> *Ivi*, pp. 14-17.

Nonostante queste premesse, nei primi anni della CEE l'attenzione rimase concentrata sull'integrazione economica, con la dimensione sociale che procedeva a un ritmo più lento. Le prime iniziative in ambito sociale furono principalmente orientate alla creazione di condizioni di lavoro eque e alla promozione della mobilità della manodopera all'interno del mercato comune. Un esempio significativo fu l'istituzione del Fondo Sociale Europeo (FSE) nel 1960, concepito come uno strumento finanziario per sostenere l'impiego e la formazione professionale, contribuendo così a ridurre le disparità regionali e a facilitare l'adattamento dei lavoratori alle trasformazioni economiche.<sup>257</sup>

Questi primi passi verso una politica sociale europea riflettevano una visione ancora limitata dell'integrazione sociale, vista principalmente come complemento necessario all'integrazione economica. Tuttavia, con il passare degli anni e l'evoluzione del contesto europeo e internazionale, si fece strada la consapevolezza che la coesione sociale fosse indispensabile non solo per la legittimità e l'accettazione del progetto europeo da parte dei cittadini ma anche per la sostenibilità a lungo termine dell'integrazione economica stessa.<sup>258</sup>

La dimensione sociale dell'integrazione europea cominciò quindi a guadagnare maggiore riconoscimento e a espandersi oltre i suoi ambiti originari. Ciò si riflettè nell'evoluzione del diritto comunitario e nelle iniziative intraprese a livello europeo per affrontare questioni come la parità di trattamento tra uomini e donne, la protezione sociale, la salute e la sicurezza sul lavoro, nonché nel progressivo riconoscimento del dialogo sociale tra sindacati e datori di lavoro come componente fondamentale della governance europea.<sup>259</sup> In questo contesto, risulta evidente come i Trattati di Roma (1957) rappresentarono un punto di partenza cruciale per lo sviluppo di una politica sociale europea, ponendo le basi per un «approccio integrato allo sviluppo economico e sociale dell'Europa».<sup>260</sup> Benché l'attuazione di questo approccio abbia richiesto decenni e affrontato numerose sfide, la visione iniziale contenuta nei Trattati fondatori ha continuato a guidare l'evoluzione delle politiche sociali dell'Unione Europea, sottolineando il ruolo centrale della solidarietà, dell'equità e dell'inclusione sociale nell'ambito dell'integrazione europea.<sup>261</sup>

Il periodo che intercorre tra la firma dell'Atto unico europeo (SEA, *Single European Act*), adottato nel 1986 ed è entrato in vigore nel 1987, e l'adozione del Trattato di Maastricht nel 1992 rappresenta una fase di trasformazione cruciale nel panorama delle politiche sociali dell'Unione Europea,

---

<sup>257</sup> L. Warloutet, *Towards a European Industrial Policy? The European Economic Community (EEC) Debates, 1957–1975*, Palgrave Macmillan UK, Londra, 2014, pp. 213 ss.

<sup>258</sup> *Ivi*, pp. 217-218.

<sup>259</sup> M. Messina, *I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai trattati di Roma* (pp. 1-212). Editoriale Scientifica, Roma, 2017, pp. 1 ss.

<sup>260</sup> *Ibid.*

<sup>261</sup> *Ivi*, pp. 34-38.

caratterizzata da un rinnovato impulso verso un'integrazione più profonda sia in ambito economico che sociale. Per quanto riguarda L'Atto unico, non si trattava di un trattato istitutivo dell'Unione Europea, come avevano suggerito il Piano Genscher-Colombo<sup>262</sup> e la Dichiarazione Solenne<sup>263</sup>, ma si trattava della prima grande revisione dei Trattati istitutivi e di un passo decisivo verso l'istituzione dell'Unione Europea. Sebbene limitato dal punto di vista quantitativo, il SEA ha comportato una serie di cambiamenti degni di nota. Più significativamente, ha introdotto il voto a maggioranza in Consiglio nelle aree più importanti riguardanti il mercato interno, portando a un'attività legislativa senza precedenti all'interno delle Comunità. L'introduzione di un vasto programma di deregolamentazione e armonizzazione al fine di completare l'istituzione di un mercato comune entro il 1992 ha contribuito a dare il via al raggiungimento degli obiettivi economici dei Trattati di Roma.<sup>264</sup>

L'Atto unico europeo ha inoltre introdotto la "procedura di cooperazione", che ha conferito per la prima volta al Parlamento europeo un ruolo di maggiore rilievo nel processo legislativo delle Comunità.<sup>265</sup> È stato ampliato il raggio d'azione delle Comunità, le cui competenze ora includono la protezione dell'ambiente, la salute e la sicurezza sul lavoro, la ricerca e lo sviluppo, nonché la coesione economica e sociale. Inoltre, i vertici dei Capi di Stato e di Governo sono stati formalizzati sotto il nome di "Consiglio europeo". Infine, l'Atto unico europeo ha codificato la CPE, che successivamente si è evoluta fino a diventare la Politica Estera e di Sicurezza Comune europea (PESC).<sup>266</sup>

L'Atto unico europeo sembrava essere un trattato di riforma limitato anche se, ben presto, il suo vero potenziale divenne evidente. La Commissione ha assunto un ruolo molto più attivo, proponendo continuamente le misure necessarie per la realizzazione del mercato interno, come previsto dal programma di armonizzazione e liberalizzazione dell'Atto unico europeo. Questa attività legislativa della Commissione non è stata più ostacolata da un Consiglio immobilizzato dagli accordi di Lussemburgo in quanto gli stessi avevano perso gran parte della loro influenza con l'introduzione del voto a maggioranza, così come la successiva decisione del Consiglio di consentire un voto sull'opportunità di votare su una particolare questione. Pertanto, nel 1992 circa il 77% delle

---

<sup>262</sup> Il Piano Genscher-Colombo, proposto nel 1981 su iniziativa dei ministri degli esteri di Germania Ovest (Hans-Dietrich Genscher) e Italia (Emilio Colombo), mirava a rilanciare il processo di integrazione europea attraverso il rafforzamento della cooperazione politica e lo sviluppo di una dimensione esterna della Comunità Europea. Inoltre, questo piano prevedeva anche l'elaborazione di un documento unico europeo che potesse condurre verso un'unione politica più stretta tra i paesi membri.

<sup>263</sup> La Dichiarazione Solenne sull'Unione Europea, adottata dai leader europei nel 1983 a Stoccarda, rappresentava un impegno politico verso un'integrazione europea più profonda, in risposta alle crescenti sfide economiche e geopolitiche dell'epoca. Questa dichiarazione non era giuridicamente vincolante, ma stabiliva le basi per un rafforzamento della cooperazione tra i paesi membri della Comunità Europea, includendo impegni per una politica estera comune e un maggiore coordinamento in ambito economico e monetario.

<sup>264</sup> F. Lay, *L'Atto Unico Europeo*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1986, pp. 383 ss.

<sup>265</sup> *Ibid.*

<sup>266</sup> *Ivi*, pp. 388-390.

misure di armonizzazione e deregolamentazione dell'Atto unico europeo era entrato in vigore negli Stati membri, ponendo, di fatto, fine all'"eurosclerosi delle Comunità".<sup>267</sup>

Il SEA, con l'introduzione del concetto di "mercato unico europeo", prevedeva l'eliminazione delle barriere fisiche, tecniche e fiscali tra gli Stati membri, ponendo le basi per una concorrenza leale e per un'area di libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali. Questo ambizioso progetto, tuttavia, sollevò interrogativi fondamentali riguardo al suo impatto sul tessuto sociale degli Stati membri, poiché in un mercato interno senza frontiere potevano potenzialmente venire alla luce le disparità regionali e sociali, minacciando i livelli di protezione sociale e di lavoro acquisiti a livello nazionale.<sup>268</sup>

La risposta a queste preoccupazioni venne parzialmente formulata attraverso il Trattato di Maastricht, che segnò un punto di svolta nell'approccio dell'Unione alle politiche sociali. Maastricht non solo consolidò ulteriormente l'integrazione economica e monetaria con la creazione dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) e l'introduzione di una moneta unica europea, ma rappresentò anche un tentativo di bilanciare questi obiettivi con considerazioni di natura sociale. In questo contesto, la "clausola sociale" introdotta dal Trattato acquisì notevole importanza, rappresentando un riconoscimento esplicito del fatto che lo «sviluppo economico dell'Unione doveva procedere di pari passo con il progresso sociale, garantendo che i benefici della crescita economica fossero distribuiti in modo equo tra tutti i cittadini europei». <sup>269</sup> Nello specifico, questa clausola mirava a creare un tessuto sociale europeo più "coeso e inclusivo", riconoscendo l'importanza fondamentale di promuovere un alto livello di occupazione, garantire una protezione sociale adeguata a tutti i cittadini, combattere attivamente l'esclusione sociale e assicurare l'accesso a un'istruzione di alta qualità e alla formazione professionale per ogni individuo.<sup>270</sup> La realizzazione di questi obiettivi avrebbe non solo migliorato le condizioni di vita e di lavoro dei cittadini europei ma avrebbe anche contribuito a rafforzare la coesione economica e sociale all'interno dell'Unione, in linea con i principi di solidarietà e progresso condiviso che sono al cuore del progetto europeo.

Per raggiungere l'alto livello di occupazione auspicato, la clausola sociale ha stimolato l'adozione di politiche e iniziative volte a creare nuove opportunità di lavoro, incentivare l'imprenditorialità e l'innovazione, e sostenere la transizione verso settori economici emergenti e sostenibili. Questo impegno si è tradotto in un approccio coordinato per affrontare le sfide del mercato del lavoro, come

---

<sup>267</sup> *Ivi*, pp. 395-397. Con il termine "Eurosclerosi della comunità", si fa riferimento a una condizione che affliggeva il sistema economico europeo caratterizzato in quegli anni da un elevato tasso di disoccupazione, in rapporto a quanto avveniva invece negli Usa, dove invece la crescita del settore lavorativo era migliore. Tale termine venne coniato dall'economista Tedesco H. Giersch.

<sup>268</sup> A. Schildhaus, *1992 and the Single European Act*, in *The International Lawyer*, 1989, pp. 549 ss.

<sup>269</sup> *Ivi*, pp. 550-553.

<sup>270</sup> *Ibid.*

la disoccupazione giovanile e di lunga durata, attraverso strategie mirate che includono incentivi per l'assunzione, programmi di riqualificazione professionale e misure di sostegno per l'inclusione lavorativa di gruppi vulnerabili.<sup>271</sup> Parallelamente, la garanzia di una protezione sociale adeguata è stata perseguita attraverso il rafforzamento dei sistemi nazionali di *welfare*, con particolare attenzione alla sostenibilità a lungo termine di pensioni, assistenza sanitaria e sistemi di sicurezza sociale. La clausola sociale ha promosso l'idea che una rete di protezione sociale robusta e accessibile sia essenziale per «prevenire la povertà e l'esclusione sociale, sostenendo le persone nei momenti di bisogno e garantendo che “nessuno venga lasciato indietro”».<sup>272</sup>

La “lotta all'esclusione sociale”, un altro pilastro della clausola sociale, ha implicato lo sviluppo di politiche integrate che affrontano le molteplici dimensioni dell'esclusione, tra cui la povertà, la discriminazione e la mancanza di accesso ai servizi essenziali.<sup>273</sup> Questo sforzo ha richiesto un'azione coordinata a vari livelli di *governance*, dalla progettazione di programmi di inclusione sociale e sostegno al reddito, alla promozione dell'accesso equo all'istruzione, alla sanità e all'alloggio.<sup>274</sup>

L'importanza attribuita all'istruzione e alla formazione professionale riflette la convinzione che l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita sia fondamentale per “l'*empowerment*” individuale e la competitività economica. Infatti, la clausola sociale ha sottolineato la necessità di sistemi educativi inclusivi e di alta qualità che siano in grado di equipaggiare i cittadini con le competenze richieste in un mercato del lavoro in rapida evoluzione, promuovendo al contempo la mobilità degli studenti e dei lavoratori all'interno dell'Unione.<sup>275</sup>

A tal fine, per sostenere l'attuazione di queste politiche, la clausola sociale ha riconosciuto il ruolo cruciale del “dialogo sociale”, incoraggiando un'interazione costruttiva tra Governi, sindacati, organizzazioni dei datori di lavoro e altre parti interessate, facilitando così l'elaborazione di politiche più efficaci e accettate e contribuendo a creare un clima di fiducia e cooperazione.<sup>276</sup>

Inoltre, il FSE è stato identificato come uno strumento finanziario chiave per sostenere gli obiettivi della clausola sociale e fu incaricato di svolgere un ruolo chiave nell'attuazione delle politiche sociali europee post-Maastricht, diventando il principale strumento finanziario dell'Unione per sostenere l'occupazione, aiutare le persone a ottenere migliori lavori e offrire pari opportunità a tutti i cittadini dell'Unione Europea . Occorre sottolineare infatti che grazie al FSE, l'Unione finanziò programmi e progetti che miravano a migliorare le competenze professionali e la formazione dei lavoratori,

---

<sup>271</sup> A. Manzella, *Un catalogo dei diritti*, in *Il Mulino*, 2001, pp. 34 ss.

<sup>272</sup> *Ivi*, pp. 36-37.

<sup>273</sup> *Ivi*, pp. 38-39.

<sup>274</sup> *Ibid.*

<sup>275</sup> A. Michieli, *L'Europa “sociale” è ancora un miraggio*, in *Coscienza*, 2017, pp. 19 ss.

<sup>276</sup> *Ivi*, pp. 21-23.



facilitare l'accesso al mercato del lavoro per i gruppi svantaggiati, e sostenere l'innovazione nelle politiche di occupazione a livello nazionale e regionale.<sup>277</sup>

Al di là dell'importanza attribuita alla dimensione sociale e al ruolo del FSE, il Trattato di Maastricht introdusse un altro concetto fondamentale per l'integrazione europea: "la cittadinanza dell'Unione".<sup>278</sup> Questo rappresenta un'innovazione significativa, in quanto estende i diritti civili e politici ai cittadini di tutti gli Stati membri, riconoscendoli come cittadini dell'Unione al di là della loro cittadinanza nazionale. La cittadinanza dell'Unione implica il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza, oltre all'accesso alla protezione consolare.<sup>279</sup>

Un'ulteriore innovazione venne successivamente posta in essere dall'Agenda di Lisbona del 2000, tramite il quale l'Unione si è premurata di rispondere alle nuove sfide emergenti nonché a riformulare il modello sociale europeo in una direzione più equa e inclusiva. L'Agenda di Lisbona, con il suo ambizioso obiettivo di fare dell'Unione «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, capace di una crescita economica sostenibile accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione e da una maggiore coesione sociale», ha posto le basi per un rinnovato impegno dell'Unione Europea verso l'integrazione delle politiche sociali e occupazionali nel quadro più ampio delle sue strategie economiche.<sup>280</sup>

Tale orientamento è stato ulteriormente rafforzato dai trattati di Amsterdam e Nizza, che hanno introdotto modifiche sostanziali al quadro giuridico e istituzionale dell'Unione, offrendo nuove opportunità per le politiche di occupazione e ampliando il campo d'azione dell'Unione Europea in materia sociale. Il Trattato di Amsterdam (1999), in particolare, ha introdotto l'occupazione come uno degli obiettivi dell'Unione, istituendo una "strategia europea per l'occupazione" che obbligava gli Stati membri a coordinare le loro politiche di lavoro in linea con le linee guida concordate a livello europeo.<sup>281</sup> Questo approccio coordinato ha permesso di affrontare più efficacemente le sfide comuni, come la disoccupazione giovanile, l'inclusione sociale e la necessità di adattare le forze lavoro alle trasformazioni economiche e tecnologiche.<sup>282</sup>

Il Trattato di Nizza (2001) ha ulteriormente consolidato la dimensione sociale dell'integrazione Europea, perfezionando la struttura istituzionale dell'Unione al fine di renderla più capace di

---

<sup>277</sup> G. Verschraegen, B. Vanhercke, R. Verpoorten, *The European Social Fund and domestic activation policies: Europeanization mechanisms*, in *Journal of European Social Policy*, 2011, pp. 55 ss.

<sup>278</sup> *Ibid.*

<sup>279</sup> *Ivi*, pp. 58-60.

<sup>280</sup> S. James, *The origins and evolution of the Lisbon Agenda*, in *The EU's Lisbon Strategy: Evaluating Success, Understanding Failure*, 2012, pp. 8 ss.

<sup>281</sup> *Ivi*, pp. 12-14.

<sup>282</sup> *Ibid.*

rispondere alle esigenze dei cittadini e alle sfide sociali emergenti. Questi sviluppi hanno preparato il terreno per l'adozione dell'Agenda Sociale, un piano d'azione volto a promuovere l'occupazione, combattere la povertà e modernizzare i sistemi di protezione sociale, e per la proclamazione della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, che ha sancito i diritti sociali e lavorativi come parte integrante del diritto primario dell'Unione Europea.<sup>283</sup>

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, la Carta dei Diritti Fondamentali è diventata giuridicamente vincolante, segnando una pietra miliare per la protezione dei diritti sociali all'interno dell'Unione. Il Trattato ha inoltre introdotto il concetto di "coesione sociale ed economica" come obiettivo fondamentale dell'Unione Europea, riaffermando l'importanza di «una crescita inclusiva che beneficia tutti i cittadini».<sup>284</sup>

L'evoluzione delle politiche sociali dell'Unione Europea ha ricevuto un ulteriore impulso con l'adozione della Strategia Europa 2020, che ha mirato a guidare l'Unione verso una "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva".<sup>285</sup> Questa strategia ha enfatizzato l'importanza dell'istruzione, della ricerca e dell'innovazione come motori della crescita economica, insieme alla necessità di una transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, garantendo nel contempo che nessuno sia lasciato indietro. La Strategia Europa 2020 ha posto particolare enfasi sull'occupazione, l'educazione e la riduzione della povertà, stabilendo obiettivi quantitativi ambiziosi in queste aree.<sup>286</sup> Il rinnovato impegno dell'Unione Europea per le questioni sociali è stato ulteriormente sottolineato dal lancio del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali nel 2017, un'iniziativa volta a garantire che le transizioni verso l'economia digitale e verde procedano di pari passo con il progresso sociale.<sup>287</sup> Il Pilastro si articola in venti principi chiave, che coprono un ampio spettro di diritti e principi sociali, dalla parità di opportunità all'accesso all'istruzione e alla formazione, dalla giustizia sociale e protezione all'inclusione sociale e assistenza sanitaria. Con il Pilastro, l'Unione ha riaffermato il suo impegno verso un modello sociale che pone al centro la persona, promuovendo un approccio globale allo sviluppo che riconosce "l'interdipendenza" tra prosperità economica, coesione sociale e diritti dei cittadini.<sup>288</sup>

Questi sviluppi, dalla firma dell'Agenda di Lisbona ai giorni nostri, illustrano la continua evoluzione delle politiche sociali dell'Unione Europea, che progressivamente hanno ampliato il loro ambito di intervento e rafforzato le basi legali e istituzionali per una politica sociale europea più coesa e

---

<sup>283</sup> *Ivi*, pp. 17-20.

<sup>284</sup> S. Borrás, C. M. Radaelli, *The politics of governance architectures: creation, change and effects of the EU Lisbon Strategy*, Routledge, London, 2014, pp. 1 ss.

<sup>285</sup> *Ibid.*

<sup>286</sup> *Ivi*, pp. 5-7.

<sup>287</sup> *Ivi*, pp. 9-13.

<sup>288</sup> *Ibid.*

inclusiva, volta, oltre che allo sviluppo economico, anche allo sviluppo sociale nonché al miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini.

### **3.2. Brevi cenni alle politiche sociali dell'Unione Europea**

Le politiche sociali dell'Unione Europea coprono un ampio spettro di aree di intervento, ciascuna con il suo specifico insieme di obiettivi, strategie e sfide. Queste aree di intervento includono l'occupazione, la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, l'istruzione e la formazione professionale, la salute e la sicurezza sul lavoro. Ogni ambito riflette il complesso equilibrio tra le esigenze economiche, sociali e ambientali dell'Unione e dei suoi Stati membri, nonché l'impegno condiviso verso la promozione di un'Europa più inclusiva, equa e prospera.

L'occupazione rappresenta una delle priorità principali delle politiche sociali dell'Unione Europea, con un focus specifico sull'incremento della qualità e della quantità delle opportunità lavorative disponibili per i cittadini europei. In questo contesto, l'Unione Europea si impegna a favorire la creazione di posti di lavoro attraverso il sostegno all'innovazione, alla ricerca e allo sviluppo, nonché attraverso la promozione dell'imprenditorialità e la facilitazione dell'accesso al finanziamento per le piccole e medie imprese, riconosciute come motore fondamentale della crescita economica.<sup>289</sup> Parallelamente, si adoperano politiche attive del lavoro per sostenere la riqualificazione e l'aggiornamento professionale dei lavoratori, in modo da allineare le competenze disponibili con le esigenze del mercato del lavoro in continua evoluzione, soprattutto alla luce delle trasformazioni digitali e della transizione verso un'economia verde.<sup>290</sup>

Per quanto concerne invece la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, questa costituisce un altro pilastro fondamentale delle politiche sociali dell'Unione Europea. Il relativo ambito di intervento si concentra sul ridurre le disparità economiche e sociali tra i cittadini e le regioni dell'Unione, garantendo che tutti abbiano accesso ai diritti fondamentali, ai servizi essenziali come l'assistenza sanitaria e l'istruzione, e alle opportunità economiche.<sup>291</sup> Le strategie adottate in questo contesto includono il sostegno al reddito per i gruppi vulnerabili, l'introduzione di misure di protezione sociale più efficaci e la promozione dell'inclusione sociale attraverso l'accesso al lavoro, l'istruzione e la formazione.<sup>292</sup>

Un altro punto di fondamentale importanza vede come protagonista l'istruzione e la formazione professionale, che rappresentano una leva critica per lo sviluppo personale e professionale degli individui, nonché per la competitività economica dell'Unione nel suo complesso. Le politiche

---

<sup>289</sup> M. C. Svevo, *Le politiche sociali dell'Unione europea*, FrancoAngeli, Milano, 2005, pp. 1 ss.

<sup>290</sup> *Ibid.*

<sup>291</sup> *Ivi*, pp. 13-17.

<sup>292</sup> *Ibid.*

dell'Unione Europea in questo settore mirano a promuovere l'eccellenza e l'innovazione nell'educazione, a garantire l'equità e l'accesso all'istruzione per tutti, e a sostenere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita come strumento per l'adattabilità e la mobilità nel mercato del lavoro.<sup>293</sup> In particolare, l'Unione Europea si impegna a ridurre il tasso di abbandono scolastico, a incrementare il numero di laureati, specialmente nei campi della scienza, della tecnologia, dell'ingegneria e della matematica (STEM), e a promuovere la mobilità degli studenti e dei lavoratori attraverso programmi come Erasmus+.<sup>294</sup>

Infine, l'ultimo punto riguarda la salute e la sicurezza sul lavoro, due elementi essenziali per garantire ambienti lavorativi che proteggano il benessere fisico e mentale dei lavoratori. Le politiche sociali dell'Unione Europea in questo ambito si concentrano sulla prevenzione dei rischi professionali, sulla promozione di pratiche lavorative sane e sicure, e sul sostegno alla riabilitazione e al reinserimento lavorativo in caso di infortuni o malattie professionali.<sup>295</sup> L'Unione Europea adotta direttive e regolamenti che stabiliscono standard minimi di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, e promuove la collaborazione tra gli Stati membri per «lo scambio di buone pratiche e per l'armonizzazione delle normative in materia».<sup>296</sup>

Queste aree di intervento, insieme alle relative strategie e misure, illustrano l'impegno dell'Unione Europea nel promuovere un modello sociale che tenga conto delle esigenze e delle aspirazioni dei suoi cittadini. Attraverso un approccio coordinato, l'Unione Europea cerca di affrontare le sfide sociali contemporanee, garantendo al contempo che il progresso economico sia accompagnato da giustizia sociale, inclusione e protezione dei diritti dei lavoratori.<sup>297</sup>

Nel contesto delle politiche sociali dell'Unione Europea, gli strumenti finanziari e legislativi rappresentano le colonne portanti attraverso cui l'Unione esercita il suo impegno a favore della coesione sociale, dell'inclusione e della prosperità condivisa tra i suoi Stati membri. Tra questi, il già citato FSE, i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE) e le direttive, come quella sul tempo di lavoro, giocano un ruolo cruciale nel modellare il tessuto sociale dell'Europa, affrontando questioni chiave quali l'occupazione, l'istruzione, la formazione professionale e le condizioni di lavoro.<sup>298</sup> A tal proposito, occorre sottolineare che il Fondo Sociale Europeo, in particolare, si è affermato come uno degli strumenti principali per il finanziamento di iniziative volte a migliorare l'occupazione, l'istruzione e le condizioni sociali all'interno dell'Unione. Fin dalla sua istituzione, il

---

<sup>293</sup> F. Attinà, G. Natalicchi, *L'Unione Europea. Governo, Istituzioni e Politiche*, Il mulino, Bologna, 2010, pp. 3 ss.

<sup>294</sup> *Ibid.*

<sup>295</sup> *Ivi*, pp. 32-35.

<sup>296</sup> *Ibid.*

<sup>297</sup> *Ivi*, pp. 38-41.

<sup>298</sup> B. Pezzini, *Solidarietà e politiche sociali tra Costituzione e Unione europea*, in *Pago, dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell'UE tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea*, 2022, pp. 40-56.

FSE ha mirato a ridurre le disparità tra i livelli di occupazione e le condizioni di vita nelle varie regioni dell'Unione Europea , fornendo sostegno finanziario per la formazione, il riadattamento professionale dei lavoratori, l'inserimento lavorativo dei giovani e il miglioramento dell'accesso all'istruzione.<sup>299</sup> Inoltre questo fondo è stato particolarmente efficace nel promuovere l'inclusione sociale e lavorativa di gruppi svantaggiati, come i disoccupati di lunga durata, le persone con disabilità, i migranti e le minoranze etniche.<sup>300</sup> Per quanto riguarda gli interventi finanziati dal FSE, questi sono stati concepiti per essere in linea con le strategie e le priorità dell'Unione Europea , come delineato nella Strategia Europa 2020 e, successivamente, nel Pilastro Europeo dei Diritti Sociali. Questi programmi non solo mirano a migliorare le competenze e l'occupabilità degli individui ma cercano anche di indirizzare le sfide strutturali dei mercati del lavoro degli Stati membri, promuovendo la creazione di posti di lavoro di qualità e sostenendo le transizioni verso settori economici innovativi e sostenibili.<sup>301</sup>

Parallelamente al FSE, i Fondi Strutturali e di Investimento Europei rappresentano un altro importante veicolo attraverso cui l'Unione Europea cerca di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale.<sup>302</sup> Questi fondi, che includono il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e il Fondo di Coesione, sono stati impiegati per sostenere la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e la creazione di posti di lavoro, con un'attenzione particolare alle regioni meno sviluppate dell'Unione.<sup>303</sup>

In aggiunta agli strumenti finanziari, l'Unione Europea si avvale di una serie di direttive e regolamenti per stabilire standard minimi in ambiti cruciali per le politiche sociali, come le condizioni di lavoro, la salute e la sicurezza sul posto di lavoro, e la parità di trattamento. La direttiva sul tempo dedicato al lavoro, ad esempio, stabilisce limiti massimi alla settimana lavorativa, «promuovendo un equilibrio sano tra vita lavorativa e privata e contribuendo a prevenire l'esaurimento e altri problemi di salute legati al lavoro».<sup>304</sup> Questi strumenti e finanziamenti sono integrati da un impegno costante al dialogo sociale e alla partecipazione delle parti sociali nella formulazione e nell'attuazione delle politiche. L'Unione Europea infatti riconosce il valore del dialogo tra sindacati, datori di lavoro, organizzazioni della società civile e autorità pubbliche come mezzo per raggiungere “soluzioni equilibrate e sostenibili” a questioni sociali complesse.<sup>305</sup>

---

<sup>299</sup> *Ivi*, pp. 44-48.

