

**Gian Antonio Benacchio, Michele Cozzio  
Michele Nicoletti, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz**  
(a cura di)




## **Diritti sociali fondamentali tra costituzionalismi e mercato**

**Visioni comparate tra Europa e America Latina**

## **Derechos sociales fundamentales entre constitucionalismos y mercado**

**Miradas comparadas entre Europa y América Latina**



Il volume raccoglie gli Atti del Seminario Internazionale promosso nel 2025 dall'Università di Trento e dall'Università della Coruña, dedicato alle radici, alle trasformazioni e alle prospettive dei diritti sociali fondamentali nel contesto europeo e iberoamericano. Le varie prospettive di analisi (la dimensione sovranazionale, la tutela dei lavoratori, il rapporto con la sostenibilità, il ruolo della pubblica amministrazione, le sfide contemporanee) dimostrano che, pur nella diversità delle tradizioni giuridiche, emerge una comune visione dei diritti sociali quali diritti umani pienamente integrati, inscindibili dai diritti civili e politici e strettamente connessi alla dignità della persona. Gli Atti offrono strumenti utili alla riflessione di studiosi, decisori e cittadini, nella consapevolezza che i diritti sociali fondamentali costituiscono una condizione essenziale per la qualità delle democrazie.

El volumen reúne las Actas del Seminario Internacional promovido en 2025 por la Universidad de Trento y la Universidad de La Coruña, dedicado a las raíces, las transformaciones y las perspectivas de los derechos sociales fundamentales en el contexto europeo e iberoamericano. Las diversas perspectivas de análisis –la dimensión supranacional, la tutela de los trabajadores, la relación con la sostenibilidad, el papel de la administración pública y los desafíos contemporáneos– ponen de manifiesto que, pese a la diversidad de las tradiciones jurídicas, emerge una visión común de los derechos sociales como derechos humanos plenamente integrados, inseparables de los derechos civiles y políticos y estrechamente vinculados a la dignidad de la persona. Las Actas ofrecen instrumentos útiles para la reflexión de académicos, responsables públicos y ciudadanos, desde la convicción de que los derechos sociales fundamentales constituyen una condición esencial para la calidad de las democracias.

GIAN ANTONIO BENACCHIO MICHELE COZZIO  
MICHELE NICOLETTI JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ  
(a cura di)

**DIRITTI SOCIALI FONDAMENTALI  
TRA COSTITUZIONALISMI E MERCATO**  
Visioni comparate tra Europa e America Latina

Atti del Seminario Internazionale di Trento  
12-13 maggio 2025

\* \* \*

**DERECHOS SOCIALES FUNDAMENTALES  
ENTRE CONSTITUCIONALISMOS Y MERCADO**  
Miradas comparadas entre Europa y América Latina

Actas del Seminario Internacional de Trento  
12-13 de mayo de 2025



**UNIVERSITÀ  
DI TRENTO**



La realizzazione del Seminario è stata possibile col patrocinio di:



REGIONE AUTONOMA TRENINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL  
AUTONOME REGION TRENINO-SÜDTIROL  
REGION AUTONOMA TRENIN-SÜDTIROL



Open Council of Europe  
Academic Networks



UNIVERSITÀ  
DI TRENTO

**Publicato da**

Università degli Studi di Trento  
Via Calepina nr. 14, 38122 Trento - IT  
casaeditrice@unitn.it - www.unitn.it

**Progetto grafico e impaginazione**

Lisa Esposito, Grafica Interlinea - Trento  
In copertina immagine tratta da stock.adobe.com

© Curatori, Autori e Autrici  
1ª edizione, marzo 2026  
ISBN 978-88-5541-150-9  
DOI 10.15168/11572\_481890

*L'elaborazione dei testi, anche se curata con attenzione non può comportare responsabilità per involontari errori o inesattezze.*

Edizione digitale rilasciata con licenza



Creative Commons Attribuzione - Non Commerciale  
Non Opere Derivate 4.0 Internazionale

## INDICE

<i>Presentazione degli Atti</i> .....	Pag. VII
<i>Presentación de las Actas</i> .....	» XIII
<i>Accordo OCEAN e FIDA: ponte tra Europa e America Latina</i> .....	» XIX
<i>Convenio OCEAN y FIDA: puente entre Europa y América Latina</i> .....	» XXIII
<i>Elenco degli Autori   Listado de Autores</i> .....	» XXIX

### DIRITTI SOCIALI FONDAMENTALI NELLA PROSPETTIVA EUROPEA E IBEROAMERICANA

\*

### DERECHOS SOCIALES FUNDAMENTALES EN LA PERSPECTIVA EUROPEA E IBEROAMERICANA

<i>Diritti sociali fondamentali tra tutela internazionale e politiche pubbliche</i> .....	» 3
Michele Nicoletti	
<i>La Carta sociale europea tra vincoli giuridici e attuazione</i> .....	» 5
Giuseppe Palmisano	
<i>Sobre la Carta Iberoamericana de los derechos sociales fundamentales</i> .....	» 19
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz	
<i>Il Pilastro europeo dei diritti sociali: principi, prospettive e sfide attuative</i> .....	» 31
Andrea Borroni	

### DIRITTI SOCIALI E TUTELE DEI LAVORATORI

\*

### DERECHOS SOCIALES Y TUTELA DE LOS TRABAJADORES

<i>Diritti sociali e lavoro dignitoso</i> .....	» 49
Matteo Borzaga	
<i>Derechos sociales y trabajadores en México: crisis, reformas y replanteamiento</i> .....	» 55
Miguel Alejandro López Olvera	
<i>Los derechos sociales en el contexto de los mercados en Argentina</i> .....	» 61
José Luis Said	

## DIRITTI SOCIALI E SOSTENIBILITÀ

\*

### DERECHOS SOCIALES Y SOSTENIBILIDAD

<i>Sostenibilità, diritti sociali (e doveri)</i> .....	»	75
Fabrizio Fracchia		
<i>Derechos sociales y sostenibilidad ambiental</i> .....	»	79
Ximena Angélica Lazo Vitoria		
<i>Derechos sociales, sostenibilidad y papel del Derecho Administrativo en la transición justa</i> .....	»	91
Jennifer Sánchez González		
<i>Diritti sociali e cooperazione transcontinentale nel diritto europeo. L'esempio della strategia Global Gateway</i> .....	»	103
Gianmatteo Sabatino		
<i>Il dovere di sostenibilità nella prospettiva del diritto islamico</i> .....	»	117
Francesco Petrucciano		
<i>Derechos sociales y sostenibilidad</i> .....	»	127
Cristina Vázquez		

## DIRITTI SOCIALI E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

\*

### DERECHOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

<i>El estándar de los derechos sociales y su preservación desde el Derecho Administrativo</i> .....	»	157
José María Gimeno Feliú		
<i>Diritti sociali fondamentali e pubblica amministrazione nello spazio costituzionale europeo</i> .....	»	165
Nicoletta Parisi		
<i>Herramientas jurídicas y voluntad política para el Estado social</i> .....	»	207
María Victoria de Dios Viéitez		

