

Crisi Economica e Sistema Di Garanzie dei Diritti Sociali nel Contesto Giuridico Europeo

Crise Econômica e Sistema de Garantia dos Direitos Sociais no Contexto Jurídico Europeu

ROCCO FLACCO JUNIOR¹

Ministero della Salute – Italia; Università degli Studi di Roma La Sapienza; Università degli Studi di Roma Tre; Università Cattolica del Sacro Cuore; Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli.

ABSTRACT: La crisi che ha interessato l'intera economia globale ha posto il sistema di integrazione europea dinanzi ad una storica sfida: rappresentare un valido punto di riferimento per i propri cittadini in un contesto socio-economico di grande difficoltà e disorientamento. I meccanismi di garanzia dei diritti fondamentali, assicurati dagli ordinamenti costituzionali europei come base per la ricostituzione delle democrazie pluraliste dopo la seconda guerra mondiale, sono oggi disciplinati da regole dell'integrazione europea che valorizzano in via prioritaria la sostenibilità economica.

PAROLE-CHIAVI: Crisi economica; Europa; diritti fondamentali; neoliberalismo; politica economica e sociale.

RESUMO: A crise que afetou toda a economia global colocou o sistema europeu de integração diante de um desafio histórico: representar um ponto de referência válido aos seus cidadãos em um contexto socioeconômico de grande dificuldade e desorientação. Os mecanismos de garantia dos direitos fundamentais, assegurados pelas ordens constitucionais europeias como base para a reconstrução das democracias pluralistas após a Segunda Guerra Mundial, são hoje regidos por regras de integração europeia que priorizam a sustentabilidade econômica.

PALAVRAS-CHAVE: Crise econômica; Europa; direitos fundamentais; neoliberalismo; política econômica e social.

Crisi economica e sistema di garanzie dei diritti sociali nel contesto giuridico europeo*.

SOMMARIO: Premessa; 1 Il problema della consistenza dei diritti fondamentali e dei diritti sociali nell'ordinamento dell'Unione Europea; 2 Il ruolo della giurisprudenza europea nel processo di affermazione dei diritti fondamentali; 3 L'evoluzione del contesto normativo; 3.1 Gli effetti del

¹ Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-5929-1258>>.

* Il presente contributo è una rielaborazione della lezione dal titolo "*Crise econômica e sistema de garantia dos direitos sociais na Itália e Europa*", tenuta presso l'Istituto Brasiliense de Direito Público – IDP di Brasília nel mese di marzo 2018.

Trattato di Lisbona sulla natura dei diritti sociali in Europa, tra continuità e innovazione; 4 La tenuta dell'ordinamento europeo all'impatto della crisi economica; 4.1 L'affermazione progressiva di una *governance* centralizzata della finanza pubblica come risposta alla crisi; Conclusioni; Bibliografia.

PREMESSA

Il tema dell'impatto della crisi economica iniziata nel 2008 sui sistemi di garanzia dei diritti sociali nel contesto giuridico dell'Europa contemporanea rappresenta un argomento complesso, che può essere affrontato da diverse prospettive, ma che richiede comunque un esame integrato tra il livello nazionale e quello sovranazionale. Nel contesto del diritto dell'Unione Europea, infatti, si è progressivamente affermato un meccanismo di *governance* multilivello della politica economica in cui istituzioni europee e nazionali si confrontano, cercando di mantenere un difficile equilibrio di potere tra i relativi ordinamenti, nati con finalità differenti e per rispondere ad istanze non sempre omogenee da parte della società.

Obiettivo del presente studio è quello di fornire un'immagine significativa, piuttosto che una ricostruzione pienamente esaustiva, delle sfide cui il sistema di integrazione europea è chiamato in ragione di un contesto socio-economico di grande difficoltà e disorientamento per i cittadini europei, abituati a poter contare su meccanismi di garanzia dei diritti fondamentali tradizionalmente assicurati dagli ordinamenti costituzionali nazionali, per i quali, tuttavia, le regole dell'integrazione europea impongono di valutare la sostenibilità economica in un contesto di risorse scarse. Con esiti sociali talvolta drammatici, come hanno dimostrato le note vicende della Grecia.

Si tratta di un confronto che va ben oltre la mera amministrazione dell'economia, poiché il differente approccio ai sistemi di garanzia dei diritti riconosciuti come fondamentali dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri dell'Unione Europea coinvolge la parte più profonda ed identitaria della cittadinanza dell'Unione. Come ricorda un'accorta dottrina (BALDASSARRE, 2002, p. 152 e ss), è sempre possibile ritracciare su base storica un corrispondenza tra un dato modo di intendere la politica assieme all'ordinamento giuridico che ne è espressione, da un lato, e una data idea di Uomo, dall'altro, quale necessario sostrato antropologico di riferimento. Ebbene, le ripercussioni della crisi economica iniziata nel 2008 hanno messo in luce l'esigenza di riflettere su tali aspetti anche all'interno dell'ordine giuridico europeo. Fino a che punto si è dimostrata efficace

RDP, Brasília, Volume 17, n. 92, 187-213, mar./abr. 2020

e sincera la prospettiva di *“ottimismo liberale”*², fondata sull’idea per cui sarebbe bastato il benessere economico indotto dal funzionamento del mercato unico a produrre un generalizzato miglioramento ed allineamento dei sistemi di welfare in Europa? Può considerarsi davvero posta alla base dell’integrazione europea l’idea di *“uomo democratico”*³, inteso come sintesi tra il principio di libertà e il principio di eguaglianza⁴? Come si è adeguato, dinnanzi alle problematiche collettive determinate dalla crisi, l’equilibrio tra la tutela delle libertà individuali e la garanzia delle altre prerogative sociali che hanno tradizionalmente dato sostanza al principio di eguaglianza nel contesto dell’ordinamento europeo⁵?

1 IL PROBLEMA DELLA CONSISTENZA DEI DIRITTI FONDAMENTALI E DEI DIRITTI SOCIALI NELL’ORDINAMENTO DELL’UNIONE EUROPEA

All’interno dell’ordinamento dell’Unione Europea il tema dei diritti sociali si inserisce nel più ampio dibattito in tema di diritti fondamentali e del progressivo riconoscimento di un relativo valore giuridico (COLUCCI, 2009, p. 55 ss.; TRIGGIANI, 2014, p. 9 ss): tematiche quali l’affermazione di una legislazione di livello europeo in materia di rapporti di lavoro⁶, infatti, rappresentano in modo chiaro quel particolare rapporto tra prerogative sociali dell’Uomo e strutture economiche del mercato che caratterizza il fenomeno giuridico dell’integrazione europea (TRIGGIANI, 2014, p. 9 e ss).

Come attentamente rilevato in dottrina⁷, nel panorama dell’ordinamento comunitario, e in particolare alla luce del sistema delineato dalla Carta

-
- 2 Il riferimento è alla previsione di cui all’art. 2 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea CEE – c.d. Trattato di Roma. Sul punto in dottrina, tra i molti riferimenti, si rimanda a PIOGGIA (2018, pp. 9 e ss).
 - 3 Il riferimento è alla nota ricostruzione di DAHL (1997).
 - 4 In tal senso, il riferimento è alla fondamentale ricostruzione condotta da KELSEN (1966, pp. 8 e ss).
 - 5 Un riferimento importante sul tema è dato dall’idea di una *“commercializzazione”* dei diritti fondamentali cui si assiste nel panorama dell’ordinamento dell’Unione Europea, per cui si rimanda al contributo di GRIMM (2000).
 - 6 Per l’affermazione del valore imperativo delle regole europee in questa materia, il *leading case* può essere identificato nella decisione *“Defrenne”* della Corte di Giustizia UE, 8 aprile 1976, C 43/75, Gabrielle Defrenne c. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, in cui tuttavia resta ben fermo il valore strumentale al mercato dell’affermazione di dei diritti sociali. Un ammorbidimento di tale prospettiva comincerà ad avvertirsi solo in anni più recenti, successivi alla decisione *“Schröder”* della Corte di Giustizia UE, 10 febbraio 2000, C-50/96, Deutsche Telekom AG, già Deutsche Bundespost Telekom c. Lilli Schröder. Non si tratterà, comunque di un effettivo superamento della lettura dei diritti sociali in chiave subalterna rispetto alle libertà di mercato, come confermato dalle più recenti decisioni della Corte di Giustizia UE *“Laval”* del 18 dicembre 2007, causa C-341/05, Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan e Svenska Elektrikerförbundet; e *“Viking”* dell’11 dicembre 2007, causa C-438/05, International Transport Workers’ Federation e Finnish Seamen’s Union c. Viking Line ABP e OÜ Viking Line Eesti. Sul tema, in dottrina, si segnalano i contributi di DONNETTE (2007-2008, p. 341 ss); CORTI (2008, p. 249 ss); GUADAGNO (2012, p. 241 ss); PERINETTO (2012, p. 270 ss); VAN LEEUWEN (2011-2012, p. 453 ss) e BERNITZ (2013, p. 139 ss).
 - 7 In tal senso TRIGGIANI (2012, p. 179 ss).

dei diritti fondamentali di cui meglio si dirà nel prosieguo del presente contributo, i diritti sociali sono considerati in posizione di parità rispetto agli altri diritti fondamentali dell'Uomo: a ben vedere, infatti, previsioni relative a diritti a contenuto sociale sono inserite in varie parti della Carta citata e non appaiono limitate al solo Titolo IV della stessa simbolicamente dedicato alla "Solidarietà".