<sup>300</sup> *Ibid.*

<sup>301</sup> *Ivi*, pp. 50-52.

<sup>302</sup> A. Bassi, *Innovazione Sociale e Politiche di Welfare*, Franco Angeli, Milano, 2015, pp. 7 ss.

<sup>303</sup> *Ibid.*

<sup>304</sup> *Ivi*, pp. 9-12.

<sup>305</sup> *Ivi*, pp. 14-15.

Occorre riconoscere infine che le politiche sociali dell'Unione Europea, nel corso degli anni, hanno dovuto affrontare e continuano a confrontarsi con una serie di sfide significative e in evoluzione che riflettono i cambiamenti demografici, economici, tecnologici e sociali in atto non solo all'interno dei singoli Stati membri, ma anche a livello globale. Queste sfide attuali e future richiedono un'attenzione costante e la capacità di adattarsi e rispondere in modo efficace per garantire che le politiche sociali dell'Unione Europea rimangano “pertinenti, efficaci e inclusive”.<sup>306</sup>

Una delle sfide più pressanti a cui l'Unione Europea è sottoposta è quella dall'invecchiamento della popolazione, un fenomeno che sta interessando tutti gli Stati membri dell'Unione Europea in vario grado. L'aumento della speranza di vita, combinato con tassi di natalità relativamente bassi, ha portato a un progressivo invecchiamento demografico, con significative implicazioni per le politiche sociali. Questo cambiamento demografico pone pressioni sui sistemi di previdenza sociale, aumentando la domanda di assistenza sanitaria e di lunga durata, mentre contemporaneamente riduce la quota di popolazione in età lavorativa, mettendo a rischio la sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale.<sup>307</sup> Affrontare efficacemente le conseguenze dell'invecchiamento della popolazione richiede strategie complesse che promuovano un invecchiamento attivo e in buona salute, supportino la solidarietà tra le generazioni e riformino i sistemi pensionistici per garantirne la sostenibilità a lungo termine.<sup>308</sup> Parallelamente, la “digitalizzazione” del lavoro rappresenta un'altra sfida fondamentale per le politiche sociali dell'Unione Europea.<sup>309</sup> L'avanzamento delle tecnologie digitali sta trasformando il mondo del lavoro, con implicazioni profonde per l'occupazione, le condizioni di lavoro e le relazioni lavorative. Se da un lato la digitalizzazione offre opportunità di creazione di nuovi posti di lavoro e di maggiore flessibilità lavorativa, dall'altro solleva questioni relative alla sicurezza del lavoro, alla formazione e riqualificazione dei lavoratori, e alla protezione dei diritti dei lavoratori nell'economia digitale. L'Unione Europea è chiamata a sviluppare politiche che non solo affrontino i rischi associati alla digitalizzazione, ma che «sfruttino anche le sue potenzialità per promuovere l'inclusione lavorativa e sociale».<sup>310</sup>

Un altro ambito di cruciale importanza per le politiche sociali dell'Unione Europea è la mobilità dei lavoratori. La libera circolazione dei lavoratori è uno dei principi fondamentali dell'Unione, ma comporta sfide legate all'integrazione dei lavoratori migranti nei mercati del lavoro degli Stati membri, alla protezione dei loro diritti e al riconoscimento delle qualifiche professionali.<sup>311</sup> È fondamentale che l'Unione Europea continui a promuovere politiche che facilitino una mobilità equa

---

<sup>306</sup> M. C. Svevo, *Le politiche sociali dell'Unione europea*, FrancoAngeli, Milano, 2005, pp. 1 ss.

<sup>307</sup> *Ivi*, pp. 5-8.

<sup>308</sup> *Ibid.*

<sup>309</sup> *Ivi*, pp. 9-10.

<sup>310</sup> *Ibid.*

<sup>311</sup> R. Santaniello, *Capire l'Unione Europea: politiche, diritto, economia*, Il mulino, Bologna, 2016, pp. 1 ss.

e sostenibile, garantendo al contempo che sia accompagnata da adeguate misure di sostegno per l'inclusione sociale dei lavoratori migranti e delle loro famiglie.<sup>312</sup>

Anche l'integrazione dei rifugiati e dei migranti rappresenta una sfida correlata, accentuata dalle recenti crisi migratorie che hanno messo sotto pressione i sistemi di accoglienza e integrazione degli Stati membri. Le politiche sociali dell'Unione Europea devono affrontare questioni come l'accesso ai servizi essenziali, l'istruzione, l'occupazione e la protezione sociale per i rifugiati e i migranti, promuovendo al contempo la coesione sociale e combattendo la discriminazione e l'esclusione. Questo richiede un approccio che coinvolga tutti i livelli di governance e che si basi sui «principi di solidarietà, responsabilità condivisa e rispetto dei diritti umani».<sup>313</sup>

Dunque, risulta evidente di come le sfide attuali e future delle politiche sociali dell'Unione Europea sono molteplici e complesse, riflettendo i rapidi cambiamenti che caratterizzano la società contemporanea. Affrontare efficacemente queste sfide richiede un impegno costante, strategie innovative e un approccio coordinato che coinvolga tutti gli attori rilevanti, dai decisori politici agli «*stakeholder* sociali», dalle comunità locali alle organizzazioni internazionali.<sup>314</sup> Solo attraverso un impegno condiviso e una visione completa sarà possibile garantire che le politiche sociali dell'Unione Europea continuino a promuovere un'Europa più inclusiva, equa e resiliente, in grado di rispondere efficacemente alle esigenze e alle aspirazioni dei suoi cittadini.<sup>315</sup>

### **3.3. La parità di trattamento occupazionale indipendentemente dall'etnia**

Nel contesto dell'Unione Europea, la promozione della parità di trattamento occupazionale senza distinzioni di origine etnica rappresenta un altro punto fondamentale delle politiche sociali e di inclusione. Questo impegno si riflette in una serie di legislazioni e politiche che mirano a combattere la discriminazione e a garantire che ogni individuo abbia le stesse opportunità nel mercato del lavoro. Tra le più significative in questo ambito spicca la Direttiva 2000/43/CE, comunemente nota come la «Direttiva sulla parità razziale», che costituisce il fulcro legislativo dell'Unione Europea per affrontare le discriminazioni basate sulla razza o l'origine etnica.<sup>316</sup>

Questa direttiva stabilisce un quadro legale per la protezione contro la discriminazione diretta e indiretta in vari ambiti della vita sociale, inclusi l'accesso all'occupazione, la formazione, l'avanzamento di carriera e le condizioni di lavoro. Questo strumento legislativo impone agli Stati membri di adottare misure adeguate a prevenire ogni forma di discriminazione etnica e promuovere

---

<sup>312</sup> *Ibid.*

<sup>313</sup> *Ivi*, pp. 10-12.

<sup>314</sup> *Ivi*, pp. 14-18

<sup>315</sup> *Ibid.*

<sup>316</sup> Direttiva del Consiglio dell'Unione Europea n. 2000/43 del 29 giugno 2000 relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

l'uguaglianza di trattamento nei confronti di tutte le persone, indipendentemente dalla loro origine. La Direttiva richiede inoltre la creazione di organismi indipendenti incaricati di monitorare l'attuazione delle politiche di non discriminazione, offrendo alle vittime di discriminazione canali per il ricorso e il supporto legale.<sup>317</sup>

Oltre alla Direttiva sulla parità razziale, l'Unione Europea ha adottato una serie di altre iniziative strategiche per rafforzare la lotta contro la discriminazione etnica e promuovere l'integrazione e l'inclusione sociale. Tra queste, il Quadro europeo per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020, che mira a migliorare l'accesso all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria e all'alloggio per le comunità Rom, uno dei gruppi etnici più marginalizzati in Europa.<sup>318</sup> Per garantire l'efficacia di queste politiche, l'Unione Europea ha anche promosso la raccolta e l'analisi di dati disaggregati per origine etnica, al fine di monitorare i progressi e identificare le aree in cui le disuguaglianze persistono. Questo sforzo di raccolta dati, sebbene sfidato da questioni relative alla privacy e alla protezione dei dati personali, è cruciale per comprendere l'ampiezza e le caratteristiche della discriminazione razziale e etnica nel mercato del lavoro e per sviluppare interventi mirati.<sup>319</sup>

La strategia dell'Unione Europea per la parità di trattamento occupazionale si estende anche al sostegno di programmi di formazione e sensibilizzazione destinati sia ai datori di lavoro che ai lavoratori, volti a promuovere la diversità e l'inclusione nei luoghi di lavoro e a combattere gli stereotipi e i pregiudizi che possono alimentare la discriminazione.<sup>320</sup> L'Unione Europea ha inoltre finanziato progetti e iniziative che favoriscono l'integrazione dei migranti e delle minoranze etniche nel mercato del lavoro, riconoscendo che l'accesso all'occupazione è fondamentale per l'inclusione sociale e l'integrazione.<sup>321</sup>

Nonostante i progressi ottenuti grazie a queste legislazioni e politiche, la lotta contro la discriminazione etnica nel mercato del lavoro europeo rimane una sfida continua. I tassi di disoccupazione e le condizioni di lavoro rimangono disuguali per molte minoranze etniche, evidenziando la necessità di rafforzare ulteriormente l'attuazione delle politiche esistenti e di sviluppare nuove strategie innovative. La promozione di un ambiente lavorativo inclusivo, in cui la diversità è vista come una risorsa e non come una barriera, è fondamentale per realizzare la visione dell'Unione Europea di un «mercato del lavoro equo e senza discriminazioni».<sup>322</sup>

---

<sup>317</sup> *Ibid.*

<sup>318</sup> Comunicazione della Commissione europea n. 173/2011 relativa alle strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020.

<sup>319</sup> *Ibid.*

<sup>320</sup> M. Bell, *Racism and equality in the European Union*. Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 1 ss.

<sup>321</sup> *Ibid.*

<sup>322</sup> J. Wrench, *Diversity management and discrimination: Immigrants and ethnic minorities in the EU*, Routledge, Londra, 2016, pp. 1 ss.



In questo contesto, la collaborazione tra gli Stati membri, le istituzioni dell'Unione Europea, il settore privato e la società civile è essenziale per creare sinergie e moltiplicare gli sforzi volti a eliminare la discriminazione etnica.<sup>323</sup> L'Unione Europea a tal fine, ha intrapreso una serie di azioni e iniziative volte a combattere la discriminazione razziale nel lavoro, riconoscendo che la diversità e l'inclusione nei luoghi di lavoro non solo sono fondamentali per la coesione sociale, ma «contribuiscono anche alla competitività e all'innovazione nell'economia».<sup>324</sup> Questi sforzi si concretizzano attraverso programmi di formazione, campagne di sensibilizzazione, finanziamenti per progetti dedicati e la promozione di buone pratiche che mirano a creare un «ambiente lavorativo inclusivo e privo di discriminazioni».<sup>325</sup> Infine, una delle principali iniziative promosse dall'Unione Europea per affrontare la discriminazione razziale nel lavoro è la «strategia per l'integrazione dei cittadini di terze nazioni», che include specifiche azioni per migliorare l'accesso al mercato del lavoro e le condizioni di lavoro per i migranti e le minoranze etniche.<sup>326</sup> Questa strategia riconosce l'importanza di eliminare gli ostacoli che impediscono la piena partecipazione di questi gruppi al mercato del lavoro e prevede misure per promuovere il riconoscimento delle qualifiche acquisite all'estero, l'accesso a servizi di orientamento professionale e la formazione linguistica, elementi chiave per facilitare l'integrazione lavorativa.<sup>327</sup> In aggiunta, l'Unione Europea ha finanziato numerosi progetti attraverso il FSE volti a promuovere l'uguaglianza di opportunità nel lavoro per tutti. Questi progetti spaziano dal supporto all'impiego di giovani appartenenti a minoranze etniche, all'implementazione di programmi di formazione professionale e al rafforzamento delle capacità delle organizzazioni che lavorano per l'inclusione sociale e lavorativa di migranti e rifugiati.<sup>328</sup>

Per quanto concerne invece la Direttiva 2000/43/CE sulla parità razziale, questa ha stimolato gli Stati membri a creare e rafforzare organismi nazionali per l'uguaglianza, con il mandato di monitorare la discriminazione sul lavoro e fornire assistenza alle vittime.<sup>329</sup> Questi organismi svolgono un ruolo cruciale nell'informare i lavoratori sui loro diritti e nel supportare le imprese nello sviluppo di politiche e pratiche lavorative inclusive. Parallelamente, l'Unione Europea ha lanciato campagne di sensibilizzazione a livello europeo per promuovere la diversità e combattere i pregiudizi e gli stereotipi che possono portare a discriminazioni nel lavoro. Queste campagne mirano a sensibilizzare

---

<sup>323</sup> *Ivi*, pp. 12-15.

<sup>324</sup> *Ivi*, pp. 20-22.

<sup>325</sup> *Ibid.*

<sup>326</sup> M. Ferrero, F. Perocco, *Razzismo al lavoro: il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela*, in *Razzismo al lavoro*, 2011, pp. 1 ss

<sup>327</sup> *Ibid.*

<sup>328</sup> *Ivi*, pp. 67-70.

<sup>329</sup> Direttiva del Consiglio dell'Unione Europea n. 2000/43 del 29 giugno 2000 relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

datori di lavoro e lavoratori sull'importanza di un ambiente lavorativo rispettoso e inclusivo, evidenziando i benefici che la diversità apporta alle organizzazioni.<sup>330</sup>

Un altro aspetto fondamentale delle iniziative dell'Unione Europea è il sostegno all'innovazione sociale attraverso la «promozione di laboratori di innovazione e di progetti pilota» che esplorano nuovi approcci per l'inclusione lavorativa di gruppi svantaggiati permettendo di testare soluzioni innovative che possono essere poi scalate a livello nazionale o europeo, contribuendo a modellare politiche lavorative più inclusive.<sup>331</sup>

L'Unione Europea infine incoraggia il dialogo sociale tra sindacati, associazioni datoriali e organizzazioni della società civile per sviluppare strategie congiunte volte a combattere la discriminazione razziale nel lavoro. La collaborazione tra i diversi attori è vista come essenziale per affrontare efficacemente le sfide legate all'inclusione lavorativa e per promuovere un cambiamento culturale all'interno delle organizzazioni.<sup>332</sup> Queste azioni e iniziative, seppur diversificate, condividono l'obiettivo comune di costruire un mercato del lavoro europeo che «valorizzi la diversità come una risorsa essenziale per la crescita e l'innovazione».<sup>333</sup> Tuttavia, la realizzazione di questo obiettivo richiede un impegno costante e coordinato non solo da parte delle istituzioni europee, ma anche degli Stati membri, delle imprese, delle organizzazioni sindacali e della società civile. Solo attraverso un approccio inclusivo sarà possibile superare le barriere alla parità di trattamento occupazionale senza distinzioni di origine etnica e assicurare a tutti i cittadini europei le stesse opportunità di realizzazione professionale e personale.<sup>334</sup>

Il raggiungimento della parità di trattamento occupazionale nell'Unione Europea infatti si confronta con ostacoli strutturali, culturali e legislativi che persistono nonostante gli sforzi significativi e le iniziative messe in campo. Questi ostacoli riflettono la complessità delle dinamiche di discriminazione e richiedono un approccio integrale per essere superati efficacemente. La discriminazione può essere diretta, come nel caso di politiche di assunzione esplicitamente escludenti, o indiretta, ad esempio attraverso requisiti di lavoro che svantaggiano sproporzionatamente certi gruppi etnici senza una giustificazione legittima.<sup>335</sup>

Un altro ostacolo significativo è rappresentato dalla mancanza di rappresentanza delle minoranze etniche in posizioni di potere e decisionali all'interno delle organizzazioni.<sup>336</sup> Questa sotto-

---

<sup>330</sup> T. Mattelart, L. d'Haenens, *Cultural diversity policies in Europe: Between integration and security*, in *Global Media and Communication*, 2014, pp. 231 ss.

<sup>331</sup> *Ivi*, pp. 240-243.

<sup>332</sup> P. Sellari, C. Cerreti, M. Marconi, *Spazi e poteri: geografia politica, geografia economica, geopolitica*, Laterza, Bari, 2019, pp. 1 ss.

<sup>333</sup> *Ivi*, pp. 2 ss.

<sup>334</sup> *Ivi*, pp. 12-14.

<sup>335</sup> A. Lawson, *European Union non-discrimination law and intersectionality: investigating the triangle of racial, gender and disability discrimination*, Routledge, Londra, 2016, pp. 1 ss.

<sup>336</sup> *Ivi*, pp. 25-28.

rappresentanza limita la capacità di influenzare le politiche interne e di promuovere un cambiamento culturale verso maggiore inclusione e diversità. Inoltre, l'assenza di modelli di riferimento nelle posizioni di *leadership* può avere un effetto scoraggiante sulle aspirazioni professionali delle persone appartenenti a minoranze etniche.<sup>337</sup>

Per quanto riguarda invece le barriere linguistiche e culturali, esse costituiscono un ulteriore ostacolo all'integrazione lavorativa di individui provenienti da “*background* migratori”.<sup>338</sup> La mancanza di competenze linguistiche adeguate non solo limita l'accesso a opportunità occupazionali qualificate ma può anche ostacolare la comunicazione all'interno del luogo di lavoro, incidendo negativamente sulla produttività e sull'integrazione sociale.<sup>339</sup> Inoltre, le difficoltà nel riconoscimento delle qualifiche professionali e accademiche ottenute all'estero rappresentano un impedimento significativo per i lavoratori migranti che cercano di inserirsi nel mercato del lavoro europeo. Questo non solo dequalifica professionalmente individui altamente formati ma contribuisce anche a intensificare la segregazione occupazionale e il divario economico tra cittadini UE e persone di origine migratoria.<sup>340</sup>

Per affrontare questi ostacoli, è necessario implementare strategie future che promuovano un approccio integrato alla lotta contro la discriminazione razziale nel lavoro. Queste dovrebbero includere il rafforzamento della legislazione esistente e l'introduzione di nuove normative che garantiscano una tutela efficace contro la discriminazione, accompagnate da sanzioni concrete per le violazioni.<sup>341</sup>

È fondamentale promuovere politiche attive di mercato del lavoro che favoriscano l'accesso e la permanenza nel lavoro di persone appartenenti a minoranze etniche, attraverso programmi di formazione e riqualificazione professionale, incentivi per le aziende che adottano pratiche di assunzione inclusive e il sostegno all'imprenditorialità tra le comunità di minoranze etniche.<sup>342</sup> In parallelo, è essenziale sviluppare campagne di sensibilizzazione e formazione rivolte ai datori di lavoro e ai lavoratori per smantellare pregiudizi e stereotipi razziali, promuovendo una cultura aziendale che valorizzi la diversità e l'inclusione come risorse strategiche.<sup>343</sup> La promozione della diversità e dell'inclusione nei luoghi di lavoro richiede anche un impegno da parte delle istituzioni educative per preparare i futuri lavoratori a operare in contesti multiculturali, attraverso *curricula* che

---

<sup>337</sup> *Ibid.*

<sup>338</sup> *Ivi*, pp. 29-31.

<sup>339</sup> *Ibid.*

<sup>340</sup> A. Van der Vleuten, *The price of gender equality: Member states and governance in the European Union*, Routledge, Londra, 2016, pp. 1 ss.

<sup>341</sup> *Ivi*, pp. 12-15.

<sup>342</sup> *Ivi*, pp. 16-18.

<sup>343</sup> S. Fredman, *Emerging from the shadows: Substantive equality and article 14 of the European convention on human rights*, in *Human Rights Law Review*, 2016, pp. 273 ss.

includano l'educazione interculturale e la formazione sulle competenze sociali e comunicative necessarie per gestire la diversità.<sup>344</sup> Infine, è cruciale incoraggiare e facilitare il dialogo e la collaborazione tra le parti sociali, le organizzazioni non governative, le associazioni di minoranze etniche e le istituzioni pubbliche, al fine di costruire partenariati solidi e duraturi che possano supportare l'implementazione e il monitoraggio delle politiche di inclusione lavorativa.<sup>345</sup>

### **3.4. La parità di trattamento occupazionale tra uomo e donna**

La parità di trattamento occupazionale tra uomini e donne è un principio fondamentale e un obiettivo chiave delle politiche sociali dell'Unione Europea, che si riflette nell'ampio *corpus* di normative e direttive sviluppate e implementate nel corso degli anni. Queste misure legislative sono state concepite per affrontare e smantellare le disparità di genere nei luoghi di lavoro e nella società in generale, promuovendo un ambiente lavorativo equo e inclusivo che rispetti e valorizzi le differenze individuali e contribuisca alla realizzazione personale e professionale di tutti i cittadini europei.

Tra le iniziative più significative vi è la Direttiva 2023/970<sup>346</sup> sulla parità di retribuzione, che affronta direttamente uno dei problemi più persistenti e diffusi relativi alla parità di genere: il divario retributivo di genere. Questa direttiva stabilisce il principio fondamentale che per lavoro di pari valore deve essere garantita pari retribuzione, indipendentemente dal genere. Nonostante i progressi compiuti, il divario retributivo tra uomini e donne rimane una sfida ostinata, influenzato da una serie di fattori complessi che includono stereotipi di genere radicati, segregazione occupazionale e differenze nelle traiettorie di carriera e nelle responsabilità familiari. L'efficace attuazione della Direttiva sulla parità di retribuzione richiede un impegno costante da parte degli Stati membri, delle parti sociali e delle istituzioni dell'Unione Europea, nonché l'adozione di misure specifiche, come audit retributivi obbligatori per le imprese, maggior trasparenza nelle politiche salariali e meccanismi di ricorso efficaci per i lavoratori che subiscono discriminazioni.

Inoltre, la promozione della parità di trattamento occupazionale tra uomini e donne non è solo una questione di giustizia sociale o di conformità legale ma una condizione essenziale per lo sviluppo sostenibile, la crescita economica e il benessere sociale dell'Unione Europea. Investire nella parità di genere significa investire nel potenziale umano, nella diversità e nell'innovazione, elementi che sono fondamentali per affrontare le sfide del presente e del futuro, garantendo che l'Unione Europea rimanga una comunità vibrante, resiliente e inclusiva.<sup>347</sup>

---

<sup>344</sup> *Ivi*, pp. 278-281.

<sup>345</sup> *Ivi*, pp. 282-284.

<sup>346</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione Europea n. 2023/970 del 10 maggio 2023 relativa al rafforzamento dell'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione.

<sup>347</sup> *Ibid.*

Parallelamente, la Direttiva 2019/1158<sup>348</sup> sulla conciliazione tra vita professionale e vita privata per i genitori e i *caregiver* rappresenta un altro pilastro fondamentale della strategia dell'Unione Europea per promuovere la parità di genere nel mondo del lavoro. Questa direttiva mira a migliorare l'accesso a misure di conciliazione, come il congedo parentale, il congedo di paternità e il congedo per prestare assistenza, e incoraggia una distribuzione più equa delle responsabilità di cura tra uomini e donne. Al fine di facilitare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e promuovere una maggiore equità di genere nelle decisioni relative alla carriera e alla famiglia, la direttiva stabilisce standard minimi per i congedi e introduce disposizioni per promuovere una maggiore flessibilità nel lavoro, come il diritto di richiedere orari di lavoro flessibili per i genitori e i *caregiver*.

Queste direttive, insieme ad altre iniziative legislative e programmatiche, costituiscono gli strumenti attraverso i quali l'Unione Europea cerca di realizzare il suo impegno verso la parità di genere e la non discriminazione. Tuttavia, la piena realizzazione di questi obiettivi richiede, da un lato, un cambiamento culturale profondo, la sensibilizzazione e l'educazione continua per smantellare gli stereotipi di genere e promuovere valori di equità e inclusione e, dall'altro, il monitoraggio e la valutazione regolari dell'efficacia delle politiche implementate, per identificare le lacune e le aree che necessitano di ulteriori interventi.

Le politiche sociali dell'Unione Europea hanno sempre posto una particolare enfasi sulla promozione dell'uguaglianza di genere nel mercato del lavoro, riconoscendo come essenziale il superamento del divario di genere per garantire uno sviluppo economico e sociale equilibrato e sostenibile. A tal fine, l'Unione ha implementato una serie di iniziative e programmi specificamente orientati a sostenere l'occupazione femminile, a fornire opportunità di formazione e *mentoring*, e a creare reti di supporto professionale per le donne. Queste misure si sono rivelate strumenti cruciali non solo per affrontare le disparità esistenti, ma anche per valorizzare il potenziale delle donne in tutti i settori dell'economia e della società.<sup>349</sup>

Un elemento centrale di questa strategia è rappresentato dai progetti di "*mentoring*", che mirano a offrire alle donne le competenze, la fiducia e le reti necessarie per avanzare nella loro carriera professionale beneficiando dell'esperienza e della guida di professionisti esperti, che le aiutano a navigare le sfide del mondo del lavoro, a identificare opportunità di crescita e a sviluppare strategie efficaci per raggiungere i loro obiettivi professionali.<sup>350</sup> Questi progetti non solo forniscono un supporto individuale, ma contribuiscono anche a «creare una cultura aziendale più inclusiva e

---

<sup>348</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione Europea n. 2019/1158 del 20 giugno 2019 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la Direttiva del Consiglio dell'Unione Europea n. 2010/18.

<sup>349</sup> F. Attinà & G. Natalicchi, *L'Unione Europea. Governo, Istituzioni e Politiche*, Il mulino, Bologna, 2010, pp. 3 ss.