<i>Los servicios públicos en Argentina: protección constitucional, regulación y desafíos</i> .....	»	217
Jorge Ignacio Muratorio		
<i>Derechos sociales, administración y presupuesto público</i> .....	»	223
Miriam Mabel Ivanega		
<i>Los derechos sociales en Argentina: desafíos y garantías en el Estado constitucional</i> .....	»	237
Patricio Marcelo E. Sammartino		
<i>La contratación pública estratégica con dimensión social y su fundamento jurisprudencial</i> .....	»	265
Gerardo García-Álvarez García		
<i>Trasparenza, anticorruzione e Patti di integrità per i diritti sociali</i> .....	»	271
Giovanni Colombo		
<i>El componente social en la contratación pública estratégica</i> .....	»	279
Christian Campos Monge		

**TAVOLA ROTONDA  
DIRITTI SOCIALI FONDAMENTALI, PROSPETTIVE COMPARATE  
E SFIDE CONTEMPORANEE**

\*

**MESA REDONDA  
DERECHOS SOCIALES FUNDAMENTALES, PERSPECTIVAS  
COMPARADAS Y DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS**

<i>Il ruolo della giurisprudenza nella elaborazione e garanzia dei diritti sociali</i> ....	»	297
<i>El papel de la jurisprudencia en la elaboración y garantía de los derechos sociales</i>		
modera Roberto Toniatti		
interventi di Alejandro Pérez Hualde, José Luis Said, Cristina Vázquez		
Richard J. Martin Tirado, Pierino Stucchi López Raygada		
Jorge Danós Ordóñez, Fabrizio Fracchia		

<i>Le implicazioni economiche e altre resistenze all'applicazione dei diritti sociali .....</i>	» 308
<i>Las implicaciones económicas y otras resistencias a la actuación de los derechos sociales</i>	
modera Roberto Toniatti	
interventi di Luciana Soledad Falcone, Miriam Mabel Ivanega José Luis Said, Richard J. Martin Tirado, Giuseppe Franco Ferrari Michele Nicoletti	
 <i>Funzione sociale dell'economia, sostenibilità e responsabilità degli attori pubblici e privati .....</i>	 » 318
<i>Función social de la economía, sostenibilidad y responsabilidad de los actores públicos y privados</i>	
modera Roberto Toniatti	
interventi di Fabrizio Fracchia, Jorge Danós Ordóñez Mirta G. Sotelo De Andreau, Pierino Stucchi López Raygada Andrea Borroni, Richard J. Martin Tirado, Alejandro Pérez Hualde	
 <i>Giurisprudenza delle Corti, riconoscimento dei diritti e opinione pubblica.....</i>	 » 331
<i>Jurisprudencia de los Tribunales, reconocimiento de los derechos y opinión pública</i>	
modera Roberto Toniatti	
interventi di José Luis Said, Alejandro Pérez Hualde José María Gimeno Feliú	

## PRESENTAZIONE DEGLI ATTI

Il volume raccoglie gli Atti del Seminario Internazionale *Diritti sociali fondamentali tra costituzionalismi e mercato. Visioni comparate tra Europa e America Latina - Derechos sociales fundamentales entre constitucionalismos y mercado. Miradas comparadas entre Europa y América Latina* svoltosi a Trento (Italia) il 12 e 13 maggio 2025, organizzato dall'Università di Trento (Facoltà di Giurisprudenza e Dipartimento di Lettere e Filosofia) e dall'Università della Coruña (Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Público). L'incontro ha riunito giuristi e studiosi di diversi Paesi europei e latinoamericani con l'obiettivo di promuovere un confronto scientifico sui fondamenti, le trasformazioni e le prospettive dei diritti sociali fondamentali nel contesto contemporaneo.

Il Seminario si inserisce in una fase storica segnata da profonde tensioni tra garanzia dei diritti sociali, funzionamento dei mercati e capacità delle Istituzioni pubbliche di incidere sulle condizioni di vita delle persone. Le recenti crisi economiche, sanitarie, ambientali e geopolitiche hanno reso evidente che la tutela dei diritti sociali non può rimanere confinata su piani meramente dichiarativi ma richiede uno *sforzo collettivo* per divenire concreta: politiche pubbliche efficaci, amministrazioni e giudici capaci, operatori economici responsabili, cittadini e organizzazioni della società civile determinati, strumenti giuridici adeguati, tanto a livello nazionale quanto sovranazionale.

Negli ultimi cinquant'anni il riconoscimento dei diritti sociali – dal lavoro dignitoso alla protezione sociale, dalla salute all'istruzione – ha conosciuto sviluppi significativi, tutt'altro che scontati. La loro centralità nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite ci ricorda che l'accesso universale a beni e servizi essenziali non rappresenta soltanto un corollario importante della democrazia, ma una sua condizione strutturale, un presupposto imprescindibile per il pieno sviluppo della persona, la cui realizzazione diviene responsabilità comune, *intra-* e *inter-* generazionale.

Eppure, nulla di quanto è stato conquistato può dirsi definitivamente acquisito, né garantito per il futuro. In nessun caso, poi, l'effettività dei diritti sociali è frutto di automatismi.

Uno sguardo realistico al contesto globale mostra quanto rimanga da fare e, prima ancora, la fragilità di quel poco che fin qui è stato ottenuto. Turbolenze geopolitiche, competizione per le risorse, trasformazioni dei mercati e, non da ultimo, una transizione tecnologica profondamente asimmetrica delineano scenari ambivalenti: per un verso aperti a nuove opportunità di innovazione sociale, per l'altro verso esposti al rischio concreto di brusche inversioni di tendenza e nuove forme di esclusione.

Il Seminario è impostato sulla base di queste premesse come luogo di riflessione e cooperazione, convinti che incontrarsi per discutere di diritti sociali fondamentali e delle sfide per la loro effettività possa contribuire a mantenere vivo lo sforzo collettivo ed evitare che le crisi attuali producano arretramenti nei livelli di protezione.

Il carattere comparato e transcontinentale rappresenta uno degli elementi qualificanti della lettura a più voci di cui rimane traccia negli Atti. Risulta una riflessione articolata sui diritti sociali fondamentali quali diritti umani pienamente integrati, inscindibili dai diritti civili e politici e strettamente connessi al principio di dignità della persona. Il dialogo tra esperienze europee e latinoamericane consente di superare letture unidirezionali o gerarchiche, valorizzando la pluralità delle tradizioni giuridiche e mettendo in luce come l'America Latina non sia un contesto di recezione di modelli, ma un laboratorio avanzato di elaborazione teorica e di sperimentazione istituzionale in materia di diritti sociali.

\* \* \*

A orientare la discussione sono tre documenti fondamentali che, pur diversi per genesi, natura giuridica e raggio d'azione, condividono una medesima radice: la convinzione che la dignità umana esiga una tutela attiva da parte di tutti gli interlocutori pubblici e privati.

Il primo è la *Carta sociale europea* (1961, riveduta nel 1996), che attraverso un sistema di obblighi giuridicamente vincolanti ha trasformato diritti un tempo considerati prevalentemente programmatici in veri e propri parametri di legittimità dell'azione statale.

Il secondo è la *Carta Iberoamericana dei diritti sociali fondamentali*, approvata in seno all'Organizzazione Iberoamericana della Sicurezza Sociale (OISS) nel corso del Congresso internazionale di Santo Domingo, svoltosi dal 13 al 16 dicembre 2021, che segna l'emergere di una significativa convergenza euro-latinoamericana. Il documento, infatti, supera la tradizionale frattura Nord-Sud, affermando che istruzione, casa, salute e sicu-

rezza sociale costituiscono prerequisiti di una cittadinanza sostanziale, da riconoscere a tutte le persone che vivono nei territori dell'area Ibero-americana. Particolarmente rilevante è l'attenzione che la Carta riserva, accanto ai diritti sociali più consolidati, alla sostenibilità ambientale e alle disuguaglianze di genere, mostrando come il linguaggio dei diritti sociali sia capace di aggiornarsi ai bisogni di una società globale e di assumere una prospettiva di responsabilità intergenerazionale.

