

DIRITTI SOCIALI E GOVERNANCE ECONOMICA DELL'EUROZONA¹

SOCIAL RIGHTS AND ECONOMIC GOVERNANCE OF THE EUROZONE

DERECHOS SOCIALES Y GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA EUROZONA

FRANCESCO BILANCIA

SOMMARIO: I. INTRODUZIONE. II. LA “COSTITUZIONE ECONOMICA EUROPEA” E LA SUA DIMENSIONE MACROECONOMICA. III. IL CONFLITTO TRA POLITICA MONETARIA EUROPEA ED INDIRIZZI STATALI DI POLITICA ECONOMICA E FISCALE. ASIMMETRIE TRA GLI STATI MEMBRI DELL'AREA EURO. IV. DIRITTI SOCIALI, LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE E

¹ Este trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación de la Subdirección General de Proyectos de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad: “Construyendo un estándar europeo de protección de los Derechos Fundamentales” (DER-41303-P), cuya investigadora principal es Ana Carmona.

CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA. V. CONCLUSIONI.

I. INTRODUZIONE

La prospettiva di analisi di questo breve saggio si inquadra nel sistema delle complesse relazioni istituzionali, giuridiche ed economiche che, nel contesto del sistema della moneta unica (Euro), concorrono a definire i limiti, i vincoli e gli obiettivi che si impongono agli Stati membri nel quadro del sistema delle garanzie costituzionali dei diritti sociali. Più nel dettaglio, l'analisi si concentra sugli effetti della trasmissione delle decisioni di politica monetaria adottate dalla Banca Centrale Europea (BCE) in seno all'Unione Economica e Monetaria (UEM). Il presupposto problematico è dato dalle asimmetrie territoriali, lungo i confini dei diversi Stati membri, generati, in tale contesto, dagli squilibri nei sistemi finanziario e dei pagamenti all'interno del Mercato unico. A seguito della recente crisi dei debiti sovrani, infatti, i limiti di natura costituzionale sulle politiche economiche degli Stati, a partire dai vincoli sui bilanci pubblici, stanno generando ancor più gravi squilibri tra i diversi ordinamenti nazionali nella garanzia dei diritti sociali dei cittadini. Diritti sociali che, al pari del *diritto statale del lavoro* – che potremmo a sua volta qualificare come oggetto di un vero e proprio diritto sociale in quanto strumento giuridico di protezione del soggetto debole del rapporto – stanno sempre di più assumendo il ruolo di strumenti per la gestione degli squilibri finanziari tra gli Stati membri, sì da perdere la loro tradizionale configurazione di diritti fondamentali individuali.

La questione principale oggetto di attenzione è pertanto rappresentata, in questo contesto, dalla moneta, la moneta unica, l'Euro e le politiche monetarie, in sé ed in relazione alle istanze democratiche ed alle garanzie costituzionali per la protezione dei diritti sociali. Cercando, però, di adottare, quale approccio di metodo, un'analisi della questione delle politiche economiche e dei problemi fiscali e finanziari mediante l'utilizzo di categorie più propriamente giuridiche². Il nostro obiettivo è, infatti, quello di comprendere l'attuale significato, ed interpretare correttamente l'effettivo contenuto, delle disposizioni normative del diritto dell'UE relative a questi oggetti. Ma allo stesso tempo cercare di comprendere le dinamiche dell'attuale situazione storico-politica e dagli eventi economici materiali sui sistemi costitu-

² T.C. DAINTITH, *Legal Analysis of Economic Policy*, in *Journal of Law & Society*, 9/2, 1982, 191 ss., spec. 192.

zionali³ statali. Questa esigenza è, in effetti, divenuta ancora più urgente laddove l'intero sistema delle scelte di politica economica è diventato oggetto, nel sistema ordinamentale europeo, di dettagliati vincoli di natura giuridica dovuti al processo di integrazione monetaria avviato con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht. Tanto le politiche economiche quanto la politica monetaria, infatti, hanno subito un costante e pervasivo processo di *giuridificazione*⁴, ancor più accentuato negli ultimi anni, soprattutto a seguito degli effetti della crisi dei debiti sovrani (a partire dal 2008). Questi eventi hanno significativamente limitato la capacità degli Stati membri di gestire isolatamente le proprie politiche economiche e sociali, riducendo considerevolmente gli spazi di discrezionalità politica a fondamento delle proprie scelte di indirizzo. In conseguenza di questi sviluppi, ad un tempo giuridici ed istituzionali, ai governi statali non è più pertanto consentito di elaborare le proprie scelte politiche e giuridiche in materia economico-sociale in un regime di reciproco isolamento, vincolati come sono dai limiti giuridici e dalle circostanze di fatto⁵ che ci accingiamo ora, per quanto rapidamente in questa sede, ad analizzare e descrivere.

II. LA “COSTITUZIONE ECONOMICA EUROPEA” E LA SUA DIMENSIONE MACROECONOMICA

Come accennato in apertura l'oggetto principale di questa breve analisi è rappresentato dagli effetti delle politiche monetarie della Banca Centrale Europea (BCE) sui sistemi costituzionali nazionali. Una prospettiva pertanto limitata, come quadro di riferimento sistemico, all'Area Euro, pur nella consapevolezza che la questione monetaria non possa essere oggi adeguatamente studiata e compresa se non in una complessiva prospettiva globale. Anche se nella dimensione indagata, quella propria degli effetti transfrontalieri delle decisioni di politica monetaria in un contesto di mercato unico, le considerazioni che potranno essere alla fine ipotizzate potrebbero essere assunte, in questa limitata prospettiva, come generalmente valide anche in un contesto più ampio. In realtà la dimensione del problema indagato è caratterizzata da elementi di specificità davvero peculiari. Ci accingiamo, infatti, a considerare la dimensione problematica delle questioni correlate alla stabilità della moneta unica e finanziaria nel contesto UEM a seguito della recente crisi finanziaria, in un sistema nel quale gli effetti della politica monetaria, da un lato, e delle

³ Per essere più esplicito, intenderei qui seguire, per quanto possibile, l'approccio analitico professato nel recente volume di K. TUORI, K. TUORI, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge, 2014.

⁴ Dal *Patto di Stabilità e Crescita* al c.d. *Fiscal compact*, passando per il sistema di vigilanza ed indirizzo instaurato con l'entrata in vigore del c.d. sistema del *Semestre europeo*.