<sup>350</sup> *Ivi*, pp. 100-104.

sensibile alle questioni di genere, promuovendo la diversità e l'uguaglianza come valori fondamentali nel contesto lavorativo».<sup>351</sup>

Parallelamente, le reti di supporto professionale per le donne rappresentano un altro pilastro fondamentale delle politiche dell'Unione Europea volte a ridurre il divario di genere. Queste reti offrono uno spazio sicuro dove le donne possono condividere esperienze, sfide e successi, ricevendo al contempo supporto, consigli e motivazione da parte di altre donne che hanno affrontato situazioni simili. Le reti di supporto agiscono come “catalizzatori per l'*empowerment* femminile”, facilitando lo scambio di informazioni, l'accesso a risorse e opportunità, e la costruzione di relazioni professionali solide che possono aprire nuove vie per la carriera e lo sviluppo personale.<sup>352</sup> Queste iniziative sono integrate da una serie di programmi di formazione professionale, che mirano a equipaggiare le donne con le competenze necessarie per competere efficacemente nel mercato del lavoro. Tali programmi sono spesso focalizzati su settori in rapida evoluzione, come la tecnologia, l'ingegneria e le scienze, dove le donne sono tradizionalmente sottorappresentate. Attraverso la formazione specifica e l'aggiornamento professionale, l'Unione Europea si propone di colmare il divario di competenze di genere, incentivando una maggiore partecipazione femminile in campi ad alto potenziale di crescita e innovazione.<sup>353</sup>

Il sostegno all'occupazione femminile e la riduzione del divario di genere nel mercato del lavoro richiedono un approccio che tenga conto delle molteplici barriere che le donne possono incontrare nel corso della loro vita professionale. Pertanto, le politiche e le iniziative dell'Unione Europea sono progettate per affrontare non solo le questioni legate all'accesso al lavoro e alla progressione di carriera, ma anche sfide più ampie come la conciliazione tra vita professionale e vita privata. La direttiva sulla conciliazione tra vita professionale e vita privata per i genitori e i caregiver ne è un esempio, mirando a creare condizioni più favorevoli per un equilibrio tra responsabilità lavorative e familiari, una questione che incide significativamente sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro.<sup>354</sup>

Attraverso queste iniziative, l'Unione Europea si impegna a creare un ambiente lavorativo più equo e inclusivo, dove le donne possono realizzare appieno il loro potenziale professionale e contribuire in modo significativo allo sviluppo economico e sociale. La promozione dell'uguaglianza di genere nel lavoro non solo rappresenta un obiettivo etico fondamentale, ma è anche una strategia cruciale per «stimolare l'innovazione, aumentare la produttività e costruire società più resilienti e coese».<sup>355</sup>

---

<sup>351</sup> *Ibid.*

<sup>352</sup> *Ivi*, pp. 112-115.

<sup>353</sup> M. Rossilli, *La povertà delle donne nell'Unione Europea*, in *Storia delle donne*, 2017, pp. 39 ss.

<sup>354</sup> *Ivi*, pp. 45-48.

<sup>355</sup> *Ivi*, pp. 50-51.

Nonostante i significativi progressi compiuti nell'ambito delle politiche sociali dell'Unione Europea per promuovere la parità di trattamento occupazionale tra uomini e donne, persistono sfide strutturali che ostacolano il raggiungimento di una piena uguaglianza nel mercato del lavoro. Il divario retributivo di genere e la segregazione occupazionale rappresentano due delle problematiche più radicate e complesse da affrontare, riflettendo una serie di fattori socioeconomici, culturali e istituzionali che continuano a influenzare le dinamiche di genere nell'ambito lavorativo.<sup>356</sup> La necessità di superare queste disparità non è soltanto una questione di giustizia sociale e di diritti, ma è anche cruciale per lo sviluppo economico sostenibile e per la costruzione di una società più equa e inclusiva.<sup>357</sup> Il divario retributivo di genere, che indica la differenza percentuale media tra la retribuzione oraria degli uomini e quella delle donne, rimane una manifestazione evidente delle disuguaglianze di genere nel lavoro. Questo divario non solo riflette le differenze salariali per lo stesso lavoro o per lavori di pari valore, ma è anche il risultato di una complessità di fattori quali la “segregazione verticale e orizzontale” nel mercato del lavoro, le interruzioni di carriera legate a responsabilità familiari, e la minore presenza femminile in posizioni di *leadership* e in settori economicamente più remunerativi.<sup>358</sup> Per affrontare efficacemente il divario retributivo è necessario adottare politiche volte a promuovere la partecipazione femminile in settori ad alta remunerazione, a incentivare una maggiore condivisione delle responsabilità familiari e di cura tra i generi, e a rafforzare la trasparenza salariale nelle organizzazioni.<sup>359</sup>

Analogamente, la segregazione occupazionale, che descrive la concentrazione di uomini e donne in differenti professioni, settori economici e livelli occupazionali, continua a essere una delle principali barriere alla realizzazione di una piena parità di trattamento occupazionale.<sup>360</sup> La “segregazione orizzontale” vede le donne sovrarappresentate in settori come l'educazione, la sanità e i servizi sociali, spesso caratterizzati da minori retribuzioni e minori opportunità di progressione di carriera, mentre la “segregazione verticale” impedisce alle donne di accedere a posizioni di alto livello decisionale e di *leadership*.<sup>361</sup> Superare la segregazione occupazionale richiede un approccio sistematico che promuova la diversificazione delle scelte educative e professionali di ragazze e ragazzi, elimini gli stereotipi di genere legati al mondo del lavoro, e implementi politiche attive di mercato del lavoro che favoriscano l'equilibrio di genere in tutti i settori e a tutti i livelli.<sup>362</sup>

---

<sup>356</sup> P. Donati, R. Prandini, *Mondo del lavoro. Un Piano di politiche familiari*, Milano, FrancoAngeli, 2008, pp. 516. Già da alcuni anni l'Unione Europea ha inserito all'interno della propria agenda obiettivi di promozione di politiche e interventi di conciliazione tra famiglia e lavoro, in *Sociologia e politiche sociali*, 2009, pp. 111 ss.

<sup>357</sup> *Ibid.*

<sup>358</sup> *Ivi*, pp. 114-118.

<sup>359</sup> *Ibid.*

<sup>360</sup> *Ivi*, pp. 120-122.

<sup>361</sup> *Ibid.*

<sup>362</sup> *Ivi*, pp. 120-122.

Le prospettive future per affrontare queste sfide si fondano sulla capacità dell'Unione Europea di integrare la parità di genere come principio trasversale in tutte le politiche e le iniziative di occupazione e sociale. Questo implica un rafforzamento delle normative esistenti in materia di parità di trattamento e la promozione di nuove iniziative legislative che possano incidere concretamente sulle dinamiche di genere nel mercato del lavoro. Allo stesso tempo, è fondamentale che gli Stati membri si impegnino attivamente nell'attuazione di queste politiche, attraverso l'adozione di strategie nazionali che riflettano le specificità del contesto locale e che siano supportate da un monitoraggio efficace e da meccanismi di valutazione dell'impatto.<sup>363</sup> Inoltre, la collaborazione tra il settore pubblico, il settore privato e la società civile è cruciale per generare un cambiamento culturale profondo che possa sfidare e modificare le norme sociali e le pratiche discriminatorie che perpetuano le disuguaglianze di genere. Questo include il sostegno alle imprese per l'adozione di politiche di parità di genere, l'incoraggiamento di pratiche lavorative flessibili e inclusive, e il rafforzamento del dialogo sociale tra i partner lavorativi per affrontare le questioni di genere in modo costruttivo e collaborativo.<sup>364</sup>

La promozione della parità di trattamento occupazionale tra uomini e donne rimane dunque un obiettivo fondamentale per l'Unione Europea, che richiede un impegno continuo e congiunto di tutti gli attori coinvolti. Attraverso l'implementazione di politiche efficaci e innovative, l'Unione Europea può continuare a fare progressi significativi verso l'eliminazione delle disparità di genere, contribuendo non solo al benessere e all'*empowerment* delle donne, ma anche alla realizzazione di una società più giusta, inclusiva e prospera.<sup>365</sup>

### **3.5. La parità di trattamento previdenziale tra uomo e donna**

Il quadro normativo dell'Unione Europea che sostiene la parità di trattamento previdenziale tra uomini e donne si basa su una serie di direttive e regolamenti che mirano a eliminare le disparità di genere nei sistemi pensionistici, assicurando che uomini e donne ricevano un trattamento equo in termini di diritti pensionistici. Questo impegno riflette la consapevolezza che la parità di genere nei diritti pensionistici è cruciale per combattere la povertà in età avanzata, soprattutto tra le donne, e per promuovere la giustizia sociale e l'uguaglianza di opportunità all'interno dell'Unione.

La Direttiva 79/7/CEE del Consiglio del 19 dicembre 1978 relativa all'applicazione progressiva del principio della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di sicurezza sociale rappresenta la

---

<sup>363</sup> G. Esping-Andersen, *Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo*, in *Stato e mercato*, 2005, pp. 181 ss.

<sup>364</sup> *Ivi*, pp. 190-194.

<sup>365</sup> *Ivi*, pp. 198-201



pietra miliare del quadro normativo in questo ambito.<sup>366</sup> Questa stabilisce il principio secondo cui «non deve esserci discriminazione basata sul sesso in relazione ai programmi di sicurezza sociale, inclusi i regimi pensionistici». Specificatamente, la Direttiva copre i diritti pensionistici e prevede che «uomini e donne debbano avere pari accesso ai benefici pensionistici e che i calcoli delle pensioni non debbano discriminare su base sessuale».<sup>367</sup>

Successivamente, la Direttiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativa all'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione) ha consolidato ulteriormente il principio di non discriminazione tra i sessi nel contesto lavorativo, con implicazioni significative anche per i diritti pensionistici.<sup>368</sup> Sebbene si concentri in larga misura sulla parità di trattamento in ambito occupazionale, essa incide indirettamente sui diritti pensionistici poiché garantisce che le «donne abbiano pari opportunità di carriera e di retribuzione», fattori che influenzano direttamente l'accumulo dei diritti pensionistici.<sup>369</sup>

In aggiunta a queste direttive, il Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 sulla coordinazione dei sistemi di sicurezza sociale gioca un ruolo fondamentale nel facilitare la mobilità dei lavoratori all'interno dell'Unione Europea, assicurando che i diritti pensionistici acquisiti in uno Stato membro siano riconosciuti e trasferibili quando un individuo si sposta in un altro Stato membro.<sup>370</sup> Questo regolamento, pur non trattando specificamente la questione della parità di genere, contribuisce indirettamente alla parità di trattamento previdenziale garantendo che le carriere lavorative transnazionali, che possono essere più comuni tra le donne a causa di dinamiche familiari o professionali, «non comportino una penalizzazione nei diritti pensionistici».<sup>371</sup> Nonostante l'esistenza di questo solido quadro normativo, la piena realizzazione della parità di trattamento previdenziale tra uomini e donne affronta diversi ostacoli. Le differenze nella carriera lavorativa, come le interruzioni per la maternità o la cura di familiari, il lavoro part-time e i contratti atipici, che sono statisticamente più comuni tra le donne, possono portare a disparità nei diritti pensionistici accumulati. Inoltre, la valutazione dei periodi di assenza dal lavoro dovuti a

---

<sup>366</sup> Direttiva del Consiglio dell'Unione Europea n. 79/7 del 19 dicembre 1978 relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale

<sup>367</sup> *Ibid.*

<sup>368</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione Europea n. 2006/54 del 5 luglio 2006 relativa all'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione)

<sup>369</sup> *Ibid.*

<sup>370</sup> Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 883/2004 del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (Testo rilevante ai fini del SEE e per la Svizzera).

<sup>371</sup> *Ibid.*

responsabilità di cura deve essere affrontata in modo che non penalizzi le donne nel calcolo delle loro pensioni.<sup>372</sup>

Per superare queste sfide, è necessario non solo un'attuazione più rigorosa delle direttive esistenti ma anche lo sviluppo di nuove politiche che tengano conto delle realtà lavorative in evoluzione e dei cambiamenti demografici. Le strategie future potrebbero includere l'introduzione di misure per il riconoscimento dei periodi di cura nei calcoli pensionistici, l'adattamento dei sistemi pensionistici alle carriere non lineari e la promozione di regimi pensionistici complementari che offrano opportunità di accumulo pensionistico aggiuntive.<sup>373</sup> Inoltre, l'impatto delle politiche e delle misure adottate per garantire la parità di trattamento previdenziale tra uomini e donne nell'Unione Europea è stato significativo, sebbene permangano differenze sostanziali tra i generi. La valutazione di questi progressi e delle persistenze di disparità richiede un'analisi dettagliata che consideri i vari strati di intervento legislativo, le iniziative politiche, e le pratiche amministrative adottate dagli Stati membri sotto l'egida delle direttive europee.<sup>374</sup>

La sopracitata Direttiva 79/7/CEE ha costituito un passo fondamentale verso l'eliminazione delle disparità di genere nei sistemi di sicurezza sociale, compresi i sistemi pensionistici imponendo agli Stati membri di applicare il principio di parità di trattamento per uomini e donne in materia di sicurezza sociale, che include le pensioni.<sup>375</sup> In seguito all'implementazione di questa direttiva, gli Stati membri hanno intrapreso una revisione dei loro sistemi pensionistici per assicurare che le disposizioni basate sul genere, come l'età pensionabile diversa per uomini e donne e il calcolo delle prestazioni che potrebbe svantaggiare le donne, fossero modificate in linea con i principi di parità di trattamento. Nonostante questi sforzi legislativi, le donne continuano a ricevere pensioni significativamente inferiori a quelle degli uomini nell'Unione Europea, con un divario pensionistico di genere che, secondo le stime di Eurostat, rimane considerevole.<sup>376</sup> Questa disparità è attribuibile a una serie di fattori che vanno oltre le discriminazioni dirette, includendo le interruzioni di carriera legate alla maternità o alla cura di familiari, la maggiore probabilità per le donne di lavorare part-time o in contratti precari, e la concentrazione femminile in settori a bassa retribuzione.<sup>377</sup>

Le iniziative per contrastare queste dinamiche e promuovere la parità di trattamento previdenziale hanno incluso la promozione di politiche di flessibilità lavorativa, il sostegno all'accesso

---

<sup>372</sup> J. Le Grand, *The strategy of equality: redistribution and the social services*, Routledge, Londra, 2018, pp. 1 ss.

<sup>373</sup> *Ivi*, pp. 4-7.

<sup>374</sup> *Ivi*, pp. 9-11.

<sup>375</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione Europea n. 79/7 del 19 dicembre 1978 relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale

<sup>376</sup> [https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/divario\\_di\\_genere\\_nelle\\_pensioni\\_al\\_40%,\\_ecco\\_cosa\\_fa\\_il\\_Parlamento\\_Europeo\\_per\\_rimuoverlo](https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/divario_di_genere_nelle_pensioni_al_40%,_ecco_cosa_fa_il_Parlamento_Europeo_per_rimuoverlo).

<sup>377</sup> M. Falsone, *La discriminazione della lavoratrice part time in ambito previdenziale: le lacune dell'ordinamento UE in materia di lavoro non standard colmate dal divieto di discriminazione di genere*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2018, pp. 1 ss.

all'assistenza all'infanzia e alle cure a lungo termine per ridurre la necessità di interruzioni di carriera, e l'introduzione di misure di credito per i periodi di assenza dal lavoro dovuti alla cura di familiari nel calcolo dei diritti pensionistici. Tuttavia, l'efficacia di tali misure varia significativamente tra gli Stati membri a seconda delle specifiche configurazioni dei loro sistemi di sicurezza sociale e del mercato del lavoro.<sup>378</sup>

L'impegno dell'Unione Europea per la parità di trattamento previdenziale si è ulteriormente evoluto con l'introduzione di strumenti quali il Pilastro europeo dei diritti sociali, che enfatizza il diritto a una pensione adeguata che permetta una vita dignitosa in vecchiaia.<sup>379</sup> L'adozione dello stesso rappresenta un riconoscimento dell'importanza di sistemi pensionistici equi e sostenibili che non discriminino basandosi sul genere.<sup>380</sup> In parallelo, la strategia Europa 2020 e le sue iniziative successive hanno cercato di affrontare la questione dell'invecchiamento della popolazione e delle sue implicazioni per i sistemi di sicurezza sociale, ponendo l'accento sulla necessità di aumentare l'occupazione femminile e di garantire percorsi di carriera ininterrotti per le donne come mezzo per ridurre il divario pensionistico di genere.<sup>381</sup> Tuttavia, per realizzare pienamente la parità di trattamento previdenziale tra uomini e donne, è necessario un impegno continuo e rinnovato. Questo include non solo l'attuazione e il monitoraggio delle politiche esistenti ma anche l'esplorazione di nuove soluzioni per affrontare le radici strutturali delle disparità di genere nel mercato del lavoro e nei sistemi pensionistici. Le future strategie dovrebbero concentrarsi sull'integrazione di una prospettiva di genere in tutte le politiche di occupazione e previdenziali, sull'eliminazione delle penalizzazioni per le carriere part-time o interrotte e sulla promozione di una cultura che valorizzi equamente il lavoro di cura, spesso svolto da donne, nel calcolo dei diritti pensionistici.<sup>382</sup>

I fattori richiamati, combinati con la trasformazione digitale e l'evoluzione dei modelli lavorativi, creano una serie di sfide che richiedono risposte politiche innovative per garantire che i sistemi pensionistici rimangano sia giusti che “finanziariamente sostenibili”<sup>383</sup>

L'invecchiamento della popolazione ha infatti implicazioni dirette per i sistemi pensionistici poiché un numero maggiore di individui entra nell'età pensionabile, mentre la forza lavoro che contribuisce finanziariamente a questi sistemi si riduce. Questo squilibrio mette sotto pressione i sistemi pensionistici basati sul “metodo di ripartizione”, comuni in molti Stati membri, dove le pensioni vengono finanziate tramite i contributi dei lavoratori attuali.<sup>384</sup> Per le donne oltretutto, l'impatto

---

<sup>378</sup> *Ivi*, pp. 5-7.

<sup>379</sup> <sup>379</sup> C. A. Reich, *Individual rights and social welfare: the emerging legal issues*, Routledge, Londra, 2020, pp. 255 ss.

<sup>380</sup> *Ibid.*

<sup>381</sup> *Ivi*, pp. 260-262.

<sup>382</sup> *Ivi*, pp. 264-267.

<sup>383</sup> J. Le Grand, *The strategy of equality: redistribution and the social services*, Routledge, Londra, 2018, pp. 1 ss.

<sup>384</sup> *Ibid.*

dell'invecchiamento della popolazione è particolarmente significativo poiché tendono a vivere più a lungo degli uomini, aumentando il rischio di povertà in età avanzata, soprattutto se le pensioni non sono sufficienti a coprire le necessità di un periodo di pensionamento più lungo.<sup>385</sup>

Parallelamente, il cambiamento nel mondo del lavoro, inclusa la digitalizzazione e l'emergere di nuove forme di impiego, come il lavoro autonomo e il lavoro a piattaforma, presenta sfide ulteriori. Queste nuove forme di lavoro spesso non offrono la stessa protezione e i benefici pensionistici del lavoro tradizionale, potendo influenzare negativamente l'accumulo dei diritti pensionistici, in particolare per le donne, che sono sovrarappresentate in forme di lavoro atipiche o part-time. La combinazione di carriere lavorative frammentate, retribuzioni inferiori e maggiori periodi di assenza dal lavoro per motivi di cura contribuisce a esacerbare il divario pensionistico di genere.<sup>386</sup>

Una delle proposte per migliorare la sostenibilità dei sistemi pensionistici di fronte all'invecchiamento della popolazione è «l'adattamento dell'età pensionabile all'aspettativa di vita».<sup>387</sup> Tuttavia, tale misura deve essere implementata con attenzione per non penalizzare ulteriormente le donne, che già affrontano divari pensionistici significativi. È pertanto cruciale che le riforme pensionistiche considerino meccanismi di flessibilità che permettano agli individui, e in particolare alle donne, di scegliere il momento più opportuno per il pensionamento, tenendo conto delle loro specifiche circostanze lavorative e di cura.<sup>388</sup>

Inoltre, l'adeguamento dei sistemi pensionistici alle nuove forme di lavoro richiede politiche che garantiscano l'inclusione di lavoratori autonomi e di coloro che sono impiegati in lavori atipici nei sistemi di sicurezza sociale. Questo potrebbe includere la creazione di sistemi contributivi flessibili e accessibili per i lavoratori non tradizionali, «assicurando che ogni forma di lavoro contribuisca all'accumulo dei diritti pensionistici».<sup>389</sup>

Infine, per combattere il divario pensionistico di genere e promuovere una maggiore equità, è fondamentale riconoscere e valorizzare il lavoro di cura non retribuito, spesso svolto dalle donne. Questo potrebbe tradursi nell'introduzione di crediti pensionistici per i periodi di cura, garantendo che queste attività siano riconosciute come “contributi validi” ai sistemi pensionistici.<sup>390</sup>

---

<sup>385</sup> *Ivi*, pp. 2-3

<sup>386</sup> *Ivi*, pp. 4-6.

<sup>387</sup> R. Hadley, S. Hatch, *Social welfare and the failure of the state: Centralised social services and participatory alternatives*, Routledge, Londra, 2018, pp. 1 ss.

<sup>388</sup> *Ibid.*

<sup>389</sup> *Ivi*, pp. 7-11.

<sup>390</sup> *Ivi*, pp. 13-14.

## Capitolo 4

### Libera circolazione dei lavoratori

#### 4.1. Gli articoli 45-48 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

Nel quadro dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea, gli articoli 45-48 TFUE<sup>391</sup> rappresentano le pietre angolari della normativa che regola la libera circolazione dei lavoratori tra gli Stati membri, creando un sistema integrato che facilita l'esercizio di tale diritto fondamentale. Questi articoli mirano a promuovere un'area di mobilità lavorativa senza frontiere interne, in cui ogni cittadino dell'UE possiede la facoltà di stabilirsi per motivi professionali in uno Stato membro diverso da quello di origine, senza incontrare ostacoli legali o discriminazioni basate sulla nazionalità. Il principio di libera circolazione dei lavoratori, così come delineato da questi articoli, si configura come un meccanismo essenziale per il rafforzamento dell'integrazione economica e sociale all'interno dell'Unione, contribuendo significativamente alla costruzione di un mercato del lavoro unico e flessibile.<sup>392</sup>

La normativa stabilisce un quadro giuridico che non solo consente ai lavoratori di cercare e accettare impieghi in uno Stato membro diverso dal proprio, ma garantisce anche il diritto di risiedere in tale Stato per motivi lavorativi, eliminando ogni forma di discriminazione basata sulla nazionalità rispetto all'accesso all'impiego, alla retribuzione e ad altre condizioni di lavoro. Questa tutela giuridica comprende la possibilità di beneficiare di tutti i diritti sociali e fiscali paragonabili a quelli dei cittadini del paese ospitante, sancendo un trattamento equo e paritario che facilita l'integrazione dei lavoratori migranti nel tessuto sociale ed economico del Paese di accoglienza.<sup>393</sup>

Le disposizioni contenute negli articoli 45-48 TFUE mirano altresì a superare gli ostacoli giuridici e burocratici che possono frenare la mobilità lavorativa all'interno dell'UE. Ciò comporta l'adozione di misure volte a semplificare le procedure amministrative e a garantire il riconoscimento reciproco

---

<sup>391</sup> Il comma 1 dell'articolo 45 TFUE specifica che ad ogni cittadino dell'Unione, all'interno degli Stati membri viene riconosciuto il diritto di soggiornare e circolare liberamente, mentre il comma 2 specifica come tale diritto può essere riconosciuto anche a cittadini di Stati terzi, purchè «risiedano legalmente nel territorio di uno Stato membro».

Il comma 1 dell'articolo 46 TFUE specifica che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale stabiliscono, mediante direttive o regolamenti, le misure necessarie per attuare la libera circolazione dei lavoratori, quale è definita dall'articolo 45.

Il comma 1 dell'articolo 47 TFUE specifica che gli Stati membri favoriscono, nel quadro di un programma comune, gli scambi di giovani lavoratori.

Il comma 1 dell'articolo 48 TFUE specifica che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano 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 dipendenti e autonomi e ai loro aventi diritto.

<sup>392</sup> N. Rogers, R. Scannell & J. Walsh, *Free movement of persons in the enlarged European Union*, Sweet & Maxwell, Londra, 2012, pp. 7-9.

<sup>393</sup> *Ivi*, pp. 13-15.

delle qualifiche professionali tra gli Stati membri, elementi cruciali per facilitare l'accesso ai mercati del lavoro nazionali e per promuovere una concorrenza leale tra i lavoratori. Questo quadro normativo è supportato da un insieme di politiche e strumenti attuativi, tra cui la rete *EURES*, che fornisce servizi di «informazione, consulenza e collocamento lavorativo transfrontaliero», contribuendo in modo sostanziale alla realizzazione pratica del diritto di libera circolazione.<sup>394</sup>

La normativa sulla libera circolazione dei lavoratori riflette l'ambizione dell'Unione Europea di «eliminare le barriere alla mobilità lavorativa» e di «promuovere un'equa distribuzione delle opportunità di lavoro tra i cittadini UE» riconoscendo la mobilità lavorativa come uno strumento fondamentale per la realizzazione del potenziale economico dell'Unione.<sup>395</sup> Questo approccio si basa sulla convinzione che una maggiore mobilità dei lavoratori possa contribuire significativamente alla riduzione delle disparità regionali in termini di occupazione e crescita economica, favorendo l'allocazione ottimale delle risorse umane all'interno del mercato interno.<sup>396</sup>

Per quanto concerne le misure normative e le politiche di supporto alla libera circolazione dei lavoratori, queste sono soggette a un costante processo di valutazione e aggiornamento, al fine di rispondere efficacemente alle sfide emergenti nel contesto del mercato del lavoro europeo. Ciò include l'adattamento alle nuove forme di lavoro, l'integrazione dei lavoratori provenienti dai nuovi Stati membri e la gestione delle dinamiche demografiche che influenzano la domanda e l'offerta di lavoro all'interno dell'Unione. La capacità dell'UE di mantenere un quadro normativo flessibile e reattivo, capace di sostenere la libera circolazione dei lavoratori in un contesto economico e sociale in continua evoluzione, rappresenta un elemento chiave per il successo della politica di mobilità lavorativa e per il raggiungimento degli obiettivi di crescita e coesione sociale dell'Unione.<sup>397</sup>

In questo contesto, la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione Europea, così come delineata dagli articoli 45-48 del TFUE, si manifesta come un principio fondamentale che sostiene l'ideale di un'Europa unita, nella quale la mobilità dei cittadini contribuisce attivamente al progresso economico e sociale, alla coesione territoriale e alla solidarietà tra gli Stati membri. La realizzazione piena e efficace di questo principio richiede un impegno costante da parte delle istituzioni UE e degli Stati membri, volto a superare le barriere esistenti e a promuovere un ambiente favorevole alla libera circolazione dei lavoratori, in linea con gli obiettivi di integrazione e inclusione che stanno al cuore del progetto europeo.<sup>398</sup>

---

<sup>394</sup> M. Cremona, *Citizens of Third Countries: movement and employment of migrant workers within the European Union. Legal Issues of Eur*, in *Integration*, 1995, pp. 87-88.