Il terzo documento è il *Pilastro europeo dei diritti sociali* (proclamato a Göteborg, 2017), che invita a ripensare il modello sociale europeo alla luce della transizione verde e digitale. Pur privo di immediata cogenza normativa, il Pilastro svolge una funzione propulsiva nell'orientare le politiche dell'Unione europea, dal programma NextGenerationEU fino alla regolazione delle nuove forme di lavoro, inclusa la cosiddetta gig economy. Esso insiste sulla necessità di conciliare competitività e coesione sociale di fronte alle sfide poste dall'intelligenza artificiale, dall'automazione e dalla transizione ecologica, riaffermando che crescita economica e tutela della dignità umana devono procedere insieme.

Letti in sequenza, questi tre documenti delineano un vero e proprio percorso evolutivo: dalla codificazione di standard minimi, alla loro proiezione interregionale, fino alla loro integrazione con le politiche industriali, tecnologiche e ambientali. Ne emerge la natura profondamente dialettica dei diritti sociali, sospesi tra enunciazione di principi e ricerca di meccanismi di attuazione, tra aspirazione universale e radicamento nei contesti istituzionali e territoriali.

Il titolo stesso del Seminario *Diritti sociali fondamentali tra costituzionalismi e mercato* richiama esplicitamente il ruolo ambivalente che i mercati e gli attori economici globali svolgono nel riconoscimento, ma anche nella marginalizzazione, dei diritti sociali. In un'epoca in cui grandi imprese transnazionali tendono a produrre regole proprie, spesso sottratte ai contesti statali e territoriali, il rischio che i diritti sociali vengano compresi in nome dell'innovazione e della competitività non è affatto remoto. Lo dimostrano anche i più recenti dibattiti europei sulla semplificazione normativa e sulla sostenibilità. Anche per questo, mantenere vivo il confronto critico appare quanto mai necessario.

I contributi raccolti sono organizzati attorno a quattro assi tematici principali: (i) i diritti sociali fondamentali nella prospettiva europea e Iberoamericana; (ii) i diritti sociali e la tutela dei lavoratori; (iii) il rapporto tra diritti sociali e sostenibilità; (iv) il ruolo della pubblica amministrazione e degli strumenti giuridici nell'attuazione dei diritti sociali.

A questi si affiancano gli interventi emersi durante la tavola rotonda conclusiva dedicata alle sfide contemporanee dei diritti sociali, nella quale emergono, in chiave interdisciplinare, i nodi della giurisprudenza, delle resistenze economiche, del consenso pubblico e della funzione sociale dell'economia.

Il Seminario ha inoltre costituito l'occasione per la firma dell'accordo di cooperazione tra il *Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo* (FIDA) e l'*Open Council of Europe Academic Networks* (OCEAN), evento di particolare rilievo scientifico e istituzionale, di cui si è ritenuto opportuno lasciare traccia negli Atti. L'accordo rappresenta un passo significativo nel rafforzamento delle reti accademiche transnazionali e nella promozione di una ricerca condivisa sui valori della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto.

Nel loro insieme, gli Atti testimoniano la vitalità di un confronto scientifico che intreccia diritti, istituzioni e politiche pubbliche, offrendo chiavi di lettura utili non solo alla riflessione teorica, ma anche al dibattito pubblico, all'azione delle amministrazioni e degli operatori economici.

Il volume si propone dunque come strumento di approfondimento per studiosi, professionisti e decisori pubblici, ma anche cittadini, nella consapevolezza che la tenuta dei diritti sociali fondamentali rappresenti una condizione essenziale per la qualità delle democrazie contemporanee.

\* \* \*

I Curatori desiderano esprimere il loro sincero ringraziamento ai Relatori provenienti da vari Paesi europei e latinoamericani che hanno accolto con entusiasmo l'invito a partecipare al Seminario Internazionale di Trento e a realizzare con i propri scritti questa raccolta degli Atti.

Un sentito ringraziamento va alle Istituzioni che hanno reso possibile con il loro patrocinio e con il loro sostegno finanziario lo svolgimento delle giornate seminariali, in particolare la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, l'Università degli Studi di Trento (segnatamente la Facoltà di Giurisprudenza, il Dipartimento di Lettere e Filosofia, l'Osservatorio di Diritto Comunitario e Nazionale sugli Appalti Pubblici), la Universidad de Coruña (segnatamente la Facultad de Derecho e il Departamento de Derecho Público), il Grupo de Investigación de Derecho Público Global, il Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA), la Red Iberoamericana de Contratación Pública (REDICOP),

l'Open Council of Europe Academic Networks (OCEAN) del Consiglio d'Europa.

Un ringraziamento particolare va, infine, al personale dell'Università di Trento per la preziosa collaborazione e la disponibilità riservata per la preparazione, il coordinamento e la cura in ogni dettaglio del Seminario. Non meno sincero è il ringraziamento a Lisa Esposito per lo scrupoloso e paziente lavoro di editing e a Massimiliano Scala per il sostegno riservato all'iniziativa editoriale.

*Gian Antonio Benacchio, Michele Cozzio  
Michele Nicoletti, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*



## PRESENTACIÓN DE LAS ACTAS

El volumen recoge las Actas del Seminario Internacional *Diritti sociali fondamentali tra costituzionalismi e mercato. Visioni comparate tra Europa e America Latina - Derechos sociales fundamentales entre constitucionalismos y mercado. Miradas comparadas entre Europa y América Latina*, celebrado en Trento (Italia) los días 12 y 13 de mayo de 2025, organizado por la Universidad de Trento (Facultad de Derecho y Departamento de Letras y Filosofía) y por la Universidade da Coruña (Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Público). El encuentro reunió a juristas y estudiosos procedentes de diversos países europeos y latinoamericanos con el objetivo de promover un diálogo científico sobre los fundamentos, las transformaciones y las perspectivas de los derechos sociales fundamentales en el contexto contemporáneo.

El Seminario se sitúa en una fase histórica marcada por profundas tensiones entre la garantía de los derechos sociales, el funcionamiento de los mercados y la capacidad de las instituciones públicas para incidir de manera efectiva en las condiciones de vida de las personas. Las recientes crisis económicas, sanitarias, ambientales y geopolíticas han puesto de manifiesto que la protección de los derechos sociales no puede permanecer confinada en planos meramente declarativos, sino que exige un *esfuerzo colectivo* para hacerse efectiva: políticas públicas eficaces, administraciones y jueces capaces, operadores económicos responsables, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil comprometidos, así como instrumentos jurídicos adecuados, tanto a nivel nacional como supranacional.

En los últimos cincuenta años, el reconocimiento de los derechos sociales –desde el trabajo digno hasta la protección social, desde la salud hasta la educación– ha experimentado avances significativos, en absoluto evidentes ni garantizados. Su centralidad en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas recuerda que el acceso universal a bienes y servicios esenciales no constituye únicamente un importante corolario de la democracia, sino una de sus condiciones estructurales, un presupuesto imprescindible para el pleno desarrollo de la persona, cuya realización se convierte en una responsabilidad común, intra e intergeneracional.