Ne consegue, da una parte, una concettuale facilitazione dei meccanismi di reciproco bilanciamento, sia in situazione di normale andamento dei sistemi istituzionali, sia di crisi degli stessi, come accaduto in conseguenza della recente grave congiuntura socio-economica fortemente negativa; dall'altra, un'effettiva de-specializzazione della disciplina dei diritti sociali rispetto a quella più ampia dei diritti fondamentali all'interno del quadro giuridico delineato del processo dell'integrazione europea⁸.

A ben vedere, pur nel rispetto dell'ideale indivisibilità dei diritti dell'Uomo così come riconosciuta al livello di diritto internazionale⁹, è ad ogni modo necessario tenere a mente che nel novero complessivo dei diritti fondamentali permane una distinzione funzionale e strutturale tra fattispecie atte a contenere "principi", con valore generale, programmatico ed ermeneutico, e fattispecie atte a fondare "diritti", con valore di interesse individuale e differenziato, tutelabile di per sé anche dinanzi ad un'autorità giudiziaria¹⁰.

A questa seconda tipologia di fattispecie, nel novero dei diritti fondamentali, appartengono solitamente i diritti sociali: è, infatti, prevalentemente con riferimento a questi che l'attuazione di un regime di garanzia necessita di meccanismi attivi e sostanzialmente onerosi per le finanze pubbliche di relativa tutela, come accade ad esempio per il diritto alla salute o per quello al lavoro¹¹.

Poiché si tratta di funzioni istituzionali a contenuto solidaristico e distributivo, che ricorrono più agevolmente alla spesa pubblica piuttosto che al mercato¹², assume importanza notevole valutare come la crisi economica e le relative esigenze di contenimento e revisione della spesa pubblica possa produrre ricadute, anche indirette, sul livello di effettiva garanzia delle istanze sociali che ne sono alla base.

8 In tal senso KENNER (2003, p. 1 ss) e LORD GOLDSMITH (2001, p. 1201 ss).

9 Il richiamo è al principio sancito dalla Dichiarazione di Vienna del 1993, resa all'esito della World Conference on Human Rights, A/CONF. 157/23, punto 5.

10 Sul tema, per tutti, vedi FRENZ (2012, p. 1078).

11 In tal senso, vedi in particolare EIDE, KRAUSE, ROSAS (2001).

12 Sul punto, v. GIUBBONI (2012).

Appare opportuno, pertanto, condurre il presente studio con riferimento all'intera tematica dei diritti fondamentali, al cui interno si inseriscono le particolari questioni relative ai diritti sociali, segnalando fin da ora che per indicare l'ordinamento dell'Unione Europea si utilizzerà anche la dicitura Comunità Europea ed ordinamento comunitario, in relazione alle fasi evolutive dell'integrazione europea precedenti a quella attuale.

2 IL RUOLO DELLA GIURISPRUDENZA EUROPEA NEL PROCESSO DI AFFERMAZIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI

Una delle principali questioni funzionali del diritto dell'Unione Europea riguarda l'attitudine di questo particolare ordinamento giuridico a contenere un meccanismo di riconoscimento e garanzia di diritti fondamentali, sulla falsariga degli ordinamenti costituzionali nazionali¹³: si tratta di un tema di sempre maggiore interesse ed attualità, soprattutto in ragione delle sopravvenute esigenze di ottimizzazione della spesa pubblica e di generale rimodulazione dei sistemi nazionali di garanzia dei diritti a contenuto prestazionale che la crisi economica impone ai paesi del continente europeo¹⁴.

Il contenuto originario dei Trattati Istitutivi delle Comunità Europee e dell'Unione, infatti, non conteneva un'indicazione specifica dei diritti fondamentali riconosciuti al cittadino assimilabile in forma di *Bill of Rights*, né prevedeva richiami generali ai diritti fondamentali o sistemi di tutela giurisdizionale basati su questa tipologia di diritti¹⁵. Si trattava, secondo una certa dottrina¹⁶, di un'evidente lacuna dell'ordinamento europeo che lo allontanava, di fatto, dal modello di riferimento dei diritti costituzionali in senso vero e proprio.

Tale circostanza, in uno con gli sviluppi di alcune particolari branche dell'ordinamento quali la progressiva affermazione di specifiche prerogative della cittadinanza dell'Unione, ha portato il sistema giuridico europeo a sviluppare dei meccanismi di completamento della richiamata lacuna: in

13 Nell'ampio panorama offerto in materia dalla dottrina in lingua italiana, si rimanda in particolare ad PIZZORUSSO (2002); PINELLI (2002, spec. pp. 19 ss., 45 ss., 59 ss., 183 ss); GUZZETTA (2003); RUGGERI (2004, pp. 455 ss); MANCINI (2004) e PALERMO (2005).

14 Sulla funzione essenziale dei meccanismi di tutela dei diritti fondamentali, negli ordinamenti giuridici contemporanei, vedi ONIDA (2006, p. 59-61).

15 Sull'asserita irrilevanza, in termini di diritti fondamentali, di un ordinamento con funzione eminentemente economica quale l'Unione europea, si rimanda a DE BÚRCA (2011, p. 465).

16 In tal senso, per tutti, vedi CHITI (2011, p. 74).

prima battuta attraverso l'interpretazione evolutiva della Corte di Giustizia¹⁷, in particolare attraverso un processo di graduale apertura in ordine alla tutela al livello europeo dei diritti fondamentali; in secondo luogo attraverso interventi normativi espressi di ampliamento dell'area di intervento e competenza delle istituzioni europee¹⁸.

Ebbene, la centralità del ruolo della giurisprudenza, quale prima sede di riconoscimento giuridico dei diritti fondamentali all'interno del diritto europeo¹⁹, impone di prendere le mosse da una ricostruzione delle principali decisioni in merito per comprendere il modo tutto particolare, e non privo di difficoltà, attraverso cui i diritti fondamentali sono entrati nell'ordinamento giuridico dell'Unione partendo da un'originale posizione abbastanza solida nel senso di negare una dimensione comunitaria dei diritti fondamentali²⁰.

Merita segnalare, fin da ora, che una chiara comprensione del processo di affermazione di un rilievo giuridico nell'ordinamento europeo dei diritti fondamentali non può prescindere da un'osservazione di carattere generale, in ordine alle dinamiche dell'integrazione europea: il sistema giuridico europeo di tutela dei diritti individuali nasce essenzialmente attorno al principio istituzionale del mercato che concepisce i diritti fondamentali in termini di eccezioni legittime all'esplicazione delle libertà economiche di mercato²¹.

Ne consegue un processo di sviluppo della relativa disciplina condotto attraverso un progressivo ammorbidimento, sovente ad opera dell'interpretazione giurisprudenziale, del rigido meccanismo di riparto delle competenze di attribuzione che caratterizza il rapporto tra istituzioni comunitarie, oggi dell'Unione, e Stati membri, garantendone la reciproca sopravvivenza politica prima ancora che giuridica sulla base del riparto di competenze normative contenuto nei trattati istitutivi²².

17 Una posizione chiara in tal senso è espressa per la prima volta dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia nella decisione 12 novembre 1969, C 29/69, "Erich Stauder", in cui per la prima volta, si afferma che "i diritti fondamentali della persona [...] fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, di cui la Corte garantisce l'osservanza".

18 Sul tema, si segnala in particolare lo studio di TEGA (2007, p. 67).

19 Una prima lettura, che valorizza il ruolo della Corte di Giustizia nel delineare i contorni di un diritto costituzionale europeo attraverso l'affermazione di via giurisprudenziale dei diritti fondamentali, è data da MANCINI (1989, pp. 595-614).

20 Una siffatta posizione di chiusura è affermata, tra le altre, in particolare nella decisione della Corte di Giustizia 4 febbraio 1959, C 1/58, "Stork".

21 In tal senso, per tutte, si richiama la nota pronuncia "Rush Portuguesa" della Corte di Giustizia UE, 27 marzo 1990, C-113/89, Rush Portuguesa Lda c. Office national d'immigration, in tema di tutela dei diritti dei lavoratori. In dottrina, sul tema, vedi per tutti DE SCHUTTER (2006, p. 131 ss); TRIGGIANI (2014, p. 9 ss) e GIUBBONI (2011).

22 Si consideri, ad esempio, come perfino l'inquadramento giuridico della tematica relativa alla parità salariale tra uomo e donna (di cui art. 119 del Trattato CEE, inserito tra le «disposizioni sociali», capo I del titolo III,

Si tratta di un meccanismo di sviluppo incrementale dell'ambito oggettivo dell'ordinamento europeo che segue un andamento abbastanza progressivo, in quanto fondato sull'applicazione di un criterio ermeneutico sostanzialista ed evolutivo da parte della Corte di Giustizia; tuttavia, come si vedrà proprio in materia di diritti fondamentali, non mancano cesure importanti in questa graduale progressione dell'ordinamento, dovute ad interventi di politica legislativa puntuali volti a ridimensionarne o ad accelerarne l'evoluzione.

Come chiaramente affermato alla fine degli anni Sessanta dalla Corte di Giustizia, il rilievo al livello comunitario dei diritti fondamentali doveva essere ricostruito necessariamente in via indiretta, attraverso i principi generali del diritto comunitario e in particolare per il tramite del richiamo alle tradizioni costituzionali comuni degli stati membri²³, mancando nei trattati istitutivi un richiamo alla materia che risultasse davvero efficace in termini di base giuridica.

Nei successivi assesti della giurisprudenza della Corte di Giustizia si assiste ad una progressiva emancipazione del tema dei diritti fondamentali rispetto alle tradizioni costituzionali degli Stati membri, in favore di una lettura estesa anche a questo ambito delle finalità proprie dell'ordinamento europeo²⁴.