<sup>395</sup> *Ivi*, pp. 89-90.

<sup>396</sup> *Ivi*, pp. 90-91.

<sup>397</sup> K. Fløistad & K. Fløistad, *Free Movement of Persons and Articles 45, 48 and 21 TFEU and Articles 28 and 29 EEA*, in *The EEA Agreement in a Revised EU Framework for Welfare Services*, 2018, pp. 89 ss.

<sup>398</sup> *Ivi*, pp. 91-93.

Entrando più nello specifico, si può considerare l'articolo 45 del TFUE una pietra miliare del diritto comunitario, essendo dedicato alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione Europea. Questa disposizione sancisce il diritto per i cittadini di tutti gli Stati membri di cercare impiego, lavorare, stabilirsi e permanere liberamente in qualsiasi altro Stato membro, prescrivendo l'abolizione di ogni discriminazione basata sulla nazionalità in relazione all'impiego, alla retribuzione e ad altre condizioni di lavoro. Il principio di non discriminazione, fulcro di questa normativa, si concretizza nel riconoscimento e nell'assicurazione che un lavoratore proveniente da uno Stato membro sia trattato allo stesso modo dei lavoratori nazionali nell'ambito dell'accesso al lavoro, delle condizioni di lavoro e di tutti i diritti sociali e fiscali connessi all'impiego.<sup>399</sup>

A tal proposito, la giurisprudenza della CGUE ha ampiamente interpretato la portata dell'articolo 45 TFUE, estendendo il concetto di lavoratore a ogni persona che svolga un'attività, retribuita o meno, in maniera reale e effettiva sotto la direzione di un'altra persona. Questa interpretazione ampia mira a garantire la tutela dei diritti dei lavoratori migranti, riconoscendo loro non solo la libertà di movimento ma anche «l'accesso a un ambiente lavorativo equo e privo di discriminazioni».<sup>400</sup> La Corte ha altresì sottolineato che le restrizioni alla libera circolazione dei lavoratori sono ammesse solo sotto strette condizioni e devono essere giustificate da “ragioni imperative di interesse generale”, come la pubblica sicurezza, l'ordine pubblico o la salute pubblica, applicandosi in modo proporzionale al fine da raggiungere.<sup>401</sup>

Il concetto di parità di trattamento si estende oltre l'accesso all'impiego e comprende la retribuzione, le condizioni di lavoro, l'accesso alla formazione professionale, la sicurezza sociale, i vantaggi sociali e fiscali e l'assistenza erogata dagli uffici di collocamento. La normativa europea in materia, supportata dalle direttive di attuazione e dai regolamenti, mira a rimuovere gli ostacoli alla mobilità lavorativa e a facilitare l'integrazione dei lavoratori migranti nei mercati del lavoro degli Stati membri di accoglienza. Il sostegno alla libera circolazione dei lavoratori si manifesta anche attraverso strumenti pratici come il portale *EURES*, che offre servizi di ricerca di lavoro e di reclutamento a livello europeo, e il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale per garantire che i lavoratori non perdano i diritti previdenziali quando si spostano all'interno dell'Unione.<sup>402</sup>

La dimensione della libera circolazione dei lavoratori si colloca in un contesto più ampio di integrazione europea, contribuendo alla realizzazione del mercato interno e al rafforzamento della coesione sociale ed economica tra gli Stati membri. La libera circolazione dei lavoratori, pertanto,

---

<sup>399</sup> A. Tryfonidou, *Article 45 [Free Movement of Workers] (ex-Article 39 TEC)*, in *Treaty on the Functioning of the European Union—A Commentary: Volume I: Preamble, Articles 1-89*, 2021, pp. 959 ss.

<sup>400</sup> *Ivi*, pp. 970-972

<sup>401</sup> *Ibid.*

<sup>402</sup> C. Barnard & A. Ludlow, *Free movement of services, migration and Leaving the EU*, in *National Institute Economic Review*, 2016, pp. 23-30.

non si limita alla dimensione economica, ma assume una valenza politica e sociale, promuovendo l'integrazione europea e contribuendo al «rafforzamento dell'identità europea» attraverso la condivisione di valori comuni, quali la solidarietà, la non discriminazione e la parità di opportunità.<sup>403</sup> Nell'ambito del quadro normativo delineato dagli articoli 45-48 del TFUE, l'ampiezza dei diritti attribuiti ai lavoratori in termini di libera circolazione si coniuga con l'istituzione di specifiche restrizioni e condizioni volte a regolare tale libertà. Questo equilibrio tra libertà e restrizione emerge chiaramente nell'analisi delle disposizioni legate all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica e alla salute pubblica, così come nel riconoscimento delle qualifiche professionali, considerati quindi componenti essenziali per l'esercizio dei diritti connessi alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione Europea.<sup>404</sup>

Occorre considerare però che restrizioni alla libera circolazione possono essere giustificate per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica e salute pubblica, incontrando quindi la necessità di bilanciare i diritti individuali dei lavoratori con gli interessi collettivi degli Stati membri. Tale prerogativa, sancita dagli articoli in questione, consente agli Stati membri di adottare misure restrittive nei confronti di cittadini di altri Stati membri in circostanze eccezionali, a patto che tali misure siano “proporzionate e necessarie” per la tutela degli interessi invocati e non costituiscano un mezzo di “discriminazione arbitraria” o un ostacolo mascherato alla libera circolazione.<sup>405</sup>

Il concetto di ordine pubblico viene interpretato in maniera ristretta dalla CGUE, la quale ha stabilito che le misure adottate dagli Stati membri devono rispondere a una minaccia reale e sufficientemente grave che incida sui fondamenti stessi della società. Analogamente, per quanto riguarda la sicurezza pubblica, le restrizioni devono essere direttamente collegate alla prevenzione di minacce alla sicurezza interna o esterna dello Stato membro. In materia di salute pubblica, le misure restrittive possono essere giustificate in presenza di malattie gravi con effetti trasversali sulla comunità, conformemente alle definizioni e ai criteri stabiliti a livello europeo e internazionale.<sup>406</sup>

Oltre alla questione delle restrizioni per ordine pubblico, sicurezza pubblica e salute pubblica, il riconoscimento delle qualifiche professionali rappresenta un altro pilastro fondamentale nel contesto della libera circolazione dei lavoratori. La necessità di armonizzare e riconoscere le qualifiche professionali tra gli Stati membri emerge come condizione indispensabile per permettere ai lavoratori di esercitare appieno i propri diritti di mobilità, garantendo al contempo che le competenze e le abilità professionali siano adeguatamente valutate e riconosciute oltre i confini nazionali. Questo processo

---

<sup>403</sup> *Ivi*, pp. 32-33.

<sup>404</sup> S.B. des Places, *Regulation (EU) 492/2011 on freedom of movement for workers within the Union*, in *International and European Labour Law*, 2018, pp. 785 ss.

<sup>405</sup> *Ivi*, pp. 790-792.

<sup>406</sup> F.R. Dal Pozzo, *Citizenship rights and freedom of movement in the European Union*, Kluwer Law International BV, Londra, 2013, pp. 3 ss.



di riconoscimento si pone l'obiettivo di facilitare l'accesso al mercato del lavoro e di promuovere una competizione leale e qualificata all'interno del mercato unico europeo, riducendo le barriere alla mobilità lavorativa e contribuendo all'integrazione professionale dei cittadini europei.<sup>407</sup>

Per assicurare un'efficace implementazione del riconoscimento delle qualifiche professionali, l'Unione Europea ha adottato specifici strumenti legislativi, come la Direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali, che stabilisce meccanismi e procedure per il riconoscimento reciproco delle qualifiche tra gli Stati membri.<sup>408</sup> Tali meccanismi sono concepiti per essere flessibili e adattabili alle varie professioni e alle specifiche esigenze del mercato del lavoro, promuovendo allo stesso tempo la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità competenti degli Stati membri.<sup>409</sup>

Le istituzioni dell'Unione Europea svolgono un ruolo cruciale nel garantire l'effettiva implementazione e il monitoraggio delle disposizioni contenute negli articoli 45-48 del TFUE, relativi alla libera circolazione dei lavoratori. Tra queste, la Commissione Europea si distingue per il suo impegno attivo nel promuovere la mobilità dei lavoratori e nell'identificare, affrontare e rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena realizzazione di questa libertà fondamentale. Il compito di monitoraggio affidato alla Commissione non si limita alla mera osservazione dell'adempimento degli obblighi da parte degli Stati membri ma si estende alla promozione di iniziative legislative, politiche e pratiche che facilitano la libera circolazione e l'integrazione dei lavoratori all'interno del mercato del lavoro europeo.<sup>410</sup> La Commissione Europea, in qualità di custode dei Trattati, esercita la sua autorità valutando la conformità delle legislazioni nazionali con il diritto dell'UE, avviando procedimenti per infrazione nei confronti degli Stati membri che non rispettano le disposizioni del TFUE relative alla libera circolazione dei lavoratori. Questo meccanismo di *enforcement* si rivela essenziale per assicurare che le normative e le prassi nazionali non creino discriminazioni o ostacoli ingiustificati alla mobilità dei lavoratori all'interno dell'Unione.<sup>411</sup> La Commissione, inoltre, elabora relazioni periodiche che analizzano l'evoluzione del mercato del lavoro europeo e l'impatto delle politiche di mobilità, offrendo una panoramica dettagliata sullo stato di attuazione dei diritti dei lavoratori in materia di libera circolazione e individuando aree che richiedono ulteriori interventi.<sup>412</sup> La Commissione Europea svolge inoltre un'azione propositiva e di supporto attraverso lo sviluppo di strumenti e programmi destinati a facilitare la mobilità lavorativa. Il portale *EURES*, ad esempio, rappresenta uno strumento chiave per l'orientamento e il *matching* tra domanda e offerta di lavoro a

---

<sup>407</sup> *Ivi*, pp. 5-8

<sup>408</sup> *Ivi*, pp. 17-19.

<sup>409</sup> *Ibid.*

<sup>410</sup> H.J. Blanke & S. Mangiameli, *Treaty on the Functioning of the European Union: A Commentary*. Springer, Cham, 2021, pp. 4 ss.

<sup>411</sup> *Ivi*, pp. 4-7.

<sup>412</sup> *Ivi*, pp. 7-9.

livello transfrontaliero, fornendo ai lavoratori e ai datori di lavoro un accesso diretto a informazioni sulle opportunità di impiego, sulle condizioni di vita e di lavoro nei diversi Stati membri e sul riconoscimento delle qualifiche professionali.<sup>413</sup> La Commissione promuove anche la cooperazione tra gli Stati membri per il miglioramento del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, garantendo che i diritti previdenziali dei lavoratori mobili siano preservati e che questi ultimi non subiscano penalizzazioni a causa del loro esercizio della libertà di movimento.<sup>414</sup>

Inoltre, l'azione dell'Unione Europea nel campo della libera circolazione dei lavoratori si estende alla promozione di politiche di inclusione e integrazione che mirano a facilitare l'ingresso dei lavoratori migranti nel mercato del lavoro dello Stato ospitante e a garantire che questi ultimi abbiano accesso alle stesse opportunità di formazione, avanzamento professionale e partecipazione sociale riservate ai cittadini dello Stato membro di accoglienza.<sup>415</sup>

La collaborazione tra le diverse istituzioni dell'UE e il dialogo con gli "attori sociali", come sindacati e associazioni di datori di lavoro, contribuiscono a creare un ambiente favorevole alla mobilità dei lavoratori, alla condivisione delle migliori pratiche e alla realizzazione di politiche efficaci e inclusive.<sup>416</sup>

Infine, la giurisprudenza della CGUE completa il quadro d'azione delle istituzioni dell'UE, interpretando le disposizioni del TFUE relative alla libera circolazione dei lavoratori. Le sentenze della Corte contribuiscono a definire la portata dei diritti dei lavoratori e il campo di applicazione delle possibili restrizioni, garantendo così che la libertà di circolazione sia tutelata in maniera efficace e uniforme all'interno dell'Unione.<sup>417</sup>

Dunque, risulta evidente come il ruolo delle istituzioni dell'Unione Europea nella promozione e nel monitoraggio della libera circolazione dei lavoratori riflette l'importanza attribuita a questa libertà fondamentale nel contesto dell'integrazione europea. Le azioni congiunte della Commissione Europea, del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Corte di Giustizia assicurano la realizzazione di un mercato del lavoro europeo aperto e inclusivo, in cui i lavoratori possano esercitare pienamente i loro diritti di mobilità, contribuendo così alla costruzione di un'Europa più coesa, competitiva e solidale.<sup>418</sup>

---

<sup>413</sup> *Ibid.*

<sup>414</sup> *Ivi*, pp. 10-12.

<sup>415</sup> F.R. Dal Pozzo, *Citizenship rights and freedom of movement in the European Union*, cit., pp. 5-7.

<sup>416</sup> *Ivi*, pp. 9-11.

<sup>417</sup> E. Spaventa, *The free movement of workers in the twenty-first century*, in *The Oxford Handbook of European Union Law*, 2015, pp. 459 ss.

<sup>418</sup> *Ivi*, pp. 470-472.

## 4.2. La nozione di lavoratore secondo la Corte di Giustizia

La definizione di “lavoratore” all’interno del contesto giuridico dell’Unione Europea è stata oggetto di un’ampia interpretazione da parte della CGUE, che ha elaborato criteri dettagliati in merito.<sup>419</sup> Secondo la giurisprudenza consolidata della CGUE, un individuo è considerato lavoratore se svolge prestazioni di lavoro “reale ed effettivo”, sotto la direzione di un’altra persona, ricevendo in cambio una retribuzione.<sup>420</sup> Questa nozione abbraccia una vasta gamma di attività lavorative e situazioni contrattuali, sottolineando l’inclusività dell’approccio dell’Unione Europea nel promuovere i diritti dei lavoratori e la mobilità lavorativa.<sup>421</sup>

Il principio cardine alla base della definizione di lavoratore offerta dalla CGUE pone l’accento sull’elemento del lavoro reale ed effettivo, sottolineando che la natura o la durata dell’impiego non sono di per sé determinanti. Ciò significa che anche le attività lavorative a termine, stagionali, a tempo parziale o quelle svolte in contesti meno tradizionali possono rientrare nella definizione di lavoro ai sensi del diritto dell’Unione, «a condizione che contribuiscano, anche in misura minima, all’attività economica dello Stato membro ospitante».<sup>422</sup> In tal modo, la CGUE ha inteso garantire che un ampio spettro di individui possa beneficiare della protezione e dei diritti conferiti dalla libera circolazione dei lavoratori, indipendentemente dalla forma specifica del loro rapporto di lavoro.<sup>423</sup>

Un aspetto fondamentale della giurisprudenza relativa alla nozione di lavoratore riguarda l’esigenza che il lavoro sia svolto sotto la direzione di un’altra persona, implicando l’esistenza di un certo grado di subordinazione. Questo criterio aiuta a distinguere i lavoratori autonomi, che operano indipendentemente e spesso sotto la propria responsabilità economica, dai lavoratori subordinati, che sono soggetti al controllo e alla direzione di un datore di lavoro. La subordinazione, pertanto, emerge come un elemento distintivo che riflette la dipendenza economica e organizzativa del lavoratore nei confronti del datore di lavoro.<sup>424</sup>

La questione della retribuzione, come componente della definizione di lavoratore, evidenzia l’importanza di un corrispettivo economico per il lavoro svolto. La CGUE non ha limitato la nozione di retribuzione ai soli compensi monetari, riconoscendo che anche vantaggi in natura o altre forme di controprestazione economica possono costituire una retribuzione ai fini della qualificazione di un individuo come lavoratore. Tale interpretazione allargata assicura che varie forme di rapporti

---

<sup>419</sup> J. Komendová & J. Horecký, *The Notion of “Worker” for the Purpose of EU Social Policy and its Interpretation by the Court of Justice of the European Union*, in *Białostockie Studia Prawnicze*, 2021, pp. 51 ss.

<sup>420</sup> *Ibid.*

<sup>421</sup> *Ibid.*

<sup>422</sup> *Ivi*, pp. 52-54.

<sup>423</sup> *Ibid.*

<sup>424</sup> *Ivi*, pp. 55-58.

lavorativi, anche quelle meno convenzionali, siano incluse sotto l'ombrello della libera circolazione dei lavoratori, a condizione che esista un legame diretto tra il lavoro prestato e la retribuzione ricevuta.<sup>425</sup>

La CGUE ha inoltre chiarito che eventuali limitazioni alla capacità lavorativa di un individuo, come quelle dovute a malattia, gravidanza o infortunio, non privano automaticamente la persona dello status di lavoratore. Anzi, il mantenimento dello status di lavoratore durante periodi di assenza temporanea dal lavoro per motivi legittimi rafforza il principio di protezione dei lavoratori mobili all'interno dell'UE, promuovendo la sicurezza del loro status lavorativo e dei relativi diritti.<sup>426</sup>

Attraverso la sua giurisprudenza, la CGUE ha quindi delineato una definizione di lavoratore che riflette i valori di "inclusività, protezione e mobilità" che stanno alla base della politica sociale europea.<sup>427</sup> Si può quindi notare come la nozione di "lavoratore", nell'ambito del diritto dell'Unione Europea, si distingue per la sua portata estremamente ampia e inclusiva, concepita per abbracciare una varietà di forme di lavoro e situazioni occupazionali. Tale definizione riflette l'intenzione dell'Unione di promuovere e facilitare la libera circolazione dei lavoratori come pilastro fondamentale del mercato interno. La CGUE, infatti, attraverso le sue sentenze, ha giocato un ruolo cruciale nell'interpretazione di questa nozione, evidenziando la volontà dell'UE di garantire che la libertà di movimento non sia un privilegio limitato a una ristretta categoria di lavoratori, ma «un diritto esteso a tutti coloro che partecipano, in vari modi, all'economia di uno Stato membro».<sup>428</sup>

La definizione inclusiva di lavoratore adottata dalla CGUE va oltre la semplice prestazione di lavoro in cambio di retribuzione, abbracciando situazioni lavorative che variano dalle tradizionali relazioni di lavoro dipendente fino a forme di occupazione più flessibili e moderne. Nello specifico la Corte ha riconosciuto che il concetto di lavoro non si limita a occupazioni a tempo pieno, a lungo termine o caratterizzate da un elevato livello di retribuzione ma anche lavori a tempo parziale, stagionali, occasionale o su chiamata sono stati inclusi nella definizione di lavoro ai fini della libera circolazione, purché vi sia una reale prestazione lavorativa che contribuisca, anche in maniera minima, all'economia dello Stato membro ospitante.<sup>429</sup> La CGUE ha inoltre esteso la protezione giuridica ai lavoratori in situazioni atipiche, come i tirocinanti e i lavoratori in formazione, riconoscendo che anche queste forme di impegno professionale costituiscono una partecipazione effettiva al mercato del lavoro. In tal modo, la Corte ha sottolineato l'importanza di una visione inclusiva che riconosca

---

<sup>425</sup> E. Menegatti, *Taking EU labour law beyond the employment contract: The role played by the European Court of Justice*, in *European Labour Law Journal*, 2020, pp. 26-27.

<sup>426</sup> *Ivi*, pp. 30-32.

<sup>427</sup> *Ivi*, pp. 35-37.

<sup>428</sup> J. Komendová & J. Horecký, *The Notion of "Worker" for the Purpose of EU Social Policy and its Interpretation by the Court of Justice of the European Union*, in *Białostockie Studia Prawnicze*, 2021, pp. 51 ss.

<sup>429</sup> *Ivi*, pp. 54-55.

il valore di tutte le forme di lavoro e la loro contribuzione all'integrazione economica e sociale all'interno dell'Unione.<sup>430</sup>

Questa interpretazione estensiva mira a prevenire discriminazioni e a garantire che i diritti associati alla libera circolazione dei lavoratori siano accessibili a un ampio spettro di individui. Attraverso questo approccio, la CGUE ha promosso l'integrazione del mercato del lavoro europeo, assicurando che individui con diverse tipologie di rapporti lavorativi possano godere dei medesimi diritti e opportunità offerti dall'UE.<sup>431</sup>

La flessibilità della definizione di lavoratore serve anche a proteggere i lavoratori dai tentativi di eludere le normative attraverso l'adozione di forme contrattuali atipiche, garantendo che i principi di equità e giustizia sociale siano mantenuti all'interno del mercato unico. Questo approccio riflette la consapevolezza che le dinamiche del mercato del lavoro sono in continua evoluzione e che il diritto dell'UE deve adattarsi per rimanere rilevante e efficace nel proteggere i diritti dei lavoratori.<sup>432</sup>

Si può quindi affermare che la giurisprudenza della CGUE ha svolto un ruolo fondamentale nel modellare l'ambito e la portata della libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione Europea, affrontando una vasta gamma di questioni che vanno dalla definizione di lavoratore alla discriminazione diretta e indiretta, dalle restrizioni sulla libera circolazione alle condizioni di lavoro e di soggiorno dei lavoratori migranti. La CGUE, infatti, attraverso le sue decisioni, ha non solo interpretato la lettera degli articoli 45-48 del TFUE ma ha anche contribuito a sviluppare una dottrina complessa che incarna i principi fondamentali su cui si fonda l'Unione Europea: la promozione dell'integrazione, la tutela dei diritti individuali e la realizzazione di un mercato interno funzionante ed equo.<sup>433</sup>

Le sentenze della Corte di Giustizia hanno avuto un impatto significativo sull'efficacia dei diritti legati alla libera circolazione dei lavoratori, delineando i confini entro i quali gli Stati membri possono operare. In particolare, la CGUE ha stabilito che «qualsiasi misura che possa ostacolare o rendere meno attraente l'esercizio dei diritti di libera circolazione deve essere considerata una restrizione».<sup>434</sup>

Questo principio ha portato alla condanna di varie forme di discriminazione, sia manifesta che occulta, che i lavoratori migranti possono affrontare, garantendo che i diritti conferiti dagli articoli del TFUE siano reali ed efficaci.<sup>435</sup>

---

<sup>430</sup> Ivi, pp. 57-58.

<sup>431</sup> N. Kountouris, *The concept of 'worker' in European labour law: fragmentation, autonomy and scope*, in *Industrial Law Journal*, 2018, pp. 192 ss.

<sup>432</sup> Ivi, pp. 194-195.

<sup>433</sup> E. Menegatti, *Taking EU labour law beyond the employment contract: The role played by the European Court of Justice*, cit., pp. 26-27.

<sup>434</sup> *Ibid.*

<sup>435</sup> Ivi, pp. 28-30.

Un tema centrale della giurisprudenza, su cui occorre soffermarsi, riguarda la discriminazione in base alla nazionalità. La Corte ha chiarito che ogni forma di discriminazione basata sulla nazionalità è proibita, sia essa “diretta”, attraverso disposizioni legislative esplicite, sia “indiretta”, attraverso misure che, pur essendo neutre in apparenza, si traducono di fatto in uno svantaggio per i lavoratori di altri Stati membri.<sup>436</sup> Questo approccio ha esteso la protezione contro la discriminazione in numerosi ambiti, inclusi l’accesso all’impiego, le condizioni di lavoro, la retribuzione e i benefici sociali e fiscali.<sup>437</sup>

Inoltre, la CGUE ha affrontato le questioni relative ai diritti dei familiari dei lavoratori migranti, stabilendo che la libera circolazione dei lavoratori sarebbe incompleta se i diritti concessi non si estendessero anche ai membri della famiglia, permettendo loro di accompagnare o raggiungere il lavoratore in uno Stato membro diverso. Ciò ha implicazioni significative per l’integrazione sociale e economica dei lavoratori migranti, facilitando la mobilità all’interno dell’UE e contribuendo alla creazione di uno spazio europeo più coeso.<sup>438</sup>

La giurisprudenza della CGUE ha anche evidenziato l’importanza del riconoscimento delle qualifiche professionali e dell’accesso alla formazione, considerati aspetti cruciali per l’integrazione dei lavoratori migranti nel mercato del lavoro dello Stato ospitante. Affrontando le barriere all’ingresso e alla progressione professionale, la Corte ha sottolineato la necessità di «meccanismi di riconoscimento trasparenti e non discriminatori», essenziali per la piena realizzazione del potenziale della libera circolazione dei lavoratori.<sup>439</sup>

Le pronunce della CGUE rivestono pertanto una funzione essenziale nell’orientare l’interpretazione e l’applicazione delle normative e delle politiche nazionali in materia di lavoro, incanalando gli Stati membri verso un’adesione coerente ai principi fondamentali del diritto dell’Unione Europea, in particolare quelli relativi alla libera circolazione dei lavoratori. Questo meccanismo di influenza si manifesta attraverso diversi aspetti che interessano sia la sfera legislativa che quella pratica delle politiche di lavoro a livello nazionale, contribuendo significativamente all’armonizzazione delle condizioni lavorative all’interno dell’Unione e promuovendo una più stretta integrazione del mercato del lavoro europeo.<sup>440</sup> La giurisprudenza della CGUE ha delineato nel merito un quadro giuridico dettagliato che gli Stati membri sono tenuti a seguire, affrontando le discrepanze nelle interpretazioni della nozione di lavoratore, dei diritti ad esso correlati e delle condizioni sotto cui possono essere applicate restrizioni alla libera circolazione. Le decisioni della CGUE, fungendo quindi da

---

<sup>436</sup> *Ibid.*

<sup>437</sup> *Ivi*, pp. 31-32.

<sup>438</sup> *Ivi*, pp. 199-200.

<sup>439</sup> *Ivi*, pp. 201-202.