Sin embargo, nada de lo alcanzado puede considerarse definitivamente adquirido ni asegurado para el futuro. En ningún caso, además, la efectividad de los derechos sociales es fruto de automatismos.

Una mirada realista al contexto global muestra tanto cuánto queda aún por hacer como la fragilidad de los logros alcanzados hasta ahora. Las turbulencias geopolíticas, la competencia por los recursos, las transformaciones de los mercados y, no en último lugar, una transición tecnológica profundamente asimétrica dibujan escenarios ambivalentes: por un lado, abiertos a nuevas oportunidades de innovación social; por otro, expuestos al riesgo concreto de bruscos retrocesos y de nuevas formas de exclusión.

Sobre estas premisas se configura el Seminario como un espacio de reflexión y cooperación, con la convicción de que el encuentro y el debate en torno a los derechos sociales fundamentales y a los desafíos de su efectividad pueden contribuir a mantener vivo el esfuerzo colectivo orientado a evitar que las crisis actuales se traduzcan en retrocesos en los niveles de protección alcanzados.

El carácter comparado y transcontinental constituye uno de los elementos cualificadores de la reflexión coral que queda plasmada en estas Actas. De ello resulta un análisis articulado de los derechos sociales fundamentales como derechos humanos plenamente integrados, inseparables de los derechos civiles y políticos y estrechamente vinculados al principio de dignidad de la persona. El diálogo entre experiencias europeas y latinoamericanas permite superar lecturas unidireccionales o jerárquicas, poniendo en valor la pluralidad de las tradiciones jurídicas y evidenciando cómo América Latina no es un mero espacio de recepción de modelos, sino un laboratorio avanzado de elaboración teórica y de experimentación institucional en materia de derechos sociales.

\* \* \*

La discusión se articula en torno a tres documentos fundamentales que, aun siendo distintos por su génesis, naturaleza jurídica y ámbito de aplicación, comparten una misma raíz: la convicción de que la dignidad humana exige una tutela activa por parte de todos los actores públicos y privados.

El primero es la *Carta Social Europea* (1961, revisada en 1996), que, a través de un sistema de obligaciones jurídicamente vinculantes, ha trans-

formado derechos tradicionalmente considerados de carácter programático en auténticos parámetros de legitimidad de la acción estatal.

El segundo es la *Carta Iberoamericana de los Derechos Sociales Fundamentales*, aprobada en el seno de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) durante el Congreso Internacional celebrado en Santo Domingo del 13 al 16 de diciembre de 2021, que marca la emergencia de una significativa convergencia euro-latinoamericana. El documento supera la tradicional fractura Norte-Sur al afirmar que la educación, la vivienda, la salud y la seguridad social constituyen requisitos de una ciudadanía sustantiva, que debe ser reconocida a todas las personas que viven en los territorios del espacio iberoamericano. Especialmente relevante resulta la atención que la Carta dedica, junto a los derechos sociales más consolidados, a la sostenibilidad ambiental y a las desigualdades de género, mostrando cómo el lenguaje de los derechos sociales es capaz de actualizarse frente a las necesidades de una sociedad global y de asumir una perspectiva de responsabilidad intergeneracional.

El tercer documento es el *Pilar Europeo de Derechos Sociales* (proclamado en Gotemburgo en 2017), que invita a repensar el modelo social europeo a la luz de la transición verde y digital. Aun careciendo de fuerza jurídica directamente vinculante, el Pilar desempeña una función impulsora en la orientación de las políticas de la Unión Europea, desde el programa NextGenerationEU hasta la regulación de las nuevas formas de trabajo, incluida la denominada gig economy. Insiste en la necesidad de conciliar competitividad y cohesión social frente a los desafíos planteados por la inteligencia artificial, la automatización y la transición ecológica, reafirmando que el crecimiento económico y la protección de la dignidad humana deben avanzar de manera conjunta.

Leídos de forma secuencial, estos tres documentos delinean un auténtico itinerario evolutivo: desde la codificación de estándares mínimos, pasando por su proyección interregional, hasta su integración con las políticas industriales, tecnológicas y ambientales. De ello emerge la naturaleza profundamente dialéctica de los derechos sociales, situados entre la proclamación de principios y la búsqueda de mecanismos de implementación, entre la aspiración universal y su arraigo en contextos institucionales y territoriales concretos.

El propio título del Seminario, *Derechos sociales fundamentales entre constitucionalismos y mercado*, remite explícitamente al papel ambivalente que desempeñan los mercados y los actores económicos globales tanto en el reconocimiento como en la marginación de los derechos sociales. En una épo-

ca en la que grandes empresas transnacionales tienden a producir normas propias, a menudo desvinculadas de los contextos estatales y territoriales, el riesgo de que los derechos sociales se vean comprimidos en nombre de la innovación y la competitividad dista mucho de ser remoto. Así lo ponen de manifiesto también los debates europeos más recientes sobre la simplificación normativa y la sostenibilidad. Por ello, mantener vivo el contraste crítico sobre estas cuestiones resulta hoy más necesario que nunca.

Las contribuciones reunidas se organizan en torno a cuatro ejes temáticos principales: (i) los derechos sociales fundamentales en la perspectiva europea e Iberoamericana; (ii) los derechos sociales y la protección de los trabajadores; (iii) la relación entre derechos sociales y sostenibilidad; (iv) el papel de la administración pública y de los instrumentos jurídicos en la implementación de los derechos sociales.

A estos se suman las aportaciones surgidas en la mesa redonda final, dedicada a los desafíos contemporáneos de los derechos sociales, en la que emergen, desde una perspectiva interdisciplinaria, cuestiones relativas a la jurisprudencia, a las resistencias económicas, al consenso público y a la función social de la economía.

El Seminario constituyó asimismo la ocasión para la firma del acuerdo de cooperación entre el Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA) y el Open Council of Europe Academic Networks (OCEAN), un acontecimiento de particular relevancia científica e institucional, del que se ha considerado oportuno dejar constancia en estas Actas. Dicho acuerdo representa un paso significativo en el fortalecimiento de las redes académicas transnacionales y en la promoción de una investigación compartida en torno a los valores de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho.

En su conjunto, las Actas testimonian la vitalidad de un diálogo científico que entrelaza derechos, instituciones y políticas públicas, ofreciendo claves de lectura útiles no solo para la reflexión teórica, sino también para el debate público y para la acción de las administraciones y de los operadores económicos.

El volumen se propone, así, como un instrumento de profundización dirigido a estudiosos, profesionales y responsables públicos, así como a la ciudadanía en general, en la convicción de que la solidez de los derechos sociales fundamentales constituye una condición esencial para la calidad de las democracias contemporáneas.

\* \* \*

Los Coordinadores del volumen desean expresar su más sincero agradecimiento a las ponentes y a los ponentes procedentes de diversos Países europeos y sudamericanos, que acogieron con entusiasmo la invitación a participar en el Seminario Internacional de Trento y a contribuir, con sus trabajos, a la realización de la presente recopilación de Actas.

Un agradecimiento especial se dirige a las Instituciones que, mediante su patrocinio y su apoyo financiero, hicieron posible la celebración de las jornadas del Seminario, en particular la Región Autónoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, la Universidad de Trento (en particular la Facultad de Derecho, el Departamento de Letras y Filosofía y el Observatorio de Derecho Comunitario y Nacional sobre Contratación Pública), la Universidade da Coruña (en particular la Facultad de Derecho y el Departamento de Derecho Público), el Grupo de Investigación de Derecho Público Global, el Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA), la Red Iberoamericana de Contratación Pública (REDICOP) y el Open Council of Europe Academic Networks (OCEAN) del Consejo de Europa.