A tale riconoscimento di un diretto valore giuridico al livello europeo, seguirà la progressiva affermazione di una piena tutelabilità dei diritti fondamentali sia nei confronti delle attività poste in essere dalle istituzioni europee, in termini di legittimità dei relativi atti, sia nei confronti delle attività poste in essere dagli Stati membri, in termini di rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione²⁵.

"politica sociale", oggi art. 157 TFUE) abbia assunto nel contesto del diritto dell'Unione europea una valenza originariamente legata alla concorrenza nel mercato interno del lavoro, in funzione di contrasto al c.d. dumping salariale. Sulla questione, si rimanda a ARRIGO (2014, p. 1148).

23 Tale posizione viene espressa per la prima volta nella decisione della Corte di Giustizia 12 novembre 1969, C 29/69, "Stauder", in cui si afferma che *"i diritti fondamentali della persona fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, di cui la corte garantisce l'osservanza"*. Si tratta di un assunto in seguito sostanzialmente confermato al livello normativo anche nel contesto del Trattato Istitutivo dell'Unione Europea del 1992 – Trattato di Maastricht, in particolare all'art. F, n. 2.

24 Importante, in tal senso, la decisione della Corte di Giustizia 17 dicembre 1970, C 11/70, *"Internationale Handelsgesellschaft"*, in cui si ritenne che la salvaguardia dei diritti fondamentali *"pur essendo informata alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati Membri, va garantita entro l'ambito della struttura e delle finalità della Comunità"*.

25 Come principali riferimenti giurisprudenziali sul punto, si rimanda alle principali pronunce della Corte di Giustizia, 13 dicembre 1979, C 44/79, "Hauer"; 28 ottobre 1975, C 3675 utili; 11 luglio 1985, C 60-61/84, "Cinéthèque"; 18 giugno 1991, C 260/89, "Ert".

A ben vedere, tuttavia, permane sotteso al richiamato processo di affermazione dei diritti fondamentali quella richiamata tensione tra il momento politico e il momento giurisprudenziale, connessa alle ripercussioni degli assesti giurisprudenziali in termini di riparto di competenze tra Comunità europea e Stati membri. Il relativo punto di emersione era rappresentato dalla questione circa l'effettiva consistenza dei diritti fondamentali, che aveva trovato una prima concreta applicazione giuridica in termini di possibilità per le Comunità europee di aderire, nel rispetto dei trattati istitutivi, alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali del 1950 ed al quale la Corte di Giustizia rispondeva in senso decisamente negativo ancora a metà degli anni Novanta²⁶.

Come chiaramente indicato dalla dottrina²⁷, l'importanza di creare un raccordo formale tra Unione Europea e CEDU, in tema di effettività della tutela dei diritti fondamentali, consiste nel dato che il sistema normativo dell'Unione si fonda sul presupposto che le proprie norme, qualora in possesso di determinate caratteristiche, debbano essere applicate negli ordinamenti interni a preferenza rispetto alle norme statali con esse confliggenti, lo stesso non può dirsi per il sistema della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo – CEDU.

In ambito CEDU, di conseguenza, un'efficacia diretta delle norme previste nella Convenzione necessita, in ogni caso, di una decisione autonomamente adottata all'interno dell'ordinamento nazionale, al fine di facilitarne l'applicazione; mentre l'eventuale violazione delle stesse norme, nella misura in cui fondano diritti soggettivi conoscibili anche dinnanzi ai giudici nazionali, trova piena tutela nella possibilità di ricorrere ad un meccanismo di azione giurisdizionale accentrato, con ricorso diretto da parte dei cittadini, che manca in sede di ordinamento dell'Unione²⁸.

26 In tal senso Corte di Giustizia UE, Parere 2/94 del 28 marzo 1996. Qui, si confermò l'assunto per cui tutte le azioni dell'Unione debbono fondarsi su idonei titoli di competenza, per come assegnati dai Trattati istitutivi. La Corte di Giustizia, infatti, evidenziò che, attraverso il richiamo all'art. 3B del Trattato, la Comunità potesse disporre solo dei poteri ivi attribuiti, il rispetto dei quali valeva sia per il suo operato sia interno sia internazionale. D'altro canto, si ribadiva l'assunto per cui la Comunità non avesse competenza solo in presenza di una specifica attribuzione del trattato. Nel caso di specie, per l'appunto, mancavano disposizioni che consentissero all'Unione di dettare norme generali in materia di diritti dell'uomo o di concludere convezioni internazionali in tale settore; ciò nonostante, l'art. 235 TCE, finalizzato in applicazione dei c.d. poteri impliciti a supplire all'assenza di poteri di azione esplicitamente o implicitamente attribuiti alle istituzioni comunitarie da specifiche disposizioni, sarebbe stato applicabile solo laddove ciò si fosse rivelato oggettivamente rilevante necessario per la Comunità per la realizzazione degli obiettivi fissati dal Trattato. In dottrina si segnala lo studio di ANDRÒ (2014).

27 In tal senso si rimanda soprattutto a E. CANNIZARO (2012/1, pp. 23 e ss).

28 Sul punto CANNIZZARO (2009, pp. 173 e ss). Di rilievo anche GIUNCHEDI (2013/1).

Si tratta, come meglio si vedrà nel prosieguo del presente contributo, di una questione di particolare complessità giuridica, che potrebbe costituire un caso unico al livello internazionale, in ragione sia della struttura propria dell'ambito soggettivo di applicazione dei Trattati coinvolti²⁹, sia del particolare meccanismo di tutela giurisdizionale ad azione diretta individuale che prevede la Convenzione CEDU³⁰: l'Unione Europea, infatti, ha aderito senza particolari difficoltà a due trattati in materia di diritti umani, ovvero la Convenzione di Aarhus del 1998 e la Convenzione ONU sui diritti dei disabili del 2006, le quali tuttavia contemplano un simile meccanismo giurisdizionale.

Il riferimento è da leggere, in altri termini, alla possibilità o meno di sganciare la definizione del contenuto dei diritti fondamentali all'interno dell'ordinamento europeo dal riferimento indiretto a quanto previsto dalle "tradizioni costituzionali" degli Stati membri, utilizzando un riferimento in positivo alle costituzioni nazionali quali mattoni per la costruzione di un vero costituzionalismo europeo, piuttosto che in negativo quali confini delle competenze delle Comunità Europee³¹.

Si tratta di una lettura fortemente ostacolata, ancora in tempi abbastanza recenti, dalle posizioni più tradizionali delle giurisprudenze costituzionali nazionali, indirizzate ad intendere la tutela dei diritti fondamentali così come definiti al livello nazionale quali standard di riferimento da applicare sia al sindacato di legittimità costituzionale per singoli casi di presunte violazioni da parte delle istituzioni europee³², sia ad una verifica generalizzata di compatibilità costituzionale del sistema europeo di tutela dei diritti fondamentali nel suo complesso³³.

Una posizione che, per chiudere il cerchio, appare seguita in un certo senso dalla stessa Corte di Giustizia nella misura in cui essa stessa intende la propria giurisdizione come posta, anche, a salvaguardia dei diritti fondamentali così come previsti nelle costituzioni nazionali degli Stati membri³⁴.

29 Si ricorda, infatti, che si sensi della versione allora vigente dell'art. 59 della CEDU la Convenzione era aperta alla firma e alla partecipazione da parte dei soli membri del Consiglio d'Europa, dunque esclusivamente a Stati e non ad organizzazioni internazionali o ad altre forme soggettive di diritto internazionale.

30 Sul tema, si rimanda per tutti allo studio di POLLICINO (2012, p. 5).

31 In tal senso in dottrina DE WITTE (1991, p. 87-96).

32 Posizione, questa, espressa in particolare dalla Corte Costituzionale italiana nelle sentenze 98/1965; 183/1973; 232/1989 e poi costantemente seguita.

33 Posizione espressa in particolare dalla Corte Costituzionale tedesca, ad esempio in BVG, sentenze 7 giugno 2000; 30 giugno 2009, "Lissabon Urteil"; 6 luglio 2010 "Mangold".

34 In tal senso, per tutte, Corte di Giustizia, 14 ottobre 2004, C 36/2004, Omega, in tema di limitazioni al mercato dei giochi a tutela dell'ordine pubblico e della dignità umana.

Tale impostazione trova, inoltre, particolare affermazione con riferimento ai rapporti tra il diritto dell'Unione e gli altri ordinamenti giuridici di livello sovranazionale, quale il diritto delle Nazioni Unite: qui, infatti, dopo alcune pronunce indirizzate a ritenere in piede di parità gli obblighi internazionali assunti dagli Stati membri e dall'Unione, con conseguente prevalenza delle relative fonti prodotte in sede ONU³⁵, si è arrivati ad affermare la primazia del diritto dell'Unione in funzione di comunità di diritto, all'interno del quale è stato istituito un sistema completo di rimedi e procedimenti giuridici. Con riferimento a quest'ultimo, in particolare, il rispetto della disciplina vigente in tema di diritti fondamentali rappresenta *"una garanzia costituzionale derivante dal Trattato CE quale sistema giuridico autonomo"*, che vale come generale criterio di legittimità europea non solo degli atti normativi degli Stati membri e dell'Unione, ma anche degli altri atti di diritto internazionale³⁶.

3 L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO NORMATIVO

Dalla prospettiva dell'evoluzione del contesto normativo appare più chiaramente la difficoltà di contemperare al livello politico la spinta a garantire una piena tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo, da una parte, con l'esigenza di tutelare il riparto di competenze e la distribuzione di sovranità tra istituzioni sovranazionali e Stati membri.