<sup>440</sup> J. Komendová & J. Horecký, *The Notion of “Worker” for the Purpose of EU Social Policy and its Interpretation by the Court of Justice of the European Union*, cit., pp. 54 ss.

catalizzatori per il cambiamento, hanno stimolato i legislatori nazionali a rivedere e, se necessario, riformare le proprie normative sul lavoro, per assicurare che i diritti dei lavoratori mobili all'interno dell'UE siano salvaguardati in maniera uniforme, eliminando discriminazioni basate sulla nazionalità e garantendo l'accesso alle stesse condizioni di lavoro e di sicurezza sociale riservate ai cittadini del paese ospitante.<sup>441</sup>

Un'ulteriore dimensione dell'impatto delle sentenze della CGUE sulle politiche nazionali riguarda la promozione dell'integrazione del mercato del lavoro europeo attraverso l'interpretazione di norme che facilitano la mobilità dei lavoratori. Le decisioni della Corte hanno chiarito aspetti cruciali riguardanti, ad esempio, il riconoscimento delle qualifiche professionali e la portabilità dei diritti pensionistici e di sicurezza sociale, eliminando ostacoli alla mobilità lavorativa e incentivando così un uso più efficiente delle risorse umane all'interno dell'Unione.<sup>442</sup> La conseguenza di tale giurisprudenza è stata una maggiore fluidità dei movimenti transfrontalieri di lavoratori, che ha favorito non solo l'equilibrio tra domanda e offerta di lavoro a livello transnazionale, ma anche un rafforzamento della coesione sociale e economica tra gli Stati membri.<sup>443</sup>

L'orientamento fornito dalla CGUE attraverso le sue sentenze ha altresì implicato un rafforzamento dei meccanismi di tutela dei diritti dei lavoratori, spingendo gli Stati membri a implementare misure efficaci per la protezione contro discriminazioni e per l'assicurazione di condizioni lavorative eque e favorevoli. Questo processo ha indotto una riflessione approfondita sulle politiche nazionali in materia di lavoro, inducendo i governi e le autorità competenti a considerare con maggiore attenzione le dinamiche del mercato del lavoro europeo e le esigenze dei lavoratori in un contesto di crescente mobilità e diversificazione delle forme lavorative.<sup>444</sup> L'impatto della giurisprudenza della CGUE si estende anche al livello giudiziario, influenzando l'interpretazione e l'applicazione delle norme relative alla libera circolazione dei lavoratori nei singoli Stati membri, affinché gli stessi possano godere appieno dei loro diritti senza essere ostacolati da barriere normative o pratiche discriminatorie.<sup>445</sup>

La costante interazione tra la giurisprudenza della CGUE e le politiche nazionali in materia di lavoro evidenzia il ruolo centrale che la Corte svolge nel promuovere l'integrazione e la coesione all'interno dell'Unione Europea. Attraverso l'interpretazione e l'applicazione dei principi fondamentali del diritto dell'UE, la CGUE guida gli Stati membri verso la realizzazione di un mercato del lavoro

---

<sup>441</sup> *Ivi*, pp. 55-56.

<sup>442</sup> *Ivi*, pp. 57.

<sup>443</sup> *Ivi*, pp. 58-59.

<sup>444</sup> C. De la Porte & P. Emmenegger, *The Court of Justice of the European Union and fixed-term work: Putting a brake on labour market dualization?*, in *Journal of European Social Policy*, 2017, pp. 295-297.

<sup>445</sup> *Ivi*, pp. 298-299.

europeo più integrato e competitivo, in cui la libera circolazione dei lavoratori è garantita come diritto fondamentale e come motore di crescita e sviluppo economico.<sup>446</sup>

### **4.3. Il lavoro subordinato all'interno dell'Unione Europea: tutele e limitazioni**

Nell'ambito dell'Unione Europea, la protezione dei lavoratori subordinati è un pilastro fondamentale che rafforza non solo la coesione sociale ma anche la competitività economica attraverso la promozione di un ambiente di lavoro sicuro, equo e propizio allo sviluppo professionale. La legislazione europea si prefigge di garantire che i lavoratori possano godere di una serie di diritti fondamentali indipendentemente dallo Stato membro in cui scelgono di esercitare la propria professione, creando così un mercato del lavoro integrato che si pone al servizio non solo degli interessi economici ma anche della dignità e del benessere dei lavoratori stessi.<sup>447</sup>

La tutela in caso di licenziamento rappresenta una delle principali preoccupazioni per i lavoratori subordinati all'interno dell'UE, una preoccupazione che gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e la normativa europea cercano di affrontare attraverso l'istituzione di meccanismi che garantiscono la giustizia e la trasparenza durante il processo di licenziamento.<sup>448</sup> Tali meccanismi includono l'obbligo per il datore di lavoro di fornire una motivazione valida per il licenziamento, il diritto del lavoratore di contestare la decisione attraverso procedure giudiziarie o amministrative e, in alcuni casi, il diritto a un'indennità o a misure di supporto volte a facilitare la ricollocazione professionale.<sup>449</sup>

La sicurezza sul lavoro è un altro diritto garantito ai lavoratori subordinati, riflettendo il principio secondo il quale ogni individuo ha il diritto di operare in un ambiente che tuteli la sua salute fisica e mentale. Questo principio si traduce in una serie di obblighi in capo ai datori di lavoro, quali la valutazione dei rischi professionali, la messa in atto di misure preventive e protettive, la formazione dei lavoratori sui rischi connessi alle loro attività lavorative e la fornitura di dispositivi di protezione individuale. La legislazione dell'UE in materia di sicurezza e salute sul lavoro si basa sul concetto di miglioramento continuo delle condizioni di lavoro, richiedendo che le politiche di prevenzione dei rischi professionali siano aggiornate e adattate al nuovo contesto storico, come quello legato all'introduzione di nuove tecnologie o all'evoluzione delle forme di lavoro.<sup>450</sup>

‘accesso a pari opportunità di formazione e promozione professionale è riconosciuto come elemento chiave per lo sviluppo personale dei lavoratori e per la competitività delle imprese all'interno del

---

<sup>446</sup> *Ivi*, pp. 300-301.

<sup>447</sup> N. Kountouris, *The concept of 'worker' in European labour law: fragmentation, autonomy and scope*, cit., pp. 195-196.

<sup>448</sup> *Ivi*, pp. 198-200.

<sup>449</sup> *Ibid.*

<sup>450</sup> G. Davidov, M. Freedland & N. Kountouris, *The subjects of labor law: 'Employees' and other workers*, in *Comparative labor law*, 2015, pp. 115-117.



mercato unico europeo. La normativa europea incoraggia infatti gli Stati membri a promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e a garantire che i lavoratori possano accedere a percorsi formativi che li rendano in grado di adattarsi ai cambiamenti del mercato del lavoro e di migliorare le loro prospettive di carriera. Questo include la valorizzazione delle competenze acquisite in contesti non formali e informali e la facilitazione della mobilità lavorativa attraverso il riconoscimento delle qualifiche professionali ottenute in altri Stati membri.<sup>451</sup>

L'efficacia della protezione dei diritti dei lavoratori subordinati all'interno dell'Unione Europea dipende dalla stretta collaborazione tra le autorità nazionali e le istituzioni dell'UE, nonché dal coinvolgimento attivo dei partner sociali, quali sindacati e associazioni datoriali, nel processo di elaborazione e implementazione delle politiche lavorative. La giurisprudenza della CGUE, di conseguenza, gioca un ruolo cruciale nell'interpretare le disposizioni del diritto dell'UE relative ai diritti dei lavoratori, contribuendo a delineare i contorni di tali diritti e a garantire la loro applicazione uniforme in tutti gli Stati membri.<sup>452</sup>

Le limitazioni al lavoro subordinato nell'ambito dell'Unione Europea costituiscono un elemento di particolare complessità, data la necessità di bilanciare la tutela dei diritti dei lavoratori con la salvaguardia di interessi pubblici quali l'ordine pubblico, la sicurezza e la salute pubbliche. Tali limitazioni si manifestano attraverso regolamenti sull'immigrazione per cittadini di Paesi terzi e restrizioni settoriali o geografiche dettate da motivazioni di politica pubblica, rappresentando un punto di intersezione tra la legislazione nazionale e quella dell'Unione Europea.<sup>453</sup>

La regolamentazione dell'immigrazione per cittadini di Paesi terzi incide direttamente sul lavoro subordinato all'interno dell'UE, poiché definisce i criteri e le condizioni secondo cui i lavoratori provenienti da fuori l'Unione possono accedere ai mercati del lavoro degli Stati membri. Tale regolamentazione si pone l'obiettivo di controllare l'ingresso e la permanenza di cittadini non appartenenti all'UE, stabilendo requisiti quali la disponibilità di un'offerta di lavoro, la verifica delle qualifiche professionali e, in alcuni casi, la prova dell'assenza di lavoratori dell'UE disponibili a ricoprire determinate posizioni.<sup>454</sup> Questi meccanismi si inseriscono in un quadro più ampio di gestione dei flussi migratori, volto a garantire che l'ingresso di lavoratori da Paesi terzi risponda non solo alle esigenze economiche degli Stati membri ma anche ai principi di sicurezza e ordine pubblico.<sup>455</sup>

---

<sup>451</sup> Ivi, pp. 119-120.

<sup>452</sup> Ivi, pp. 122-123.

<sup>453</sup> P. Digennaro, *Subordination or subjection? A study about the dividing line between subordinate work and self-employment in six European legal systems*, in *Labour & Law Issues*, 2020, p. 1 ss.

<sup>454</sup> *Ibid.*

<sup>455</sup> Ivi, pp. 3-5.

Le restrizioni settoriali o geografiche rappresentano un altro aspetto delle limitazioni al lavoro subordinato nell'UE. Queste restrizioni possono essere introdotte per una serie di ragioni, tra cui la tutela di settori economici sensibili, la protezione dell'ambiente o la conservazione del patrimonio culturale. Per esempio, in alcuni settori come la difesa, la sicurezza nazionale o la sanità pubblica, possono essere imposti limiti specifici all'impiego di lavoratori subordinati non solo esterni all'UE ma anche provenienti da altri Stati membri, al fine di salvaguardare interessi ritenuti prioritari.<sup>456</sup> Analogamente, restrizioni geografiche possono essere applicate per proteggere le peculiarità di determinate aree, come quelle a elevata densità turistica o a particolare valore ambientale, dove l'accesso al lavoro subordinato può essere regolamentato per preservare l'equilibrio sociale ed economico locale.<sup>457</sup> Queste limitazioni, sebbene necessarie sotto il profilo della tutela degli interessi pubblici, sono soggette a un rigoroso esame giuridico per assicurare che siano «proporzionate, non discriminatorie e conformi ai principi fondamentali del diritto dell'UE», in particolare la libera circolazione dei lavoratori.<sup>458</sup> La CGUE svolge un ruolo cruciale nell'interpretare queste norme, assicurando che le restrizioni imposte dagli Stati membri non vadano oltre quanto necessario per proteggere gli interessi legittimi e che non risultino una limitazione ingiustificata dei diritti dei lavoratori subordinati.<sup>459</sup> La normativa sull'immigrazione per cittadini di paesi terzi e le restrizioni settoriali o geografiche rappresentano quindi strumenti attraverso i quali gli Stati membri possono intervenire nel mercato del lavoro, pur nel rispetto del quadro normativo europeo. Questi strumenti devono essere impiegati in maniera tale da garantire un equilibrio tra la necessità di proteggere l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, da un lato, e il diritto alla libera circolazione e all'occupazione dei lavoratori, dall'altro. In questo contesto, il dialogo tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE, nonché il monitoraggio costante delle politiche di immigrazione e delle restrizioni lavorative, diventano elementi fondamentali per assicurare che il lavoro subordinato all'interno dell'Unione Europea possa svolgersi in un ambiente giusto, sicuro e aperto alla mobilità, nel pieno rispetto dei diritti individuali e collettivi dei lavoratori.<sup>460</sup>

Il dialogo sociale costituisce un pilastro fondamentale nelle politiche lavorative all'interno dell'Unione Europea, agendo come un meccanismo essenziale per la promozione di condizioni di lavoro eque e l'equilibrio tra i diritti dei lavoratori e le esigenze economiche. Attraverso la partecipazione attiva di sindacati, datori di lavoro e istituzioni pubbliche, questo processo “dialogico”

---

<sup>456</sup> A. Donini, M. Forlivesi, A. Rota & P. Tullini, P., *Towards collective protections for crowdworkers: Italy, Spain and France in the EU context*, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2017, pp. 207-210.

<sup>457</sup> *Ibid.*

<sup>458</sup> *Ibid.*

<sup>459</sup> *Ivi*, pp. 210-212.

<sup>460</sup> *Ivi*, pp. 214-215.

mira a sviluppare normative e pratiche lavorative che riflettano le realtà dinamiche del mercato del lavoro, garantendo nel contempo la protezione dei diritti dei lavoratori e la sostenibilità economica.<sup>461</sup>

La prassi del dialogo sociale si radica nel “principio di democrazia partecipativa”, per cui le parti sociali sono coinvolte nella definizione delle politiche lavorative, contribuendo con la loro esperienza diretta e competenza specifica alla formulazione di legislazioni che rispondano in modo efficace alle esigenze del mercato del lavoro e alle aspettative dei lavoratori.<sup>462</sup> Questo processo collaborativo si manifesta attraverso vari formati, inclusi tavoli di negoziazione, consultazioni, comitati paritetici e altre piattaforme di dialogo, che permettono uno scambio aperto e costruttivo tra le diverse parti interessate.<sup>463</sup>

Uno degli aspetti più rilevanti del dialogo sociale è la sua capacità di anticipare e gestire i cambiamenti nel mercato del lavoro, inclusi quelli derivanti dalla globalizzazione, dal progresso tecnologico e dalle transizioni ecologiche.

L'impegno verso il dialogo sociale si traduce anche nella creazione di politiche di inclusione lavorativa e nella promozione di condizioni di lavoro dignitose per tutti. Attraverso la negoziazione collettiva e il coinvolgimento attivo nei processi decisionali, sindacati e rappresentanti dei lavoratori lavorano per garantire salari equi, orari di lavoro ragionevoli, sicurezza e salute sul luogo di lavoro, nonché opportunità di formazione e sviluppo professionale, migliorando la qualità della vita degli stessi lavoratori nonché promuovendo lo sviluppo economico.<sup>464</sup>

Il successo del dialogo sociale dipende pertanto dalla capacità delle parti di partecipare in modo costruttivo e aperto, dalla volontà politica degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE di sostenere e facilitare questi processi, e da un impegno condiviso a rispettare e promuovere i diritti fondamentali dei lavoratori. La trasparenza, la partecipazione inclusiva e il rispetto reciproco sono elementi fondamentali per costruire fiducia e per raggiungere accordi che siano sostenibili e vantaggiosi per tutte le parti coinvolte.<sup>465</sup> Attraverso il dialogo sociale, infatti l'Unione Europea dimostra il suo impegno a costruire un mercato del lavoro che sia flessibile e competitivo, ma anche giusto e inclusivo. La collaborazione tra sindacati, datori di lavoro e istituzioni pubbliche non solo facilita l'elaborazione di politiche lavorative equilibrate ma contribuisce anche a rafforzare il modello sociale

---

<sup>461</sup> G. Meardi, L. Burrioni, M. Keune, A. Bellini, M. Galetto, A. Mori & G. Scalise, *Opportunities and Traps for Trade Unions in European Employment Policy Initiatives: The Case of Social Dialogue on Active Inclusion*, in *Zeitschrift für Sozialreform*, 2021, pp. 306 ss.

<sup>462</sup> *Ivi*, pp. 307-309.

<sup>463</sup> *Ibid.*

<sup>464</sup> C. Degryse, *The relaunch of European social dialogue: what has been achieved up to now*, in *Social policy in the European Union: state of play*, 2017, pp. 115 ss.

<sup>465</sup> B. Keller, *Social dialogues at sectoral level: The neglected ingredient of European Industrial Relations*, in *Industrial relations and European integration*, 2018, pp. 30 ss.

europeo, basato sulla solidarietà, sulla giustizia sociale e sulla promozione di un'economia sostenibile che beneficia di tutti i cittadini.<sup>466</sup>

Le sfide attuali che il mercato del lavoro europeo si trova ad affrontare, in particolare l'adattamento delle tutele lavorative alle nuove forme di lavoro come il lavoro a distanza e l'economia *gig*, richiedono un'analisi approfondita e una risposta normativa accurata.<sup>467</sup> Queste nuove forme di lavoro, pur offrendo flessibilità e opportunità inedite tanto per i lavoratori quanto per i datori di lavoro, sollevano questioni complesse riguardanti la sicurezza del lavoro, la protezione sociale, e l'accesso ai diritti lavorativi tradizionalmente associati al lavoro subordinato.<sup>468</sup>

Il lavoro a distanza, accelerato dalla recente crisi sanitaria globale, ha evidenziato la necessità di un quadro normativo che sia in grado di garantire adeguata protezione ai lavoratori che operano al di fuori degli spazi fisici tradizionali d'impiego. La questione centrale riguarda la definizione di orario di lavoro e il "diritto alla disconnessione", elementi fondamentali per prevenire il sovraccarico di lavoro e garantire il rispetto del tempo di riposo.<sup>469</sup> È imperativo che la legislazione europea si adatti per riconoscere e tutelare i diritti dei lavoratori a distanza, stabilendo norme chiare sulla salute e sicurezza sul lavoro applicabili a questo contesto specifico, inclusa l'ergonomia della postazione di lavoro domiciliare e la protezione dai rischi psicosociali.<sup>470</sup>

L'ascesa dell'economia *gig* ha introdotto nuove dinamiche nel mercato del lavoro, con un numero crescente di persone che svolgono attività lavorative tramite piattaforme digitali. Queste forme di impiego, sebbene offrano opportunità di guadagno flessibili, spesso eludono le tradizionali categorie di lavoro subordinato e autonomo, lasciando i lavoratori in una sorta di limbo giuridico senza accesso pieno alle tutele lavorative e ai sistemi di sicurezza sociale. La sfida per l'Unione Europea e per gli Stati membri consiste nell'elaborare definizioni e regolamentazioni che riconoscano la specificità del lavoro tramite piattaforme, assicurando condizioni di lavoro eque, il diritto a una retribuzione adeguata, la protezione in caso di infortunio o malattia e l'accesso alla formazione e alla protezione sociale.<sup>471</sup>

Una questione trasversale a entrambe queste nuove forme di lavoro è rappresentata dalla necessità di assicurare l'aggregazione e la portabilità dei diritti e dei periodi di assicurazione per i lavoratori che spesso passano da un'occupazione all'altra, o che combinano diverse forme di attività lavorativa. È

---

<sup>466</sup> *Ivi*, pp. 34-35.

<sup>467</sup> L. Quaglia & A. Verdun, *The COVID-19 pandemic and the European Union: politics, policies and institutions*, in *Journal of European Public Policy*, 2023, pp. 599 ss. L'economia Gig o Gic Economy è una nuova organizzazione che si basa su un tipo di lavoro atipico, ossia a chiamata, occasionale o temporaneo. Rientra in questo concetto anche il lavoro freelance o on-demand, caratterizzati dalla flessibilità degli orari e metodi di lavoro.

<sup>468</sup> *Ibid.*

<sup>469</sup> *Ivi*, pp. 600-601.

<sup>470</sup> *Ibid.*

<sup>471</sup> A. J. Wood & V. Lehdonvirta, *Antagonism beyond employment: how the 'subordinated agency' of labour platforms generates conflict in the remote gig economy*, in *Socio-Economic Review*, 2021, pp. 1369 ss.

fondamentale sviluppare meccanismi che permettano ai lavoratori di accumulare diritti pensionistici e ad altre forme di sicurezza sociale, indipendentemente dalla natura giuridica del loro rapporto di lavoro o dalla piattaforma attraverso cui vengono remunerati.<sup>472</sup>

La giurisprudenza della CGUE, così come le direttive e i regolamenti emessi dall'UE, avranno un ruolo cruciale nell'interpretare e nell'adattare il quadro giuridico esistente alle esigenze emergenti, assicurando che la libera circolazione dei lavoratori rimanga un principio fondamentale garantito a tutti, indipendentemente dalla modalità di lavoro adottata.<sup>473</sup>

L'evoluzione del diritto del lavoro e delle politiche sociali europee dovrà quindi riflettere un equilibrio dinamico tra la protezione dei lavoratori e la promozione dell'innovazione e della competitività economica, assicurando che le tutele lavorative siano efficaci e pertinenti in un mercato del lavoro in costante evoluzione. Questo processo richiederà un monitoraggio continuo e una revisione delle politiche, per garantire che l'Europa rimanga all'avanguardia nella tutela dei diritti dei lavoratori nell'era digitale e nella nuova economia.<sup>474</sup>

#### **4.4. Contenuto del Principio di libera circolazione dei lavoratori**

Il principio di libera circolazione dei lavoratori rappresenta uno degli assi portanti su cui si fonda l'Unione Europea, concepito per facilitare non solo l'integrazione economica ma anche quella sociale tra gli Stati membri. Questa libertà fondamentale, sancita dagli articoli 45-48 del TFUE, consente ai cittadini di tutti gli Stati membri di cercare impiego, lavorare, risiedere e godere dei diritti sociali e fiscali in uno Stato membro diverso da quello di origine senza subire discriminazioni basate sulla nazionalità. La realizzazione pratica di questa libertà attraversa vari aspetti del tessuto socio-economico dell'UE, influenzando direttamente la vita dei cittadini europei e il dinamismo del mercato interno.<sup>475</sup> Questo principio mira a superare le barriere geografiche e burocratiche che possono frenare il potenziale economico e professionale degli individui e delle economie nazionali, promuovendo al contempo la coesione sociale attraverso "l'interazione e l'integrazione" tra cittadini di diversi paesi.<sup>476</sup>

La libera circolazione dei lavoratori viene pertanto sostenuta da una serie di diritti e garanzie che mirano a proteggere i lavoratori e le loro famiglie nel contesto della mobilità transfrontaliera. Questi diritti includono, ma non si limitano a, l'accesso alle offerte di lavoro, l'uguaglianza di trattamento

---

<sup>472</sup> *Ivi*, pp. 1372-1373.

<sup>473</sup> P. Schoukens, *Digitalisation and social security in the EU. The case of platform work: from work protection to income protection?*, in *European Journal of Social Security*, 2020, pp. 434-435.

<sup>474</sup> *Ivi*, pp. 436-437.

<sup>475</sup> R. Barbulescu & A. Favell, *Commentary: A citizenship without social rights? EU freedom of movement and changing access to welfare rights*, in *International Migration*, 58(1), 2020, pp. 151-153.

<sup>476</sup> *Ivi*, pp. 153-154.

in termini di condizioni di lavoro, retribuzione, e accesso ai programmi di formazione professionale, oltre alla preservazione dei diritti previdenziali acquisiti o in corso di acquisizione.<sup>477</sup>

Il contesto giuridico e normativo che regola la libera circolazione dei lavoratori è oggetto di un continuo processo di sviluppo e adeguamento, alimentato da un dialogo costante tra le istituzioni dell'UE, gli Stati membri, il mondo imprenditoriale e i rappresentanti dei lavoratori, e trova espressione in una serie di direttive, regolamenti e iniziative strategiche che mirano a rimuovere gli ostacoli alla mobilità e a facilitare l'integrazione dei lavoratori mobili nel tessuto sociale ed economico degli Stati membri ospitanti.<sup>478</sup>

Nonostante i significativi progressi compiuti, la piena realizzazione della libera circolazione dei lavoratori continua a incontrare sfide. Tra queste, rilevanti sono le difficoltà legate al riconoscimento delle qualifiche professionali, le disparità nei sistemi di sicurezza sociale che possono complicare il trasferimento dei diritti previdenziali, e le persistenti differenze nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme sulla libera circolazione a livello nazionale. Ulteriori complessità derivano dalle preoccupazioni relative all'impatto della mobilità della forza lavoro su salari, condizioni di lavoro e sistemi di *welfare* negli Stati membri, nonché dalle tensioni tra la necessità di attrarre talenti e competenze da un lato, e quella di proteggere i mercati del lavoro nazionali dall'altro.<sup>479</sup>

La risposta dell'UE a queste sfide si articola attraverso una combinazione di «interventi legislativi, politiche di coordinamento e programmi di supporto» che mirano a facilitare la mobilità lavorativa in modo equo e sostenibile.<sup>480</sup> In questo contesto, il portale EURES gioca un ruolo fondamentale nell'offrire una piattaforma per il *matching* tra domanda e offerta di lavoro a livello transfrontaliero, mentre il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale aiuta a garantire che i “lavoratori mobili” non perdano i propri diritti previdenziali quando si spostano all'interno dell'UE.<sup>481</sup>

La discriminazione diretta, come indicato nel capitolo due, si verifica quando un lavoratore di uno Stato membro è trattato meno favorevolmente di un lavoratore dello Stato membro ospitante esclusivamente sulla base della nazionalità.<sup>482</sup> Questa forma di discriminazione è relativamente facile da identificare e contrastare attraverso meccanismi legislativi e giuridici specifici. Tuttavia, la discriminazione indiretta, che si manifesta attraverso disposizioni, criteri o pratiche apparentemente neutrali ma che incidono in modo sproporzionato sui lavoratori provenienti da altri Stati membri,

---

<sup>477</sup> *Ivi*, pp. 156-157.

<sup>478</sup> M. Ruhs & J. Palme, *Institutional contexts of political conflicts around free movement in the European Union: A theoretical analysis*, in *Free Movement and Non-discrimination in an Unequal Union*, 2020. pp. 91-93.

<sup>479</sup> *Ivi*, pp. 94-95.

<sup>480</sup> *Ibid.*

<sup>481</sup> *Ivi*, pp. 95-96.

<sup>482</sup> *Ibid.*

rappresenta una sfida più complessa. La lotta contro la discriminazione indiretta richiede un'analisi attenta delle politiche e delle prassi lavorative per assicurare che non producano effetti esclusivi o limitativi sulla libera circolazione dei lavoratori.<sup>483</sup>

Al di là delle discriminazioni, esistono barriere pratiche che possono ostacolare la mobilità dei lavoratori all'interno dell'Unione. Tali barriere includono difficoltà linguistiche, mancanza di trasparenza e accessibilità delle informazioni sulle opportunità di lavoro negli altri Stati membri, complessità nel riconoscimento delle qualifiche professionali e differenze nei sistemi di sicurezza sociale.<sup>484</sup> Per affrontare queste sfide, l'UE ha implementato una serie di strumenti e politiche, tra cui la creazione del portale EURES, che fornisce informazioni e assistenza sui posti di lavoro e sulle condizioni di vita e di lavoro in tutta Europa, e la direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali, che mira a facilitare la mobilità occupazionale garantendo al contempo la sicurezza dei consumatori e la qualità dei servizi.<sup>485</sup>

Un altro aspetto fondamentale nell'eliminazione delle barriere alla mobilità lavorativa è rappresentato dal "coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale", come stabilito dall'articolo 48 del TFUE.<sup>486</sup> Questo coordinamento assicura che i lavoratori che si spostano all'interno dell'UE non perdano i loro diritti previdenziali e possano trasferire tali diritti da uno Stato membro all'altro. Ciò include l'aggregazione dei periodi di assicurazione, lavoro o residenza ai fini della pensione, la parità di trattamento in termini di accesso alle prestazioni sociali e la possibilità di ricevere determinate prestazioni anche quando si vive in un paese diverso da quello in cui si sono accumulate.<sup>487</sup>

Nonostante i progressi compiuti, le sfide rimangono, soprattutto in relazione all'evoluzione del mercato del lavoro e all'emergere di nuove forme di lavoro che possono sfuggire alle definizioni e ai regolamenti tradizionali. È pertanto essenziale che le politiche dell'UE continuino ad adattarsi per affrontare queste nuove realtà, assicurando che il principio di libera circolazione dei lavoratori rimanga una «libertà fondamentale robusta e dinamica, capace di promuovere l'integrazione economica e sociale in tutta l'Unione».<sup>488</sup>

La libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione Europea costituisce quindi una delle pietre miliari su cui si fonda l'integrazione europea, mirando a creare un mercato unico in cui le persone possono muoversi liberamente alla ricerca di opportunità di lavoro, contribuendo così alla prosperità economica e alla coesione sociale tra gli Stati membri. Questo principio non solo facilita la mobilità geografica e professionale dei lavoratori all'interno dell'UE ma assicura anche che essi

---

<sup>483</sup> *Ivi*, pp. 52-53.