Por último, se expresa un agradecimiento particular al personal administrativo y técnico la Universidad de Trento por la valiosa colaboración y la constante disponibilidad prestadas para la preparación, la coordinación y el cuidado de cada detalle del Seminario. No menos sincero es el agradecimiento a Lisa Esposito por el meticuloso y paciente trabajo de edición y a Massimiliano Scala por el apoyo brindado a la iniciativa editorial.

*Gian Antonio Benacchio, Michele Cozzio  
Michele Nicoletti, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*

# DIRITTI SOCIALI E COOPERAZIONE TRANSCONTINENTALE NEL DIRITTO EUROPEO. L'ESEMPIO DELLA STRATEGIA GLOBAL GATEWAY

Gianmatteo Sabatino

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Spirito e struttura della strategia Global Gateway. - 3. La tutela dei diritti sociali nella strategia Global Gateway. - 4. Potenziali criticità dell'approccio europeo e conclusioni.

## 1. Introduzione.

Le tematiche in discussione, se da un lato si appoggiano su riflessioni teorico-politiche di lunghissima e nobilissima tradizione, dall'altro lato sono, di fatto, costrette a reinventare le proprie intelaiature concettuali man mano che la geografia dei modelli di sviluppo cambia nel corso della storia.

Vorrei, in effetti, proprio prendere spunto da qualcosa che è stato sovente ripetuto nel corso della mattinata, e cioè la circostanza per la quale gli apparati valoriali e le declinazioni operative dei diritti sociali debbano fare i conti con i mutamenti geopolitici del nostro tempo. Questo vale a maggior ragione allorché i diritti sociali debbano esprimersi entro la cornice della sostenibilità, altro concetto che, nel tempo attuale, mette a sistema spinte di transizione ecologica e riequilibrio sociale con istanze securitarie sia economiche che militari<sup>1</sup>.

Si tratta di snodi critici evidentemente non nuovi, ma che la contempora-

---

<sup>1</sup> F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010; P. De Pasquale, A. Ligustro (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale*, Napoli, 2024; M. Biasin, E. Giacomini, N. Marinelli (a cura di), *La sostenibilità. Percorsi tra ambiente, società e governance*, Macerata, 2024; M. Shirazi, J.A. Fuinhas, N. Silva, *Sustainable economic development and geopolitics: The role of energy trilemma policies*, in *Sustainable Development*, 31, 2023, 2471-2491.

neità rende più visibili e drammatici di quanto non lo fossero solo pochi anni fa.

In questo contesto, l'elaborazione stessa di paradigmi giuridici della sostenibilità sul piano dei diritti sociali diventa anche una possibile partita, un possibile confronto più o meno gentile, a seconda delle circostanze, fra diversi modelli di sviluppo socio-economico, patrocinati dalle 'grandi potenze' della geopolitica contemporanea<sup>2</sup>.

Quanto detto, credo sia molto evidente con riferimento a quegli apparati di regole pensate per gestire le strategie di cooperazione transnazionale.

Si tratta, evidentemente, di regole dalla natura multiforme.

Possono essere regole di diritto interno, come quando, ad esempio, gli stati vincolino progetti di cooperazione transnazionale al rispetto delle normative in materia di investimenti esteri. Possono, alternativamente, esservi regole di diritto internazionale, allorché perlomeno la veste formale della cooperazione prenda l'aspetto di un trattato e quando la risoluzione delle controversie sorte, fra governi ed operatori economici di stati diversi, nell'ambito della realizzazione di progetti in cooperazione venga demandata a fori arbitrali transnazionali.

Vi è infine il caso, relevantissimo, dell'Unione Europea, laddove le regole sovranazionali costruiscono dettagliati meccanismi di finanziamento e di gestione di progetti da realizzare con partner terzi. Molti sarebbero gli esempi al riguardo. Per motivi di brevità, vorrei riferirmi alla più recente e, per molti versi, ambiziosa e complessa delle strategie europee di cooperazione, e cioè la strategia *Global Gateway*.

Si tratta di una strategia che ha avuto una notevole risonanza mediatica. Sul piano prettamente storico, si tratta di una strategia lanciata, nella sua dimensione di *policy*, dalla Commissione europea e che poi è arrivata abbastanza rapidamente ad una sua architettura normativa molto complessa tra il 2020 e il 2021, in particolar modo sulla base del Regolamento UE no. 947/2021. Stiamo parlando, quindi, di un turno di anni in cui prima

---

<sup>2</sup> G. Sabatino, *I paradigmi giuridici della pianificazione per lo sviluppo*, Napoli, 2022.

la pandemia e poi subito dopo il lancio della strategia, anche l'invasione russa dell'Ucraina, hanno rappresentato forze disgregatrici dell'ordine geoeconomico e geopolitico.

## 2. Spirito e struttura della strategia *Global Gateway*.

Quindi, quando parliamo di *Global Gateway*, di cosa si tratta fondamentalmente?

Si tratta di una strategia ad ampio spettro che prende spunto da esperienze che ovviamente il diritto europeo, nella sua dimensione esterna, aveva già costruito nei decenni precedenti con riferimento soprattutto alla cooperazione con i paesi asiatici, africani e con l'area dei paesi caraibici<sup>3</sup>. Basti pensare, con riferimento al continente africano, al *fil rouge* diplomatico che parte dalla Convenzione di Lomé del 1975 all'Accordo di Cotonou del 2000.

Nel corso del suo sviluppo storico, la diplomazia economica europea era gradualmente passata da un approccio fondato essenzialmente sulla cooperazione commerciale, e quindi sul problema della modulazione dei dazi doganali e delle condizioni di accesso al mercato, ad uno integrato alla dimensione promozionale degli standard di tutela dei diritti fondamentali<sup>4</sup>.

L'opzione integrata è stata, da ultimo, reiterata nell'Accordo di Partenariato con i paesi dell'Organizzazione degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico del 2021, anche in collegamento con i *Sustainable Development Goals* delle Nazioni Unite<sup>5</sup>.

La strategia *Global Gateway* si muove quindi in continuità con i plurimi esperimenti di cooperazione economica e per lo sviluppo fra l'Unione Europea e gli stati terzi. Essa mira tuttavia, in qualche modo, a costituire

---

<sup>3</sup> S. Woolcock, *European Union Economic Diplomacy. The Role of the EU in External Economic Relations*, Farnham, 2012.

<sup>4</sup> Si v., ad esempio, l'art. 9 dell'Accordo di Cotonou del 2000.

<sup>5</sup> V. art. 1 dell'Accordo.

uno strumento unificante per i futuri canali di cooperazione. Di conseguenza, essa punta alla costruzione di un quadro giuridico comprensivo e, come ormai tipico degli atti normativi europei specialmente in tema di programmazione economica, estremamente complesso ed ampio.

Il Regolamento no. 947/2021<sup>6</sup> rappresenta la disciplina del principale strumento applicativo della strategia *Global Gateway*, ovvero sia lo *Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale*.