La questione della definizione al livello europeo del contenuto dei diritti fondamentali trova un punto di svolta con l'istituzione dell'Unione Europea, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht del 1992. Qui, in particolare, l'originario articolo F, corrispondente all'attuale art. 6 del Trattato sull'Unione, al secondo paragrafo sancisce il principio per cui *"l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea...del 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario"*. Il contenuto dei diritti fondamentali per l'ordinamento europeo, pertanto, risulta definito nell'ambito del sistema della Convenzione Europea dei diritti umani – CEDU e al contempo dal tessuto *"comune"* dei diritti costituzionali nazionali degli Stati membri.

35 Si tratta dell'applicazione del criterio di prevalenza, previsto al livello di Nazioni Unite e trasfuso anche al livello di *jus cogens* di diritto internazionale, in virtù del quale una risoluzione ONU può avere forza imperativa all'interno degli ordinamenti dei paesi interessati. Con riferimento al diritto europeo, si vedano le decisioni del Tribunale di I grado UE 21 settembre 2005, T 306/01, Yusuf e 21 settembre 2005, T 315/01 *"Kadi"*.

36 Così Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 3 settembre 2008, cause riunite C 402/05 e 415/05, *"Kadi"*.

Come già ricordato, il punto relativo ai rapporti tra il diritto dell'Unione Europea e il sistema della Convenzione CEDU, che rappresentavano due distinti ordinamenti giuridici, venne letto ancora per diverso tempo in senso riduttivo dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, che rimase incline ad utilizzare la disciplina CEDU come riferimento culturale ed interpretativo ma salvaguardando comunque la reciproca autonomia e separazione tra i due ordinamenti³⁷.

Passaggio successivo fu l'adozione del Trattato di Amsterdam del 1997, in cui si intervenne sul tema delle garanzie dei diritti fondamentali in modo sostanzialmente indiretto, attraverso un ampliamento della giustiziabilità dinnanzi alla Corte di Giustizia delle disposizioni del Trattato sull'Unione Europea e con un rafforzamento del sistema di tutela diretta, rappresentato dall'introduzione della possibilità di sanzionare gli Stati membri che non rispettassero i diritti fondamentali. Si trattava, evidentemente, di strumenti volti a tutelare le richiamate tradizioni costituzionali "comuni" agli Stati membri rispetto ai pericoli avvertiti in ordine alle prospettive sempre più estese dell'allargamento geografico dell'Unione.

Dinnanzi al tema dell'allargamento dell'Unione, e alla relativa prospettiva di includere nuovi Paesi percepiti come non del tutto omogenei con le "tradizioni costituzionali" e politiche degli Stati membri³⁸, la spinta politica si fece più decisa e, alla conclusione dell'ultimo decennio del Secolo scorso, il Consiglio Europeo decise di avviare la procedura di adozione di una sorta di *Bill of Rights* dell'Unione in tema di diritti fondamentali³⁹, con l'obbiettivo di rafforzare sul piano giuridico quel meccanismo di tutela che, come sopra evidenziato, si era andato consolidando per via giurisprudenziale e culturale.

Come evidenziato in dottrina⁴⁰, l'accelerazione impressa in tal modo sul normale meccanismo di sviluppo del diritto comunitario comportò la produzione di un testo normativo molto forte, anche in senso oggettivamente costituzionale, il cui rilievo andò ben oltre l'intento originario del legislatore europeo di predisporre una ricognizione dei principi già riconosciuti in tema di diritti fondamentali (CHITI, 2008).

37 Il riferimento è al richiamato parere 2/94 della Corte di Giustizia, cit.

38 Si pensi all'area dell'Europa balcanica, coinvolta nelle allora recenti vicende del conflitto nell'ex Jugoslavia che ancora minavano la credibilità politica delle istituzioni democratiche presenti in quel contesto, come anche si pensi alle prospettive, allora percepite come abbastanza concrete, di apertura dell'Unione a paesi di cultura islamica quali la Turchia.

39 Il riferimento è ai Consigli europei di Colonia di giugno 1999 e di Tampere di ottobre 1999.

40 Così (CHITI, 2011).

La predisposizione di una Carta Europea dei diritti fondamentali, infatti, venne affidata nel 2000 ad un organo straordinario dell'Unione, denominato Convenzione, differente rispetto alla tradizionale sede di negoziazione delle norme europee di più alto livello, rappresentato dalle Conferenze intergovernative. La successiva maggiore istituzionalizzazione che ne seguì⁴¹, di fatto, pose la questione di conciliare il sistema istituzionale comunitario così come previsto dai Trattati istitutivi con una spinta oggettivamente costituente, rappresentata proprio dall'affermazione dei diritti fondamentali all'interno di un apposito *Bill of Rights*.

Ne seguì un processo, atipico per i procedimenti normativi comunitari, che vide una prima "*proclamazione*" della Carta in occasione del Consiglio Europeo di Nizza del dicembre 2000 e una successiva "*ri-proclamazione*" del testo, leggermente modificato, nel novembre 2007. L'importanza in senso costituzionale dell'affermazione di una Carta dei diritti fondamentali per l'Unione europea era confermata dalla centralità ad essa riconosciuta in seno al progetto di una Costituzione per l'Europa, oggetto dei lavori della richiamata Convenzione europea.

Tale progetto, cui si accenna soltanto in questa sede, non vedrà mai la luce, in ragione delle difficoltà politiche e giuridiche che hanno da sempre caratterizzato il difficoltoso processo di emancipazione dell'ordinamento europeo dalla propria originaria matrice internazionale verso un compiuto traguardo federale e costituzionale.

Dal punto di vista strettamente giuridico, in un primo periodo non fu chiaro quale valore attribuire alla Carta europea dei diritti fondamentali: la giurisprudenza, infatti, da una parte ne negava l'immediata forza vincolante, in termini di norma comunitaria in senso proprio⁴²; dall'altra ne dava indiretta applicazione, valorizzando la circostanza per cui il contenuto della Carta stessa non doveva intendersi in senso innovativo ma semplicemente ricognitivo di regole e principi di per sé già vigenti all'interno dell'ordinamento europeo, anche in forma di tradizionali costituzionali comuni degli Stati membri⁴³.

Senza dilungarsi ulteriormente sulla questione, in questa sede può sinteticamente evidenziarsi come l'affermazione del valore giuridico della Carta europea dei diritti fondamentali rappresenti un processo di evoluzione

41 Qui il riferimento è alle Convenzione Europea attiva tra il 2002 e il 2003.

42 Sul punto, per tutte, Tribunale di I grado, sentenze 15 febbraio 2005, T 256/01; 29 novembre 2006, T 135/05.

43 Qui, tra le molteplici pronunce, si richiamano Corte di Giustizia 27 giugno 2007, C 540/03, Parlamento c. Consiglio e Tribunale di I grado, 11 luglio 2007, T 170/06 "*Alrosa Company Ltd.*".

della cultura giuridica in senso ampio e sostanziale, piuttosto che di evoluzione dell'ordinamento in senso strettamente formale.

Si tratta, pertanto, di un punto di osservazione privilegiato per comprendere come il panorama giuridico contemporaneo in Europa riesca ad evolversi anche al di là delle rigide maglie del positivismo giuridico, laddove sia riconosciuta forza decisiva al formante giurisprudenziale di un dato ordinamento⁴⁴, strutturato come sistema simmetrico di regole *“tra pari”*. Ciò, ad esempio, accade nell'ordinamento dell'Unione europea, il quale nasce sulla base di rapporti convenzionali (i Trattati istitutivi) stipulati tra soggetti equiparati (gli Stati membri), allorquando si ponga la questione di garantire l'effettività nella tutela del nucleo essenziale dei diritti dell'individuo.

Così, sulla base della spinta impressa dalla Corte di Giustizia, anche le altre istituzioni comunitarie finirono per attribuire rilievo giuridico alla Carta dei diritti fondamentali, pur in assenza di una formale attribuzione alla stessa di efficacia giuridicamente vincolante: nella vicenda dell'affermazione dei diritti fondamentali all'interno dell'ordinamento europeo poteva icasticamente dirsi che *“il diritto decide il potere, non il potere il diritto”* (POTTERING, 2007).

Il panorama normativo muta profondamente con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2009: qui, infatti, all'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea si riconosce espressamente alla Carta *“il medesimo valore giuridico dei Trattati”*, pur precisando che le disposizioni contenute nella stessa non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione, rispetto a quanto previsto nei Trattati: si è cercato di arginare in tal modo, in una dimensione finalmente di diritto positivo, la consueta preoccupazione che l'affermazione di un *Bill of Rights* al livello europeo potesse scompaginare la distribuzione di sovranità tra Unione e Stati membri.

Sulla questione, a ben vedere, deve registrarsi comunque una certa ambiguità, nella misura in cui la stessa Carta reca una distinzione all'interno delle proprie previsioni tra *“diritti”* e *“principi”*: ai sensi dell'art. 51, par. 5 della stessa, infatti, i diritti sono *“rispettati”*, mentre i principi sono *“osservati”*. Con ciò dovendosi intendere che solo i primi, ossia i diritti, possano dare adito alla pretesa di azioni positive da parte delle istituzioni

44 Sul superamento di una rigida prospettiva di positivismo giuridico in favore di un approccio giusnaturalistico, con riferimento all'incidenza della giurisprudenza quale fonte giuridica dei diritti dell'individuo, si rimanda al pensiero di VILLEY (1983).

dell'Unione o degli Stati membri, potendo fondare competenze normative ed amministrative.

Un elemento di particolare rilievo, poi, evidenzia come l'ordinamento europeo mantenga la propria connotazione anche dinnanzi al tema dei diritti fondamentali: si pensi dalla descrizione in termini di "libertà" di alcuni diritti che invece, per le tradizioni costituzionali degli Stati membri, sono solitamente identificati come tipici diritti sociali come è, ad esempio, il caso del diritto al lavoro così come riconosciuto all'art. 6 della Carta.