<sup>484</sup> J. Arnholtz & N. Lillie, *Posted work in the European Union*. London: Routledge, London, 2020, pp. 17 ss.

<sup>485</sup> *Ibid.*

<sup>486</sup> *Ivi*, pp. 20-22

<sup>487</sup> *Ibid.*

<sup>488</sup> *Ivi*, pp. 23-25.

godano degli stessi diritti sociali e fiscali dei lavoratori nazionali, promuovendo un senso di solidarietà e inclusione tra i cittadini europei.<sup>489</sup>

La capacità di muoversi liberamente all'interno dell'UE per lavoro è considerato un altro pilastro essenziale del principio di libera circolazione. Questa libertà non riguarda solo il trasferimento fisico da uno Stato membro all'altro ma comprende anche la rimozione delle barriere burocratiche e amministrative che potrebbero ostacolare la mobilità dei lavoratori. In questo contesto, il riconoscimento delle qualifiche professionali assume un ruolo di primo piano, permettendo ai lavoratori di far valere le proprie competenze e esperienze professionali in tutta l'Unione.<sup>490</sup> La Direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali è un esempio di come l'UE abbia cercato di semplificare e armonizzare i processi di riconoscimento, facilitando così la mobilità dei lavoratori qualificati.<sup>491</sup>

Il diritto di soggiornare in un altro Stato membro per motivi di lavoro è strettamente legato alla libertà di movimento, consentendo ai lavoratori e alle loro famiglie di stabilirsi temporaneamente o permanentemente in un paese diverso da quello di origine per esercitare un'attività lavorativa.<sup>492</sup> Questo diritto è garantito da una legislazione che prevede la parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante in una vasta gamma di ambiti, tra cui l'accesso all'occupazione, le condizioni di lavoro, la sicurezza sociale, la tassazione e l'accesso ai beni e servizi. L'obiettivo è assicurare che i lavoratori mobili non siano svantaggiati rispetto ai loro colleghi nazionali e che possano integrarsi pienamente nella società ospitante.<sup>493</sup>

Relativamente ai diritti sociali e fiscali dei lavoratori che si spostano all'interno dell'UE, questi sono integralmente protetti, riflettendo il principio di non discriminazione e garantendo che «la mobilità lavorativa non comporti la perdita di tutele lavorative o diritti previdenziali».<sup>494</sup> Il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale tra gli Stati membri è fondamentale in questo contesto, poiché assicura che i periodi di lavoro, assicurazione e residenza accumulati in diversi paesi contribuiscano ai diritti previdenziali del lavoratore, come la pensione. Analogamente, le norme fiscali mirano a evitare la doppia imposizione e a garantire che i «lavoratori mobili» siano tassati in modo equo, in linea con i principi di equità e giustizia fiscale.<sup>495</sup>

---

<sup>489</sup> C. Barnard & S. Peers, *European union law*, Oxford University Press, Oxford, 2023, pp. 12 ss.

<sup>490</sup> *Ivi*, pp. 25-26.

<sup>491</sup> *Ibid.*

<sup>492</sup> C. Barnard, *The substantive law of the EU: the four freedoms*, Oxford University Press, Oxford, 2022, pp. 15 ss.

<sup>493</sup> *Ibid.*

<sup>494</sup> *Ivi*, pp. 21-22

<sup>495</sup> *Ivi*, pp. 22-23.



Il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale è un elemento chiave per garantire che la mobilità dei lavoratori all'interno dell'UE non comporti la perdita o la diminuzione dei diritti previdenziali.<sup>496</sup> L'UE si adopera per assicurare che i lavoratori e le loro famiglie possano trasferire i propri diritti e prestazioni sociali da uno Stato membro all'altro senza ostacoli. Questo include, ad esempio, l'aggregazione dei periodi di assicurazione, lavoro o residenza ai fini del calcolo delle pensioni, il diritto a ricevere cure mediche nello Stato membro di soggiorno, e la portabilità delle prestazioni familiari e di disoccupazione. Il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale rappresenta dunque una componente fondamentale per realizzare una mobilità lavorativa equa e senza rischi, permettendo ai lavoratori di muoversi liberamente all'interno dell'UE senza temere di perdere la protezione sociale.<sup>497</sup>

Questi strumenti, tuttavia, non sono statici in quanto l'Unione Europea è consapevole che il mercato del lavoro e le esigenze dei lavoratori sono in continua evoluzione, specialmente alla luce dei rapidi cambiamenti tecnologici, delle nuove forme di lavoro e delle sfide demografiche. Di conseguenza, il sistema di supporto alla libera circolazione dei lavoratori è soggetto a un processo di aggiornamento e miglioramento costante. L'obiettivo è quello di adattare le politiche e gli strumenti esistenti alle nuove realtà, garantendo che continuino a fornire un supporto efficace ai lavoratori e ai datori di lavoro in tutta Europa.<sup>498</sup>

#### **4.5. I limiti alla libera circolazione dei lavoratori**

La libera circolazione dei lavoratori rappresenta uno dei principi fondamentali sanciti dai trattati che costituiscono il nucleo dell'integrazione europea. Questo diritto consente ai cittadini di ogni Stato membro di cercare impiego, lavorare, risiedere e godere dei diritti sociali e fiscali in qualsiasi altro Stato membro su un piede di parità con i cittadini di quel paese. Tuttavia, nonostante l'ampia portata di questo diritto, esso non è assoluto e può essere soggetto a determinate restrizioni per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica e salute pubblica. Queste eccezioni al principio di libera circolazione sono delineate negli articoli 45-48 del TFUE e devono essere interpretate in maniera stretta, dato il loro potenziale impatto sulle libertà fondamentali garantite dal diritto dell'UE.<sup>499</sup>

Il concetto di "ordine pubblico" si riferisce alla necessità di un paese di proteggere i valori fondamentali e le funzioni statali essenziali, incluso il mantenimento della sicurezza interna e l'ordine pubblico.<sup>500</sup> Nonostante l'importanza di questi obiettivi, l'applicazione di restrizioni basate su motivi

---

<sup>496</sup> *Ivi*, pp. 245-247.

<sup>497</sup> *Ibid.*

<sup>498</sup> A. Gandini, *Labour process theory and the gig economy*, in *Human relations*, 2019, pp. 1039-1041.

<sup>499</sup> G. Alberti, *A new status for migrant workers: restrictions of the free movement of labour in the EU*, in *Mondi Migranti*, 2017, pp. 3 ss.

<sup>500</sup> *Ibid.*

di ordine pubblico deve essere oggetto di un'analisi attenta per assicurare che non vengano utilizzate in modo ingiustificato per eludere i diritti garantiti dalla libera circolazione. In questo contesto, gli Stati membri sono tenuti a dimostrare la presenza di una «minaccia reale e sufficientemente grave», che interessi uno degli interessi fondamentali della società.<sup>501</sup>

Quanto alla sicurezza pubblica, questo motivo di restrizione è collegato alla tutela della sicurezza dello Stato, alla prevenzione di azioni che possano minacciare l'integrità fisica dei cittadini o le infrastrutture critiche. Anche in questo caso, le misure adottate devono essere proporzionate alla minaccia e non possono essere basate su valutazioni generali o speculative. La necessità di proteggere la sicurezza pubblica deve essere bilanciata con il diritto alla libera circolazione, assicurando che ogni restrizione sia specificamente giustificata e necessaria alla luce di una valutazione individuale del rischio.<sup>502</sup>

Per quanto concerne invece la tutela della salute pubblica, essa può giustificare restrizioni alla libera circolazione dei lavoratori, soprattutto in situazioni di emergenza sanitaria, come pandemie, dove la diffusione di malattie contagiose può rappresentare una minaccia diretta per la popolazione. Tuttavia, anche in questi casi, le restrizioni devono essere limitate a ciò che è strettamente necessario per proteggere la salute pubblica e devono essere applicate in modo non discriminatorio. Le misure sanitarie adottate devono seguire le raccomandazioni internazionali e devono essere sottoposte a revisione regolare per assicurare che rimangano adeguate alla situazione.<sup>503</sup>

Le condizioni specifiche per l'esercizio dei diritti derivanti dalla libera circolazione, come il riconoscimento delle qualifiche professionali, mirano a facilitare l'integrazione dei lavoratori nel mercato del lavoro dello Stato membro ospitante, garantendo al contempo che i livelli di qualità e sicurezza nei servizi professionali siano mantenuti. La procedura di riconoscimento delle qualifiche è un esempio di come l'UE cerca di bilanciare la mobilità dei lavoratori con la necessità di proteggere determinati interessi pubblici.<sup>504</sup>

La Corte ha chiarito che mentre gli Stati membri possono avere la discrezionalità di imporre restrizioni alla libera circolazione per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica e salute pubblica, tali restrizioni devono sempre essere «proporzionate, basate su prove concrete e non discriminatorie».<sup>505</sup>

La normativa europea prevede «meccanismi flessibili» che permettono agli Stati membri di adattarsi a situazioni particolari, salvaguardando al contempo il principio fondamentale dell'integrazione

---

<sup>501</sup> Ivi, pp. 5-7.

<sup>502</sup> Ivi, pp. 9-11.

<sup>503</sup> S. Robin-Olivier, *Free movement of workers in the light of the Covid-19 sanitary crisis: from restrictive selection to selective mobility*, in *European Papers-A Journal on Law and Integration*, 2020(1), 613-615.

<sup>504</sup> Ivi, pp. 617-618.

<sup>505</sup> Ivi, pp. 618-619.

europea.<sup>506</sup> Uno dei meccanismi più significativi in questo contesto è rappresentato dalle “disposizioni transitorie” applicate ai nuovi Stati membri dell’Unione Europea.<sup>507</sup> Queste disposizioni hanno lo scopo di gestire in modo graduale e controllato l’integrazione dei mercati del lavoro degli Stati membri recentemente aderenti nell’ambito più ampio del mercato del lavoro dell’UE. La necessità di tali misure transitorie deriva dalla consapevolezza che l’immediata e totale apertura dei mercati del lavoro potrebbe generare «squilibri temporanei e pressioni» su determinati settori o regioni sia negli Stati membri nuovi che in quelli già esistenti.<sup>508</sup>

Le disposizioni transitorie sono stabilite mediante negoziazioni bilaterali tra i nuovi Stati membri e gli altri Stati membri dell’UE durante il processo di adesione e sono finalizzate a fornire un periodo di adattamento durante il quale possono essere applicate restrizioni mirate alla libera circolazione dei lavoratori. Queste misure temporanee sono concepite per permettere ai mercati del lavoro di adattarsi gradualmente alle nuove condizioni, minimizzando gli effetti negativi che potrebbero derivare da un cambiamento troppo rapido.<sup>509</sup> Infatti, la durata e la natura specifica delle disposizioni transitorie variano in base agli accordi negoziati tra l’UE e ciascuno Stato membro entrante. Generalmente, tali misure possono estendersi per un periodo massimo di sette anni dopo l’adesione, suddiviso in fasi, durante le quali le restrizioni possono essere progressivamente allentate. Inizialmente, uno Stato membro esistente può applicare le proprie leggi nazionali e misure amministrative per limitare l’accesso dei lavoratori provenienti dai nuovi Stati membri. Tuttavia, tali restrizioni devono essere riviste e, se giustificato da una valutazione basata su prove concrete, possono essere mantenute o revocate durante le successive fasi del periodo transitorio.<sup>510</sup> Da un lato, le misure transitorie possono contribuire a prevenire flussi migratori improvvisi e non gestiti che potrebbero sovraccaricare i servizi sociali e il mercato del lavoro negli Stati membri accoglienti.<sup>511</sup> Dall’altro lato, la libera circolazione dei lavoratori è riconosciuta come un motore fondamentale per la crescita economica, l’innovazione e la competitività all’interno dell’UE, fornendo ai lavoratori l’opportunità di cercare impiego dove le loro competenze sono più richieste.<sup>512</sup>

La Commissione Europea svolge un ruolo di monitoraggio per assicurare che le restrizioni rimangano proporzionate agli obiettivi perseguiti e siano in linea con i principi fondamentali del diritto dell’UE. Inoltre, è fondamentale che durante il periodo transitorio vengano «promosse politiche attive del

---

<sup>506</sup> A. Adinolfi, *Free movement and access to work of citizens of the new Member States: The transitional measures*, in *Common Market L. Rev.*, 2005, pp. 469 ss.

<sup>507</sup> *Ibid.*

<sup>508</sup> *Ibid.*

<sup>509</sup> *Ivi*, pp. 472-474.

<sup>510</sup> J.E. Dølvik & J. Visser, *Free movement, equal treatment and workers’ rights: can the European Union solve its trilemma of fundamental principles?*, in *Industrial relations journal*, 2009, pp. 491-509.

<sup>511</sup> *Ivi*, pp. 495-496

<sup>512</sup> *Ivi*, pp. 495-496

lavoro e strategie di integrazione», tanto negli Stati membri nuovi quanto in quelli vecchi, per facilitare l'adattamento dei lavoratori e dei mercati del lavoro alle nuove condizioni.<sup>513</sup>

La libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione Europea rappresenta perciò una pietra miliare della politica di integrazione europea, mirando a promuovere un mercato del lavoro unico e flessibile. Tuttavia, l'esercizio di tale diritto deve essere temperato con il rispetto di altri diritti fondamentali, tra cui il diritto alla privacy e alla protezione dei dati personali dei lavoratori, disciplinati dal "Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati" (GDPR) e da altre normative pertinenti.<sup>514</sup> Il GDPR, in particolare, stabilisce principi rigorosi per il trattamento dei dati personali, imponendo agli Stati membri, ai datori di lavoro e alle altre entità coinvolte nella libera circolazione dei lavoratori, di «adottare misure adeguate a garantire la protezione dei dati personali nel contesto lavorativo».<sup>515</sup>

Le informazioni personali possono essere trasferite tra Stati membri per varie finalità, quali il riconoscimento delle qualifiche professionali, l'accesso ai benefici di sicurezza sociale e l'assunzione da parte dei datori di lavoro. Tali trasferimenti devono avvenire nel rispetto dei principi di «liceità, correttezza e trasparenza, minimizzazione dei dati, limitazione della finalità, accuratezza, limitazione della conservazione, integrità e riservatezza, nonché responsabilità», come delineato dal GDPR.<sup>516</sup> Il "principio di minimizzazione dei dati", in particolare, richiede che solo i dati strettamente necessari per le finalità specifiche del loro trattamento siano raccolti e trattati.<sup>517</sup> Ciò implica che, nel contesto della libera circolazione dei lavoratori, i datori di lavoro e le autorità competenti debbano limitare la raccolta di dati personali ai soli dati indispensabili per valutare l'idoneità di un candidato per un'offerta di lavoro, per il riconoscimento delle qualifiche professionali o per l'erogazione di prestazioni sociali.<sup>518</sup>

Inoltre, il diritto alla privacy e alla protezione dei dati personali si estende alla sorveglianza sul luogo di lavoro. Le tecnologie di monitoraggio, quali la videosorveglianza, il tracciamento delle e-mail e la geolocalizzazione, devono essere utilizzate in maniera "proporzionata e giustificata" da legittimi interessi dei datori di lavoro, quali la sicurezza dei dipendenti e la protezione del patrimonio aziendale, rispettando al contempo la dignità, la libertà e i diritti dei lavoratori, compreso il diritto alla riservatezza.<sup>519</sup> La CGUE ha sottolineato l'importanza del bilanciamento tra questi interessi,

---

<sup>513</sup> *Ivi*, pp. 502-503.

<sup>514</sup> B. Custers & H. Ursic, *Worker privacy in a digitalized world under European Law*, in *Comp. Lab. L. & Pol'y J.*, 2017, pp. 323 ss.

<sup>515</sup> *Ibid.*

<sup>516</sup> *Ivi*, pp. 325-326

<sup>517</sup> *Ibid.*

<sup>518</sup> *Ibid.*

<sup>519</sup> *Ivi*, pp. 329-331.

richiedendo che ogni misura di sorveglianza adottata dai datori di lavoro sia necessaria, proporzionata e sottoposta a garanzie adeguate contro abusi.<sup>520</sup>

La problematica della portabilità dei diritti sociali e previdenziali nel contesto della libera circolazione dei lavoratori solleva ulteriori questioni relative alla privacy e alla protezione dei dati. Il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, come previsto dall'articolo 48 TFUE, richiede uno scambio di dati tra le istituzioni previdenziali degli Stati membri per garantire che i lavoratori non perdano i loro diritti previdenziali quando si spostano all'interno dell'UE. Questo scambio di dati deve essere effettuato in conformità con le normative sulla protezione dei dati, assicurando che «le informazioni personali dei lavoratori siano trattate in modo sicuro, riservato e utilizzate esclusivamente per le finalità di coordinamento previdenziale».<sup>521</sup> A tal fine, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha riconosciuto che la protezione dei dati personali costituisce «un diritto fondamentale intrinsecamente connesso alla libertà individuale».<sup>522</sup> Pertanto, qualsiasi restrizione a questo diritto, incluso nel contesto della libera circolazione dei lavoratori, deve essere giustificata da obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione e proporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti. Questo implica che le misure legislative e amministrative adottate dagli Stati membri per facilitare o limitare la libera circolazione dei lavoratori debbano essere valutate alla luce del loro impatto sui diritti alla privacy e alla protezione dei dati personali dei lavoratori, assicurando che tali misure non eccedano quanto strettamente necessario per il conseguimento dei loro scopi legittimi.<sup>523</sup> La conciliazione tra la libera circolazione dei lavoratori e il diritto alla privacy e alla protezione dei dati personali richiede, dunque, un approccio equilibrato che consideri i diritti e gli interessi in gioco, attraverso la promozione di pratiche trasparenti e sicure nel trattamento dei dati personali, la limitazione della raccolta e dell'uso dei dati alla sola necessità, nonché l'implementazione di misure di sicurezza robuste per prevenire l'accesso non autorizzato o il trattamento illecito di tali dati. La normativa e la giurisprudenza dell'UE svolgono un ruolo cruciale in questo processo, offrendo un quadro giuridico per la protezione dei diritti dei lavoratori nel contesto della mobilità lavorativa, garantendo che la libera circolazione dei lavoratori si svolga in un ambiente che rispetti e tuteli la dignità, la libertà e i diritti fondamentali di ogni individuo.<sup>524</sup>

---

<sup>520</sup> *Ibid.*

<sup>521</sup> C.J., Hoofnagle, B. Van Der Sloot & F.Z. Borgesius, *The European Union general data protection regulation: what it is and what it means*, in *Information & Communications Technology Law*, 2019, pp. 65 ss.

<sup>522</sup> *Ibid.*

<sup>523</sup> *Ivi*, pp. 70-73.

<sup>524</sup> *Ivi*, pp. 75-77.

La CGUE ha delineato il quadro entro cui le misure restrittive adottate dagli Stati membri devono operare, enfatizzando la necessità che tali misure siano «proporzionate, non discriminatorie e giustificate da motivi legittimi di interesse pubblico».<sup>525</sup>

La giurisprudenza della CGUE ha stabilito che, mentre la libera circolazione dei lavoratori è un diritto fondamentale garantito dal TFUE, esso non è assoluto e può essere soggetto a restrizioni. Tuttavia, le restrizioni devono essere attentamente bilanciate per non compromettere la sostanza del diritto stesso. In questo contesto, la Corte ha enfatizzato l'importanza della proporzionalità, richiedendo che «ogni restrizione sia necessaria per raggiungere un obiettivo legittimo di politica pubblica, quale la protezione dell'ordine pubblico, della sicurezza pubblica o della salute pubblica, e che le misure adottate siano le meno restrittive possibili per conseguire tale obiettivo».<sup>526</sup>

La CGUE ha anche sottolineato che le misure restrittive devono essere applicate in modo non discriminatorio. Ciò significa che le restrizioni non possono essere imposte in un modo che discrimini i lavoratori di altri Stati membri rispetto ai cittadini dello Stato membro che introduce la restrizione. Inoltre, la Corte ha chiarito che la giustificazione delle restrizioni deve essere basata su «considerazioni oggettive e verificabili», non su pregiudizi o stereotipi relativi ai lavoratori di altri Stati membri.<sup>527</sup>

La Corte ha dimostrato sensibilità nell'equilibrare i diritti alla libera circolazione con la necessità di proteggere tali altri diritti fondamentali, riconoscendo che la coesistenza armoniosa di diritti diversi è cruciale per il tessuto giuridico e sociale dell'Unione.<sup>528</sup>

In diversi casi, la CGUE ha affrontato questioni legate alla portabilità dei diritti previdenziali dei lavoratori che si spostano all'interno dell'UE, sottolineando che le normative in materia di sicurezza sociale non devono ostacolare ingiustificatamente la libera circolazione dei lavoratori. La Corte ha chiarito infatti che, sebbene gli Stati membri abbiano la competenza di organizzare i propri sistemi di sicurezza sociale, «le regole relative alla portabilità dei diritti previdenziali devono facilitare, piuttosto che ostacolare», la mobilità lavorativa all'interno dell'Unione.<sup>529</sup>

La CGUE ha anche giocato un ruolo cruciale nell'interpretare le disposizioni del TFUE relative al riconoscimento delle qualifiche professionali. La Corte ha affermato che le procedure per il riconoscimento delle qualifiche devono essere trasparenti, proporzionate e non discriminatorie, garantendo che i lavoratori possano esercitare i loro diritti alla libera circolazione senza incontrare

---

<sup>525</sup> A. Hofmann, *Resistance against the Court of Justice of the European Union*, in *International Journal of Law in Context*, 2018, pp. 258 ss..

<sup>526</sup> Ivi, pp. 270-272.

<sup>527</sup> Ivi, pp. 274-275.

<sup>528</sup> S. K. Schmidt, M. Blauberger, & D.S. Martinsen, *Free movement and equal treatment in an unequal union*, in *Journal of European Public Policy*, 2018, pp. 1391 ss.

<sup>529</sup> Ivi, pp. 1395-1396.

ostacoli ingiustificati. Attraverso la sua giurisprudenza, la CGUE ha contribuito significativamente all'evoluzione del diritto dell'Unione in materia di libera circolazione dei lavoratori, garantendo che i principi di proporzionalità, non discriminazione e protezione dei diritti fondamentali siano rigorosamente applicati.<sup>530</sup>

#### **4.6. Art. 48 TFUE: le misure in materia di sicurezza sociale**

L'articolo 48 del TFUE rappresenta una pietra miliare nell'architettura normativa dell'Unione Europea, stabilendo un quadro per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri. Questa disposizione è cruciale per il sostegno alla libera circolazione dei lavoratori, assicurando che i diritti previdenziali non siano compromessi dallo spostamento tra i diversi sistemi nazionali. L'importanza di tale articolo risiede nella sua capacità di conciliare le diverse legislazioni nazionali in materia di sicurezza sociale, un compito complesso data la varietà di regimi previdenziali presenti nell'Unione. Il coordinamento è dunque essenziale per prevenire situazioni in cui i lavoratori, spostandosi da uno Stato membro all'altro, possano trovarsi svantaggiati o esclusi da determinati benefici a cui avrebbero altrimenti diritto.<sup>531</sup>

Il contesto normativo e giuridico istituito dall'articolo 48 TFUE si fonda su principi fondamentali volti a garantire che i lavoratori che esercitano il loro diritto alla libera circolazione non siano penalizzati nelle loro carriere previdenziali. Tra questi principi, il più rilevante è la «salvaguardia dei diritti acquisiti e in via di acquisizione», che assicura ai lavoratori di mantenere i benefici accumulati anche dopo aver lasciato lo Stato membro in cui tali diritti sono stati maturati.<sup>532</sup> Altrettanto importante è il «principio di aggregazione», per cui i periodi di assicurazione, occupazione o residenza accumulati in diversi Stati membri devono essere considerati nella valutazione dei diritti pensionistici o di altre prestazioni.<sup>533</sup>

Per realizzare questi principi, l'Unione Europea ha sviluppato un insieme complesso di regolamenti che forniscono le linee guida per il trattamento dei diritti previdenziali dei lavoratori mobili. Tali regolamenti, che sono specificati di seguito, definiscono le procedure attraverso cui le istituzioni previdenziali degli Stati membri devono cooperare e scambiare informazioni, stabiliscono le modalità di calcolo delle prestazioni quando sono coinvolti più sistemi nazionali e determinano le autorità competenti per l'erogazione delle prestazioni.<sup>534</sup>

Il «principio dell'aggregazione dei periodi di assicurazione, lavoro o residenza» rappresenta uno dei pilastri fondamentali del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale all'interno dell'Unione

---

<sup>530</sup> *Ivi*, pp. 1398-1401

<sup>531</sup> H.J. Blanke & S. Mangiameli, *Treaty on the Functioning of the European Union: A Commentary*, cit., pp. 12-13.

<sup>532</sup> *Ivi*, pp. 14-17.

<sup>533</sup> *Ibid.*

<sup>534</sup> *Ivi*, pp. 18-19.

Europea, mirando a garantire che i lavoratori che esercitano il loro diritto alla libera circolazione «non subiscano una penalizzazione nei loro diritti previdenziali» a causa del passaggio tra diversi sistemi nazionali.<sup>535</sup> Questo principio consente ai lavoratori di sommare i periodi di assicurazione, lavoro o residenza accumulati in diversi Stati membri, al fine di soddisfare i requisiti minimi per l'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, che altrimenti potrebbero essere negati se considerati isolatamente sotto un singolo ordinamento giuridico nazionale. La “non discriminazione”, come già sottolineato, svolge un ruolo cruciale nel contesto del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, imponendo che «ai lavoratori migranti siano garantite le stesse condizioni e prestazioni riservate ai cittadini dello Stato membro in cui si richiedono i benefici»<sup>536</sup>.

Il mantenimento dei diritti acquisiti o in corso di acquisizione è un altro aspetto fondamentale, assicurando che i lavoratori che si spostano all'interno dell'UE non perdano i benefici ai quali hanno già contribuito o che stanno iniziando a costruire. Questo principio è particolarmente importante in contesti in cui i diritti previdenziali dipendono dalla continuità dei contributi o dall'accumulo di periodi di assicurazione. La normativa europea prevede meccanismi che permettono il trasferimento dei diritti previdenziali da uno Stato membro all'altro, affrontando le sfide poste dalla frammentazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale e dalla diversità delle basi di calcolo delle prestazioni.<sup>537</sup> La combinazione di questi principi chiave nel coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale è essenziale per promuovere la mobilità lavorativa all'interno dell'Unione. L'efficacia dell'aggregazione dei periodi di assicurazione, lavoro o residenza, insieme all'applicazione del principio di non discriminazione e al mantenimento dei diritti acquisiti o in corso di acquisizione, dipende dalla capacità dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri di interagire in modo efficiente e coordinato. Ciò implica la necessità di sistemi informativi condivisi e di procedure semplificate per lo scambio di informazioni tra le autorità competenti, nonché l'adozione di norme comuni per la valutazione e il riconoscimento dei periodi di assicurazione, lavoro o residenza. Inoltre, è fondamentale che i lavoratori siano adeguatamente informati dei loro diritti e delle procedure da seguire per garantire il riconoscimento dei loro periodi di assicurazione in stati diversi, così come delle possibilità offerte dal coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale per la protezione dei loro diritti previdenziali durante la mobilità all'interno dell'UE.<sup>538</sup>

Come già sottolineato, la “portabilità delle prestazioni di sicurezza sociale” rappresenta un aspetto cruciale nel contesto del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri dell'Unione Europea, offrendo una risposta concreta alla necessità dei lavoratori di mantenere i propri

---

<sup>535</sup> H. Verschueren, *Employment and social security rights of third-country labour migrants under EU law: an incomplete patchwork of legal protection*, in *European Journal of Migration and Law*, 2016, pp. 373 ss.