A livello operativo, il modello di riferimento è chiaramente quello dei fondi strutturali dell'Unione Europea<sup>7</sup>. La *Global Gateway* dovrebbe pertanto funzionare secondo una dinamica fortemente progettuale e programmatica, nel contesto della quale le istituzioni unionali, le istituzioni dei paesi membri e le istituzioni dei paesi partner dovrebbero negoziare piani e programmi di azione sulla base dei quali poi l'Unione provvederebbe al cofinanziamento dei progetti di sviluppo, attraverso una variegata gamma di strumenti finanziari<sup>8</sup>.

Così come i fondi strutturali sono giustificati e sorretti, sul piano concettuale, dal principio di coesione *ex art.* 174 del TFUE, la *Global Gateway* attinge da diversi riferimenti nel testo dei trattati: in primo luogo l'art. 21 del TUE, che impone coerenza fra politiche interne ed esterne dell'Unione<sup>9</sup>, e poi gli artt. 209 e 212 che, appunto, consentono alle istituzioni europee di adottare atti di implementazione delle politiche di cooperazione. È proprio sulla coerenza fra azione esterna ed interna, peraltro riflessa nelle analogie operative con i fondi strutturali, che si fonda la pretesa geopolitica della *Global Gateway*: quella di essere espressione di un modello europeo di cooperazione transnazionale, anche giuridico, comprensivo e quindi 'circolabile'.

---

<sup>6</sup> Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, *che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale, che modifica e abroga la decisione n. 466/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (UE) 2017/1601 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio*.

<sup>7</sup> S. Piattoni, L. Polverari (a cura di), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, 2016; G. Sabatino, *I paradigmi giuridici*, cit.

<sup>8</sup> Si v., fra gli altri, gli artt. 4-8-12-13-14-27 del Regolamento.

<sup>9</sup> V. Considerando no. 2 e art. 3 del Regolamento.

Da questa prospettiva, la Global Gateway non rappresenta un tentativo nuovo o isolato. Per quanto riguarda la cooperazione commerciale, ad esempio, è noto che l'elaborazione degli accordi di libero scambio fra l'Unione e paesi terzi abbia comportato in certi casi la definizione di standard tecnici mutuati dai modelli originali europei.

Si tratta, a tutti gli effetti, di una epifania del c.d. *Effetto Bruxelles*<sup>10</sup>. Anche la Global Gateway pare porsi sulla medesima linea. La sua filosofia, perlomeno sul piano dei meccanismi normativi formali, è decisamente influenzata dal principio di condizionalità.

Non si tratta della condizionalità legata alle concezioni classiche delle teorie neoliberali di *law and development*, ma di una versione aggiornata<sup>11</sup>. Come già menzionato, infatti, il vincolo fra elaborazione dei programmi di cooperazione e rispetto, da parte dei paesi partner, di determinati standard di *rule of law* non si concretizza esclusivamente o primariamente nell'adozione di regimi di tutela dei diritti proprietari e della concorrenza, bensì evoca l'applicazione di paradigmi di protezione dei diritti fondamentali ad ampio spettro<sup>12</sup>.

### **3. La tutela dei diritti sociali nella strategia *Global Gateway*.**

Anche con riferimento alla tutela dei diritti sociali, la strategia Global Gateway non rappresenta una novità in senso assoluto. Sin dagli anni 1990, con riferimento ai Sistemi di Preferenze Generalizzate negli scambi commerciali con i paesi in via di sviluppo, le istituzioni europee hanno introdotto nei rapporti con i paesi partner meccanismi condizionali in materia di diritto del lavoro.

Tali meccanismi condizionali sono stati storicamente legati al rispetto degli standard di tutela previsti dalle convenzioni dell'OIL<sup>13</sup>. Gli stessi,

---

<sup>10</sup> A. Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, 2020.

<sup>11</sup> Sulla nozione di condizionalità nella sua accezione classica v. A. Baraggia, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi: la condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017.

<sup>12</sup> V. art. 19 del Regolamento no. 947/2021.

<sup>13</sup> J. Harrison, M. Barbu, L. Campling, F.C. Ebert, *Labour Standards Provisions in EU Free*

tuttavia, sono stati giudicati spesso insufficienti oppure semplicemente inefficaci allo scopo<sup>14</sup>.

Nel testo del regolamento no. 947/2021, di nuovo, quello dei diritti sociali è un tema abbastanza pervasivo. Si tratta, ovviamente, di un regolamento molto complesso, ma già in punto di principi generali ivi si enuncia che gli obbiettivi dello Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale, e quindi gli obbiettivi della strategia Global Gateway, si declinano nel promuovere l'avanzamento di determinati standard per la protezione dei diritti umani, considerati nella loro accezione più ampia.

Si va quindi dai diritti civili e politici – declinati anche in una specifica nozione di democrazia e di stato di diritto – a, appunto, diritti economici e diritti sociali<sup>15</sup>. Questi ultimi sono valorizzati con riferimento alla dimensione della sostenibilità.

Una parte di programmi derivanti dalla strategia dovrebbe pertanto avviare, sostenere e promuovere processi di riforma, tali da garantire il giusto equilibrio fra progresso economico, tecnologico, infrastrutturale e rafforzamento dei diritti economici, ambientali e sociali<sup>16</sup>. Si evoca pertanto un adattamento del sistema giuridico dei paesi partner ai fini

---

*Trade Agreements: Reflections on the European Commission's Reform Agenda*, in *World Trade Review*, 18, 2019, 635-657.

<sup>14</sup> P. Mazzotti, *Comfortably Numb? The Implementation of Sustainability Commitments in the EU-China CAI*, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law Research Paper no. 21, 2022.

<sup>15</sup> V., fra gli altri, l'art. 19, § 2, secondo cui «il sostegno dell'Unione nell'ambito dei programmi geografici nell'area del vicinato differisce per forma ed entità, in considerazione delle caratteristiche seguenti del paese partner: a) le esigenze, determinate in base a indicatori quali la popolazione, le disuguaglianze e il grado di sviluppo; b) l'impegno e i progressi nella realizzazione degli obiettivi concordati in materia di riforme politiche, economiche, ambientali e sociali; c) l'impegno e i progressi nel conseguimento di una democrazia radicata e sostenibile, dello Stato di diritto, della buona governance, dei diritti umani e della lotta contro la corruzione; d) il partenariato con l'Unione, incluso il grado di ambizione di tale partenariato; e) la capacità di assorbimento e l'impatto potenziale del sostegno dell'Unione a titolo dello strumento».

<sup>16</sup> Oltre al già citato Art. 19, si vedano anche gli artt. 25 e 35 del Regolamento no. 947/2021, così come l'Allegato II al medesimo regolamento, che disciplina i settori di cooperazione per i programmi geografici finanziati dallo Strumento, ed in particolare i settori no. 2

del raggiungimento di tali equilibri, anche mediante il sostegno europeo all'adeguamento ad obblighi previsti da trattati internazionali in materia di diritti umani.

Sono moltissimi gli esempi che potrebbero essere citati. Ne voglio ricordare solamente due, perché, ovviamente, credo siano significativi anche per il passaggio concettuale che vorrei introdurre nel paragrafo successivo.

Nel primo caso, il supporto della Global Gateway al progetto è stato avviato nel 2022, ma in connessione con diverse iniziative attive già da diversi anni nell'ambito del Partenariato fra UE e Tanzania<sup>17</sup>. Data la sovrapposizione di iniziative e la commistione di diversi piani di azione può essere difficile dare una valutazione sicura e complessiva del loro impatto. Al contempo, tuttavia, sono progetti che colpiscono proprio per la loro esplicita volontà di connettere cooperazione allo sviluppo e promozione di standard di tutela dei diritti sociali.