La conseguenza, anche qui, è un temperamento delle legittime pretese che possano giuridicamente fondarsi sulle previsioni della Carta, nella misura in cui l'affermazione di un diritto di libertà difficilmente può sorreggere competenze istituzionali attive, volte all'erogazione di prestazioni; mentre appare più consono fondare su di una siffatta base giuridica competenze di tutela passiva, che giustifichino interventi correttivi rispetto a situazioni di illecita compressione della libertà.

Problema centrale del sistema di tutela dei diritti fondamentali rappresentato dalla Carta restava, tuttavia, la mancata definizione del rapporto tra essa e le costituzioni nazionali degli Stati membri: nascevano, in conseguenza di ciò, molteplici potenziali conflitti, sia in ordine alla effettività di tutela, sia in relazione alle ripartizioni di responsabilità tra Unione e Stati, fino al rischio di una paradossale riduzione del livello di garanzia effettivo dei diritti fondamentali già assicurato al livello degli ordinamenti nazionali. L'art. 53 della Carta, infatti, si era premurato di prevedere che nessuna disposizione della Carta dovesse essere interpretata in senso limitativo dei diritti così come riconosciuti al livello nazionale.

Nell'ambito dell'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea del 2009, inoltre, viene affrontato in modo decisivo il tema dei rapporti tra ordinamento dell'Unione e ordinamento della Convenzione europea dei diritti dell'uomo – CEDU, prevedendo anche l'astratta possibilità di adesione della prima alla seconda⁴⁵.

Si tratta di un passaggio importante, nel panorama giuridico europeo in tema di tutela dei diritti fondamentali, all'esito del quale i rapporti tra Consiglio d'Europa e Unione Europea verranno a trovarsi in una situazione di sempre maggiore vicinanza, anche se non ancora di effettiva integrazione.

45 Si supera, in tal modo, l'impostazione restrittiva che aveva caratterizzato anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia, per cui si rimanda al richiamato parere 2/94.

L'efficacia dell'adesione dell'Unione alla Convenzione Europea dei diritti umani ai sensi dell'art. 6, par. 2 e del Protocollo n. 8 del Trattato di Lisbona, infatti, resta soggetta alla definizione di uno specifico accordo che non si è, ad oggi, ancora riusciti a concludere.

Ebbene, proprio in seno alle trattative relative alla definizione del contenuto del richiamato accordo, si è registrata una severa battuta d'arresto, dovuta alla riproposizione da parte della Corte di Giustizia di un secondo parere negativo sul progetto di adesione datato 18 dicembre 2014⁴⁶.

Al centro delle argomentazioni addotte dalla Corte di Giustizia si ripropone il problema del rapporto tra la giurisdizione della stessa e quella della Corte CEDU che vedrebbe, allo stato dei due ordinamenti vigenti, un'erosione di competenza in favore della seconda rispetto alla prima (SCIARABBA, 2008 e TULKENS, 2013, pp. 159 e ss), pur in presenza di un diffuso allineamento del contenuto sostanziale di entrambi i sistemi giurisprudenziali, non potendosi escludere a priori l'esistenza di un potenziale conflitto tra il livello di tutela dei diritti riconosciuto in area CEDU e quello riconosciuto nell'ambito del diritto dell'Unione (MASIERO, 2017).

Tale ultimo profilo, per quanto rilevante, tuttavia non risolve in via definitiva il problema di un potenziale "doppio criterio" nella valutazione della responsabilità dei singoli Stati in termini di garanzie dei diritti fondamentali (GENNUSA, 2013/4, p. 907).

Merita, inoltre, segnalare che con il Regolamento del Consiglio europeo 15 febbraio 2007, n. 168/2007 è stata istituita un'Agenzia Europea per i diritti fondamentali – *Foundamental Rights Agency/FRA* con funzioni di informazione, ricerca e studio in materia di diritti fondamentali. Si tratta di un'istituzione priva delle funzioni deliberative, sanzionatorie o para-giurisdizionali che generalmente caratterizzano le agenzie nell'ambito delle istituzioni dell'Unione e che rappresenta piuttosto un organo specializzato delle istituzioni europee, utile nel valutare l'impatto in termini di diritti fondamentali determinato dalle relative azioni, piuttosto che un'entità dotata di vera e propria autonomia (CHITI, 2002).

3.1 GLI EFFETTI DEL TRATTATO DI LISBONA SULLA NATURA DEI DIRITTI SOCIALI IN EUROPA, TRA CONTINUITÀ E INNOVAZIONE

Si sottolineava, in apertura del presente contributo, come all'interno dell'ordinamento dell'Unione si sia assistito ad un processo affermazione

⁴⁶ Sul punto, tra i molti commenti, si rimanda a BESSELINK (2014); CHERUBINI (2015); ZANGHÌ (2015/1).

sostanzialmente paritario di tutto l'insieme dei diritti fondamentali, con la conseguenza di riuscire con difficoltà a distinguere le peculiarità dei diritti sociali rispetto ad altre categorie, quali i diritti civili, anche alla luce di una generale subalternità di entrambe le categorie rispetto alle libertà economiche di mercato.

Ebbene, l'affermazione di un apposito sistema normativo, rappresentato dall'inclusione della Carta dei diritti fondamentali nel novero formale delle fonti di più alto livello dell'ordinamento europeo, pone una delicata questione in ordine agli effetti delle fattispecie normative ivi contemplate⁴⁷: è possibile ritenere che si sia raggiunta un'effettiva equiparazione tra diritti fondamentali, civili e sociali⁴⁸, e le tradizionali libertà riconosciute dai diritti dell'Unione?

In dottrina, per comprendere la difficoltà strutturale di un'inversione di rotta su questo punto, si è fatto riferimento alla tematica del diritto del lavoratore a godere di ferie annuali retribuite, riconosciuto dall'art. 31, par. 2 della Carta⁴⁹. In una ormai famosa pronuncia del 2001, infatti, la Corte di Giustizia aveva negato che il riconoscimento di tale diritto sociale all'interno della Carta fosse di per sé sufficiente a classificare lo stesso in termini di diritto fondamentale pieno, con la conseguenza di poter continuare ad intendere il relativo contenuto in termini di "*principio*", salva l'applicazione delle regole particolari eventualmente dettate dalla normativa derivata, Direttive o Regolamenti⁵⁰.

Si tratta, ormai, di una lettura in via di progressivo superamento⁵¹, ma che conserva ancora oggi le resistenze degli Stati membri rispetto alla possibilità che, fornendosi una base giuridica in termini di diritti piuttosto che di principi al livello di Trattati istitutivi, possano affermarsi competenze delle istituzioni dell'Unione nella materia dei diritti fondamentali e in particolare in quella dei diritti sociali, tradizionalmente oggetto di attività di prestazione, e di relativa decisione in merito all'articolazione della relativa spesa pubblica, da parte di ciascun singolo Stato membro⁵².

47 Sul tema, in dottrina, si rimanda agli studi di POIARES MADURO (2003, p. 270, 284-286); ROSEBERRY (2010, p. 195 ss).

48 Sul punto, vedi POIARES MADURO (2003). Si vedano anche i rilievi di (ROSEBERRY, 2010).

49 Per una disamina completa sul punto, si rimanda ad DI PASCALE (2014, pag. 1148).

50 Il riferimento è alla decisione della corte di Giustizia Ue del 26 giugno 2001, causa C-173/99, Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU) c. Secretary of State for Trade and Industry, punti 22-28.

51 Conclusioni dell'avv. gen. Trstenjak, presentate l'8 settembre 2011, causa C-282/10, Maribel Dominguez c. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique e Préfet de la région Centre, punti 75-79. 24 gennaio 2012

52 In dottrina, tra i molti, C. BRABANT (2001, in particolare pp. 44-46) e LORD GOLDSMITH (2001).

L'ultimo atto di questo lungo e travagliato percorso è rappresentato dall'adozione da parte della Commissione Europea di uno specifico atto di indirizzo politico denominato Europa 2020: la strategia europea per la crescita⁵³. Si tratta di un'affermazione, dal valore più politico che pienamente giuridico, dell'esigenza di ripensare al rapporto tra mercato e welfare in Europa sulla base di un approccio volto a valorizzare l'idea di crescita economica in chiave di sostenibilità ed inclusione sociale la quale, tuttavia, non supera il problema della mancanza di poteri impositivi dell'Unione in merito alla distribuzione della ricchezza.

4 LA TENUTA DELL'ORDINAMENTO EUROPEO ALL'IMPATTO DELLA CRISI ECONOMICA

Un'analisi, per quanto sintetica, degli impatti che la crisi economica di questo decennio ha avuto in termini di tutela dei diritti fondamentali in Europa deve essere condotta a partire dall'assunto che il sistema giuridico europeo si è trovato di fronte ad una congiuntura economica tanto negativa da metterne in crisi i più profondi fondamenti sociali. Come chiaramente evidenziato dalla Commissione Europea, *“oltre a costituire uno shock enorme per milioni di cittadini, la crisi ha evidenziato alcune carenze fondamentali della nostra economia e ha reso molto meno incoraggianti le prospettive di una crescita economica futura. La situazione ancora fragile del nostro sistema finanziario ostacola la ripresa, viste le difficoltà incontrate da famiglie e imprese per ottenere prestiti, spendere e investire. Le finanze pubbliche hanno subito un forte deterioramento, con deficit medi pari al 7% del PIL e livelli di debito superiori all'80% del PIL: due anni di crisi hanno cancellato un ventennio di risanamento di bilancio. Durante la crisi il nostro potenziale di crescita si è dimezzato”*⁵⁴.