⁵ Rinvio all'approccio teorico di cui al saggio di T. PROSSER, *The Economic Constitution*, Oxford, 2014.

politiche economico-sociali, dall'altro, sono separati lungo le linee di demarcazione ancora identificate con i confini statali, in un contesto però di mercato unico.

Per cogliere la vera essenza delle problematiche in questione è utile, quindi, ricorrere ad un approccio di analisi delle vicende correlate a quella che in senso descrittivo abbiamo chiamato "costituzione economica europea". Gli studiosi del diritto pubblico si riferiscono, di norma, alle problematiche connesse al diritto costituzionale dell'economia ricorrendo a concetti che potremmo definire, semplificando, di analisi dimensionale *microeconomica*. E' quello che intendiamo quando utilizziamo concetti quali *regolazione, concorrenza, mercato, libertà di circolazione, libertà di impresa* e così via. Ma a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht per comprendere correttamente come il sistema giuridico interferisca con il sistema economico si è reso necessario elaborare una nuova prospettiva analitica, che assuma ad oggetto dati economici e aggregati, materiali e finanziari, dedotti in una dimensione, invece, *macroeconomica*⁶. Basti il riferimento ai profondi mutamenti dello stesso linguaggio dei testi normativi (e costituzionali), che ora ricorrono a concetti quali *politica monetaria anti inflazionistica, stabilità monetaria, fluttuazioni dei tassi di cambio, politiche cicliche o anticicliche, squilibri economici e finanziari*, ecc., rivelando anche nominalmente l'intervenuto mutamento di paradigma.

Ma tornando alla separazione delle competenze che incidono sugli stessi fenomeni materiali e in relazione agli stessi territori, anche se con esiti che sono spesso in conflitto tra loro, un dato è ormai consapevolmente acquisito come sintomatico degli attuali sviluppi degli ordinamenti europei. L'assenza, nel Mercato unico, di una equilibrata e stabile armonia tra la posizione ed il ruolo dell'Unione Economica e Monetaria nel contesto UE, da una parte, e degli Stati membri, dall'altro, a fronte della separazione rispettiva tra la responsabilità per le politiche monetarie e quelle per le politiche fiscali ed economiche nella dimensione *macroeconomica*. Il sistema Euro affida, infatti, la responsabilità per il raggiungimento ed il mantenimento degli obiettivi di stabilità finanziaria ai singoli Stati, laddove la politica monetaria, come è noto, è riservata alla BCE. Di conseguenza la reazione agli *shocks* economici nazionali, asimmetrici e *country-specific*, nel sistema Euro, è questione aggredibile esclusivamente ad opera delle politiche economiche e fiscali degli stessi Stati membri interessati. Con l'eccezione di un limitato ruolo residuo delle banche centrali⁷ (il riferimento va anche ai Paesi europei fuori dall'Area Euro), di

⁶ Sono debitore nei confronti dell'approccio analitico di cui al citato saggio di K. TUORI, K. TUORI, *The Eurozone Crisis*, cit., 35 ss., 181 ss., che descrivono la recente crisi dell'Eurozona, come crisi della costituzione economica definita dal Trattato di Maastricht, proprio in quanto idonea a rivelarne nella sostanza il profilo più squisitamente macroeconomico.

⁷ Sul quadro degli strumenti di politica monetaria della BCE, prima e dopo la recente crisi finanziaria, v. S. MICOSI, *The Monetary Policy of the European Central Bank (2002-2015)*, in CEPS *Special Report*, n. 109, May 2015, disponibile all'indirizzo www.ceps.eu. Per un riferimento al ruolo

cui ci accingiamo a parlare tra poco, le azioni di c.d. *aggiustamento fiscale* sono ora completamente rinchiusi nell'ambito della capacità di politica economica dei singoli Stati membri. Fermo restando, infatti, che l'intervento delle banche centrali è strettamente vincolato dalla clausola del divieto di *bail-out* che preclude l'assunzione di una responsabilità condivisa tra tutti i Paesi, nel contesto Euro, per i debiti sovrani dei singoli Stati-membri⁸.

Quindi i governi nazionali, per la gestione degli eventuali sforamenti di *deficit* e di debito pubblico oltre i limiti prescritti, e per assicurare un'adeguata stabilità finanziaria interna, hanno la possibilità di ricorrere esclusivamente alle politiche anticicliche tradizionali, modulando entrate ed uscite, compresa la spesa sociale. Per essi le misure di politica monetaria di sostegno all'economia sono ormai definitivamente precluse. Così come la possibilità di un sostegno finanziario da parte della BCE. Il che comporta che obiettivi quali il tasso di occupazione, la crescita del reddito nazionale e del PIL, gli aggiustamenti del tasso di inflazione *reale*, e così via, possono oggi essere perseguiti soltanto mediante l'utilizzo di un limitato strumentario. Le misure di aggiustamento dei fondamentali dati economici e finanziari interni devono, cioè, essere contenute entro un ristretto quadro di ipotesi di intervento tra le quali la mobilità dei lavoratori e la flessibilità nel mercato del lavoro, nel contesto del Mercato unico, assumono oggi un ruolo essenziale. Il che conduce ad una redistribuzione di obiettivi di politica economica e sociale tra i diversi Stati membri, in un quadro nel quale, come già detto, è assente però una politica economica europea comune. Gli esempi ora richiamati costituiscono, così, un'ulteriore prova di quanto oggi il diritto dell'economia si sviluppi, appunto, in un quadro dimensionale *macroeconomico*.

Come vedremo, infatti, questi interventi sul mercato del lavoro e sui diritti sociali sono divenuti il principale strumento per affrontare i problemi generati dalle importanti differenze di struttura dei mercati finanziari dei singoli Stati membri e le gravi asimmetrie tra la politica monetaria europea comune e le politiche economiche e fiscali nazionali, che pure sono tra loro profondamente interrelate. In seno ad un'area monetaria unitaria la mobilità del lavoro e delle merci all'interno del mercato di riferimento – ma attraverso i confini dei diversi Stati – sono, infatti, il principale meccanismo di aggiustamento degli *shocks* finanziari. Questi riequilibri finanziari, come vedremo in breve, sono complementari alla separazione lungo i confini nazionali tra i debitori finanziati ed i risparmiatori che prestano

della Banca d'Inghilterra, BANK OF ENGLAND, *EU membership and the Bank of England*, Bank of England, ottobre 2015, disponibile all'indirizzo web <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2015/euboe211015.pdf>.