In un caso, sulla base della strategia Global Gateway, è stato cofinanziato un progetto di sviluppo delle catene produttive del caffè in Tanzania.

L'elaborazione e l'implementazione di questo progetto si è appoggiato e si appoggia sulla collaborazione fra le rispettive istituzioni europee e tanzaniane ma anche fra queste istituzioni e gli operatori economici che, in Tanzania, operano nel settore del caffè.

In questa prospettiva, le iniziative cofinanziate dalla Global Gateway si muovono trasversalmente, toccando essenzialmente tutte le fasi in cui si svolge il ciclo produttivo del caffè, e promuovendo così, ad esempio, la diffusione di standard in materia di imballaggio dei prodotti, pubblicizzazione, smercio ed esportazione, basati su modelli europei. Le iniziative

---

(Eliminare la povertà, combattere le disuguaglianze e le discriminazioni e promuovere lo sviluppo umano) e 5 (Crescita economica inclusiva e sostenibile e occupazione dignitosa).

<sup>17</sup> Si tratta, nello specifico, del programma AGRI-CONNECT, concepito già nel 2019 ma poi rinnovato proprio nel 2021 con nuovi progetti in partenza nel 2022. Il programma è stato peraltro dichiarato concluso nel 2025 ma i progetti avviati sulla base della Global Gateway vanno comunque considerati indipendenti dal termine 'ufficiale' di questa precedente iniziativa.

si declinano anche in un aspetto pedagogico, dal momento che si propongono di investire nella formazione degli agricoltori con riferimento a delle «buone pratiche produttive»<sup>18</sup>.

Potremmo dunque dire di essere di fronte perlomeno ad un tentativo di circolazione, di trasfusione di modelli giuridici europei.

Il secondo esempio riguarda la Costa d'Avorio, il Ghana ed il Camerun, dove un progetto abbastanza simile riguarda la catena produttiva del cacao<sup>19</sup>. Anche in questo caso, il sostegno europeo opera ad ampio spettro e si declina nel supporto giuridico, scientifico e, ovviamente, finanziario, allo sviluppo di politiche e riforme in materia, fra le altre, di coltivazione sostenibile del cacao e di promozione di standard elevati di tutela dei lavoratori e di dignità del lavoro.<sup>20</sup> In questo caso, inoltre, si prevede esplicitamente che le iniziative delle Istituzioni europee e degli Stati membri si muovano in sinergia con gli standard fissati dalla legislazione europea, come ad esempio il Regolamento no. 1115 del 2023 sull'immissione nel mercato unionale dei prodotti associati alla deforestazione, oppure il Regolamento no. 3015 del 2024 sul divieto di prodotti ottenuti con il lavoro forzato.

Di nuovo, è opportuno rilevare come l'esplicitazione di queste connessioni funzionali fra legislazione europea ed iniziative di cooperazione allo sviluppo prefigurino meccanismi per cui la cooperazione sia vettore di

---

<sup>18</sup> Per l'anno 2025 è previsto quale progetto di punta della Global Gateway l'iniziativa *Sustainable Coffee: Strengthening Value Chain and Climate Resilience in Africa*, che coinvolge anche la Tanzania e che prevede, peraltro il coinvolgimento diretto, quale co-finanziatore europeo, della Repubblica Italiana, che già ha erogato diversi prestiti alla Tanzania, anche in connessione con il proprio «Piano Mattei». V. sul punto il *Draft proposal for a list of Global Gateway flagship projects for 2025 and for amending the lists of Global Gateway flagship projects for 2023 and 2024*, 15281/24 del 22 novembre 2024.

<sup>19</sup> Si tratta della *Sustainable Cocoa Initiative*, avviata nel 2020 ma anche in questo caso rafforzata dal sostegno della Global Gateway a partire dal 2022.

<sup>20</sup> L'iniziativa parte dalla presa d'atto di alcune aree di criticità, in particolare il fatto che una stragrande maggioranza dei lavoratori coinvolti, anche dei contadini proprietari coinvolti nelle catene produttive del cacao, vivano fondamentalmente in condizioni di povertà o comunque al di sotto della soglia di sussistenza; oppure il fatto che in queste catene produttive vi sia un'elevata percentuale di lavoro minorile. Da questo punto di vista, il sostegno europeo, sul piano anche tecnico-normativo e formativo, dovrebbe sostenere l'elaborazione di politiche atte a superare tali criticità.

diffusione di politiche pubbliche, modelli regolatori e standard europei in materia di tutela e promozione dei diritti sociali.

#### **4. Potenziali criticità dell'approccio europeo e conclusioni.**

Quanto detto è un fenomeno molto importante, ancora in divenire e tutto da scoprire, ma sicuramente di grande impatto strategico. Soprattutto, si tratta di una tendenza che testimonia la vitalità dell'approccio europeo ai diritti sociali anche nella sua dimensione esterna.

Come sempre, tuttavia, vi è anche un rovescio della medaglia, e vale la pena concludere sottolineando anche le criticità del suddetto approccio, specie in comparazione con modelli di cooperazione allo sviluppo non europei.

Sono due, in particolare, le criticità che io intravedo all'orizzonte per il successo della Global Gateway in riferimento al suo portato sociale.

La prima rinvia a un problema risalente del diritto internazionale dello sviluppo: il rischio che qualsiasi tentativo di trasfusione di modelli giuridici, in questo caso di standard giuridici europei, possa essere rigettato dall'ordinamento giuridico in cui si tenta di impiantarli.

Ciò a motivo di condizioni strutturali (concezioni costituzionali e del potere, cultura del diritto economico, nozioni di legalità, strutture relazionali) molto diverse da quelle note in Europa.

Lo insegna l'esperienza del diritto internazionale dello sviluppo degli anni 1970 e 1980, quando il tentativo di promuovere l'esportazione di modelli – derivanti dal common law – neo-liberali e neo-liberisti (ad esempio in materia di tutela dei diritti di proprietà, di smantellamento delle strutture di pianificazione, di riforma del diritto dei contratti, ecc.) nei paesi in via di sviluppo in Africa e in America Latina ha non solo mancato gli obiettivi di crescita e di perfezionamento del sistema giuridico, ma anche prodotto storture e contribuito ad ulteriori crisi economiche e finanziarie<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Sul punto v. A. Somma, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 2025, 218 ss.

Vi è poi un secondo profilo, che attiene anche alla percezione – se vogliamo, su un piano di psicologia culturale – della cooperazione transnazionale: mi riferisco al rischio che, a fronte del grado di dettaglio e quindi anche in qualche modo della pesantezza regolatoria espressa dal diritto europeo, i paesi partner possano percepire questo tentativo di sostegno alle riforme, questo tentativo di promozione di determinati standard politici e sociali, come un'imposizione, come un'ingerenza nei propri affari interni<sup>22</sup>.

Permettetemi qui di concludere con una piccola divagazione comparativa. Questo rischio è tanto più critico, tanto più scivoloso, allorché lo si metta a sistema con la presenza di plurimi modelli di cooperazione allo sviluppo, alcuni dei quali, in radicale opposizione all'approccio europeo, rifiutano esplicitamente il meccanismo della condizionalità politica e sociale.