<sup>536</sup> *Ibid.*

<sup>537</sup> *Ivi*, pp. 375-376.

<sup>538</sup> *Ivi*, pp. 380-382



diritti previdenziali in un ambiente caratterizzato dalla mobilità transfrontaliera.<sup>539</sup> Questo meccanismo permette ai lavoratori che si spostano all'interno dell'UE di trasferire i diritti previdenziali acquisiti o in corso di acquisizione da uno Stato membro all'altro, garantendo così la continuità della copertura sociale nonostante il cambiamento di residenza o di luogo di lavoro. La portabilità si applica a una vasta gamma di prestazioni, inclusi ma non limitati a pensioni di vecchiaia, prestazioni per malattia, prestazioni familiari, e sussidi di disoccupazione, riflettendo l'ampio spettro di situazioni che i lavoratori possono incontrare durante la loro vita lavorativa e oltre.<sup>540</sup>

Il principio di portabilità, tuttavia, si scontra con la complessità derivante dalla diversità dei sistemi di sicurezza sociale presenti all'interno degli Stati membri, ognuno caratterizzato da propri criteri di eleggibilità, tipologie di prestazioni, e meccanismi di calcolo. Un aspetto fondamentale della portabilità è l'aggregazione dei periodi di assicurazione, lavoro, o residenza, consentendo ai lavoratori di sommare i periodi trascorsi in diversi Stati membri per soddisfare i requisiti minimi di eleggibilità per determinate prestazioni. Questo aspetto si rivela particolarmente significativo in relazione alle pensioni di vecchiaia, per le quali spesso è necessario un numero minimo di anni di contributi. Grazie all'aggregazione, i periodi di lavoro in diversi Stati membri vengono considerati cumulativamente, evitando che il lavoratore sia penalizzato per aver esercitato il proprio diritto alla libera circolazione.<sup>541</sup>

Allo stesso tempo, la non discriminazione gioca un ruolo essenziale nel processo di portabilità, assicurando che i lavoratori che si spostano all'interno dell'UE siano trattati allo stesso modo dei cittadini dello Stato membro in cui richiedono le prestazioni. Ciò significa che le condizioni, i calcoli e l'accesso alle prestazioni devono essere applicati senza discriminazioni basate sulla nazionalità o sul precedente Stato di residenza o lavoro del lavoratore.<sup>542</sup>

La realizzazione pratica della portabilità richiede un'intensa collaborazione tra gli Stati membri, supportata da sistemi di informazione e comunicazione efficaci che consentono lo scambio di dati relativi ai periodi di assicurazione e ai diritti acquisiti dei lavoratori. Questo scambio di informazioni è facilitato da strutture come *l'Electronic Exchange of Social Security Information* (EESSI), che fornisce una piattaforma per la trasmissione sicura e tempestiva dei dati necessari per il calcolo delle prestazioni.<sup>543</sup> La portabilità delle prestazioni di sicurezza sociale, pertanto, non solo rappresenta un

---

<sup>539</sup> P. Hardy, *The Ability of the EU to Protect the Right to Social Security: Social Security of Mobile Workers in the European Union and the COVID Crisis*, in *ISLSSL European Regional Congress-The Lighthouse Function of Social Law*, 2023, pp. 31 ss.

<sup>540</sup> *Ibid.*

<sup>541</sup> *Ivi*, pp. 37-38.

<sup>542</sup> F. Pennings & G. Vonk, *The future of European social security law: an analysis of the authors' approaches*. *Research Handbook on European Social Security Law*, 2023, pp. 439 ss.

<sup>543</sup> *Ivi*, pp. 440-442. *l'Electronic Exchange of Social Security Information*, entrato in vigore il 3 luglio 2019, è un sistema informatico utilizzato dalle principali Istituzioni, per il passaggio di informazioni relative alla situazione previdenziale di un cittadino di uno Stato membro. L'obiettivo è rendere più veloci la gestione delle prestazioni di tipo previdenziale,

pilastro per la protezione dei lavoratori nell'ambito della libera circolazione, ma contribuisce anche all'integrazione del mercato del lavoro europeo, promuovendo la mobilità dei lavoratori tra gli Stati membri.

#### **4.7. Il sistema retributivo: differenze tra Italia ed Europa e il *Gender pay gap***

La disamina delle divergenze tra il sistema retributivo italiano ed europeo richiede l'individuazione di specifici criteri di confronto e l'analisi delle loro manifestazioni nelle varie realtà nazionali all'interno dell'Unione Europea, riflettendo su come questi sistemi influenzano la percezione del lavoro e il benessere dei lavoratori. Partendo dall'osservazione che il sistema retributivo non opera in un vuoto normativo ma è profondamente radicato nelle tradizioni legali, economiche e sociali di ogni Stato membro, emerge come la determinazione della retribuzione sia soggetta a un complesso insieme di regolamenti, che spaziano da leggi nazionali a contratti collettivi, passando per accordi settoriali e aziendali, che insieme formano un mosaico di pratiche retributive.

La peculiarità del sistema retributivo italiano si manifesta attraverso la sua forte dipendenza dai Contratti Collettivi Nazionali Di Lavoro (CCNL), i quali stabiliscono i minimi salariali per i diversi settori e categorie professionali, influenzando così non solo la retribuzione base ma anche gli eventuali supplementi salariali legati, per esempio, all'anzianità di servizio o alle specifiche competenze tecniche. Questo approccio incentrato sulla negoziazione salariale a livello nazionale si distingue per la sua capacità di garantire una certa omogeneità nelle condizioni di lavoro, ma presenta anche delle criticità, soprattutto per quanto riguarda la flessibilità nel rispondere rapidamente alle dinamiche di mercato e nelle capacità di negoziazione a livello più locale o aziendale.<sup>544</sup>

Guardando al panorama europeo, si nota una varietà di approcci al sistema retributivo, che riflettono le diverse tradizioni industriali e relazioni sindacali. Per esempio, nel modello nordico, caratterizzato da una forte tradizione di dialogo sociale, si riscontra una tendenza verso la "negoziatura collettiva decentrata", che permette un maggior grado di adattabilità alle specifiche esigenze delle singole aziende e dei settori, pur mantenendo un livello elevato di protezione dei lavoratori.<sup>545</sup> Questa configurazione facilita l'adeguamento delle strutture salariali alle condizioni economiche mutevoli, promuovendo al contempo l'equità salariale e la coesione sociale.<sup>546</sup>

---

sanitario e a sostegno del reddito. Tale strumento, in Italia, è utilizzato da INPS, INAIL, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali nonché dal Ministero della Salute.

<sup>544</sup> N. Giangrande, *I contratti collettivi nazionali di lavoro, il ruolo dei sindacati confederali e i lavoratori coperti*.

Franco Angeli, Milano, 2022, pp. 1 ss.

<sup>545</sup> C. de la Porte, *The European pillar of social rights meets the Nordic model*, in *Swedish Institute for European Policy Studies*, 2019, pp 1 ss.

<sup>546</sup> *Ibid.*

Un altro aspetto da considerare è il ruolo della legislazione europea nel tentativo di armonizzare alcuni aspetti dei sistemi retributivi, pur rispettando la sovranità degli Stati membri in materia di politiche salariali. Le direttive europee in materia di parità di trattamento e non discriminazione hanno un impatto significativo sulle politiche retributive, spingendo verso una maggiore trasparenza e equità. Tuttavia, l'efficacia di tali misure varia significativamente a seconda della capacità e della volontà dei singoli Stati di attuare le normative in modo efficace. La variabilità dei sistemi retributivi all'interno dell'Unione Europea si manifesta anche attraverso il livello di salario minimo, dove esiste un notevole divario tra i paesi membri. Mentre alcuni Stati hanno implementato salari minimi legali relativamente elevati, al fine di garantire un livello di vita adeguato ai lavoratori, altri si affidano maggiormente alla negoziazione collettiva senza stabilire un salario minimo per legge. Questa disparità solleva questioni rilevanti riguardo alla competitività e alla coesione sociale all'interno del mercato unico europeo, sottolineando l'importanza di trovare un equilibrio tra la protezione dei lavoratori e la flessibilità economica.<sup>547</sup>

Analizzando le politiche retributive a livello europeo, emerge chiaramente come l'approccio adottato in ciascun paese sia profondamente influenzato dalla sua storia economica, dalle sue tradizioni sindacali e dal suo contesto sociale. Il confronto tra il sistema retributivo italiano ed europeo illustra quindi non solo le differenze tecniche in termini di strutturazione delle retribuzioni e di meccanismi di negoziazione ma anche le diverse filosofie che sottendono alla valorizzazione del lavoro e alla protezione dei lavoratori. La capacità di un sistema retributivo di adattarsi alle esigenze di un'economia in continua evoluzione, pur mantenendo elevati standard di equità e giustizia sociale, rappresenta una sfida costante per i *policymaker* e le parti sociali.<sup>548</sup>

In questo contesto, l'analisi delle prestazioni e delle indennità supplementari offre un ulteriore livello di complessità. Tali elementi retributivi, che possono includere bonus, partecipazioni agli utili, indennità per lavoro straordinario e altri benefici non monetari, variano notevolmente tra i diversi paesi dell'Unione Europea, riflettendo le priorità culturali e economiche nazionali. Ad esempio, in alcuni paesi, un'enfasi maggiore sulla flessibilità del lavoro può tradursi in sistemi retributivi più variabili e basati sulla performance, mentre altri paesi possono privilegiare una maggiore stabilità e prevedibilità delle entrate per i lavoratori, attraverso salari base più elevati e minori componenti variabili.<sup>549</sup>

L'equilibrio tra la retribuzione fissa e quella variabile è di cruciale importanza non solo per la soddisfazione e la motivazione dei lavoratori ma anche per la capacità delle aziende di attrarre talenti

---

<sup>547</sup> *Ivi*, pp. 12-15.

<sup>548</sup> P. Svačina, Rewarding employee inventions in corporations: Designing a framework to evaluate adequacy of remuneration and offering an optimal remuneration system, in *European Journal of Innovation Management*, 2021, pp. 258-261.

<sup>549</sup> *Ivi*, pp. 267-269.

in un mercato del lavoro sempre più globalizzato. La sfida per i sistemi retributivi, quindi, è quella di rimanere competitivi e allettanti per i lavoratori, senza compromettere la sostenibilità finanziaria e l'equità interna. La discussione sulle differenze tra i sistemi retributivi italiano ed europeo non può prescindere dal riconoscere l'importanza della protezione sociale e del welfare nei modelli retributivi. Le politiche di *welfare* giocano infatti un ruolo fondamentale nell'amplificare o mitigare le disuguaglianze salariali e nel fornire una rete di sicurezza per i lavoratori in situazioni di vulnerabilità. La relazione tra salario e *welfare* è particolarmente evidente nell'approccio ai servizi sociali, come l'assistenza sanitaria e la previdenza sociale, che possono essere finanziati tramite contributi salariali o attraverso il bilancio dello Stato, con implicazioni significative per la distribuzione del reddito disponibile e per la qualità della vita dei lavoratori.<sup>550</sup>

La mobilità del lavoro all'interno dell'Unione Europea, facilitata dalla libera circolazione dei lavoratori, pone ulteriori sfide ai sistemi retributivi nazionali, che devono essere capaci di adattarsi a un contesto lavorativo sempre più transnazionale. La portabilità dei diritti pensionistici, la tutela della sicurezza sociale per i lavoratori migranti e la parità di trattamento tra lavoratori nazionali e stranieri sono solo alcune delle questioni che necessitano di risposte coordinate a livello europeo, per garantire che la libera circolazione dei lavoratori non si traduca in una corsa al ribasso nelle condizioni di lavoro e nelle retribuzioni. La complessità del confronto tra il sistema retributivo italiano ed europeo risiede, dunque, nella necessità di bilanciare una serie di obiettivi talvolta contrapposti: «promuovere la competitività e l'innovazione economica, garantire equità e protezione sociale, e rispondere alle sfide poste da un mercato del lavoro in rapida evoluzione».<sup>551</sup> Questa analisi evidenzia come, al di là delle differenze tecniche e normative, la questione centrale rimanga quella di definire quale valore si attribuisce al lavoro e come questo valore si rifletta in sistemi retributivi capaci di assicurare benessere e giustizia per tutti i lavoratori, indipendentemente dalle loro geografie.<sup>552</sup>

Per quanto riguarda la discrepanza salariale tra generi, nota come *gender pay gap*, essa rappresenta uno degli aspetti più rilevanti e persistenti nelle dinamiche lavorative a livello globale e assume contorni particolarmente significativi nel contesto europeo e italiano, dove le disparità retributive tra uomini e donne continuano a segnare il mercato del lavoro nonostante gli sforzi legislativi e le iniziative volte a promuovere la parità.<sup>553</sup> La persistenza di tale divario non solo evidenzia una problematica di equità ed uguaglianza tra i generi, ma rispecchia anche profonde radici culturali,

---

<sup>550</sup> V. Brych, N. Kalinichuk, N. Halysh, O. Borysiak, D. Shushpanov, O. Zagursky, Dynamics of living standards based on factors of the remuneration system. Springer International Publishing, Cham, 2021, pp. 597-600.

<sup>551</sup> *Ibid.*

<sup>552</sup> *Ivi*, pp. 604-607.

<sup>553</sup> P. Redmond, S. McGuinness, The gender wage gap in Europe: Job preferences, gender convergence and distributional effects, in *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 2019, pp. 564-567.

sociali ed economiche che influenzano la strutturazione dei sistemi retributivi e l'accesso alle opportunità professionali.<sup>554</sup>

A tal proposito, il quadro normativo europeo ha visto, negli ultimi anni, un'intensificazione degli sforzi per contrastare la discriminazione salariale basata sul genere, culminati nella recente adozione della Direttiva (UE) 2023/970<sup>555</sup>, che mira a rafforzare il principio di parità di retribuzione attraverso meccanismi di trasparenza retributiva e applicazione. Questa iniziativa legislativa sottolinea la necessità di un approccio sistemico alla questione, imponendo agli Stati membri l'adozione di misure concrete per garantire che uomini e donne ricevano una retribuzione equa per lavoro di pari valore. L'incorporazione della trasparenza retributiva e dei meccanismi di rendicontazione obbligatori per le aziende rappresenta un passo avanti significativo verso la riduzione delle disparità retributive.<sup>556</sup>

Nel contesto italiano, il *gender pay gap* si manifesta in modo variegato, riflettendo differenze sostanziali tra il settore pubblico e privato e tra diverse fasce d'età e settori professionali. La maggiore disparità retributiva nel settore privato, in particolare, pone in evidenza come le dinamiche di genere influenzino in modo significativo la strutturazione delle politiche salariali e la valutazione del lavoro. Il divario salariale, più marcato con l'avanzare dell'età, indica non solo una questione di discriminazione diretta ma anche l'impatto di fattori strutturali quali «la segregazione occupazionale, le interruzioni di carriera legate a responsabilità familiari e la minore rappresentanza femminile in posizioni di alto livello».<sup>557</sup>

La Direttiva (UE) 2023/970 quindi, stabilisce un quadro di riferimento chiaro per affrontare queste problematiche, imponendo obblighi specifici ai datori di lavoro e introducendo «meccanismi di *accountability* e risarcimento per le lavoratrici vittime di discriminazione retributiva».<sup>558</sup> Queste misure, insieme all'introduzione di criteri oggettivi e neutri sotto il profilo del genere per la determinazione della progressione retributiva e di carriera, rappresentano strumenti fondamentali per promuovere la parità di genere nel mercato del lavoro. Il riconoscimento e l'analisi della «discriminazione intersezionale», che considera come la sovrapposizione di diverse forme di disuguaglianza o svantaggio possa amplificare la discriminazione, segna un ulteriore progresso nella comprensione e nel trattamento del *gender pay gap*.<sup>559</sup> L'inclusione di questa dimensione nelle

---

<sup>554</sup> Ibid.

<sup>555</sup> Direttiva (UE) 2023/970 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione.

<sup>556</sup> G.A. Recchia, *Condizioni di lavoro trasparenti, prevedibili e giustiziabili*, cit., pp. 37-38.

<sup>557</sup> N. Bamoshmoosh Perché la parità retributiva nell'Unione europea è ancora un sogno?, in *La Nuova Giuridica*, 2022, pp. 165-168.

<sup>558</sup> Ibid.

<sup>559</sup> *Ivi*, pp. 169-171

politiche e nelle pratiche aziendali è essenziale per affrontare le sfide complesse legate alla disparità di genere, garantendo che nessuna lavoratrice venga lasciata indietro.<sup>560</sup>

La legislazione italiana, con il recepimento delle direttive europee e l'introduzione di specifiche disposizioni nazionali, testimonia l'impegno del Paese nella lotta contro la disparità salariale di genere. La richiesta di relazioni periodiche sulle dinamiche di genere all'interno delle aziende, ad esempio, è un mezzo attraverso cui si cerca di monitorare e intervenire sulle disparità, fornendo al contempo uno strumento di valutazione dell'efficacia delle politiche adottate. L'adozione di queste misure normative, seppur fondamentale, rappresenta solo un aspetto del complesso processo volto a eliminare il *gender pay gap*. Per garantire una riduzione effettiva delle disparità salariali, è necessario che le iniziative legislative siano sostenute da un cambiamento culturale profondo che promuova la valorizzazione del lavoro femminile in tutte le sue forme e contesti. La sensibilizzazione e l'educazione rispetto alle questioni di genere devono permeare non solo l'ambito lavorativo ma l'intera società, per costruire una consapevolezza diffusa dell'importanza della parità di retribuzione come principio fondamentale di giustizia sociale e di sviluppo economico sostenibile.<sup>561</sup>

La trasparenza retributiva, come previsto dalla Direttiva (UE) 2023/970, funge da catalizzatore per questo cambiamento, fornendo alle lavoratrici gli strumenti per comprendere e rivendicare i propri diritti. Tuttavia, l'efficacia di tali misure dipende dalla capacità dei sistemi di monitoraggio e delle autorità competenti di applicare le normative in modo rigoroso e coerente. La creazione di un ambiente in cui le lavoratrici possano liberamente richiedere informazioni sulle retribuzioni senza timore di ritorsioni è fondamentale per garantire che le disposizioni sulla trasparenza abbiano un impatto reale. Inoltre, l'approccio alla riduzione del *gender pay gap* deve necessariamente considerare le peculiarità del mercato del lavoro e le diverse traiettorie professionali di uomini e donne. Le politiche di conciliazione tra vita lavorativa e responsabilità familiari, ad esempio, sono cruciali per permettere alle donne di partecipare pienamente al mercato del lavoro e accedere a posizioni che riflettano le loro competenze e ambizioni. La promozione di modelli organizzativi flessibili, il sostegno alla carriera femminile attraverso *mentoring* e programmi di *leadership*, così come l'investimento in settori ad alta partecipazione femminile, possono contribuire significativamente a ridurre il divario retributivo.<sup>562</sup>

Il coinvolgimento degli uomini nelle discussioni e nelle iniziative volte a promuovere la parità di genere è altresì indispensabile. Riconoscere il *gender pay gap* non solo come un problema delle donne, ma come una questione di equità che riguarda l'intera società, è il primo passo verso la

---

<sup>560</sup> *Ivi*, pp. 170-171.

<sup>561</sup> *Ivi*, pp. 174-175.

<sup>562</sup> S. Bellomo, D. Mezzacapo, F. Ferraro, D. Calderara, *Improving working conditions in platform work in the light of the recent proposal for a directive*. Sapienza Università Editrice, Roma, 2023, pp. 12-15.

costruzione di un mercato del lavoro veramente inclusivo. Il sostegno maschile alle politiche di parità, sia nel contesto professionale che in quello domestico, è essenziale per superare gli stereotipi di genere che contribuiscono alla persistenza delle disparità salariali. L'adozione di un approccio globale che integri interventi normativi, culturali e organizzativi si rivela, quindi, essenziale per affrontare con successo il *gender pay gap*. La collaborazione tra governi, aziende, sindacati e società civile è fondamentale per creare un ecosistema di lavoro equo, in cui la parità di retribuzione diventi una realtà consolidata. Solo attraverso un impegno condiviso e azioni concrete sarà possibile avanzare verso l'eliminazione delle disparità di genere nel lavoro e garantire che ogni individuo, indipendentemente dal genere, possa realizzare pienamente il proprio potenziale professionale.<sup>563</sup>

---

<sup>563</sup> *Ivi*, pp. 18-21.

## Conclusioni

La realizzazione di questa tesi ha offerto l'opportunità di navigare attraverso le complesse acque del diritto e delle politiche dell'Unione Europea, approfondendo principi fondamentali che ne guidano l'azione e l'evoluzione. La ricerca ha permesso di tracciare un percorso che si snoda attraverso le competenze dell'UE, il principio di non discriminazione, le politiche sociali e la libera circolazione dei lavoratori, esplorando in maniera critica come questi elementi si intreccino per formare il tessuto socio-giuridico europeo. Attraverso questo percorso è stato possibile sviscerare le dinamiche che regolano l'integrazione europea, mettendo in luce non solo le sfide e le opportunità che essa comporta ma anche le sue implicazioni più ampie per la costruzione di una società inclusiva ed equa.

La disamina del sistema di competenze dell'Unione Europea ha rivelato come i principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità giochino un ruolo cruciale nel delineare i confini entro cui l'UE può agire, stabilendo un equilibrio delicato tra le esigenze di un'azione comune e il rispetto della sovranità degli Stati membri. Questo equilibrio si riflette anche nel processo di recepimento delle direttive e delle normative europee nei diversi ordinamenti giuridici nazionali, un processo che, sebbene complesso e talvolta fonte di tensione, rappresenta un pilastro fondamentale per l'armonizzazione delle legislazioni e la realizzazione del mercato unico.

L'analisi del principio di non discriminazione e delle politiche sociali ha messo in evidenza come l'UE abbia progressivamente ampliato il proprio raggio d'azione per combattere le discriminazioni e promuovere l'inclusione sociale. Le direttive e le iniziative esaminate nel corso della ricerca testimoniano l'impegno dell'Unione nel garantire parità di trattamento e opportunità per tutti i cittadini, indipendentemente da etnia, genere, orientamento sessuale o altre possibili fonti di discriminazione. Tuttavia, è emerso chiaramente come il cammino verso una piena realizzazione di questi ideali sia ancora lungo e costellato di sfide, richiedendo un impegno costante e rinnovato sia a livello europeo che nazionale.

La discussione sulla libera circolazione dei lavoratori ha rivelato quanto questo principio sia fondamentale per l'integrazione europea, nonché per lo sviluppo economico e sociale dell'Unione. La mobilità lavorativa all'interno dell'UE offre opportunità uniche di crescita personale e professionale, contribuendo al contempo alla costruzione di un mercato del lavoro europeo più dinamico e competitivo. Tuttavia, questa analisi ha anche evidenziato le difficoltà incontrate dai lavoratori mobili, soprattutto in termini di riconoscimento dei diritti sociali e integrazione nel tessuto sociale degli Stati membri ospitanti. Questi ostacoli sottolineano la necessità di politiche mirate che favoriscano una vera integrazione dei lavoratori migranti, garantendo loro pari diritti e opportunità.



La conclusione di questo percorso di ricerca invita a riflettere sulla complessità e sulla ricchezza dell'integrazione europea, un progetto unico nella storia che continua a evolversi in risposta alle sfide del presente e del futuro. La tesi ha evidenziato come, nonostante le difficoltà e le imperfezioni, l'Unione Europea rappresenti un esperimento di cooperazione transnazionale di portata e ambizione senza precedenti, volto a promuovere pace, prosperità e giustizia sociale su un continente un tempo dilaniato dai conflitti.

La ricerca futura in questo ambito dovrà continuare a esplorare le dinamiche di integrazione europea, approfondendo la comprensione delle politiche e delle pratiche che possono contribuire a superare le disuguaglianze e a costruire una società più inclusiva. Sarà fondamentale interrogarsi su come l'UE possa adattarsi alle mutate condizioni politiche, economiche e sociali, mantenendo al contempo i suoi valori fondamentali di unità, solidarietà e rispetto dei diritti umani. Un'attenzione particolare dovrà essere rivolta alle modalità con cui l'Unione affronta le sfide emergenti, come la digitalizzazione, i cambiamenti climatici, le migrazioni e la crescente polarizzazione politica, che mettono alla prova la sua capacità di agire efficacemente e in modo coeso.

In questo contesto, la ricerca futura potrebbe beneficiare di un'analisi più approfondita sull'impatto delle politiche di inclusione sociale e non discriminazione a livello locale, esaminando come queste vengano percepite ed implementate dalle comunità e dagli individui che dovrebbero beneficiarne. È essenziale comprendere meglio il legame tra le politiche adottate a livello europeo e la loro traduzione pratica negli Stati membri, al fine di identificare le lacune esistenti e le opportunità per un'azione più efficace.

Inoltre, l'esplorazione delle dinamiche di libera circolazione dei lavoratori dovrebbe continuare a occupare un posto centrale nella ricerca, data la sua importanza cruciale per l'economia europea e per la vita dei cittadini dell'UE. In particolare, sarebbe utile approfondire la comprensione delle barriere non legislative che ostacolano la mobilità lavorativa e l'integrazione, come le barriere linguistiche, le differenze nei sistemi di sicurezza sociale e nel riconoscimento delle qualifiche professionali. Questo approccio potrebbe offrire spunti preziosi per lo sviluppo di politiche più mirate e di interventi capaci di facilitare realmente la libera circolazione e di garantire una vera parità di opportunità.

La riflessione sull'equilibrio tra le competenze dell'UE e quelle degli Stati membri, così come l'analisi del principio di sussidiarietà, rimangono temi di fondamentale importanza. La tensione tra l'esigenza di una risposta comune a sfide che superano i confini nazionali e il desiderio di mantenere una certa autonomia decisionale a livello locale è una questione che continuerà a caratterizzare il dibattito sull'integrazione europea. In questo quadro, sarebbe particolarmente utile esaminare come tale equilibrio possa essere ottimizzato per affrontare efficacemente le sfide contemporanee, senza compromettere l'identità e la sovranità degli Stati membri.