⁸ Rinvio all'ineteressante analisi di A. STEINBACH, *The Mutualisation of Sovereign Debt: Comparing the American Past and the European Present*, Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Bonn, 2/2015, in corso di pubblicazione in *Journal of Common Market Studies*.

denaro. I mutamenti nei livelli dei salari, i trasferimenti finanziari e gli investimenti transfrontalieri agiscono ormai, infatti, nel sistema del mercato unico come un tutto, compromettendo la stabilità dell'area Euro. La crisi finanziaria è, in buona sostanza, una crisi *comune* ed un comune problema. Analizzando alcune importanti conseguenze della trasmissione degli effetti della politica monetaria comune nei diversi sistemi finanziari nazionali è possibile, infatti, osservare le reazioni differenti in ciascuno di essi. Così accade, ad esempio, muovendo dall'ampliamento del bilancio della Banca centrale attraverso la creazione di moneta e l'espansione della leva monetaria, che in genere avviene anche attraverso l'acquisto di titoli finanziari degli Stati membri da parte della stessa BCE. A quel punto apparirà chiaro quanto ogni manovra di assestamento fiscale o finanziario relativa anche ad uno soltanto degli Stati membri produca conseguenze assai significative per il commercio intra-comunitario ed i suoi pericolosi sbilanci. Come pure rilevanti sono tutte le misure che incidano sulla domanda interna e sui livelli della spesa pubblica, a partire dalle politiche salariali, dal costo del lavoro e dalle politiche sociali.

Non è un caso se, ad esempio, il programma della BCE denominato *Outright Monetary Transaction* (OMT) – così come il successivo c.d. *Quantitative Easing* (QE)⁹ – finalizzato a rinsaldare la fiducia dei mercati finanziari nel sistema Euro mediante un'espansione di liquidità, abbia indotto il *BundesVerfassungsGericht* tedesco a sollevare una questione pregiudiziale¹⁰ dinanzi alla Corte di Giustizia¹¹ contestando la legittimità delle misure proprio in riferimento agli effetti asimmetrici di sostegno finanziario nei confronti dei soli Stati membri indebitati. Gli effetti asimmetrici tra i diversi Stati membri delle politiche monetarie ed i conseguenti squilibri finanziari sono, in sostanza, “uno dei principali difetti del sistema Euro come tale”¹² anche perché conducono ad una asimmetrica riduzione della spesa pubblica nei diversi Stati al fine di contenere i diversi livelli di *deficit* e di debito pubblici. Al fine di contenere i livelli interni di spesa, infatti, le politiche economiche dei singoli Stati stanno causando, tra le altre conseguenze, la differenziazione dei livelli di garanzia dei diritti sociali nei diversi Paesi, così rompendo anche la solidarietà di regime costituzionale all'interno del sistema UE.

Volendo anticipare a questo punto le conclusioni di queste riflessioni, in relazione agli esiti dei vincoli prodotti dal sistema macroeconomico in area Euro sui sistemi costituzionali nazionali, credo che il punto di fondo delle trasformazioni in atto sia questo: il mutamento del valore dei diritti sociali. Questi diritti, infatti, in questa nuova prospettiva normativa che obbliga gli Stati membri a modificarne

⁹ Si v. G. CLAEYS, Á. LEANDRO, A. MANDRA, *European Central Bank Quantitative Easing: the detailed manual*, Bruegel Policy Contribution, 2015/02, www.bruegel.org.

¹⁰ BVERGE, Second Senat, 2728/13, decisione del 14 gennaio 2014.

¹¹ Causa C-62/14, decisa con la sentenza della Grande Sezione del 6 giugno 2015.

¹² T. PROSSER, *The Economic Constitution*, cit., 243.

il significato più profondo delle relative garanzie costituzionali per perseguire gli obiettivi di equilibrio economico-finanziario richiesti, vengono ormai considerati in una dimensione sistemica, macroeconomica. Così lasciandone svanire il ruolo di diritti individuali, di strumenti di protezione della persona. La necessità di recuperare una ritrovata armonia tra politiche monetarie, fiscali e macroeconomiche riduce in sostanza i diritti sociali individuali ed i loro strumenti di garanzia ad una questione sistemica, di riequilibrio degli assetti macroeconomici.

III. IL CONFLITTO TRA POLITICA MONETARIA EUROPEA ED INDIRIZZI STATALI DI POLITICA ECONOMICA E FISCALE. ASIMMETRIE TRA GLI STATI MEMBRI DELL'AREA EURO

L'inquadramento tematico fatto fin qui aiuta a descrivere sostanzialmente quanto abbiamo qualificato nominalmente come *dimensione macroeconomica* del sistema "costituzionale" europeo. Guardando al più recente passato le politiche adottate al fine di contrastare l'impatto della crisi economico-finanziaria, nel tentativo di ottenere esiti macroeconomicamente significativi sugli attuali livelli statali di indebitamento e per il contenimento del *deficit* pubblico, si sono in prevalenza orientate per l'adozione di tagli di spesa pubblica. Tagli assunti senza eccessive preoccupazioni per le tensioni così provocate sui sistemi di garanzia costituzionale delle prestazioni sociali relative ai diritti fondamentali. Il contenimento dell'indebitamento statale e l'eliminazione del *deficit* strutturale quali responsabilità dirette di ciascuno Stato membro nei confronti dei propri *partners* europei ha condotto, in sostanza, ad una rilevante compromissione dei livelli di eguaglianza tra i regimi di protezione sociale tra i diversi Stati membri, come meglio specificato in seguito. Gli obiettivi ora richiamati, infatti, hanno trovato prevalente attuazione mediante riforme c.d. *strutturali*, relative cioè al riequilibrio sistemico del quadro macroeconomico, quali la riforma del mercato del lavoro, la riduzione dei relativi costi mediante la compressione delle garanzie dei diritti sociali e di quelli connessi al rapporto di lavoro o, più in generale attraverso la riduzione dei sistemi di protezione sociale allo scopo di contenere il livello della spesa pubblica complessiva.