Si è parlato lungamente di tensioni geopolitiche. Oggi, in effetti, la strategia Global Gateway, in quanto prodotto del diritto europeo, deve necessariamente confrontarsi con iniziative in tutto o in parte omologhe. L'esempio più famoso, sicuramente, è quello della *Nuova Via della Seta*, promossa, patrocinata e finanziata dalla Repubblica Popolare Cinese. Ora, in molte delle sue epifanie pratiche, così come nelle sue premesse ideologiche, anche la Nuova Via della Seta pone l'accento sull'avanzamento di determinati standard di sostenibilità<sup>23</sup>. Del resto, la sostenibilità è ormai un paradigma fondamentale del diritto della pianificazione per lo sviluppo in Cina, così come in diversi paesi in via di sviluppo<sup>24</sup>.

Sul piano operativo, tuttavia, gli strumenti della cooperazione nel contesto della Nuova Via della Seta esprimono un approccio completamente

---

<sup>22</sup> T. Karjalainen, *European Norms Trap? EU Connectivity Policies and the Case of the Global Gateway, in East Asia*, 40, 2023, 293-316.

<sup>23</sup> V. Schulhof et al., *Conceptualizing sustainability in China's belt and road initiative: A longitudinal analysis of scholarship (2013-2024)*, in *Resources, Conservation and Recycling*, 212, 2025, 107891 ss.; R. Latief et al., *Environmental sustainability in the Belt and Road Initiative (BRI) Countries: The role of sustainable tourism, renewable energy and technological innovation*, in *Ecological Indicators*, 162, 2024, 112011 ss.; G. Martinico, X. Wu (a cura di), *A Legal Analysis of the Belt and Road Initiative*, Cham, 2020.

<sup>24</sup> G. Sabatino, *I paradigmi giuridici*, cit.

diverso in punto di filosofia dei rapporti transnazionali e di regolazione a supporto delle iniziative di partenariato.

Queste cooperazioni sono, in primo luogo, gestite sulla base di documenti molto vaghi, molto generici, assolutamente non vincolanti. La primazia della *soft law* nella determinazione degli impegni reciproci di massima è un tratto distintivo del diritto cinese della cooperazione<sup>25</sup>. Non esiste, di conseguenza, alcun atto normativo così dettagliato come appunto il Regolamento 947 del 2021. Gli ancoraggi normativi di maggior livello sono quelle disposizioni di diritto cinese, peraltro pure abbastanza generiche, che vincolano gli investimenti cinesi all'estero al rispetto della legge, degli obblighi internazionali e delle priorità strategiche stabilite dai documenti politici e programmatici<sup>26</sup>.

Oltre a questo, esistono degli accordi, dei *memoranda*, delle dichiarazioni di mutua amicizia o dei piani di azione generici, sulla base delle quali poi gli operatori economici, o le autorità, possono caso per caso decidere di adattare i dettagli della cooperazione e dei progetti finanziati. Il modello tipo di progetto patrocinato dalla Nuova Via della Seta è in effetti un partenariato fra un'impresa cinese – pubblica o privata – ed un governo (centrale o locale) di un paese partner<sup>27</sup>.

Le modalità e le condizioni (anche finanziarie) del supporto cinese non dipendono da griglie di regolazione predeterminate. Spesso può essere persino difficile identificare l'entità o l'esistenza di tale supporto, specie quando le pratiche amministrative del paese partner sono pure caratterizzate da bassi tassi di trasparenza.

Non esiste alcun tipo di condizionalità politica, giuridica, sociale o ambientale. Del resto, la dottrina cinese della cooperazione transnazionale rifiuta il meccanismo di condizionalità quale espressione di una logica

---

<sup>25</sup> H. Wang, *The Belt and Road Initiative Agreements: Characteristics, Rationale, and Challenges*, in *World Trade Review*, 20, 2021, 282 ss.

<sup>26</sup> Ad es. l'art. 26 delle Misure per l'Amministrazione degli Investimenti Esteri delle Imprese (企业境外投资管理办法).

<sup>27</sup> H. Wang, *op. cit.*; A.N. Dinwiddie, *China's Belt and Road Initiative: An Examination of Project China's Belt and Road Initiative: An Examination of Project Financing Issues and Alternatives*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 45, 2020, 745 ss.

imperialista ed irrispettosa del principio di sovranità e di non ingerenza negli affari interni<sup>28</sup>.

Certamente le iniziative cinesi di cooperazione, ad esempio in Africa, non hanno sempre avuto vita facile o incontrato il supporto locale. La stessa entità dei contributi cinesi alla cooperazione ha ingenerato il timore che l'eccessivo debito dei paesi partner verso la Cina sia divenuto, o possa divenire in futuro, strumento di influenza geopolitica e, a sua volta, di limitazione della sovranità<sup>29</sup>.

D'altro canto, va rilevato che in molti casi la percepita flessibilità dell'approccio cinese alla cooperazione può essere ritenuta, dalle classi dirigenti locali ma anche dalla popolazione, efficace alla realizzazione, in tempi rapidi, di importanti progressi industriali ed infrastrutturali, e per questo preferibile alla "farraginoso" alternativa europea, troppo condizionante sul piano politico e giuridico<sup>30</sup>.

E quindi, nell'ambito di queste differenze e di queste divergenze, credo si possa affermare che fra i modelli di cooperazione transnazionale si apre un fronte fecondo non soltanto di studi, ma anche di riflessioni.

Se partiamo dal punto di vista europeo, è soprattutto necessario riflettere sull'effettività degli strumenti di cooperazione e sulle criticità che possono derivare dal tentativo di applicare valori europei in contesti tanto diversi fra loro. Si ricordava stamattina la grande differenza fra i singoli ordinamenti giuridici all'interno dello spazio europeo. Ecco, è necessario moltiplicare questo problema all'ennesima potenza quando facciamo ri-

---

<sup>28</sup> X. Li, *Does Conditionality Still Work? China's Development Assistance and Democracy in Africa*, in *Chinese Political Science Review*, 2, 2017, 201 ss.

<sup>29</sup> L. Wang et al., *Challenges faced by Chinese firms implementing the 'Belt and Road Initiative': Evidence from three railway projects*, in *Research in Globalization*, 3, 2021, 100074 ss.; M. Himmer, Z. Rod, *Chinese debt trap diplomacy: reality or myth?*, in *Journal of the Indian Ocean Region*, 18, 2022, 250-272.

<sup>30</sup> J. de Kluiver, T. Neethling, *Entering the Dragon's Den: Contemporary Risks and Opportunities of China's Belt and Road Initiative in Africa*, in *Strategic Review for Southern Africa*, 44, 2022, 143-165; R. Agwot Komakech, T. Ogoro Ombati, *Belt and Road Initiative in Developing Countries: Lessons from Five Selected Countries in Africa*, in *Sustainability*, 15, 2023, 12334 ss.; M. Shankar Barti, S. Kumari, *China's Belt and Road Initiative in Southeast Asia and its implications for ASEAN-China strategic partnership*, in *Asian Review of Political Economy*, 3, 2024.

ferimento ai rapporti fra l'Unione e paesi culturalmente e politicamente molto lontani.

Su questo fronte di riflessione, credo, si giocherà buona parte delle possibilità di riuscita dei tentativi di armonizzazione giuridica fra diritto europeo e diritti terzi mediante il canale della cooperazione transnazionale, e quindi anche la possibilità che il diritto europeo possa fungere veramente da fattore di promozione di elevati standard di protezione sociale anche all'esterno del suo spazio giuridico.