La particolare insidiosità di tale crisi, è stata il risultato di una pluralità di fattori sommati tra di loro. Se, infatti, è vero che l'origine sistemica di essa deve essere rintracciata all'interno del mercato finanziario nordamericano, è altrettanto vero che sono state le caratteristiche di stretta e rapida interconnessione tra i mercati finanziari globali a determinarne la velocità di diffusione, con particolare riferimento alle relazioni tra il mercato finanziario statunitense e quello europeo.

In un certo senso, quelle che in precedenza erano state valutate come caratteristiche positive in termini di potenzialità di crescita economica, qua-

53 Per i relativi approfondimenti, si rimanda al sito istituzionale della Commissione Europea alla pagina https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_it.

54 Così Commissione Europea, Documento sulla Strategia Europa 2020 del 3 febbraio 2010, in www.europa.eu.

li una certa fluidità nello scambio tra gli ordinamenti statunitensi ed europei, si sono poi rivelati insidiosi acceleratori nel propagarsi della crisi. Si è trattato, *in primis*, delle conseguenze dell'apertura indiscriminata del mercato finanziario inglese, prima, ed europeo, in seguito, verso prodotti finanziari scadenti e non immediatamente riconoscibili come tali in un contesto che presentava, di fatto, un scarsa regolazione di controllo in termini di affidabilità (DI GASPARE, 2011, p. 275).

Si pensi, ad esempio, all'ingresso negli ordinamenti finanziari europei di contratti di origine nordamericana, quali i c.d. contratti *derivative*, e al relativo successo nell'offerta di finanziamenti alle pubbliche amministrazioni territoriali in Europa: si è trattato, recando in questa sede solo un accenno a tale complessa materia, dell'apertura da parte del contesto europeo ad un sistema di finanziamento pubblico privo di alcune tradizionali ed importanti tutele anche civilistiche in termini di garanzia della qualità del credito⁵⁵.

La diffusione di tali forme non sufficientemente controllate di finanziamento di scarsa qualità ha coinvolto anche il mercato del debito sovrano, determinando una pericolosa connessione tra crisi strutturale del mercato finanziario e meccanismi di formazione del debito pubblico. Il caso del debito greco, poi, ha funzionato da detonatore: la rivelazione di un livello effettivo di indebitamento di un paese membro dell'Unione Europea doppio rispetto al dichiarato, infatti, ha gettato ombre sull'effettiva affidabilità degli altri Paesi di quella stessa area, in cui un basso tasso di crescita economica si associò ad un elevato livello di indebitamento; oltre a determinare ripercussioni negative anche su tutti gli altri paesi che adottano la moneta unica Euro. Si ripropone, a ben vedere, quella situazione di *virus collettivo* che aveva caratterizzato la crisi del 1929 (HOBSBAWM, 1994).

4.1 L'AFFERMAZIONE PROGRESSIVA DI UNA GOVERNANCE CENTRALIZZATA DELLA FINANZA PUBBLICA COME RISPOSTA ALLA CRISI

Oltre a quanto appena richiamato, altro tratto caratteristico del panorama finanziario europeo pre-crisi era stata un progressivo

55 Si pensi, ad esempio, al diverso ruolo che gioca la causa contrattuale nel contesto dei contratti di diritto statunitense, come è appunto il caso dei cosiddetti *derivative*, rispetto alle tradizioni giuridiche europee quali quella italiana o francese: in questi ultimi, infatti, è anche attraverso il rilievo giuridico della causa contrattuale in senso oggettivo che l'ordinamento assicura un controllo sulla meritevolezza giuridica dell'affare sotteso al contratto. Tale elemento, invece, manca nell'impostazione giuridica nordamericana, con la conseguenza che il ricorso in ambito europeo a contratti con questa ultima origine comporta un abbassamento del normale livello di attenzione rispetto alle finalità dell'attività contrattuale. Tale circostanza presenta evidenti profili di rischiosità, nel momento in cui a stipulare tali contratti "importati" sono state amministrazioni pubbliche in cerca di risorse finanziarie.

sgretolamento del sistema unitario del mercato unico, in favore di forme di contrattazione bilaterale tra singoli Stati membri e paesi terzi, agevolato dal crescente successo del sistema di relazioni fondato sul WTO⁵⁶.

Si trattava, essenzialmente, delle ripercussioni in termini di disciplina finanziaria delle difficoltà politiche che l'ordinamento dell'Unione si trovava ad affrontare fin dal fallimento del *“Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa del 2004”*, all'indomani del quale non si era più riusciti ad introdurre efficaci meccanismi di effettivo coordinamento tra politiche nazionali e politiche europee⁵⁷, con la conseguenza di produrre uno scollamento tra la politica monetaria comune, fondata sulla moneta unica Euro, e le diverse politiche economiche nazionali dei singoli Stati membri (RAFFIOTTA, 2013, p. 53).

Tale circostanza ha determinato, in una prima fase, l'approntamento di soluzioni essenzialmente isolate dei singoli Stati membri, rispetto alle problematiche determinate dalla crisi economica, di fatto senza un coordinamento unitario al livello di Unione Europea.

Nella singolarità delle misure adottate, tuttavia, la tendenza comune è stata quella ad un intervento pubblico, sia in forma di garanzia pubblica delle esposizioni degli operatori finanziari (Irlanda), sia di vera e propria nazionalizzazione degli operatori più esposti (Francia e Belgio), producendo una serie di effetti negativi in ordine alla tenuta del sistema finanziario complessivo dell'area europea.

Anche sulla base di spinte extraeuropee⁵⁸, connesse con un diffuso riconoscimento della dimensione globale della crisi, nella seconda metà dell'anno 2008 viene varato un Piano europeo per la ripresa economica, fondato su due azioni: da una parte, adottare misure a breve termine per rilanciare i consumi privati, salvaguardare l'occupazione e accrescere la fiducia dei consumatori e delle imprese; dall'altra, promuovere investimenti pubblici in capitale umano e fisico in grado di garantire una crescita di lungo termine più elevata⁵⁹.

56 In tal senso, si veda da ultima la Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018 sullo stato delle relazioni UE/USA, n. 2017/2271(INI).

57 Sulla questione, si rimanda per tutti agli studi di ROBERTI (2012); NAPOLITANO (2010, pp. 1303 ss); PASSAGLIA (2008, pp. 40 ss).

58 Il G7 di Londra del 10 ottobre 2008 e i vertici dell'International Monetary and Financial Committee (IMFC) e del G20 (in Ministeriale straordinaria) dell'11 ottobre 2008.

59 Varato all'esito della riunione dell'Eurogruppo in formazione di Capi di Stato e di Governo con l'aggiunta della Gran Bretagna del 12 ottobre 2008.

Si tratta, tuttavia, di uno strumento politico tendenzialmente unitario adottato a diritto invariato: permangono infatti inalterati sia il Patto di Stabilità, con rapporto deficit-PIL al 3%, sia l'art. 120 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ai sensi del quale *“gli Stati attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione [...] il Consiglio su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione”*.

Un passaggio ulteriore è imposto a circa un anno di distanza quando, nell'ottobre del 2009, scoppia lo scandalo del debito greco e prende avvio la relativa crisi. Come già accennato, si tratta di un evento che trascina nel vortice anche diverse economie forti dell'area europea (Germania e Francia), improvvisamente esposte a causa dei rapporti di credito che legano le loro principali banche al governo greco e della particolare rigidità che caratterizza il diritto dell'Unione in tema di intervento pubblico nell'economia⁶⁰.

Sulla questione della Grecia, in applicazione delle norme sulla moneta unica e sul relativo meccanismo di *governance* rinforzato di cui all'art. 136 del TFUE, vengono varate una serie di misure che, a partire dal 2010, concedono emolumenti finanziari allo Stato greco in cambio dell'impegno ad attuare una serie di misure volte al contenimento della spesa pubblica nazionale, la cui effettiva implementazione è soggetta al monitoraggio di un consesso di organi sovranazionali c.d. *Troika* (Commissione Europea, Fondo Monetario Internazionale, Banca Centrale Europea). Alcuni commentatori hanno evidenziato una somiglianza tra questo meccanismo e quello approntato agli albori dell'integrazione europea dal piano Marshall (RAFFIOTTA, 2013, p. 62).

Il sistema di gestione integrata degli interventi è stato corroborato, nello stesso anno, dall'adozione dell'*European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM), fondo costituito dal Consiglio Europeo finalizzato ad erogare aiuti agli Stati membri in cambio dell'adozione di piani di risanamento, e dell'*European Financial Stability Facility* (EFSF), società di diritto privato costituita per mezzo di un accordo intergovernativo, e

60 Come sottolinea POGGI (2017) diverse disposizioni bloccano le tradizionali leve di politica economica in tempo di crisi: il TFUE, infatti, vieta il salvataggio (art. 125); impone il divieto di disavanzi pubblici eccessivi (art. 126) e vieta altresì di reperire credito in queste situazioni presso l'UE o gli Stati membri. L'unica eccezione è contenuta nell'art. 122 che consente aiuti in casi straordinari, qualora uno Stato membro si trovi in crisi, o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà economiche a causa di calamità naturali o situazioni non previste che sfuggono al suo controllo. Neppure la BCE – che per inciso secondo i Trattati continua ad avere lo scopo di mantenere la stabilità dei prezzi ovvero di salvaguardare il valore dell'euro – può concedere una qualunque forma di facilitazione creditizia ai Governi in difficoltà (art. 123).

garantita dagli impegni finanziari diretti degli Stati dell'area euro, con lo scopo di raccogliere fondi e fornire assistenza finanziaria agli stessi Stati membri attraverso l'emissione di strumenti di debito con massimo valore di *rating* sul mercato del debito pubblico.