Qui sta il punto di connessione tra le due dimensioni di analisi, l'una di sistema, che guarda alle misure di riequilibrio finanziario macroeconomico, inteso tanto nel quadro più ristretto del sistema Euro, quanto in quello più ampio dell'intero mercato unico; l'altra riferibile agli oggetti specifici delle misure di intervento, che come abbiamo visto sono costituiti dal contenuto concreto dei diritti sociali individuali protetti dalle garanzie approntate dai sistemi costituzionali nazionali. Questo perché, nel quadro di riferimento prevalente per le problematiche qui indagate, il mercato e la stabilità monetaria e finanziaria sono considerati questioni rilevanti perché ed in quanto la proiezione dei relativi effetti assume una *dimensione transfrontaliera*, e non più esclusivamente statale. E' questa la ragione per cui i diritti

sociali ed i diritti dei lavoratori hanno assunto un'importanza centrale quali strumenti di riequilibrio tra i sistemi finanziari degli Stati membri nei reciproci rapporti. E' questa la ragione che ha costretto negli ultimi anni Paesi quali l'Irlanda, l'Italia, la Spagna, il Portogallo e la Grecia ad adottare misure di congelamento degli aumenti salariali, di taglio delle pensioni ed altre provvidenze sociali, di maggiore flessibilità nella disciplina del mercato del lavoro, e così via, sommate ad una considerevole riduzione della spesa sociale¹³. Da qui si è reso evidente che la questione del *welfare* è divenuta una questione relativa al mercato unico, nonché una "questione monetaria".

Nell'area Euro, come sappiamo, non è più possibile gestire gli squilibri finanziari tra gli Stati membri attraverso aggiustamenti nei rapporti di cambio monetario, perché tali Paesi condividono la stessa moneta. E la BCE, a sua volta, agendo in regime di indipendenza quale unica istituzione responsabile della politica monetaria *comune* deve perseguire, quale suo compito fondamentale, obiettivi di stabilità dei prezzi e di stabilità monetaria contro i rischi inflazionistici, visto che i Trattati hanno neutralizzato la leva monetaria quale potenziale strumento di politica economica.

I singoli Stati membri appartenenti alla moneta unica non possono, pertanto, più avvalersi dello strumento dell'espansione monetaria per finanziare il proprio bilancio. Non è più possibile, infatti, fare ricorso al sostegno finanziario delle banche centrali attraverso creazione monetaria o acquisto di titoli del debito pubblico direttamente dal Ministero del Tesoro al fine di beneficiare degli effetti di un'espansione monetaria a livello di singolo Stato membro. Gli Stati possono, ormai, finanziare la propria spesa soltanto attraverso il ricorso alla leva fiscale (aumentando le imposte) o ricorrendo ai mercati finanziari privati ed ai risparmiatori per chiedere denaro in prestito attraverso l'emissione di titoli del debito pubblico. Ma anche quest'ultimo strumento di finanziamento è, ormai, soggetto a limiti rigorosi. Proprio al fine di assicurare che gli Stati membri adottino politiche di bilancio sane ed equilibrate, in considerazione dei segnalati effetti di tali scelte sulla stabilità della moneta unica e finanziaria complessiva dell'area Euro, i Trattati europei e i successivi accordi fiscali prevedono da tempo limiti e vincoli incrementali sui livelli di indebitamento e di *deficit* di esercizio dei bilanci pubblici di ciascun sistema nazionale¹⁴.

¹³ Su richiesta del LIBE Committee del Parlamento europeo (Civil liberties, Justice and Home affairs), è stato pubblicato uno studio che presenta una sintesi delle ricerche condotte in sette Stati membri "regarding the impact of financial and economic crises, and austerity measures imposed in response thereto, on fundamental rights of individuals". V. i Reports nazionali dal titolo *The Impact of the Crisis on Fundamental Rights across Member States of the EU-Comparative Analysis* (13-03-2015), all'indirizzo web [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2015\)510021](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2015)510021).

¹⁴ I famosi limiti, rispettivamente, del 60% e del 3% del PIL. Il riferimento va, come è ovvio, al Trattato di Maastricht e relativo Protocollo sui *deficit* eccessivi (1992); al *Patto di Stabilità e Crescita* (1997 e relative modifiche e integrazioni); al c.d. *Fiscal compact* (2012); al *Six Pack* e così via.

Ho già fatto riferimento ai limiti ed ai difetti ed inconvenienti caratterizzanti il sistema Euro negli attuali assetti ordinamentali, con particolare riferimento alle asimmetrie prodotte dalla distribuzione lungo i confini territoriali nazionali degli effetti delle decisioni di politica monetaria adottate dalla BCE¹⁵. Si tratta in sostanza della resa finanziaria di tali misure, che reagiscono in maniera differente a seconda della situazione strutturale di sostenibilità dei bilanci pubblici, del *deficit* e del debito di ciascuno Stato, e della relativa conseguente stabilità finanziaria. Per fare il più banale degli esempi, è ovvio che un'eventuale espansione monetaria dovuta ad un'iniezione di liquidità da parte della BCE produca effetti redistributivi di ricchezza tra risparmiatori e creditori, da un lato, e debitori dall'altro. Poiché le decisioni in materia di politica monetaria generano effetti sui tassi di interesse, esse producono sempre conseguenze redistributive tra debitori e creditori, o viceversa, incidendo sul peso del debito concorrendo o meno ad una sua relativa svalutazione¹⁶.

Sono proprio questi esiti finanziari asimmetrici a produrre le denunciate disfunzioni strutturali tra politica monetaria e situazione dei bilanci pubblici statali all'interno del mercato comune, comportando conseguenti squilibri nel mercato finanziario comune nell'area Euro. E' in questo contesto, appunto, che le misure di riduzione od espansione dei benefici delle prestazioni sociali, così come ogni decisione di politica economica adottate dai singoli Stati membri, finiscono col produrre importanti *esternalità macroeconomiche*, rilevanti proprio nella dimensione transfrontaliera, come spiegato più sopra. Esiti dovuti alle interrelazioni sistemiche tra moneta e mercato, da una parte, e situazione dei bilanci pubblici e dei debiti sovrani di ciascuno Stato membro, dall'altro.

E questa situazione di rilevante interdipendenza finanziaria trascina con sé, come pure accennato, profonde diseguaglianze nella dimensione transfrontaliera sul piano delle garanzie dei diritti sociali, dei costi del diritto del lavoro¹⁷, dei tassi di occupazione e disoccupazione, di distribuzione della ricchezza attraverso le misure sociali, e così via. Misure tutte che, come questa impostazione analitica rende evidente, hanno appunto assunto il ruolo di strumenti di contrasto degli squilibri finanziari e commerciali tra gli Stati membri perdendo l'originaria connotazione di politiche di attuazione delle disposizioni costituzionali a tutela dei diritti sociali individuali. Allorché, infatti, questi squilibri transfrontalieri non riescono ad essere

¹⁵ Specialmente con riferimento alle misure *non convenzionali* di reazione agli *shocks* finanziari sistemici, si v. S. MICOSI, *The Monetary Policy of the European Central Bank*, nt. 9), 9 ss.; si v., inoltre, F. KOULISCHER, *Asymmetric shocks in a currency union: The role of central bank collateral policy*, Banque de France, Direction générale des Études et des Relations internationales, Document de travail n. 554, May 2015.