Infine, l'importanza di una comunicazione efficace e di strategie di coinvolgimento pubblico non può essere sottostimata. Per garantire il sostegno e la comprensione dei cittadini nei confronti del progetto europeo, è cruciale che l'UE comunichi in modo chiaro e trasparente gli obiettivi, i benefici e le sfide delle sue politiche. Inoltre, ascoltare e includere le voci dei cittadini nelle fasi di elaborazione e implementazione delle politiche può rafforzare la legittimità e l'efficacia dell'azione dell'UE.

La presente tesi, dunque, ha cercato di offrire uno sguardo approfondito sulle complesse dinamiche che caratterizzano l'Unione Europea, con la consapevolezza che molto resta ancora da esplorare. Questo lavoro non rappresenta un punto di arrivo, ma piuttosto un punto di partenza per ulteriori indagini e riflessioni. L'evoluzione continua dell'UE, con tutte le sue sfide e opportunità, richiede uno sguardo attento e critico, capace di adattarsi e di rispondere alle mutate circostanze. Solo così sarà possibile contribuire alla costruzione di un'Europa che sia veramente inclusiva, equa e resiliente, in grado di navigare le acque turbolente del XXI secolo mantenendo saldi i suoi valori fondanti.



## Bibliografia

Adam, R. & Tizzano, A., *Manuale di Diritto dell'Unione Europea, Le politiche dell'Unione, La libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali*, Giappichelli Editore, Milano, 2020.

Adinolfi, A. *Free movement and access to work of citizens of the new Member States: The transitional measures*, in *Common Market L. Rev.*, 2005, pp. 469 ss.

Alberti, G., *A new status for migrant workers: restrictions of the free movement of labour in the EU*, in *Mondi Migranti*, 2017, pp. 3 ss.

Alessandrini, G., *La "pedagogia" di Martha Nussbaum. Approccio alle capacità e sfide educative*. Franco Angeli, Milano, 2014.

Amalfitano, C., *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della "Saga Taricco"*. Giuffrè, Milano, 2018.

Arnholtz, J. & Lillie, N., *Posted work in the European Union*. London: Routledge, London, 2020, pp. 17 ss.

Attinà, F. & Natalicchi, G., *L'Unione Europea. Governo, Istituzioni e Politiche*, Il mulino, Bologna, 2010.

Bamoshmoosh, N., *Perchè la parità retributiva nell'Unione europea è ancora un sogno?*, in *La Nuova Giuridica*, 2022, pp. 165-189.

Barbera, M., *Discriminazioni ed eguaglianza nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1991.

Barbulescu, R. & Favell, A., *Commentary: A citizenship without social rights? EU freedom of movement and changing access to welfare rights*, in *International Migration*, 58(1), 2020, pp. 151-153.

Barnard, C. & Ludlow, A., *Free movement of services, migration and Leaving the EU*, in *National Institute Economic Review*, 2016, pp. 23-30.

Barnard, C. & Peers, S., *European union law*, Oxford University Press, Oxford, 2023, pp. 12 ss.

Barnard, C., *The substantive law of the EU: the four freedoms*, Oxford University Press, Oxford, 2022, pp. 15 ss.

Bassi, A., *Innovazione Sociale e Politiche di Welfare*, Franco Angeli, Milano, 2015.

Bell, M. *Racism and equality in the European Union*. Oxford University Press, Oxford, 2009.

Bellomo, S., Mezzacapo, D., Ferraro, F. & Calderara, D., *Improving working conditions in platform work in the light of the recent proposal for a directive*. Sapienza Università Editrice, Roma, 2023.

Benedí Lahuerta, S. *Equality bodies in the EU: origins, challenges and future* in *Law, Criminology & Socio-Legal Studies Research Paper*, 2022, pp. 1.

- Bernardi, A. & Cupelli, C., Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti, in *L'ordinanza*, 2017, pp. 1 ss.
- Blanke, H. J. & Mangiameli, S., *Treaty on the Functioning of the European Union: A Commentary*. Springer, Cham, 2021, pp. 4 ss.
- Borrás, S., & Radaelli, C.M., *The politics of governance architectures: creation, change and effects of the EU Lisbon Strategy*, Routledge, London, 2014.
- Burgorgue-Larsen, L. *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione. L'articolo 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ovvero la rivoluzione silenziosa in Ragion pratica*, 2011, pp. 55.
- Chopin, I. *The starting line group: A harmonised approach to fight racism and to promote equal treatment* in *Eur. J. Migration & L.*, 1999, pp. 111.
- Conforti, B., Sentenza 30 ottobre 1975, n. 232 (Gazzetta ufficiale 5 novembre 1975, n. 293); Pres. Bonifacio, Rel. Astuti; Soc. Industrie chimiche Italia centrale (Avv. MS Giannini, L. Elia, N. Catalano) c. Min. commercio con l'estero (Avv. dello Stato Savarese). Ord. Cass., Sez. un., 31 ottobre 1974 (Gazz. uff. 20 marzo 1975, n. 77), in *Il Foro Italiano*, 1976, pp. 541-542.
- Cremona, M., *Citizens of Third Countries: movement and employment of migrant workers within the European Union. Legal Issues of Eur*, in *Integration*, 1995, pp. 87-88.
- Custers, B. & Ursic, H., *Worker privacy in a digitalized world under European Law*, in *Comp. Lab. L. & Pol'y J.*, 2017, pp 323 ss.
- Dal Pozzo, F.R., *Citizenship rights and freedom of movement in the European Union*. Kluwer Law International BV, Londra, 2013, pp. 3 ss.
- Davidov, G., Freedland, M. & Kountouris, N., *The subjects of labor law: 'Employees' and other workers*, in *Comparative labor law*, 2015, pp. 115-117.
- De la Porte, C. & Emmenegger, P., *The Court of Justice of the European Union and fixed-term work: Putting a brake on labour market dualization?*, in *Journal of European Social Policy*, 2017, pp. 295-297.
- de la Porte, C., *The European pillar of social rights meets the Nordic model*, in *Swedish Institute for European Policy Studies*, 2019, pp. 1-23.
- De Michele, A. *Il potere sostitutivo dello Stato e delle Regioni nel titolo V della Costituzione, nella legislazione attuativa nella giurisprudenza*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- De Vos, M. *Substantive formal equality in EU non-discrimination law in The European Union as Protector and Promoter of Equality*, 2020, pp. 245.
- Debusscher, P. *The EU Gender Equality Strategy 2020-2025: the beginning of a new season?* in *Social policy in the European Union: state of play 2022: policymaking in a permacrisis*, 2023, pp. 91.

Degryse, C., *The relaunch of European social dialogue: what has been achieved up to now*, in *Social policy in the European Union: state of play*, 2017, pp. 115 ss.

des Places, S.B., *Regulation (EU) 492/2011 on freedom of movement for workers within the Union*, in *International and European Labour Law*, 2018, pp. 785 ss.

Digennaro, P., *Subordination or subjection? A study about the dividing line between subordinate work and self-employment in six European legal systems*, in *Labour & Law Issues*, 2020, p. 1 ss.

Dølvik, J.E. & Visser, J., *Free movement, equal treatment and workers' rights: can the European Union solve its trilemma of fundamental principles?*, in *Industrial relations journal*, 2009, pp. 491-509.

Donati, P. & Prandini, R., *Mondo del lavoro. Un Piano di politiche familiari*, Milano, FrancoAngeli, 2008, pp. 516. *Già da alcuni anni l'Unione Europea ha inserito all'interno della propria agenda obiettivi di promozione di politiche e interventi di conciliazione tra famiglia e lavoro*, in *Sociologia e politiche sociali*, 2009, pp. 111 ss.

Donini, A., Forlivesi, M., Rota, A. & Tullini, P., *Towards collective protections for crowdworkers: Italy, Spain and France in the EU context*, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2017, pp. 207-210.

Esping-Andersen, G., *Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo*, in *Stato e mercato*, 2005, pp. 181-206

Evola, E. *The Fight Against Discrimination on the Grounds of Sex, Sexual Orientation and Gender Identity in the External Relations of the European Union in Legal Issues of International Law from a Gender Perspective*, 2023, pp. 1.

Falsone, M., *La discriminazione della lavoratrice part time in ambito previdenziale: le lacune dell'ordinamento UE in materia di lavoro non standard colmate dal divieto di discriminazione di genere*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2018, pp. 1-11.

Ferrero, M. & Perocco, F., *Razzismo al lavoro: il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela*, in *Razzismo al lavoro*, 2011, pp. 1-15

Fløistad, K. & Fløistad, K., *Free Movement of Persons and Articles 45, 48 and 21 TFEU and Articles 28 and 29 EEA*, in *The EEA Agreement in a Revised EU Framework for Welfare Services*, 2018, pp. 89 ss.

Fredman, S., *Emerging from the shadows: Substantive equality and article 14 of the European convention on human rights*, in *Human Rights Law Review*, 2016, pp. 273 ss.

Galetta, D.U. *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritto UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2013, pp. 1175.

Gandini, A., *Labour process theory and the gig economy*, in *Human relations*, 2019, pp. 1039-1041.

Ghera, F., *Il principio di eguaglianza nella Costituzione e nel diritto comunitario*, Padova, 2003.

Giangrande, N., *I contratti collettivi nazionali di lavoro, il ruolo dei sindacati confederali e i lavoratori coperti*. Franco Angeli, Milano, 2022.

Gropas, R. *Gender, Anti-discrimination and Diversity: The EU's Role in Promoting Equality in Equality: Multidisciplinary Perspectives*, 2021, pp. 231.

Guerra Martins, A.M. *Equality and Non-Discrimination as an Integral Part of the EU Constitutional Identity in The European Union as Protector and Promoter of Equality*, 2020, pp. 25.

Hadley, R. & Hatch, S., *Social welfare and the failure of the state: Centralised social services and participatory alternatives*, Routledge, Londra, 2018.

Hardy, P., *The Ability of the EU to Protect the Right to Social Security: Social Security of Mobile Workers in the European Union and the COVID Crisis*, in *ISLSSL European Regional Congress-The Lighthouse Function of Social Law*, 2023, pp. 31 ss.

Hofmann, A., *Resistance against the Court of Justice of the European Union*, in *International Journal of Law in Context*, 2018, pp. 258 ss..

Hoofnagle, C.J., Van Der Sloot, B. & Borgesius, F.Z., *The European Union general data protection regulation: what it is and what it means*, in *Information & Communications Technology Law*, 2019, pp. 65 ss.

James, S., *The origins and evolution of the Lisbon Agenda*, in *The EU's Lisbon Strategy: Evaluating Success, Understanding Failure*, 2012, pp. 8 ss.

Keller, B., *Social dialogues at sectoral level: The neglected ingredient of European Industrial Relations*, in *Industrial relations and European integration*, 2018, pp. 30 ss.

Komendová, J. & Horecký, J., *The Notion of "Worker" for the Purpose of EU Social Policy and its Interpretation by the Court of Justice of the European Union*, in *Białostockie Studia Prawnicze*, 2021, pp. 51 ss..

Kountouris, N., *The concept of 'worker' in European labour law: fragmentation, autonomy and scope*, in *Industrial Law Journal*, 2018, pp. 192 ss.

Lamandini, M., *Golden Share e libera circolazione dei capitali in Europa e in Italia*, Estratto in *Giurisprudenza Commerciale*, Giuffrè Editore, Milano, 2016.

Lappalainen, P. *The Transformation of EU Equality Law: From a Common Market Issue to a Fundamental Right* in *Europarättslig tidskrift*, 2021, pp 89.

Lawson, A., *European Union non-discrimination law and intersectionality: investigating the triangle of racial, gender and disability discrimination*, Routledge, Londra, 2016.

- Lay, F., *L'Atto Unico Europeo*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1986, pp. 383-398
- Le Grand, J., *The strategy of equality: redistribution and the social services*, Routledge, Londra, 2018.
- Maliszewska-Nienartowicz, J. *Direct and indirect discrimination in European Union law—how to draw a dividing line* in *International Journal of Social Sciences*, 2014, pp. 41.
- Mammarella, G. & Cacace, P. *Storia e politica dell'Unione europea*, Laterza, Bari, 2001.
- Manzella, A., *Un catalogo dei diritti*, in *Il Mulino*, 2001, pp. 34-39
- Mattelart, T. & d'Haenens, L., *Cultural diversity policies in Europe: Between integration and security*, in *Global Media and Communication*, 2014, pp. 231 ss.
- Meardi, G., Burrioni, L., Keune, M., Bellini, A., Galetto, M., Mori, A. & Scalise, G., *Opportunities and Traps for Trade Unions in European Employment Policy Initiatives: The Case of Social Dialogue on Active Inclusion*, in *Zeitschrift für Sozialreform*, 2021, pp. 306 ss.
- Menegatti, E., *Taking EU labour law beyond the employment contract: The role played by the European Court of Justice*, in *European Labour Law Journal*, 2020, pp. 26-27.
- Messina, M., *I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai trattati di Roma* (pp. 1-212). Editoriale Scientifica, Roma, 2017.
- Michieli, A., *L'Europa "sociale" è ancora un miraggio*, in *Coscienza*, 2017, pp. 19-23
- Militello, M., *Principio di uguaglianza e di non discriminazione tra Costituzione italiana e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (artt. 3 Cost.; art. 20 e art. 21 Carta di Nizza)*, in *WP CSDLE*, 2010, pp. 77-89.
- Moeckli, D. *Equality and non-discrimination*. in *Equality and Non-Discrimination under International Law*, 2017, pp. 53.
- Monnanni, M. *Per una rete integrata dei centri territoriali contro le discriminazioni in Libertà civili. Fascicolo 6*, 2010, pp. 1000.
- Nicaise, I. *A smart social inclusion policy for the EU: The role of education and training in European Journal of Education*, 2012, pp. 327.
- Nicu, A.L. *Considerations Regarding the Contribution of the Court of Justice of the European Union in Clarifying the Content of Non Discrimination Concept* in *Acta Universitatis Danubius. Juridica*, 2010, pp. 88.
- Niessen, J. *The starting line and the promotion of EU anti-discrimination legislation: The role of policy oriented research* in *Journal of International Migration and Integration/Revue de l'integration et de la migration internationale*, 2000, pp. 493.
- Nigro, M. T., *Parlamento e Unione Europea, Il ruolo dei Parlamenti nazionali ed il controllo di sussidiarietà secondo il Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2017, pp. 79-98.



Olivi, B. & Santaniello, R., *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai nostri giorni*, Il Mulino, Bologna, 2015.

Paladini, L. *La direttiva 2000/78 nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea* in *Giurisprudenza Italiana*, 2020, pp. 2500.

Pellegrini, D., *I controlimiti al primato del diritto dell'Unione europea nel dialogo tra le corti*, Firenze University Press, Firenze, 2021, pp.32-45.

Pennings, F. & Vonk, G., The future of European social security law: an analysis of the authors' approaches. *Research Handbook on European Social Security Law*, 2023, pp. 439 ss.

Pezzini, B., *Solidarietà e politiche sociali tra Costituzione e Unione europea*, in *Pago, dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell'UE tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea*, 2022, pp. 40-56.

Porumbescu, A. & Pogan, L.D. *Gender equality in the European Union. From strategic engagement to achievements* in *Revista de Stiinte Politice*, 2021, pp. 68.

Quaglia, L. & Verdun, A., *The COVID-19 pandemic and the European Union: politics, policies and institutions*, in *Journal of European Public Policy*, 2023, pp. 599 ss.

Raspadori, F., La partecipazione dei cittadini dell'Unione europea e lo spettro della Democrazia, in *Federalismi.it- rivista telematica*, 2022, pp. 225-248.

Recchia, G.A. *Condizioni di lavoro trasparenti, prevedibili e giustiziabili: quando il diritto di informazione sui sistemi automatizzati diventa uno strumento di tutela collettiva* in *Labour & Law Issues*, 2023, pp. 33.

Redmond, P. & McGuinness, S., The gender wage gap in Europe: Job preferences, gender convergence and distributional effects, in *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 2019, pp. 564-577.

Reich, C.A., *Individual rights and social welfare: the emerging legal issues*, Routledge, Londra, 2020.

Robin-Olivier, S., *Free movement of workers in the light of the Covid-19 sanitary crisis: from restrictive selection to selective mobility*, in *European Papers-A Journal on Law and Integration*, 2020(1), 613-615.

Rogers, R., Scannell, R. & Walsh, J., *Free movement of persons in the enlarged European Union*, Sweet & Maxwell, Londra, 2012, pp. 7-9.

Rossi, L.S. & Casolari, F., *The principle of equality in EU law*, Springer, Cham, 2017.

Rossilli, M., *La povertà delle donne nell'Unione Europea*, in *Storia delle donne*, 2017, pp. 39-61

Rubino, V., La tutela interordinamentale dei diritti fondamentali dopo la sentenza n. 115/2018 della Corte costituzionale italiana: quali ricadute nello spazio economico e giuridico europeo?, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2019, pp. 123-138.

Ruhs, M. & Palme, J., *Institutional contexts of political conflicts around free movement in the European Union: A theoretical analysis*, in *Free Movement and Non-discrimination in an Unequal Union*, 2020. pp. 91-93.

Santaniello, R., *Capire l'Unione Europea: politiche, diritto, economia*, Il mulino, Bologna, 2016.

Sbolzi, L. & Prete, L., *Diritto dell'Unione Europea, parte speciale*, Giappichelli Editore, Torino, 2013.

Schildhaus, A., *1992 and the Single European Act*, in *The International Lawyer*, 1989, pp. 549-555.

Schmidt, S. K., Blauburger, M., & Martinsen, D.S., *Free movement and equal treatment in an unequal union*, in *Journal of European Public Policy*, 2018, pp. 1391 ss.

Schoukens, P., *Digitalisation and social security in the EU. The case of platform work: from work protection to income protection?*, in *European Journal of Social Security*, 2020, pp. 434-435.

Schwellnus, G. *Reasons for constitutionalization: non-discrimination, minority rights and social rights in the Convention on the EU Charter of Fundamental Rights in The Constitutionalization of the European Union*, 2013, pp. 118.

Sellari, P., Cerreti, C. & Marconi, M. *Spazi e poteri: geografia politica, geografia economica, geopolitica*, Laterza, Bari, 2019.

Spaventa, E., *The free movement of workers in the twenty-first century*, in *The Oxford Handbook of European Union Law*, 2015, pp. 459 ss.

Spitaleri, F. *Commento dell'art. 19 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea in Trattati dell'Unione Europea*, 2014, pp. 482.

Spitaleri, F., *Le discriminazioni alla rovescia nella recente giurisprudenza comunitaria: rimedi insufficienti o esorbitanti?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2007, pp. 917-1018.

Strazzari, D. *Per una cultura istituzionale dell'antidiscriminazione: margini e opportunità di intervento dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali nel contesto delle ordinanze sindacali in materia di sicurezza urbana in Le Regioni*, 2010, pp. 219.

Svačina, P., *Rewarding employee inventions in corporations: Designing a framework to evaluate adequacy of remuneration and offering an optimal remuneration system*, in *European Journal of Innovation Management*, 2021, pp. 258-271.

Svevo, M.C., *Le politiche sociali dell'Unione europea*, Franco Angeli, Milano, 2005.

Tesauro, G., *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

Thüsing, G. *Following the US example: European employment discrimination law and the impact of Council Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC* in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2003, pp. 187.

Tissandier-Nasom, E. *Effective Recognition and Protection of Non-Binary Gender Identities in the Council of Europe Framework: A Critical Analysis of Third Gender Marker Options From a Human Rights Law Standpoint* in *University of Bologna Law Review*, 2023, pp. 101.

Tizzano, A. & Sereni Rossi, L. *Cronache Comunitarie: I Beneficiari Della Libera Circolazione Delle Persone Nella Giurisprudenza Comunitaria*, in *Il Foro Italiano*, 1994, p. 97-113.

Tizzano, A., *La Corte di giustizia e l'Atto unico europeo*, in *Il Foro Italiano*, 1988, pp. 69-78.

Toggenburg G.N. & Grimheden, J. *Upholding shared values in the EU: What role for the EU agency for fundamental rights?* in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2016, pp. 1093.

Tosi L. & Ranieri, R., *La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1952-2002). Gli esiti del Trattato in Europa e in Italia*, Cedam, Padova, 2004.

Traversa, E. & Sticchi, I., *L'imposta sui trasferimenti di denaro verso Paesi non appartenenti all'Unione europea: una violazione flagrante dell'art. 63 TFUE sulla libera circolazione dei capitali*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2020, pp. 1-24.

Treu, T. *Just transition: indicazioni europee e responsabilità italiane* in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2023, pp. 441.

Tryfonidou, A., *Article 45 [Free Movement of Workers] (ex-Article 39 TEC)*, in *Treaty on the Functioning of the European Union—A Commentary: Volume I: Preamble, Articles 1-89*, 2021, pp. 959 ss.

V. Brych, V., Kalinichuk, N., Halysh, N., Borysiak, O., Shushpanov, D., Zagurskyy, O., *Dynamics of living standards based on factors of the remuneration system*. Springer International Publishing, Cham, 2021.

Van der Vleuten, A., *The price of gender equality: Member states and governance in the European Union*, Routledge, Londra, 2016.

Verschraegen, G., Vanhercke, B. & Verpoorten, R., *The European Social Fund and domestic activation policies: Europeanization mechanisms*, in *Journal of European Social Policy*, 2011, pp. 55-72.

Verschueren, H., *Employment and social security rights of third-country labour migrants under EU law: an incomplete patchwork of legal protection*, in *European Journal of Migration and Law*, 2016, pp. 373 ss.

Villani, U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea, i rapporti tra l'ordinamento dell'Unione Europea e quello italiano*, Cacucci editore, Bari, 2019.

Villani, U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea, Origini, evoluzione e caratteri dell'integrazione europea*, Cacucci Editore, Bari, 2020.

Villani, U., *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea, Principi delimitativi tra le competenze dell'Unione Europea e quelle degli Stati membri*, Cacucci editore, Bari, 2020.

Warlouzet, L., *Towards a European Industrial Policy? The European Economic Community (EEC) Debates, 1957–1975*, Palgrave Macmillan UK, Londra, 2014.

Wood, A.J. & Lehdonvirta, V., *Antagonism beyond employment: how the 'subordinated agency' of labour platforms generates conflict in the remote gig economy*, in *Socio-Economic Review*, 2021, pp. 1369 ss.

Wrench, J. *Diversity management and discrimination: Immigrants and ethnic minorities in the EU*, Routledge, Londra, 2016.

## GIURISPRUDENZA

CGUE: Causa C-26/62, *Van Gend en Loos c. Amministrazione Olandese delle imposte*, sentenza del 5 febbraio 1963

CGUE, Causa C-6/64, *Flaminio Costa v. Enel*, sentenza del 15 luglio 1964

CGUE: Causa C-29/1969, *Erich Stauder c. Stadt Ulm-Sozialamt*, sentenza del 12 novembre 1969

CGUE, Causa C-22/70, (*Commissione delle Comunità europee contro Consiglio delle Comunità europee*) *Accordo europeo trasporti su strada*, sentenza del 31 marzo 1971

CGUE: Causa C-2/73, *Geddo c. Ente Nazionale Risi*, sentenza del 12 luglio 1973

CGUE, Causa C-8/74, *Dassonville c. Soc. Ets Fourcroy e Soc. Breuval*, sentenza del 11 luglio 1974

CGUE, Causa C-36/75, *Rutili*, sentenza del 28 ottobre 1975

CGUE: Causa C 106/77, *Amministrazione delle finanze dello stato vs. Simmenthal spa*, sentenza del 9 marzo 1978

CGUE: Cause C- 286/82 e 26/82, *Luisi c. Ministro del Tesoro e Carbone c. Ministro del Tesoro*, sentenza del 31 gennaio 1984

CGUE: Causa C-316/85, *Centre Public d'Aide Sociale de Courcelles contro Marie-Christine Lebon*, sentenza 18 giugno 1987

CGUE, Causa C-265/87 *Schrader*, sentenza dell'11 luglio 1989

CGUE: Causa C-269/90 , *Micheletti*, sentenza 7 luglio 1992

CGUE, Causa C-84/94, *Regno Unito c. Consiglio*, sentenza del 12 novembre 1996,

CGUE: Causa C-112/00, *Eugen Schmindeberg, International Transporte and Planzüge v. Republic of Austria*, sentenza del 12/06/2003

CGUE, causa C-144/04, *Werner Mangold c. Rüdiger Helm*, sentenza del 22 novembre 2005

CGUE, causa C-303/06, *S. Coleman c. Attridge Law e Steve Law*, sentenza del 17 luglio 2008

CGUE, causa C-54/07, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. Firma Feryn NV*, sentenza del 10 luglio 2008

CGUE: Causa C-141/07, *Commissione c. Germania*, sentenza dell'11 settembre 2008

CGUE, causa C-236/09, *Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL e altri c. Conseil des ministres*, sentenza del 1° marzo 2011

CGUE, causa C-81/12, *Asociația Accept c. Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*, sentenza del 25 aprile 2013

CGUE: causa C-105/14, *Taricco*, sentenza dell'8 settembre 2015

CGUE, Causa C-358/14, *Polonia vs. Parlamento e Consiglio*, sentenza del 4 maggio 2016

## RINGRAZIAMENTI

I miei più sentiti ringraziamenti vanno a mio marito Francesco, perché senza di lui questo percorso probabilmente si sarebbe interrotto a metà, ma lui mi ha fatto riscoprire le mie capacità e mi ha spronata a continuare nonostante le difficoltà.

Un grazie anche a mio figlio Enea, mi ha cambiato la vita e questo percorso lo devo anche a lui, in quanto ogni passo in avanti è stato fatto pensando a lui e al suo futuro.

Grazie a mia mamma Giuse, mio papà Mauro e mia sorella Rebecca, che mi sono stati vicini a ogni fallimento e hanno festeggiato ogni mio piccolo successo, credendo sempre in me.

Un enorme grazie va anche alla mia Amica Marta, nonché testimone di nozze, che mi ha sempre aiutato a vedere il bicchiere mezzo pieno, a gestire l'ansia e la rabbia che a volte prendeva il sopravvento, senza sminuire mai, ma anzi, standomi sempre accanto come solo un'amica può fare.

Grazie alla mia seconda famiglia, quella di mio marito, sempre pronti a incoraggiarmi quando l'ansia da esame prendeva il sopravvento.

Un grazie particolare va anche al Professor Stefano Saluzzo e alla Dott.ssa Chiara Bertoldi, che fin dal primo momento mi hanno consigliata, supportata e aiutata più di quanto pensassi nello sviluppo del presente lavoro di tesi.

E infine, un enorme grazie va a me, per non aver mai mollato nonostante molti, troppi alti e bassi; nonostante spesso mi sono sentita scoraggiata dalle difficoltà che si sono presentate, per poi essere sempre pronta a rimboccarmi le maniche, perché l'obiettivo era chiaro, ma spesso offuscato.

Un percorso lungo e difficile, che è stato senza dubbio un insegnamento di vita e che sono orgogliosa di essere riuscita a portare a termine.

Quindi una sola parola. GRAZIE