Si è inteso, in tal modo, ovviare al rischio di speculazione finanziaria sul debito sovrano dei singoli Stati membri, più esposto al rischio di speculazione finanziaria in termini di abbassamento del *rating* di affidabilità se valutato per singolo Stato piuttosto che in via unitaria.

L'affinamento dello strumento di stabilità costituito da EFSM ed EFSF, in termini di funzionamento stabile e non più solo occasionale assieme alla limitazione della relativa attività all'ambito dei paesi che adottano la moneta unica dell'Euro, hanno poi portato nel 2011 all'istituzione dell'*European Stability Mechanism* (ESM – c.d. Fondo salva-Stati), soggetto giuridico intergovernativo, simile al Fondo Monetario Internazionale (FMI), la cui base giuridica è stata approntata al livello dei Trattati istitutivi attraverso una modifica dell'art. 136 del Trattato di Lisbona.

Quello che segue è un processo di revisione dei meccanismi di *governance* della finanza pubblica europea, attraverso la rimodulazione del c.d. Patto di Stabilità: si arriva così, in estrema sintesi, all'adozione da parte di venticinque Stati membri di un apposito Trattato "*sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria*", noto anche come "*Fiscal Compact*", che definisce in via ordinaria obiettivi ed adempimenti volti ad instaurare un coordinamento stabile della finanza pubblica al livello europeo.

Ne consegue la creazione di un vero e proprio meccanismo di *governance* in cui, invece di attribuire competenze dirette di economia pubblica agli organi dell'Unione, gli Stati membri si impegnano a compiere profonde riforme, anche dei propri ordinamenti costituzionali, volti a garantire in senso giuridico pieno il rispetto del principio di pareggio di bilancio, nonché ad attuare immediate azioni per la riduzione del deficit, cadenzate con obiettivi annuali. Inoltre gli Stati si impegnano a comunicare preventivamente al Consiglio e alla Commissione i propri piani di emissione del debito pubblico.

CONCLUSIONI

Tale mutato quadro generale ha determinato ricadute importanti, sia in termini di contrazione del mercato finanziario, e di relativa riduzione

delle risorse disponibili per le imprese, sia di riduzione del livello di spesa pubblica impiegato nei meccanismi di garanzia dei diritti fondamentali e di erogazione dei servizi sociali, posti a carico delle amministrazioni territoriali (NAPOLITANO, pp. 1303 ss.).

Come correttamente rilevato in dottrina, tuttavia, nel breve periodo l'esito diretto di tali misure è stato complessivamente negativo, aggravando la percezione diffusa nei cittadini di una dissociazione tra regole e meccanismi dell'integrazione europea ed effettivo bisogno di benessere della collettività (LUCIANI, 2009, pp. 550 ss.). Ne è conseguita la contrapposizione, sostanzialmente ideologica, tra i sostenitori dell'approccio neo-liberista, finora prevalente e sotteso al sistema del fiscal compact, da una parte, e i sostenitori di un approccio più vicino alle tradizionali teorie keynesiane su spesa pubblica, investimento e deficit.

Si tratta, anche in considerazione delle più recenti trasformazioni dell'equilibrio politico-elettorale all'interno dei paesi dell'Unione, di una situazione potenzialmente rivoluzionaria del sistema di integrazione europea. La tradizionale impostazione neutrale dell'ordinamento europeo, fondato sul mantenimento di una sostanziale equiordinazione tra diritti di libertà e diritti sociali (CELANO, 2013), potrebbe infatti non reggere più di fronte al crescente bisogno di effettività nei sistemi di erogazione dei diritti sociali e, più in generale, di tutela dei diritti fondamentali in Europa.

In un contesto di riduzione del livello, reale o anche solo percepito, di benessere dei cittadini si avverte in modo diffuso la necessità di affermare una prospettiva di relativo miglioramento, che funzioni da sprone all'aggregazione socio-politica e da giustificazione obbiettiva per i sacrifici imposti agli individui: un approccio, dunque, necessariamente politico e progettuale che, come visto in tema di diritti fondamentali, l'Europa ha storicamente trascurato, in favore di un'impostazione tendenzialmente neutrale e liberista rispetto alle dinamiche del mercato.

La questione, a ben vedere, attiene al paradigma economico da adottare come riferimento per la politica economica dell'Unione: finora, infatti, ha prevalso un approccio marcatamente neolibertista, centrato sulla riduzione del debito pubblico attraverso politiche di taglio della spesa ed austerità. L'incidenza della richiamata diffusa percezione di malessere economico, d'altra parte, ha fornito terreno fertile all'affermazione di impostazioni più vicine alla tradizione keynesiana, volte a leggere in modo sostanzialmente opposto l'equilibrio tra spesa e debito pubblico, sottolineando come le ricadute fattuali delle politiche di austerità non siano in grado di ridurre gli

squilibri sociali né di sostenere la ripresa economica, anche in ragione delle dimensioni quantitative e qualitative della crisi⁶¹.

BIBLIOGRAFIA

ANDRÒ, I. *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU. L'evoluzione dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali in Europa*, Milano, 2015.

ARRIGO, G. *Il diritto del lavoro dell'Unione Europea, t. II*, Milano, 2001.

BALDASSARRE A. *Globalizzazione contro democrazia*. Laterza: Roma-Bari, 2002.

BERNITZ, U. *Horizontal Effects of Private Rights Vested by Union Law on Damages to be Paid by Another Private Party: The Laval Case as Model*. in VRIES, BERNITZ e WEATHERILL (a cura di), *The Protection of Fundamental Rights in the EU after Lisbon*. Oxford: 2013.

BESSELINK, L. *Acceding to the ECHR notwithstanding the Court of Justice Opinion 2/13*, in <http://verfassungsblog.de>, dicembre 2014.

BRABANT, C. *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Témoignage et commentaires*. Paris: 2001.

CANNIZARO, E. *Diritti "diretti" e diritti "indiretti": i diritti fondamentali tra Unione, CEDU e Costituzione italiana*. in *Diritto dell'Unione europea*, 2012/1.

_____, E. *The effect of the ECHR in the Italian Legal Order: Direct Effect and Supremacy*. in *The Italian Yearbook of International Law*, vol. XIX, 2009.

CELANO, B. *I diritti nello Stato costituzionale*. Bologna: 2013.

CHERUBINI, F. *In merito al parere 2/13 della Corte di Giustizia dell'UE: qualche considerazione critica ed uno sguardo de iure condendo*, in *Osservatorio costituzionale, AIC*, maggio 2015.

CHITI, E. *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*. Padova: Cedam, 2002.

CHITI, M. P. *Dalla "Comunità di diritto" alla Unione dei diritti*, in S. Micossi, G. L. Tosato (a cura di). *L'Unione Europea nel XXI secolo. Nel dubbio, per l'Europa*. Il Mulino: Bologna, 2008.

_____. *I caratteri dell'ordinamento giuridico comunitario*. in ID. *Diritto amministrativo europeo*. Giuffrè: Milano, 2011.

COLUCCI, M. *L'avenir de l'Union européenne entre libertés économiques et droits sociaux fondamentaux*, in *Revue de droit de l'Union européenne*, 2009.

CORTI, M. *Le decisioni ITF e Laval della Corte di giustizia: un passo avanti e due indietro per l'Europa sociale*. in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2008.

61 In tal senso, in particolare, (J.E.STIGLITZ, 2016).

- DAHL, R. *Democracy and Its Critics*, trad. it. *La democrazia e i suoi critici*. Editori Riuniti, 1997.
- DE BÚRCA, G. *EU Law, Text, Cases and Materials*. Oxford: 2011.
- DE SCHUTTER, O. *L'équilibre entre l'économique et le social dans les traités européens*. in *Revue française des affaires sociales*, 2006, p. 131 ss.; E. TRIGGIANI. *La complessa vicenda dei diritti sociali fondamentali nell'Unione europea, Studi sull'integrazione europea*, 2014.
- DE WITTE, B. *Droit communautaire et valeurs constitutionnelles nationales*. in *Droits*, n.14, 1991.
- DI GASPARE, G. *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*. Padova: 2011.
- DI PASCALE, A. *I diritti sociali nella giurisprudenza della corte di giustizia dell'unione europea: diritti fondamentali?* in *Rivista di Diritto Internazionale*, fasc.4, 2014.
- DONNETTE, A. *A propos d'une rencontre mouvementée entre droit social et droit du marché. Les arrêts Viking, Laval, Ruffert et Luxembourg*. in *Revue des affaires européennes*, 2007-2008.
- EGA, D. *LA cedu e l'ordinamento italiano*. in M. Cartabia. *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*. Bologna, 2007.
- EIDE, A. C. KRAUSE, A. Rosas (a cura di). *Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook*, Leiden, 2001.
- FRENZ, W. *Handbuch Europarecht, Vol. IV (Europäische Grundrechte)*, 2012.
- Gennusa, M. E.. *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU: verso una nuova fase "costituente" europea?* in *Quaderni costituzionali*, 2013/4.
- GIUBBONI, S. *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*. Bologna: Il Mulino, 2012.
- _____. *I diritti sociali nell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona. Paradossi, rischi e opportunità*, relazione al convegno "Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani". Perugia, 25-26 marzo 2011, Facoltà di giurisprudenza, http://principi-ue.unipg.it/Documenti/Giubboni_relazione_perugina.pdf.
- GIUNCHEDI, F. *La tutela dei diritti fondamentali previsti dalla CEDU: la Corte europea dei diritti dell'uomo come giudice di quarta istanza?*. in *Archivio Penale*, 2013/1.
- GRIMM, D. *Autonomia e libertà – Riflessioni sulla tutela dei diritti fondamentali e la "commercializzazione"*, in *Nomos*, I, 2000.
- GUADAGNO, S. *The Right to Strike in Europe in the Aftermath of Viking and Laval*. in *European Journal of Social Law*, 2012.