¹⁶ Un'approfondita analisi sul punto in A. BRENDER, F. PISANI, E. GAGNA, *Money, Finance and the Real Economy. What went wrong?*, (CEPS, Brussels), Paris, 2015.

¹⁷ Si veda, ad esempio, A. POULOU, *Austerity and European Social Rights: How Can Courts Protect Europe's Lost Generation?*, *German Law Journal*, vol. 15 (2014), n. 06, 1145 ss.

compensati con equivalenti movimenti di merci e di moneta sul mercato, i sistemi economici nazionali possono soltanto far leva sulla c.d. inflazione reale, agendo sulle fluttuazioni dei prezzi e dei salari, sulla leva fiscale, sulla produttività ed il costo del lavoro e sulla spesa sociale¹⁸.

Qui si consuma un vero e proprio paradosso, laddove gli Stati in regime di *surplus* commerciale e finanziario, quindi più ricchi e con livelli di disoccupazione più bassi, dovrebbero espandere la propria spesa sociale al fine di sostenere la domanda interna per ridurre gli squilibri transfrontalieri da eccedenza nel sistema Euro. Mentre gli Stati in *deficit* finanziario (e commerciale), con più elevate esigenze di sostegno sociale per via degli effetti della crisi economica e con alti tassi di disoccupazione, al contrario, dovrebbero ridurre la spesa sociale ed i salari. Dallo squilibrio nella bilancia dei pagamenti, in sostanza, procede l'ampliamento delle disegualianze tra i cittadini dei diversi Paesi a seconda del luogo di residenza. Squilibri e disegualianze che, fisiologici ed accettabili se di breve periodo e transitori, divengono invece sintomo di gravi criticità sistemiche se stabilizzati e cronicizzati. In ciò si sostanzia uno dei fattori più importanti dell'attuale crisi del sistema Euro, nella circostanza di generare *stabili* e non riassorbibili sbilanci commerciali tra Stati importatori e Stati esportatori¹⁹.

Lo stesso fenomeno può essere certificato anche da un diverso punto di vista, quello rappresentato dal sistema di *clearing*, di compensazione quantitativa delle transazioni monetarie in seno al sistema Euro tra gli Stati membri aderenti alla moneta unica. Il sistema di compensazioni quantitative, finalizzato a mantenere in equilibrio i flussi monetari sul mercato compensando le poste monetarie tra parti e parti del territorio a seguito delle transazioni commerciali provate, è gestito da una piattaforma tecnica, chiamata *Target 2*²⁰, in seno al sistema istituzionale della BCE. E' il meccanismo che procede a compensare le operazioni di trasferimento monetario transfrontaliere tra le banche, in esecuzione degli ordini di pagamento tra gli operatori commerciali in seno al mercato unico. Il suo scopo è quello di regolare i movimenti transfrontalieri di moneta in conseguenza delle transazioni finanziarie e commerciali tra imprese private e banche nelle attività di *import/export*.

La piattaforma tecnica dovrebbe poter gestire le poste di quantità di moneta positive e negative tra i diversi sistemi bancari nazionali, compensando via via reciprocamente i movimenti da e per i singoli contesti così mantenendo in equilibrio il sistema dei pagamenti nel medio termine. Ma a partire dalla crisi finanziaria del

¹⁸ Si veda COMMISSIONE EUROPEA, COM (2015) 12, Comunicazione su “*Making the best use of the flexibility within the existing rules of the stability and growth pact*”, Strasbourg 13.1.2015.

¹⁹ Si veda, in una prospettiva critica, D. GUERREIRO, *Is the European debt crisis a mere balance of payments crisis?* (sept. 2012), in *FIW Working Paper* n. 118, April 2013.

²⁰ *Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system*: si veda <http://www.ecb.europa.eu/paym/t2/html/index.en.html>. L'ultimo Report della Banca Centrale Europea (giugno 2015), è disponibile all'indirizzo <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/targetar2014.en.pdf>, spec. 43 ss.

2008 *Target 2* ha cominciato a registrare significativi scostamenti e squilibri nelle quantità di moneta circolanti tra parti e parti del territorio dell'area Euro, segnatamente distinguendo Paesi stabilmente importatori e Paesi stabilmente esportatori, gli uni e gli altri consolidandosi nei rispettivi ruoli. Questo ha comportato pericolosissimi squilibri (commerciali e) finanziari tra Stati *in surplus* e Stati *in deficit*, squilibri non più fisiologicamente assorbibili nel medio termine. Questa deriva avrebbe condotto ad una bolla quantitativa e ad una conseguente paralisi del sistema dei pagamenti nelle transazioni transfrontaliere, se la BCE non avesse inondato il sistema con liquidità sempre crescente (“*whatever it takes*”²¹), agendo mediante misure c.d. *non convenzionali*²².

Tutto ciò per ribadire, ancora una volta, quanto difficile possa essere la gestione di questi squilibri²³ muovendo da una prospettiva esclusivamente nazionale, attraverso isolate riforme economiche e sociali. Gli squilibri commerciali e finanziari²⁴ in seno al sistema Euro sono, infatti, molto più profondi – starei per dire *sistemici* – di quanto l'azione di un singolo Stato possa riuscire a gestire. Come dire che le disegualianze nella garanzia dei diritti sociali e degli standard di protezione dei diritti dei lavoratori sono endemici, appartenendo alla struttura stessa della moneta unica.

IV. DIRITTI SOCIALI, LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE E CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

Il quadro delineato fin qui illumina, pertanto, una situazione di fatto caratterizzata da forti disegualianze e fratture territoriali nella garanzia dei diritti sociali, a causa delle interferenze sistemiche operate dalle *fiscal rules* imposte agli Stati membri dalle istituzioni dell'Eurozona negli ordinamenti costituzionali nazionali. Prima di concludere queste riflessioni è opportuno, peraltro, interrogarsi ancora sul ruolo dei sistemi costituzionali di tutela giurisdizionale dei diritti so-

²¹ Dal celebre discorso di Mario Draghi, Presidente della Banca Centrale Europea, tenuto in occasione della *Global Investment Conference* in Londra, il 26 luglio del 2012, il cui testo è consultabile all'indirizzo <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>.

²² C.H. RENNING, *The ECB as a Strategic Actor: Central Banking in a Political Fragmented Monetary Union*, School of International Service – American University, Working Papers Series, Washington DC, Vol. 15, n. 1, January 9, 2015. In generale sulle politiche monetarie della BCE v., A. DELIVORIAS, *The monetary policy of the ECB. Strategy, conduct and trends*, European Parliament, febbraio 2015.

²³ Si vedano le osservazioni di M. DRAGHI, *Unemployment in the Euro Area*, discorso tenuto in Jackson Hole, August 22nd, 2014, 9.

²⁴ Che, attenzione, sono squilibri rilevanti e gravi anche quando declinati *in surplus* per i relativi Paesi, D. GROS, M. BUSSE, *The Macroeconomic Imbalance Procedure and Germany: When is a surplus an “imbalance”?*, CEPS Policy Brief, 302, 2013, available at <http://www.ceps.eu>.

ciali, se non fosse altro per segnalare ancora una volta la situazione di sostanziale conflitto tra i diversi parametri rappresentati dalle Costituzioni nazionali – soprattutto dell’Europa continentale – da una parte, e dal sistema dei trattati europei in materia di *governance* economico-finanziaria, dall’altra. Nell’impostare i fondamenti della ricerca condotta sul tema Ana Carmona propone una riflessione circa il ruolo delle istituzioni di giustizia costituzionale in Europa nell’intento di promuovere la costruzione di un “*European standard for the protection of fundamental rights*” partendo dalla Carta dei diritti fondamentali dell’UE, anche attraverso l’analisi della giurisprudenza in tema di diritti sociali della Corte di Giustizia dell’UE. Le riflessioni condotte in molti dei contributi pubblicati in questo volume dimostra in effetti la costante attenzione della Corte di giustizia per il tema delle garanzie dei diritti fondamentali, sebbene credo sia utile segnalare le specificità del sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali che fin dalle origini ne caratterizzano la posizione e l’orientamento nel sistema istituzionale delle Comunità europee, prima, e dell’UE, oggi, consolidandone l’approccio *funzionalista*²⁵. In questa sede ci si limiterà, soltanto, ad indicare due tracce di riflessione che, a mio giudizio, possono essere molto utili per orientare l’analisi critica proprio nella prospettiva della costruzione di elementi comuni di protezione dei diritti sociali nell’Unione europea. Due elementi, si diceva, attinenti l’uno alla struttura normativa della Carta dei diritti fondamentali e l’altro alle concomitanti risultanze della stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Guardando alle garanzie dei diritti sociali ed agli interventi della giurisprudenza europea il primo elemento che sembra utile segnalare attiene al piano di intervento del sindacato giurisdizionale. La giurisprudenza della Corte di Giustizia è estremamente rigorosa nel sanzionare ogni violazione dei diritti di eguaglianza e di pari trattamento, nel senso di divieti di *discriminazione*; degli standard normativi e procedurali che garantiscono il rispetto del *rule of law* da parte delle istituzioni di governo nazionali ed europee; delle condizioni di garanzia di una effettiva *judicial protection*, da parte dei sistemi nazionali, dei diritti fondamentali dei cittadini. Ma potrebbe affermarsi che la Corte di Giustizia intervenga, anche, per garantire l’effettività di specifiche misure di intervento di protezione sociale o di concrete, puntuali, prestazioni di garanzia dei singoli diritti da parte dei sistemi costituzionali nazionali ed europeo? La nostra analisi potrebbe, in effetti, arricchirsi molto attraverso il confronto tra i diversi sistemi costituzionali di protezione giudiziaria dei diritti sociali, anche solo per soffermarsi sui diversi posizioni e ruoli dei sistemi di giustizia costituzionale rispetto alla garanzia dei diritti: in alcuni ordinamenti esistendo il diritto ad un ricorso diretto dei cittadini alla Corte costituzionale a garanzia dei propri diritti (*Verfassungsbeschwerde*, *Recurso de amparo*, etc.) ed in altri

²⁵ Sia consentito il rinvio al mio *I diritti fondamentali come conquiste sovrastatali di civiltà. Il diritto di proprietà nella CEDU*, Torino, 2002.

no (come è, ad esempio, per la Costituzione italiana)²⁶; in alcune costituzioni essendo previsti puntuali diritti individuali ad ottenere determinate prestazioni sociali, ed in altri no (si pensi, ad esempio, alla differente struttura delle disposizioni sui diritti sociali nelle costituzioni italiana e spagnola). Ma in questa sede non è possibile andare oltre la mera segnalazione della questione.

Ma è guardando alle disposizioni testuali della Carta dei diritti fondamentali che è possibile coglierne appieno la struttura *funzionalista*. In particolare se si leggono con attenzione le disposizioni di cui al Titolo VII, intitolato “Disposizioni generali” e contenente le norme in materia di interpretazione ed applicazione della Carta. Queste disposizioni, infatti, relative al significato, alla portata, ai limiti dell’interpretazione giudiziaria ed ai riflessi delle previsioni contenute nell’atto normativo rispetto alle competenze delle istituzioni dell’UE, ne disvela appieno la portata ed il tenore *funzionale* agli obiettivi generali dell’ordinamento dell’Unione europea nella costruzione del mercato unico e nel perseguimento di tutti gli altri fini previsti dai Trattati. Ma anche leggendo gli articoli espressamente dedicati ai diritti sociali ci si avvede che obiettivo della Carta non è certo quello di assicurarne la piena attuazione, trattandosi di diritti a prestazioni positive che non corrispondono a nessuna funzione redistributiva di risorse economiche ad opera di un sistema di interventi pubblici nel sistema economico-sociale, del tutto assente dal sistema delle competenze delle istituzioni europee.

Lo scopo della Carta è, pertanto, soltanto quello di garantire che i diritti sociali in essa previsti siano “rispettati” e non violati – nei limiti, nella forma e nella misura della loro preesistenza - dalle istituzioni alle quali le sue prescrizioni sono indirizzate²⁷. Ma essa non prevede che tali diritti debbano essere, allo stesso tempo, espressamente garantiti da quelle stesse istituzioni. Un primo gruppo di diritti, quelli di cui agli artt. 27 e ss. della Carta, prevedono obblighi e divieti che attengono alla tutela della persona ed al rispetto del principio di eguaglianza, e non implicano la erogazione di prestazioni sociali. Mi riferisco ai divieti di discriminazione,

²⁶ Differenze che, come è noto, hanno pesato moltissimo nel caratterizzare la più forte reazione del *BVerGe* tedesco alle misure “non convenzionali” di intervento di politica monetaria della BCE in difesa delle prerogative e del ruolo rappresentativo del *Bundestag* come elemento essenziale della identità costituzionale tedesca, rispetto alle altre Corti costituzionali europee. Sul punto, ad esempio, C. PINELLI, *Le Corti europee*, in AMATO G. GUALTIERI R. (A CURA DI), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze, 2013, 325 ss.; ID., *Prime pronunce delle Corti costituzionali sulle misure di contrasto alla crisi dell'eurozona. Un bilancio critico*, in *Studi in onore di Giuseppe De Vergottini*, Padova, 2015, III, 2263 ss. Si veda ancora, almeno, l’attenta analisi di F. FABBRINI, *The Euro-Crisis and the Courts: Judicial Review and the Political Process in Comparative Perspective*, in *Berkeley Journ.Int.Law*, 1/2014, 64 ss.