GUZZETTA, G. *Declinazioni del dualismo comunitario: dall'aut aut all'et et.* in Id. (a cura di), *Questioni costituzionali del governo europeo*, Padova, 2003.

HOBSBAWM, E. *Il secolo breve*, 1994.

KELSEN, H. *Essenza e valore della democrazia*, in Id., *I fondamenti della democrazia*, trad. it. Il Mulino: Bologna, 1966.

KENNER, J. *Economic and Social Rights in the EU Legal Order: The Mirage of Indivisibility.* in T. HERVEY E J. KENNER (a cura di), *Economic and Social Rights and the EU Charter of Fundamental Rights: a Legal Perspective*, Oxford, 2003.

LORD GOLDSMITH, Q. C. *A Charter of Rights, Freedoms and Principles, Common. in Market Law Review*, 2001.

LUCIANI, M. *Diritti sociali e integrazione europea.* in *Annuario AIC*: Padova, 2009.

MANCINI, G. F. *Introduzione a Id., Democrazia e costituzionalismo nell'Unione europea.* Bologna: 2004.

_____. *The Making of A Constitution For Europe.* in *Common Market Law Review*, fasc. 26, Issue 4, 1989.

MANGIAMELLI, S. *La forma di governo europea*, ivi, 67 ss.; A. Ruggeri. *Quale costituzione per l'Europa?* in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 8/2004.

MASIERO, A. F. *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU. Profili Penali.* in *Diritto Penale Contemporaneo*, 7-8/2017.

NAPOLITANO, G. *La crisi del debito sovrano e le misure di "riduzione" dello Stato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010.

ONIDA, V. *Spunti in tema di Stato costituzionale e di diritti fondamentali*, in L. Lanfranchi (a cura di). *Lo Stato costituzionale. I fondamenti e la tutela.* Istituto Enciclopedia Italiana: Roma, 2006.

PALERMO, F. *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sopranazionale.* Padova: Cedam, 2005.

PASSAGLIA, P. *Il Trattato di Lisbona: qualche passo indietro per andare avanti*, in *Foro italiano*, 2008.

PERINETTO, P.A. *Viking and Laval: An Italian Perspective. A Case of No Impact.* in *European Labour Law Journal*, 2012.

PINELLI, C. *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea.* Bologna: 2002.

PIOGGIA, A. *Diritto sanitario e dei servizi sociali.* Giappichelli: Torino, 2018.

PIZZORUSSO, A. *Il patrimonio costituzionale europeo.* Bologna: Il Mulino, 2002.

POGGI, A. *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'unione europea*, in *Rivista AIC*, 2017.

POIARES MADURO, L. M. *The Double Constitutional Life of the Charter*. in T. HERVEY, J. Kenner (a cura di). *Economic and Social Rights and the EU Charter of Fundamental Rights: a Legal Perspective*. Oxford, 2003.

_____. *The Double Constitutional Life of the Charter*, in HERVEY e Kenner (a cura di). *Economic and Social Rights and the EU Charter of Fundamental Rights: a Legal Perspective*, Oxford, 2003.

POLLICINO, O. *Unione europea e CEDU: analisi comparata della genesi e dei rispettivi sviluppi della rispettiva azione, con particolare riferimento alla tutela dei diritti fondamentali*. in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2012.

POTTERING, H. G.. *Discorso al Parlamento Europeo in occasione dell'approvazione definitiva della Carta dei diritti*, novembre 2007.

RAFFIOTTA, E. *Il governo multilivello dell'economia*. Bologna: 2013.

ROBERTI, G. M. *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, 2012; M.P.CHITI. *I mutamenti nella governance europea e i rapporti tra gli Stati membri*, 2012.

ROSEBERRY, I. *International Human Rights Treaties and Fundamental Rights in the Case Law of the European Court of Justice: Pointing towards a European Social Model?*, in U. NEERGAARD, R. NIELSEN E I. ROSEBERRY (a cura di). *The Role of Courts in Developing a European Social Model – Theoretical and Methodological Perspectives*. Copenhagen, 2010.

SCIARABBA, V. *I sistemi sovranazionali "paracostituzionali" dell'UE e della CEDU ed i loro rapporti con i sistemi nazionali: "svolte" recenti e nuove frontiere della comparazione*, *Relazione al Primo colloquio biennale dei giovani comparatisti*, Macerata, 23 e 24 maggio 2008.

STIGLITZ, J.E. *La grande frattura. La disegualianza e i modi per sconfiggerla*. Torino, 2016.

TRIGGIANI, E. *La cittadinanza sociale*. in M. B. DELI, M. R. MAURO, F. PERNAZZA E F. P. TRAI SCI (a cura di), *Impresa e diritti fondamentali nella prospettiva transnazionale*, Napoli, 2012.

_____. *La complessa vicenda dei diritti sociali fondamentali nell'Unione Europea*. in *Studi sull'integrazione europea*, 2014.

TULKENS, F. *La protection des droits fondamentaux avant et après l'adhésion de l'Union européenne des droits e l'homme: le point de vue de la Cour européenne des droits de l'homme*, in J. ILIOPOULOUS-STRANGAS, V. PEREIRA DA SILVA, M. POTACS (a cura di). *L'adhésion de l'Union européenne à la CEDH*. Zurigo, 2013.

VAN LEEUWEN, B. *An Illusion of Protection and an Assumption of Responsibility: The Possibility of Swedish State Liability after Laval*. in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2011-2012.

VILLEY, M. *Le droit e le droit de l'homme*. Puf: Paris, 1983.

ZANGHÌ, C. *La mancata adesione dell'UE alla CEDU nel parere negativo della Corte di Giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015/1.

Sobre o autor:

Rocco Flacco Junior | rjflacco@gmail.com

R.J. Flacco. Ambito di applicazione del Codice e contratti esclusi” in A. Lallii, M. Meschino, I nuovi appalti pubblici di servizi e forniture, Dike Giuridica, 2017; R.J. Flacco. I regimi particolari di appalto”, in A. Lallii, M. Meschino, I nuovi appalti pubblici di servizi e forniture, Dike Giuridica, 2017; A.A. Abrugiatì, V. Di Ciò, R.J. Flacco, Il codice della strada e le norme complementari, con note di commento e giurisprudenza. Nuova edizione, Giuffrè, 2017. R.J. Flacco. La determinazione dei prezzi di riferimento in ambito sanitario. Il caso dei prodotti farmaceutici”, in AA.VV. Lezioni di anticorruzione, collana dell'Istituto di studi giuridici del Lazio A.C. Jemolo, Carocci, 2017.; R.J. Flacco. La rinegoziazione in fase di esecuzione delle clausole contrattuali nei contratti ad evidenza pubblica: tra funzione proconcorrenziale della disciplina e natura paritetica del rapporto. Il caso della transazione extragiudiziaria delle controversie, in www.italiaappalti.it, gennaio 2017. R.J. Flacco. Disciplina delle reti nei mercati dell'energia, in F. G. Scoca, A. Di Sciascio (a cura di), Le proprietà pubbliche: tutela, valorizzazione e gestione, Napoli, 2016; R.J. Flacco e Antonelli, V. L'attività libero-professionale intramuraria, brevetti, sponsorizzazioni e contratto di disponibilità, in V. Antonelli, S. Manzin (a cura di), Il contributo dei “privati” al finanziamento della sanità. Materiali per un percorso didattico, Milano, 2015; R.J. Flacco. La tutela sanitaria delle attività sportive: responsabilità del medico visitatore, in (AAA.VV.), Atti del XXX Congresso Nazionale dell'Associazione Nazionale Specialisti in medicina dello Sport dell'Università “G. D'Annunzio” di Chieti, – Pescara; pubblicato nel volume collettaneo dei del Congresso, Chieti – Pescara, 2015. R.J. Flacco. Pubblica Amministrazione e consumatore consapevole: la fase discendente, in *Cosumerism 2014*. Settimo rapporto annuale, Roma, 2014, pp. 499 e ss. R.J. Flacco. La garanzia di imparzialità del gestore della rete ferroviaria nel procedimento di determinazione dei diritti per l'accesso all'infrastruttura di rete, nota a Corte di Giustizia U.E., sez. I, 03 ottobre 2013 C-369/11, in *Foro Amministrativo (il)*, 3, 2014. R.J. Flacco. La regolazione del mercato dei contratti pubblici nell'attuale congiuntura economica negativa, in *Debates em Direito Público – DDP Belo Horizonte*, ano 13, n. 13, out. 2014. A.A. Abrugiatì, V. Di Ciò, A. Di Gregorio, R.J. Flacco, Il nuovo codice della strada e il regolamento di esecuzione con note di commento e giurisprudenza – addenda di aggiornamento, Giuffrè, Milano, 2013.; R.J. Flacco. La separazione proprietaria in materia di trasporto del gas naturale nel decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, in *Aperta Contrada*, 09 Ottobre 2012. A.A. Abrugiatì, V. Di Ciò, A. Di Gregorio, R.J. Flacco, Il nuovo codice della strada e il regolamento di esecuzione. Con note di commento e giurisprudenza, IV ed., Giuffrè, Milano, 2011.

Artigo convidado.