²⁷ L’art. 51.1 della Carta stabilisce che “Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell’Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l’applicazione secondo le rispettive competenze”.

alle tutele in caso di licenziamenti ingiustificati, al rispetto di condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose, alla protezione dei giovani e della maternità, al divieto di lavoro minorile, al rispetto dei limiti di vecchiaia, e così via. A questo primo gruppo di diritti si aggiungono, quindi, i diritti sociali a prestazione positiva, quelli che devono essere assicurati per il tramite dell'impiego di risorse pubbliche (art. 14, artt. 34 e 35). Si tratta, tra gli altri, dei diritti all'istruzione, alla sicurezza ed all'assistenza sociale, all'assistenza abitativa ed alle prestazioni sanitarie, tanto in riferimento alla cura che alla prevenzione dalle malattie. Ma in relazione a tutti questi diritti – come spesso, del resto, previsto anche per i diritti del primo gruppo – le disposizioni della Carta stabiliscono che essi siano garantiti sì, ma soltanto “conformemente (o secondo le modalità di cui) al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali”. Sul piano della teoria normativa queste formule non sono insignificanti. Dall'ipotesi di una Costituzione che si pone come limite e fonte di obblighi per il legislatore ordinario, infatti, ci si trova spostati su un testo di rilievo costituzionale, la Carta dei diritti (addirittura incorporato, con la stessa efficacia normativa, negli stessi Trattati), che pone all'opposto la legislazione e, addirittura, le prassi nazionali come limite all'efficacia delle sue stesse disposizioni. Dal che, come è intuitivo, non può derivare alcun obbligo di protezione dei diritti sociali che non sia già, di per sé, previsto nell'ordinamento degli Stati membri.

Previsione, quest'ultima, che si completa e definisce nel suo significato di fondo se ad essa si aggiunge quanto previsto dall'art. 51.2 della Carta: “La presente Carta non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati.” Sono questi compiti, in sostanza, e non il contenuto dei diritti sociali, le prestazioni, le garanzie e le tutele di questi diritti a costituire il fondamento del progetto di convivenza comune elaborato dai trattati, fin dalle origini del fenomeno di integrazione europea. Ed è proprio il richiamo a questi obiettivi da parte delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali, in primo luogo la crescita economica e la promozione della c.d. “competitività” dell'Unione europea, a determinare la rilevanza della dimensione funzionale dei diritti stessi, la loro funzionalizzazione, cioè, al mercato comune, alla crescita economica ed alla promozione di una più forte “competitività” delle imprese europee sui mercati globali²⁸. Come dimostra, altresì, la giurisprudenza della Corte di Giustizia citata nel prossimo paragrafo. Competitività che presuppone, appunto, una costante riduzione dei costi della spesa sociale in generale, e del costo del lavoro più nello specifico, che insieme alla flessibilizzazione del mercato del lavoro ed alla riduzione delle garanzie connesse al rapporto di lavoro, riducendo i

²⁸ S. Gambino, *I diritti sociali e l'Unione europea*, in *Revista do Direito UNISC*, 43, 2014, 12 ss., spec. 156 ss., con ampi riferimenti alla giurisprudenza della CGUE e con qualche ipotesi di apertura ottimistica ad una futura eventuale nuova stagione di protagonismo giudiziario, proprio a seguito dell'incorporazione nei Trattati (con effetti ora vincolanti) della Carta di Nizza.

costi di produzione, abbassino i prezzi di merci e servizi collocati, nei mercati globali, dalle imprese europee.

Il che concorre a spiegare le ragioni della ridotta concretezza e della scarsa effettività delle disposizioni normative sui diritti sociali contenute nella Carta dei diritti, soprattutto guardando alla struttura degli stessi. Struttura che ci consente di classificarli in due distinte categorie, proprio a seconda del grado di effettività delle tutele predisposte dall'ordinamento europeo e della garanzie approntate dalla Corte di Giustizia. Alcuni di questi diritti essendo, come dire?, *self-executing* (divieti di discriminazione, rispetto del *rule of law*, divieto di lavoro minorile, etc.). Per questi diritti la stessa tutela giurisdizionale è strutturata sulla base della mera verifica del rispetto dei requisiti procedurali e delle condizioni puntuali degli interventi statali in materia di diritti sociali, per sanzionarne l'eventuale non conformità alle regole di diritto, ma non fino al punto di sindacare la non adeguatezza delle garanzie sul piano sostanziale, della rilevanza degli strumenti e delle risorse impiegati dalle autorità statali. Ed altri diritti, all'opposto, non *self-executing*, a partire dalle prestazioni a garanzia della sicurezza e dell'assistenza sociale, che in quanto bisognose di essere sostenute da attivi strumenti di intervento da parte delle istituzioni pubbliche e da risorse finanziarie, potranno essere garantite soltanto nei limiti di quanto eventualmente già previsto dalle legislazioni e dalle prassi nazionali ed in *funzione* della crescita economica, della promozione della concorrenza e del sostegno alla competitività delle imprese europee. Il che spiega, in fondo, anche il senso delle formule normative adottate dalla Carta dei diritti: *rispettare* i diritti sociali, infatti, è cosa molto diversa dal *proteggere* e *garantire* la loro attuazione.

5. CONCLUSIONI

L'analisi, per quanto rapida, del quadro delle disposizioni normative europee dedicate alla protezione dei diritti sociali conferma, pertanto, l'attendibilità degli esiti delle riflessioni condotte nella prima parte del saggio, dedicata alla c.d. *governance* economico-finanziaria della Zona Euro. Questa sembra, infatti, confermare l'impressione che il tentativo di composizione di uno standard comune di protezione dei diritti sociali in Europa, per il momento, sia orientato ad un abbassamento dei livelli di garanzia rispetto alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri continentali. In attesa di eventuali, diverse, prospettive di sviluppo almeno ad opera della giurisprudenza della Corte di Giustizia, quelle che abbiamo più sopra descritte come vere e proprie *fratture* territoriali nella distribuzione, o trasmissione transfrontaliera, degli effetti delle politiche monetarie, continueranno pertanto a produrre conseguenze redistributive asimmetriche nei diversi Paesi membri. Ed a determinare il rischio che si consolidino differenti livelli di protezione dei diritti sociali e dei diritti correlati al mercato del lavoro ed alla soluzione delle crisi aziendali nelle diverse parti del mercato comune. Per via della persistente assenza di

una politica economica e fiscale comune e in mancanza di politiche redistributive a dimensione federale²⁹ tra le diverse parti del territorio, il destino del sistema Euro sarà quello di coesistere con i denunciati squilibri tra Paese e Paese, concorrendo a consolidare lo stato di profonda crisi del sistema politico dell'UE e la caduta verticale della sua legittimazione democratica³⁰. Alludo, qui, alla circostanza che per la prima volta dagli anni '50 del secolo scorso assistiamo alla rinascita di conflitti politici tra Stati membri dell'Unione europea, oltre all'attuale orribile stagione di nuovi populismi. Per quanto possa apparire paradossale, la moneta e le politiche monetarie, la *spending review* e gli effetti della situazione finanziaria sulle garanzie dei diritti sociali rappresentano quindi un ottimo punto di osservazione ai fini della effettiva percezione degli elementi sostanziali di questa crisi di legittimazione. Le pressioni materiali della crisi hanno addirittura indotto alcuni Stati membri a procedere alla revisione degli stessi testi costituzionali, portando alla conflittuale compresenza di due distinti quadri di valori costituzionali. Uno al livello del sistema Euro, ma ormai appunto assorbito nei testi costituzionali, con propri fondamenti e principi all'apparenza inderogabili. E l'altro tradizionale, al livello delle originarie Costituzioni nazionali.

L'uno e gli altri ispirati da principi tra loro inconciliabili³¹, principi che nessuna operazione ermeneutica potrebbe riuscire ad armonizzare tra loro. Il che conduce alla presa d'atto del latente conflitto tra almeno due distinte concezioni di giustizia redistributiva, coinvolgendo la delicata questione dell'eguaglianza tra i cittadini nell'ambito del sistema europeo di giustizia sociale nonché dell'eguaglianza tra gli stessi Stati membri, e tra i cittadini al loro interno, nelle diverse parti del territorio dell'Unione europea. Laddove la stabilità finanziaria ed i bilanci pubblici in equilibrio sono diventati, come più sopra richiamato, l'obiettivo centrale dell'attuale fase del processo di integrazione europea, il declino della capacità di verifica della compatibilità costituzionale delle misure di intervento ad opera dei Parlamenti, sia al livello nazionale che dell'UE ha, alla lunga, portato ad un significativo indebolimento della portata degli impegni costituzionali di protezione dei diritti sociali.

Probabilmente è per questo che si assiste oggi al radicarsi di un fenomeno che sembra addirittura caratterizzare l'attuale fase del processo di integrazione. Mi riferisco all'utilizzo strumentale, da parte di alcuni cittadini europei, delle libertà di circolazione di matrice comunitaria al principale fine di andare alla ricerca dei più

²⁹ Rinvio alla interessante analisi condotta dal FMI, Staff Discussion Note, *Toward a Fiscal Union for the Euro Area*, September, 2013.

³⁰ Seppur in una differente prospettiva, A. J. MENÉNDEZ, *The Existential Crisis of the European Union*, in *German Law Journal*, vol. 14 (2013), n. 05, 453 ss., spec. 470 ss.; P. LEINO, J. SALMINEN, *Should the Economic and Monetary Union Be Democratic After All? Some Reflections on the Current Crisis*, *ibidem*, vol. 14 (2013), n. 07, 844 ss.

³¹ Si veda la stimolante analisi critica condotta da S. FABBRINI, *The constitutional conundrum of the European Union*, in *Journal of European public policy*, 2015.

efficaci sistemi di garanzia territoriale delle prestazioni sociali. A fronte dell'opposto impegno di molti governi³² di adottare soluzioni politiche idonee ad evitare che questo accada³³. Con la conseguenza di generare e lasciar consolidare diseguaglianze sempre più gravi tra cittadini e cittadini, tra loro e nelle differenti parti di territorio del mercato e dell'Unione europea. Con un territorio, quindi, sempre più *frammentato*, soprattutto con riferimento alla capacità di garantire adeguati ed omogenei livelli di protezione dei diritti sociali fondamentali in rottura del principio di eguaglianza, anche in senso formale.

RESUMEN: Este artículo se centra en la problemática de la protección de los derechos sociales y los nuevos paradigmas de la gobernanza económica de la eurozona. Como resultado de las reformas de los últimos años de los tratados y de las recientes modificaciones en la gobernanza económica de la UE, a los gobiernos estatales no les es posible elaborar su propio sistema político y jurídico en asuntos económicos y sociales. Este trabajo analizará estas particularidades así como las limitaciones legales e institucionales que han coartado la soberanía económica de los Estados miembros.

PALABRAS CLAVE: gobernanza económica, eurozona, derechos sociales.

ABSTRACT: This article focuses on the issue of protection of social rights and the new paradigms of economic governance in the euro area. As a result of the recent treaty reforms and recent changes in EU economic governance, it is not possible for state governments to develop their own political and legal systems in economic and social affairs. This paper will analyze these particularities as well as the legal and institutional constraints that have curtailed the economic sovereignty of the Member States.

Key words: economic governance, eurozone, social rights.

³² La campagna e la propaganda politica in favore della richiesta di "abbandonare" (*leave*) l'Unione europea che ha condotto al drammatico esito del referendum celebrato il 23 giugno 2016 nel Regno Unito sono state profondamente caratterizzate dalla polemica questione della garanzia delle prestazioni sociali a favore dei cittadini di altri Paesi dell'Unione europea residenti nel Regno Unito.

³³ Esemplare, sul punto, la decisione della CGUE, C-333713, Grande Sezione, 11 novembre 2014, caso Elisabetta Dano e Florin Dano c. Jobcenter Leipzig. Si vedano, inoltre, almeno le sentenze CGUE, C-67/14, Grande Sezione, 15 settembre 2015, caso Jobcenter Berlin Neukölln c. Alimanovic N., S., V., V.; CGUE, C-308/14, Prima Sezione, 14 giugno 2016, caso Commissione europea c. Regno Unito.

